



# ÚSTAVNÝ SÚD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Hlavná 110, 042 65 Košice 1

P. O. Box E – 35

## PREHEAD VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

za obdobie IV./2023  
Plénum

### Nález:

<b>spisová značka</b>	<b>PL. ÚS 15/2018</b>
<b>populárny názov</b>	Nájom poľnohospodárskych pozemkov
<b>sudca spravodajca</b>	Peter Straka
<b>druh konania</b>	konanie o súlade právnych predpisov
<b>druh rozhodnutia a spôsob vybavenia</b>	Nález - Nález
<b>dátum rozhodnutia</b>	01.03.2023
<b>dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv</b>	Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 1 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 4 Ústava Slovenskej republiky čl. 20 ods. 5 zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 13 ods. 3 zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov § 12 ods. 4
<b>analytická právna veta</b>	Pri posudzovaní súladu právnych noriem s čl. 20 ods. 1 ústavy, ktorý chráni vlastnícke právo pred neústavnými zásahmi, realizuje ústavný súd ustálený algoritmus testu proporcionality: a) posúdenie, či preskúmaná norma, konanie spadá pod rozsah (scope, ambit) základného práva, s ktorým je namietaný jej nesúlad; b) posúdenie, či namietaným ustanovením dochádza k zásahu (interference) do daného základného práva; c) posúdenie, či je daný zásah v súlade so zákonom (lawfulness) – test legality. Ak sú v danom poradí splnené predchádzajúce kroky, nasleduje ďalej posúdenie princípom proporcionality, ktorý je klasicky založený na troch <i>krokoch</i> (zjednodušene – vhodnosť, nevyhnutnosť a vyvažovanie/pomerovanie základného práva a hodnoty cieľa).
<b>skutkový stav a základné fakty</b>	Skupina poslancov iniciovala konanie súlade ustanovení § 12 ods. 4 a § 13 ods. 2 zákona č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o NPP“) s čl. 20 ods. 1, 4 a 5 ústavy, v ktorom namietajú, že vznik, prípadne predĺženie nájomnej zmluvy <i>ex lege</i> voči vlastníkom poľnohospodárskych pozemkov bez ich explicitného súhlasu nie je podľa navrhovateľov v súlade s ochranou vlastníckeho práva.
<b>z odôvodnenia</b>	<b>K námietke nesúladu namietaných ustanovení s čl. 20 ods. 4 a 5 ústavy:</b> Navrhovatelia tvrdia (bod 23), že namietaná úprava je porušením čl. 20 ods. 4 ústavy, pretože nie je naplnený verejný záujem na (nútenom) obmedzení vlastníckeho práva, keďže agropodnikanie je súkromným záujmom nájomcov. Pokiaľ ide o nesúlad namietaných ustanovení zákona o NPP a čl. 20 ods. 4 ústavy, ústavný súd konštatuje, že medzi napadnutými ustanoveniami a čl. 20 ods. 4 ústavy neexistuje relevantná príčinná súvislosť. Ústavný súd musí

objasniť, že rozsah (scope) čl. 20 ods. 4 ústavy sa týka situácií, keď štát mocensky, pre verejný účel (bezpečnosť, infraštruktúra) rozhodne o *prechode* vlastníctva veci z jedného subjektu na iný subjekt, ktorý plní verejné úlohy (napr. NDS, a. s.). Nútené obmedzenie vlastníckeho práva je osobitnou formou vyvlastnenia, napríklad pre účel umiestnenia (menšej) verejnoprospešnej stavby. V prerokovanej veci tak nejde o nútené obmedzenie vlastníctva. Namietané normy tak nestoja v rozsahu čl. 20 ods. 4 ústavy, nemôžu byť v nesúlade s touto referenčnou normou, a preto musí ústavný súd tejto časti návrhu nevyhovieť.

Navrhovatelia namietajú taktiež nesúlad s čl. 20 ods. 5 ústavy, ktorý sa však týka hlavne preukazovania pôvodu majetku, a preto namietané normy nespádajú pod jej rozsah. Návrhu v tejto časti ústavný súd taktiež nevyhovuje.

#### **K námietke nesúladu namietaných ustanovení s čl. 20 ods. 1 ústavy:**

Ústavnému súdu však nič nebráni meritórne preskúmať súlad sporných noriem s čl. 20 ods. 1 ústavy, ktorý chráni vlastnícke právo pre neústavnými zásahmi. Z ústavného textu a na základe konštantnej judikatúry (PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 10/04, PL. ÚS 23/06, PL. ÚS 25/2019) vyplýva ustálený algoritmus testu proporcionality:

- posúdenie, či preskúmaná norma, konanie spadá pod rozsah (scope, ambit) základného práva, s ktorým je namietaný jej nesúlad;

- posúdenie, či namietaným ustanovením dochádza k zásahu (interference) do daného základného práva;

- posúdenie, či je daný zásah v súlade so zákonom (lawfulness) – test legality.

- ak sú v danom poradí splnené predchádzajúce kroky, nasleduje ďalej posúdenie princípom proporcionality, ktorý je klasicky založený na troch *krokoch* (zjednodušene – vhodnosť, nevyhnutnosť a vyvažovanie/pomerovanie základného práva a hodnoty cieľa).

Navrhovatelia tvrdia, že namietané normy znevýhodňujú vlastníkov pôdy, čo je v nesúlade s čl. 20 ods. 1 ústavy, podľa ktorého má vlastnícke právo všetkých vlastníkov rovnaký zákonný obsah a ochranu (bod 15). Ústavný súd musí v prvom rade uviesť, že táto referenčná norma znamená ústavný zákaz štruktúrálnej preferencie určitého typu vlastníka, tak ako boli hierarchizovaní v dobe neslobody (čl. 7 Ústavy ČSSR, č. 100/1960 Zb.). Preskúmané normy podľa názoru ústavného súdu takouto štruktúrnou preferenciou nie sú. Sú úpravou špecifik vlastníctva určitého typu vecí (poľnohospodárskej pôdy a jej nájmu), ktorej ústavnosť posúdi ústavný súd.

Zákonodarca vyvážil *preskúmanými normami* vzťah medzi (i) vlastníckym právom vlastníkov pôdy na jednej strane a (ii) pozíciou nájomcov, resp. hodnoty riadneho hospodárenia s pôdou. Skutočnosť, že zákon o NPP umožňuje nájomcovi bez klasického kontraktu užívať a požívať pôdu, je fyzickým a právnym ZÁSAHOM do vlastníckeho práva vlastníka pôdy. Ústavný súd preto ďalej skúmal, či toto vyváženie zákonodarcom zodpovedá ústavným štandardom. Ústavný súd pripomína, že jeho úlohou nie je posudzovať účelnosť či vecnú správnosť právnej úpravy. Zákonodarca tak má svoj priestor na tvorbu poľnohospodárskej, resp. pozemkovej koncepcie štátu. Z čl. 20 ods. 1 ústavy (... *zákonný obsah a OCHRANU...*) v spojení s čl. 13 ods. 2 ústavy vyplýva, že zásah do vlastníckeho práva musí mať ZÁKONNÝ základ, resp. že takýto zásah musí byť legálny. Z čl. 20 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy vyplýva, že zásah do vlastníckeho práva nesmie byť neprimeraný.

Požiadavka legality zásahu má viacero zložiek, ktoré zahŕňajú právnu silu aktu, aj jeho kvalitu (PL. ÚS 5/2017, bod 98). Norma obmedzujúca základné práva

musí mať v prvom rade právnu silu zákona, musí byť prijatá národnou radou, pretože ľudské práva nemôžu byť prvotne limitované normami nevolenej exekutívy. Napadnutá právna úprava uvedené kritérium nepochybne spĺňa. Z hľadiska formálnej zákonnej opory je potrebné zmieniť, že zákon o NPP v § 1 ods. 1 explicitne uvádza, že je voči Občianskemu zákonníku *lex specialis*.

Súčasťou princípu legality je istý štandard ne-lakonickosti normy, resp. precíznosti. Ústavný súd uvedenú požiadavku viackrát vyjadril vo svojej judikatúre takto: „*Čím intenzívnejšie zákon, resp. určité ustanovenie zákona zasahuje do oblasti základných práv alebo slobôd, tým väčšie nároky treba klásť na precíznosť jeho úpravy, resp. na úpravu jeho jednotlivých ustanovení.*“ PL. ÚS 29/05 (preukazovanie pôvodu majetku).

Napokon, súčasťou požiadaviek legality je pri vznikoch a zánikoch horizontálnych právnych vzťahov aj nutnosť, aby mal jednotlivец voči inému jednotlivcovi udržateľný právny titul na vstup do jeho právnej sféry, v predmetnej veci na užívanie vlastníctva.

V prerokúvanej veci sú uvedené zložky princípu legality špecificky previazané s testom *nevyhnutnosti* zásahu a *užším testom proporcionality*, pretože ak by sa aj preukázalo, že vlastnícke právo možno vyvážiť inými ústavne akceptovateľnými hodnotami, ústavný súd by mohol takéto vyváženie akceptovať len v tom prípade, ak by právny poriadok obsahoval riadne ochranné právne mechanizmy, ktoré zaručujú, že vlastníč je subjektom, a nie len objektom právnej úpravy.

Ústavný súd považuje za potrebné v prvom rade uviesť, že *cieľ* právnej úpravy, ktorým je umožnenie riadneho systematického hospodárenia s poľnohospodárskou pôdou, je v súlade s ústavou. Ústavný súd ďalej z hľadiska *testu vhodnosti* a *testu nevyhnutnosti* konštatuje, že vzhľadom na stav pozemkového vlastníctva v Slovenskej republike nie je k dispozícii šetrnejší spôsob vyváženia vzťahu medzi užívateľom pôdy a jej vlastníkom. Trvanie na úplnej ochrane vlastníckeho práva by znamenalo nielen zastavenie hospodárenia na plochách pasívnych vlastníkov, ale aj ohrozenie hospodárenia na ostatných plochách. Dôležitým kontextom je skutočnosť, že agropodnikatelia môžu prijímať platby z fondov Európskej únie, len ak majú k dispozícii riadne využiteľné plochy.

Tretí krok testu *proporcionality*, t. j. vyvažovanie/pomerovanie základného práva a hodnoty cieľa, ústavný súd realizoval s ohľadom na vysvetlenie vývoja a súvislosti právnych vzťahov k pôde. Účelom namietaného § 13 ods. 2 zákona o NPP je uľahčenie kontinuity, a tak riadneho hospodárenia so zachovaním ochranného mechanizmu – nutnosti preukázateľne doručiť návrh novej nájomnej zmluvy v stanovenom čase. Na uvedené ustanovenie sa vzťahujú všetky argumenty uvedené pri § 12 ods. 4 zákona o NPP. Je potrebné dodať, že aktuálna úprava po novele zákonom č. 151/2021 Z. z. umožňuje v stanovenej lehote vlastníčkovi odmietnuť návrh na predĺženie nájmu bez uvedenia dôvodov, čo umocňuje právo disponovať s vlastníctvom. Predchádzajúca komplikovanejšia úprava umožňovala odmietnutie návrhu len vtedy, ak nájomca neplnil svoje povinnosti, resp. navrhol nižšie než obvyklé nájomné. Ďalej mohol vlastníč návrh odmietnuť iba v prípadoch, ak mal vlastníč k dispozícii nájomcu s lepšími podmienkami, alebo sám, resp. blízke osoby mali záujem hospodáriť alebo ak išlo o pozemok, ktorý bol určený na iné ako poľnohospodárske účely, alebo ak došlo k prevodu alebo prechodu vlastníckeho práva k pozemku. Na druhej strane mal vlastníč nárok na obvyklú výšku nájmu. Na základe tretieho kroku *proporcionality* nemožno považovať napadnuté normy, ktoré modifikujú civilistické štandardy chrániace a konkretizujúce ústavné vlastnícke právo, za nevyvážené, a preto sú súladné s čl. 20 ods. 1 ústavy a z uvedených dôvodov ústavný súd ani v tejto časti návrhu nevyhovuje.

Ústavný súd považuje za potrebné dodať k veci ešte dve skutočnosti. (i) Zákon o NPP je v istom zmysle norma súvisiaca s tranzíciou a je prechodnou právnou

	<p>reakciou na naliehavú spoločenskú potrebu regulovať zložitú situáciu právnych vzťahov k poľnohospodárskej pôde. Ústavný súd predpokladá, že <i>inštitút pozemkových úprav</i> podľa zákona č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách, ich riadna realizácia by napomohli ústavne menej otáznym riešeniam v hospodárení s poľnohospodárskou pôdou. Aktuálne prešlo úpravami 10 – 15 % katastrálnych území. (ii) Okrem toho ústavný súd musí dodať, že navrhovatelia v prerokovanej veci uchopili argumentáciu striktne abstraktné, takpovediac, teoreticky, bez zmienky o dôvodoch prijatia zákona a o praktickom spôsobe jeho aplikácie. Ústavný súd môže opätovne poskytnúť súdnu ochranu vlastníckemu právu, ak by sa procesne riadnym spôsobom dozvedel, že zákon nie je aplikovaný ústavne súladným spôsobom.</p> <p>Ústavný súd návrhu nevyhovel.</p>
<b>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, EStP a iných súdov</b>	
<b>súvisiace právne predpisy</b>	
<b>kľúčové slová</b>	<p>vlastníctvo-obmedzenie  nájom a podnájom-zákonný nájom  nehnutelnosť  práva a slobody – základné ľudské práva a slobody-právo vlastníť majetok  zmena právnej úpravy  test proporcionality  družstvo-poľnohospodárske  pôda, pôdny fond</p>

Spracovalo Analytické oddelenie Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky

**Upozornenie :**

*Prehľad vybraných rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „prehľad“) je neoficiálnym dokumentom, ktorý slúži výlučne na informovanie o rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Prehľad zostavuje Analytické oddelenie Odboru súdnych poradcov a súdnej agendy Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky z rozhodnutí ústavného súdu, písomne vyhotovených a odoslaných účastníkom konania v danom období. Prehľad nezaväzuje ústavný súd a nenahrádza jednotlivé rozhodnutia ústavného súdu, z ktorých bol zostavený.*