



**Materiál na rokovanie
Hospodárskej a sociálnej rady SR
dňa 23.03.2026**

k bodu rôzne

Iniciatívny materiál ZMOS

„Zmena zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. Zákon o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom“

1. Všeobecne k materiálu

Problém pozemkov zapísaných v katastri nehnuteľností na neznámých (nezistených) vlastníkov predstavuje na Slovensku jednu z najzávažnejších dlhodobých neriešených prekážok rozvoja miest a obcí. Tieto parcely, zväčša označené v listoch vlastníctva ako „vlastník nezistený“ alebo „neznámy vlastník“, znemožňujú realizáciu verejných aj súkromných investícií, výstavbu komunikácií, verejnej infraštruktúry či bývania. Napriek opakovaným iniciatívam Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) nebola doteraz prijatá žiadna systémová legislatívna úprava umožňujúca definitívne vyriešenie vlastníckych vzťahov k takýmto nehnuteľnostiam. V praxi zostávajú desiatky tisíc hektárov územia v intravilánoch blokované, zanedbané a často zneužívané na nelegálne aktivity. Obce nemôžu tieto pozemky zaradiť do územnoplánovacej dokumentácie ako rozvojové plochy ani ich ponúknuť na výstavbu dostupného bývania alebo verejnoprospešných zariadení. Absencia časovo ohraničenej lehoty na prihlásenie sa oprávnených osôb vedie k prakticky neobmedzenému trvaniu neurčitého právneho stavu, čo je v rozpore s princípom právnej istoty.

2. Opis súčasného stavu

Problém nezisteného či neznámeho vlastníctva pozemkov na Slovensku nie je novou skutočnosťou. Je dôsledkom mnohých udalostí, ktoré zasiahli vývoj na našom území, či už išlo o pozemkové reformy, hromadnú emigráciu, dôsledky holokaustu či majetkových krívd vzniknutých za bývalého režimu. Tieto náhle zmeny spôsobovali, že údaje vedené v evidencii vlastníctva – v tom čase v pozemkovej knihe – buď strácali na relevancii, alebo nebolo možné takto evidovaných vlastníkov dohľadať.

Tieto problémy sa však zvýraznili po prijatí prvého Občianskeho zákonníka, a to v roku 1950. Tento právny predpis priniesol aj zmenu v evidencii nehnuteľností a práv k nim viazaných. Zatiaľ čo dovtedy existovala zásada, podľa ktorej pri každom zmluvnom prevode vlastníckeho, alebo iného práva k nehnuteľnosti bolo potrebné vykonať zápis do pozemkovej knihy, tieto zápisy sa stali dobrovoľné. Tento právny stav trval až do deväťdesiatych rokov, kedy vznikol na základe zákonov č. 265/1992 Zb. a č. 266/1992 Zb. súčasný kataster nehnuteľností. Zápisy do katastra sú odvtedy pri zmluvných prevodoch práv k nehnuteľnostiach nevyhnutnou podmienkou.

Tu môžeme hľadať pôvod neznámych a nezistených vlastníkov pozemkov na Slovensku. Tento pojem je využitý v zákone č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 180/1995 Z. z.“), keď ide v zmysle ustanovenia § 8 ods. 1 písm. c) a d) o pozemky, ktorých vlastníkom je známy, ale ktorého miesto trvalého pobytu alebo sídlo nie je známe, resp. ktorých vlastníkom nie je známy. Zákon teda striktné nerozlišuje medzi pojmi nezistený a neznámy vlastníkom, hoci teória áno. Za nezisteného vlastníka by sme mohli považovať taký subjekt, ku ktorému sú určité údaje v rámci katastrálneho operátu (ako je napríklad meno a priezvisko v prípade fyzickej osoby), ďalšie identifikačné osobné údaje však nie sú dostupné (tu by sme ako príklad mohli uviesť napríklad bydlisko či dátum narodenia). Tento problém môže byť snád ešte vypuklejší v menších obciach, kde má podstatná časť obyvateľstva rovnaké, alebo podobné priezvisko a je problém identifikovať vlastníkov pozemkov. Na druhej strane, nezistenými vlastníkami pozemkov chápeme takých vlastníkov, o ktorých nie sú v katastri evidované žiadne, ani len veľmi limitované údaje, čo spôsobuje ešte väčšiu komplikovanosť pri ich prípadnej identifikácii.

Podľa údajov získaných z Výročnej správy Slovenského pozemkového fondu 2024 (ďalej len „SPF“) vyplýva, že podľa zapísaných registrov a pozemkových úprav je vo vlastníctve nezistených vlastníkov evidovaných celkom 401 084 ha pozemkov, z toho 229 242 ha ornej pôdy, 96 442 ha trvalých trávnych porastov, 60 621 ha lesnej pôdy, 6 317 ha ostatnej plochy a 8 455 ha iných druhov pozemkov.

Ak teda vychádzame z predpokladu, že celková výmera Slovenskej republiky je približne 4 903 500 ha, poznámky vedené ako nezistené či neznáme vlastníctvo predstavujú približne 8,18 percenta celkového územia štátu. Tu je však potrebné zdôrazniť, že ide iba o tie pozemky, pri ktorých je vedený ako správca SPF, alebo iný subjekt (napríklad Lesy Slovenskej republiky, š.p.). Na druhej strane, v popisnej časti katastra nehnuteľností sú dodnes vedené také listy vlastníctva, na ktorých je ako vlastníkom vedená osoba s rôznymi nedostatočnými, alebo spochybniteľnými údajmi, ako napríklad rok narodenia ešte v 19. storočí. Pri týchto osobách môžeme oprávnené predpokladať, že už nežijú, a nevieme určiť, kto môže byť súčasným vlastníkom, keďže dedičské konanie vo vzťahu k tejto nehnuteľnosti neprebehlo. Môžeme teda povedať, že podiel pozemkov s neznámymi alebo nezisteným vlastníkom je v skutočnosti ešte vyšší.

Vysoký podiel takýchto pozemkov spôsobuje obrovské problémy v praxi. Prakticky nie je možné s nimi nakladať, pretože nemá kto podpísať zmluvu, a týchto vlastníkov nemá ani kto zastúpiť. Zákon č. 180/1995 Z. z. síce ustanovuje správu SPF alebo iného správcu, ale títo môžu vlastnícke právo scudziť len za mimoriadne prísnych podmienok.¹ Riadne riešenie tohto problému vyžaduje dodatočné konanie o dedičstve v prípade každej jednej nehnuteľnosti, čo je takmer vždy zdĺhavý a neefektívny proces, keďže často bývajú na jednom pozemku aj viacerí spoluvlastníci, ktorých by sme mohli označiť ako nezistených či neznámych.

Preto aj snahy o ich investičné využitie, či už zo strany územnej samosprávy, alebo súkromného podnikateľského sektora, narážajú na tieto problémy. Takéto parcely zásadným spôsobom brzdia verejné aj súkromné investičné zámery. Komplikujú prípravu a realizáciu dopravnej a technickej infraštruktúry, vrátane ciest, diaľnic, vodovodov a kanalizácií,

¹ § 19 ods. 3 zákona č. 180/1995 Z. z.

obmedzujú vznik a rozširovanie priemyselných areálov a zároveň sťažujú racionálne a efektívne využívanie poľnohospodárskej a lesnej pôdy.

V Českej republike bola táto otázka vyriešená uspokojivým spôsobom prostredníctvom § 629 a nasl. zákona č. 89/2012 Sb. Občianskeho zákonníka, podľa ktorých sa takéto majetkové právo premlčí najneskôr uplynutím desať rokov. Treba však zdôrazniť, že české prostredie sa v týchto parametroch výrazne líši od slovenského. Česká republika sa nikdy nestretla s takým vysokým podielom nezistených a neznámych vlastníkov pozemkov ako Slovensko, a preto uplatnenie inštitútu premlčania nezasahovalo do vlastníckych práv tak masovo ani systémovo. Zároveň sa český právny poriadok a judikatúra nezaoberali otázkou premlčania vlastníckeho práva v rovnako prísnej optike ochrany vlastníctva ako Ústavný súd SR. Ten vo svojom náleze fakticky vylúčil použitie premlčania na riešenie tohto fenoménu, keď zdôraznil jeho nesúlad s ústavnými garanciami vlastníckeho práva. Ako uvádza Školník, slovenský zákonodarca po negatívnej skúsenosti s pôvodnou úpravou prechodu vlastníctva na štát či obec upustil od riešení založených na fikcii či domnienke opustenia veci, hoci česká právna úprava domnienky stále platí a nebola ústavne preskúmaná. Zavedenie takejto domnienky je však problematické, keďže opustenie veci je subjektívnym právom vlastníka a spadá pod obsah vlastníckeho práva chránený čl. 20 ods. 1 Ústavy SR. Sporné je aj to, či by vyvrátiteľná domnienka opustenia nehnuteľnosti nepresúvala dôkazné bremeno na vlastníkov v neprimeranom rozsahu. Slovenská úprava však môže tieto koncepcie využiť tak, že výsledné správne rozhodnutie nebude mať povahu vyvlastnenia, ale bude deklarovať opustenie nehnuteľnosti v súlade so zákonnými podmienkami tohto inštitútu.²

Aj súčasná Vláda Slovenskej republiky sa vo svojom Programovom vyhlásení pre roky 2023-2027 uviedla medzi svojimi strednodobými prioritami pre oblasť pôdohospodárskej politiky zaoberať sa úlohami a postavením SPF pri spravovaní poľnohospodárskych nehnuteľností vo vlastníctve štátu a nakladaní s pozemkami neznámych vlastníkov s cieľom zvýšiť transparentnosť jeho postupov, zjednodušiť rozhodovacie procesy a zakotviť zákonné termíny na realizáciu jednotlivých aktov.

2. Návrhy a požiadavky ZMOS:

ZMOS navrhuje, aby Hospodárska a sociálna rada SR prijala uznesenie, ktorým odporučí vláde Slovenskej republiky uskutočnenie nasledovných návrhov:

1. Vzhľadom na povahu čl. 20 ods. 4 Ústavy SR, ako aj judikatúru Ústavného súdu SR, je zrejmé, že akýkoľvek zásah do vlastníckeho práva pri pozemkoch s nezisteným vlastníkom musí byť založený na individualizovanom rozhodnutí, či už súdnom, alebo administratívnom. **Navrhujeme preto správne konanie, pozostávajúce z viacerých fáz.** Úvodná fáza tohto procesu by mala spočívať v opätovnom spustení konaní o obnove evidencie niektorých pozemkov a právnych vzťahov k nim podľa zákona č. 180/1995 Z. z., teda akoby nový „ROEP“, no už v modifikovanej podobe, alebo ako samostatnú novú právnu úpravu, ktorá by bola zameraná výlučne na parcely evidované s nezisteným vlastníkom.

² ŠKOLNÍK, D.: Neznámy (vlastník) na muške? : nejasná cesta ... za (snáď) jasným cieľom (!), Justičná revue, 2025.

2. Cieľom takéhoto „druhého kola“ obnovy evidencie by malo byť vytvorenie **reálnej príležitosti pre vlastníkov (alebo ich právnych nástupcov), aby sa k pozemkom prihlásili a preukázali svoje vlastnícke práva.** V tomto prípade teda navrhujeme, aby vlastníkom pozemkov neznámych alebo nezistených vlastníkov bola poskytnutá lehota (napr. 1 rok), v rámci ktorej sa môžu prihlásiť o svoje vlastnícke právo, napríklad formou návrhu na dodatočné konanie o dedičstve. **Ak vlastník svoje právo dlhodobo neuplatňuje a nereaguje ani na výzvy v rámci osobitného správneho konania, štát musí mať možnosť určiť ďalší právny režim týchto pozemkov v záujme ich riadneho využitia a ochrany verejného záujmu.**
3. Nová právna úprava musí zároveň jasne stanoviť, či pozemky s nezisteným vlastníkom prejdú do vlastníctva štátu alebo obce. Aj v prípade nadobudnutia vlastníctva štátom by však mala byť **zákonom garantovaná možnosť bezodplatného prevodu pozemkov na obec vždy, keď ich obec potrebuje na realizáciu svojich rozvojových projektov, investícií či verejnoprospešných stavieb.** Takéto nastavenie poskytne obciam právnu istotu, flexibilitu a reálny prístup k pozemkom, ktoré sú kľúčové pre ich územný a komunitný rozvoj.
4. **Individuálne správne konanie má predstavovať predpoklad prechodu vlastníctva na obec alebo na štát s možnosťou riadnych aj mimoriadnych opravných prostriedkov a plnohodnotného súdneho preskúmania.** V nadväznosti na potrebu vytvoriť ústavne konformný mechanizmus riešenia pozemkov s nezisteným vlastníkom je teda nevyhnutné, aby rozhodnutie o prípadnom prechode vlastníctva na štát nebolo výsledkom automatizovaného právneho následku, ale individuálne posúdenej veci v rámci osobitného správneho konania. Tento proces má predstavovať druhú fázu navrhovaného systému a má zabezpečiť, že každý zásah do vlastníckeho práva bude založený na konkrétnych skutkových okolnostiach, ktoré správny orgán riadne preverí a odôvodní.
5. Ak má byť osobitné konanie o prechode vlastníctva na štát ústavne udržateľné a v súlade s princípmi proporcionality a ochrany vlastníckeho práva, jeho nevyhnutnou súčasťou musí byť **mechanizmus primeranej náhrady pre osoby, ktoré sa k svojim právam prihlásia až po právoplatnom skončení konania.** Ide o vlastníkov alebo dedičov, ktorí síce preukážu kontinuitu vlastníckeho práva, no neurobia tak v čase, keď prebiehalo správne konanie. V takých prípadoch by mal štát v prvom rade ponúknuť navrátenie pôvodného pozemku, pokiaľ tento ešte existuje v pôvodnej podobe a je vo vlastníctve štátu. Ide o najprirodzenejší spôsob obnovy narušeného vlastníckeho práva, ktorý najviac rešpektuje zásadu minimalizácie zásahu do vlastníckej sféry jednotlivca.
6. Ak však pôvodný pozemok v dôsledku jeho využitia, scelenia, prevodu do verejných projektov alebo iných právnych úkonov už nemožno vrátiť, mala by byť dotknutej osobe priznaná primeraná finančná náhrada. Aj v tejto súvislosti však nemôžeme zabúdať na to, že práva nezisteného či neznáameho vlastníka nemôžu mať prednosť pred ochranou práv iných vlastníkov a jasne definovaným verejným záujmom.
7. Akékoľvek nové riešenie však musí striktnie rešpektovať **čl. 20 ods. 4 Ústavy SR a judikatúru ÚS SR a EStP. To znamená, že systém musí obsahovať jasne definovaný verejný záujem, primeranú náhradu pre dotknuté osoby, individualizované správne konanie s náležitým odôvodnením a plnohodnotnú**

možnosť súdnej ochrany. Iba tak bude možné vytvoriť mechanizmus, ktorý je nielen efektívny, ale aj ústavne a medzinárodnoprávne udržateľný.

3. Záver

ZMOS žiada Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR a vládu SR o **prijatie zásadnej novelizácie zákona č. 180/1995 Z. z., prípadne o prijatie nového zákona, ktorý zavedie osobitné dvojfázové konanie pre pozemky nezistených a neznámych vlastníkov.** V prvej fáze by mali mať **vlastníci alebo ich dedičia možnosť v určenej lehote, napríklad jedného roka, prihlásiť sa k svojmu vlastníctvu alebo iniciovať dodatočné dedičské konanie.** Ak sa v tejto lehote nik neprihlási, prebehne **individuálne správne konanie, v ktorom sa rozhodne o prechode vlastníctva na obec alebo na štát, pričom štát bude povinný bezodplatne previesť pozemky na obec vždy, keď ich táto potrebuje na účely územného rozvoja či realizácie verejnoprospešných stavieb.**

Nová úprava musí zároveň obsahovať mechanizmus primeranej náhrady pre vlastníkov alebo dedičov, a to buď formou vrátenia pôvodného pozemku, ak je to možné, alebo poskytnutím finančnej náhrady z fondu vytvoreného z výnosov hospodárenia s týmito pozemkami. Nárok na náhradu by mal byť nepremlčateľný, aby bola zachovaná rovnováha medzi verejným záujmom a ochranou základných práv. **ZMOS sa zároveň zasadzuje za zriadenie špecializovaného pozemkového úradu pod Ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky z dôvodu zabezpečenia jednotného, odborného a efektívneho výkonu tejto agendy.** Súčasťou riešenia musí byť aj súvisiaca novelizácia katastrálneho zákona, ktorá umožní jednoznačný a rýchly zápis výsledkov konania do katastra a zlepši dostupnosť údajov potrebných pre obce.

doc. PaedDr. Jozef Božik, PhD.

predseda ZMOS