ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2023

Vyhlásené: 29. 4. 2023 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

152

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 15/2018-47
V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Straku (sudca spravodajca), Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o **návrhu skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky** podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu 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 s Ústavou Slovenskej republiky, za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania, takto

r o z h o d o l :

Návrhu **n e v y h o v u j e .**

Odôvodnenie:

I.
Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 15/2018-14 zo 14. novembra 2018 prijal na ďalšie konanie návrh skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o 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 ex lege voči vlastníkom poľnohospodárskych pozemkov bez ich explicitného súhlasu nie je podľa navrhovateľov v súlade s ochranou vlastníckeho práva.
2. Pre porozumenie argumentácie navrhovateľov považuje ústavný súd za potrebné predostrieť kontext posudzovanej právnej úpravy:
3. Efektívne poľnohospodárstvo je založené na obrábaní väčších plôch poľnohospodárskej pôdy, čo je previazané tiež s krajinotvorbou a potravinovou bezpečnosťou. Vzhľadom na osobitný historický vývoj Slovenskej republiky je tunajšie vlastníctvo pôdy rozdrobené fyzicky aj právne, čím zároveň dochádza k oslabeniu osobného vzťahu mnohých vlastníkov k ich pôde. Slovenský pôdny fond je tak charakteristický neucelenosťou, ktorá je umocnená tým, že sa v realite

neprekrývajú právne, hospodárske a kultúrne celky pôdy. Uvedený stav je priam fyzickou a právnou reflexiou našich dejín.

4. V stave pozemkového vlastníctva a jeho správy sa prelína vývoj súkromnoprávny, aj verejnoprávny. Uhorské dedičské právo bolo založené na rovných dieloch dedičov. Počas obdobia 1. Československej republiky sa pozemkovou reformou rozdelili veľké celky pôdy. Po roku 1948 sa zásadne zmenila koncepcia právnej úpravy právnych vzťahov k pôde, a to núteným vkladaním pozemkov do družstiev a zoštátňovaním pôdy (porov. § 157, § 159 Ústavy Československé republiky č. 150/1948 Zb.). V záujme nápravy krívd a návratu k trhovému a slobodnému nakladaniu s pôdou bol prijatý zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pôde“), ktorý jednak umožňoval vrátenie pozemkov represívne prevzatých štátom a taktiež umožňoval ujať sa vlastníctva pozemkov, ku ktorým mali užívacie práva družstvá a štát. Nájom pôdy je z týchto dôvodov základným právnym titulom, ktorý umožňuje efektívne využívanie pôdy. Prirodzene, východiskovým spôsobom je uzatváranie nájomných zmlúv na základe vzájomnej dohody vlastníka a nájomcu podľa Občianskeho zákonníka a zákona o NPP, ktorý je vlastne lex specialis úpravou inštitútu, ktorý sa v tradičnom názvosloví označoval ako *árenda*.

5. Podľa údajov sa v čase prijímania zákona o NPP v roku 2003 (dôvodová správa) pri evidovaných 2,4 mil. ha poľnohospodárskej pôdy odhadoval počet pôvodných pozemkov na približne 5,5 mil. pri priemernej výmere jedného pozemku 0,45 ha a s priemerným počtom 12 až 15 spoluvlastníkov. Na zlúčených pozemkoch hospodárilo v tom čase asi 2 800 právnických osôb (ktorí obhospodarovali celkom 1,8 mil. ha poľnohospodárskej pôdy) a 20 tis. jednotlivo hospodáriacich roľníkov. Slovenský pozemkový fond prenajímal vyše 500 tis. ha poľnohospodárskej pôdy vo vlastníctve štátu a neznámych osôb na základe vyše 2 500 uzatvorených nájomných zmlúv. Dôvodová správa tiež uvádzala, že všeobecná evidencia uzavretých nájomných zmlúv neexistuje.

6. Podľa aktuálnych údajov za rok 2021 (zelená správa 2022: https://www.mpsr.sk/polnohospodarstvo-a-potravinarstvo/122) je úplná výmera pozemkov s druhom poľnohospodársky pozemok približne 2,3 mil. ha. Skutočné poľnohospodársky obhospodarované a v systéme platieb podporované plochy s poľnohospodárskymi kultúrami sú vo výmere takmer 1,9 mil. ha s medziročným poklesom. Priemerná výmera jednej parcely poľnohospodárskeho pozemku je 0,34 ha. Priemerný počet spoluvlastníkov na jednej parcele je 11 až 12. Jeden vlastník je priemerne spoluvlastníkom na 20 parcelách (Zelená správa 2022, str. 87 a 88).

7. Počet subjektov podporovaných v systéme podpôr v poľnohospodárstve ako užívateľov poľnohospodárskych pozemkov je podľa údajov za rok 2021 približne 19 632. Z toho samostatne hospodáriacich roľníkov je 992. Fyzických osôb – nepodnikateľov je okolo 10 500. Zvyšok pripadá na právnické osoby (Zelená správa 2022, str. 83 a 84, s rozdielmi medzi údajmi v texte a údajmi v tabuľke, pozn.).

8. Počet potenciálnych nájomných a iných užívacích vzťahov sa odhaduje na 100 mil. Slovenský pozemkový fond podľa aktuálneho prehľadu (Výročné správy - Slovenský pozemkový fond, www. pozfond.sk) prenajíma pozemky prostredníctvom 5200 nájomných zmlúv, v čom je približne 113 500 ha štátnych pozemkov a približne 201 000 ha pozemkov nezistených vlastníkov.

9. V praktickom hospodárskom živote je častou situácia, keď je súčasťou obrábaného celku taká časť pôdy, ktorá má odlišného vlastníka, alebo podielových vlastníkov, ktorí nie sú kontaktní, pričom celok pôdy nemožno obrábať bez zásahu do „nevysporiadanej“ časti.

10. V roku 2003 bol prijatý zákon o NPP, ktorého účelom bolo upraviť osobitosti nájmu poľnohospodárskych pozemkov (predchádzajúcu úpravu tvorilo nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 208/1994 Z. z. o nájme poľnohospodárskych a lesných nehnuteľností a o nájme poľnohospodárskeho podniku). Súčasťou tohto zákona sa z uvedených dôvodov postupne stali inštitúty umožňujúce (i) vznik (§ 12 ods. 4) alebo (ii) predĺženie nájomného vzťahu (§ 13 ods. 3) medzi prenajímateľom a vlastníkom, ktorý nereaguje na výzvy na uzavretie nájomnej zmluvy, a to všetko v záujme možnosti riadneho využívania poľnohospodárskej pôdy.

11. Podľa § 12 ods. 4 zákona o NPP (v znení účinnom v čase podania návrhu navrhovateľov): *„Ak užívateľ, ktorý pozemok užíva bez nájomnej zmluvy, preukáže, že vlastníkovi jej uzatvorenie*

navrhol a ten uzatvorenie nájomnej zmluvy do dvoch mesiacov odo dňa doručenia návrhu neodmietol alebo nevyzval užívateľa pozemku na jeho vrátenie a prevzatie, pričom užívateľ vlastníka pri návrhu uzatvorenia nájomnej zmluvy upozornil na právne dôsledky jeho nekonania, predpokladá sa, že uplynutím dvoch mesiacov odo dňa doručenia návrhu nájomnej zmluvy medzi nimi vznikol nájomný vzťah na neurčitý čas podľa § 6; to neplatí, ak vlastník pred doručením návrhu na uzatvorenie nájomnej zmluvy uzatvoril nájomnú zmluvu s inou osobou, ako je užívateľ pozemku.“

12. Podľa § 13 ods. 3 zákona o NPP (opäť v znení účinnom v čase podania návrhu navrhovateľov): *„Ak nájomca najskôr rok a najneskôr dva mesiace pred uplynutím času, na ktorý bol nájom dohodnutý, doručí preukázateľným spôsobom prenajímateľovi návrh novej nájomnej zmluvy, a ak prenajímateľ do dvoch mesiacov odo dňa doručenia návrhu neodmietne tento návrh nájomnej zmluvy z niektorého z dôvodov uvedených v odseku 2 alebo z dôvodu, že navrhnutá výška nájomného nie je v obvyklej výške, vznikne nájomný vzťah za podmienok uvedených v návrhu zmluvy.“*

13. Neprítomnosť výslovného súhlasu vlastníka so zásahom do jeho vlastníctva vzbudila ústavnoprávne pochybnosti u navrhovateľov, ktoré vyjadrili vo svojom návrhu a zároveň navrhli, aby ústavný súd vyslovil nesúlad § 12 ods. 4 a § 13 ods. 3 zákona o NPP s čl. 20 ods. 1, 4 a 5 ústavy.

14. Navrhovatelia argumentujú, že napadnuté ustanovenia vytvárajú (a) dve kategórie vlastníkov - tých, ktorí na ponuku zmluvy zareagujú, a tých, ktorí na ponuku nezareagujú. Uvádzajú, že podľa ich názoru porušujú civilistické štandardy chrániace vlastníkov, a to (b) ich právo disponovať svojou vecou a (c) zásadu, kto mlčí, nemožno predpokladať, že súhlasí. (d) Namietajú tiež absenciu povinnosti preukázať skutočnosť, že prejav vôle (ponuka) sa dostal do dispozičnej sféry adresáta (vlastníka pôdy), a (e) absenciu písomnej formy nájomnej zmluvy a z toho plynúcu absolútnu neplatnosť inak uzavretej nájomnej zmluvy. (f) Napokon navrhovatelia tvrdia, že podnikanie na pôde nie je takým záujmom, ktorý by napĺňal kritérium núteného obmedzenia vlastníctva predpokladaného v čl. 20 ods. 4 ústavy*[v rekapitulácii a v stanoviskách sú jednotlivé zhodné argumenty členené a označené písmenami a) - f) na začiatku príslušných nasledujúcich odsekov, pozn.]*.

15. (a) K rovnosti vlastníkov navrhovatelia uvádzajú, že podľa čl. 20 ods. 1 ústavy má vlastnícke právo všetkých vlastníkov rovnaký zákonný obsah a ochranu. Ústavný súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti vyslovil, že *„V prípade, že ide o veci, ktoré môžu byť predmetom vlastníctva rôznych subjektov (napríklad fyzických osôb, právnických osôb, štátu), všetci vlastníci musia mať rovnaké zákonom ustanovené práva a povinnosti bez ohľadu na povahu vlastníka (PL. ÚS 38/95).“*. Znamená to, že vlastníci rovnakej veci (rovnakej vo význame druhovo rovnakej) musia mať aj rovnaký obsah svojho práva. Napadnuté ustanovenia zákona o NPP však vytvárajú dve kategórie vlastníkov - tých, ktorí na ponuku zmluvy zareagujú (kladne alebo záporne), a tých, ktorí na ponuku nezareagujú. Zatiaľ čo prvej skupine je zachovaná možnosť ponuku odmietnuť, druhej skupine toto právo upiera, preto sú navrhovatelia toho názoru, že napadnutá právna úprava narúša rovnosť subjektov z nelegitímneho a ústavne neudržateľného dôvodu.

16. (b) Navrhovatelia ďalej uvádzajú, že prenechanie veci do prenájmu je subjektívnym oprávnením, ktoré prináleží iba vlastníkovi. Dispozičné právo iných subjektov (v danom prípade nájomcov) je podmienené výslovnou dohodou s vlastníkom a je zúžené prakticky iba na možnosť prenechať vec inému do podnájmu. Dispozičné oprávnenie prenechania majetku do prenájmu v sebe z povahy veci zahŕňa aj možnosť voľby, komu chce vlastník svoj majetok prenajať. Rovnako platí, že dispozičnému oprávneniu prenechania majetku do prenájmu zrkadlovo zodpovedá aj oprávnenie majetok neprenajať. Z toho možno abstrahovať, že obmedzenie *ius disponendi*, ktoré je imanentným atribútom vlastníckeho práva, je explicitným obmedzením vlastníckeho práva. Zákonodarca obmedzil ius disponendi hneď dvakrát - prvý raz, keď v § 13 ods. 4 zákona o NPP zaviedol prednostné právo na uzatvorenie zmluvy (bola novela, pozn.), a druhýkrát, keď zakotvil do zákona fikciu súhlasu s nájomnou zmluvou.

17. (c) Slovenská civilistika sa riadi zásadou *„qui tacet, consentire non videtur“* (kto mlčí, nemožno predpokladať, že súhlasí). Tento základný civilistický imperatív je obsiahnutý v právnych poriadkoch viacerých európskych štátoch riadiacich sa kontinentálnym (písaným) právom. V slovenskom právnom poriadku je tento imperatív zakotvený v § 44 Občianskeho zákonníka,

ktorý rozpracúva základnú ochranu vlastníctva zakotvenú ústavou. Ustanovenie § 44 Občianskeho zákonníka znie: *„Zmluva je uzavretá okamihom, keď prijatie návrhu na uzavretie zmluvy nadobúda účinnosť. Mlčanie alebo nečinnosť samy o sebe neznamenajú prijatie návrhu.“* Treba zdôrazniť, že citované ustanovenie neobsahuje žiaden dôvetok v podobe napríklad: *„... ak osobitný predpis neustanovuje inak.“* Všeobecná norma teda nepripúšťa stanovenie odchýlky v predpise lex specialis.

18. Zákon o NPP tejto kogentnej dikcii podľa navrhovateľov priamo protirečí a stavia vlastníka do evidentne neúmerne nevýhodného postavenia tým, že zakladá fikciu súhlasu len na mlčaní, resp. na nečinnosti samej. Zmluva je dvojstranný právny úkon spočívajúci v strete dvoch jednostranných úkonov (oferty a akceptácie). Zákon o NPP však tieto základné piliere záväzkového práva popiera a vytvára konštrukciu zmluvy ako jednostranného úkonu kombinovaného s fikciou (prezumpciou) súhlasu.

19. (d) Navrhovatelia taktiež namietajú absenciu preukázania skutočnosti, že prejav vôle (ponuka) došiel do dispozičnej sféry adresáta (vlastníka pôdy). Podľa § 45 ods. 1 Občianskeho zákonníka *„Prejav vôle pôsobí voči neprítomnej osobe od okamihu, keď jej dôjde.“*. Vykonanie prejavu vôle odovzdaného na poštovú prepravu sa spravuje *„zásadou dôjdenia prejavu vôle do dispozičnej sféry vplyvu“*. Môže ísť o vhodený list do schránky alebo vhodené oznámenie o uložení zásielky na pošte. Je irelevantné, či bola zásielka vyzdvihnutá alebo obálka otvorená.

20. Navrhovatelia na podporu tohto argumentu zdôrazňujú, že musí ísť o aktuálnu adresu. Do katastra nehnuteľností sa zapisuje adresa vlastníka, ktorú má v čase vykonania vkladu, záznamu alebo poznámky do listu vlastníctva. Ako nezameniteľný identifikátor slúži rodné číslo, ktoré jednoznačne určuje osobu vlastníka na rozdiel od minulosti, keď sa v starých pozemkových knihách uvádzalo iba meno a priezvisko. V súčasnej dobe, pre ktorú je príznačné časté striedanie vlastníctva nehnuteľností a časté sťahovanie sa, drobní vlastníci ornej pôdy (najčastejšie zdedenej alebo darovanej) neoznamujú každú zmenu adresy príslušnému katastru. Drvivá väčšina drobných vlastníkov ornej pôdy považuje tento svoj majetok vzhľadom na jeho nízku cenu za majetok druhoradého významu. Svoju identitu majú identifikovanú rodným číslom a opakované prepisy adries vlastníkov oprávnene považujú za neúčelnú administratívnu záťaž jednak pre seba a jednak pre kataster, a to najmä ak byt, v ktorom bývajú, nepovažujú za konečné riešenie. Ide pritom o hromadný problém. K právne účinnému doručeniu by došlo len v prípade, ak by potenciálny nájomca zasielal návrhy zmlúv nie na adresy uvedené v liste vlastníctva, ale na aktuálnu adresu, ktorú by si overil na Registri obyvateľov Slovenskej republiky. Túto povinnosť mu však zákonodarca neuložil. Avšak ani právne účinné doručenie by nezakladalo zákonodarcovi právo vytvoriť konštrukciu (resp. fikciu) uzatvorenia na základe písomného návrhu a pasivite adresáta tohto návrhu.

21. (e) Podľa § 40 ods. 1 Občianskeho zákonníka *„Ak právny úkon nebol urobený vo forme, ktorú vyžaduje zákon alebo dohoda účastníkov, je neplatný.“*. Keďže zmluva o nájme pozemku na poľnohospodárske účely musí mať písomnú formu, prejav vôle urobený inak ako písomne zakladá neplatnosť takto uzatvorenej zmluvy.

22. Konštrukcia fikcie uzavretej zmluvy založenej na písomnom návrhu a pasivite druhej zmluvnej strany odporuje jednak všeobecnej zásade Občianskeho zákonníka (§ 44 ods. 1), jednak všeobecným princípom európskej civilistiky, ale v širšom kontexte aj princípom právnej istoty a legitímnych očakávaní, ktoré sú imanentným atribútom právneho štátu. Ak by ústavný súd pripustil opak, tzn. ak by legitimizoval fikciu prijatia návrhu pasivitou druhej zmluvnej strany v občianskoprávnych veciach (lebo prenájom poľnohospodárskej pôdy je občianskoprávny vzťah), vytvoril by tým nebezpečný precedens, na základe ktorého by zákonodarca v budúcnosti mohol zasiahnuť do majetkových práv občanov aj závažnejším spôsobom, resp. v závažnejších oblastiach, než je oblasť prenájmu poľnohospodárskej pôdy.

23. (f) Navrhovatelia uzatvárajú argumentáciu tvrdením, že zákonodarca prekročil rámec legitímnej úvahy pri aplikácii pojmu verejný záujem pri nájme poľnohospodárskej pôdy, čím bol porušený čl. 20 ods. 4 ústavy. Spravidla ide o podnikateľský subjekt pôsobiaci v oblasti poľnohospodárskej prvovýroby, ktorého cieľom z povahy veci je dosahovanie zisku, ako to napokon vyplýva aj z Obchodného zákonníka. Podnikanie v oblasti poľnohospodárskej prvovýroby je vo svojej podstate podnikaním ako každé iné. Záujem podnikateľského subjektu nie je verejným záujmom a tvrdenie opaku by viedlo k absurdnému precedensu, na základe ktorého by bolo možné záujem akejkoľvek obchodnej spoločnosti označiť za verejný záujem a legitimizovať ním obmedzovanie vlastníckych práv.

24. Navrhovatelia navrhujú, aby ústavný súd rozhodol týmto výrokom: *„Ustanovenie § 12 ods. 4 a § 13 ods. 3 zákona č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 20 ods. 1, 4 a 5 Ústavy Slovenskej republiky.“*

II.
Stanoviská účastníkov konania, vedľajšieho účastníka konania a ďalší priebeh konania

II.1. Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky:

25. (a) K porušeniu zásady rovnakého zákonného obsahu vlastníckeho práva Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) považuje za potrebné bližšie špecifikovať, čo sa pod rovnakým zákonným obsahom rozumie, respektíve čo sa považuje za jeho porušenie. Interpretácia zásady obsahovej rovnosti vlastníckeho práva navrhovateľmi je prinajmenšom značne zužujúca a v konečnom dôsledku znemožňujúca zákonným spôsobom ustanoviť akékoľvek práva a povinnosti vlastníkom v závislosti od konkrétneho charakteru predmetu vlastníctva. V prípade použitia argumentácie navrhovateľov *ad absurdum* by bola protiústavná napríklad rôzna sadzba dane z príjmov v závislosti od ich výšky, rôzna sadzba povinného zmluvného poistenia v závislosti od výkonu motorového vozidla, rôzna sadzba dane z nehnuteľností v závislosti od jej polohy či veľkosti a pod. Právna úprava pozná nespočetné množstvo príkladov, kde vlastníci druhovo rovnakej veci majú rôzne práva a povinnosti v závislosti od konkrétnych (zákonom určených) vlastností, čŕt daného predmetu vlastníctva. Napríklad rôzny obsah práv a povinností vlastníka „obyčajnej“ nehnuteľnosti v porovnaní s vlastníkom nehnuteľnosti vyhlásenej za kultúrnu pamiatku.

26. (b) Obmedzenie práva nakladať s vecou je zakotvené v slovenskom právnom poriadku na viacerých miestach. Ide napríklad o predkupné právo spoluvlastníka alebo predkupné právo štátu voči vlastníkovi kultúrnej pamiatky, kde je vlastník zákonom obmedzený v absolútnej voľnosti v nakladaní s predmetom svojho vlastníctva. V napadnutých ustanoveniach však nejde o obmedzenie vlastníckeho práva zákonom, ale obmedzenie práva nakladať s vecou na základe dohody (zmluvy) medzi nájomcom/užívateľom a vlastníkom/prenajímateľom. K obmedzeniu práva ius disponendi dochádza vždy za vopred známych podmienok, ktoré sú uvedené v zákone. Zároveň možno uviesť, že dôkazné bremeno je vždy na nájomcovi, resp. užívateľovi pôdy, ktorý je povinný preukázať v prípadnom súdnom spore, že návrh zmluvy sa preukázateľne dostal do dispozičnej sféry prenajímateľa, resp. vlastníka pôdy *(„doručí preukázateľným spôsobom“)*. Ďalšou poistkou okrem toho je aj povinnosť v návrhu zmluvy upozorniť na zákonné následky spojené pasivitou prenajímateľa alebo vlastníka pôdy.

27. K problematike existencie alebo neexistencie verejného záujmu je potrebné poukázať na skutočnosť, že táto by bola relevantná len v prípade, ak by dochádzalo k obmedzovaniu vlastníckeho práva (konkrétne *ius disponendi*) vo forme individuálneho správneho aktu. Ako už bolo spomínané, k „obmedzeniu“ vlastníckeho práva však nedochádza autoritatívnym rozhodnutím orgánu verejnej moci, ale dobrovoľne na základe zmluvy, ktorej uzatvorenie zákon predikuje pri splnení určitých podmienok. Otázka verejného záujmu však nie je dôležitá len pri vyvlastnení alebo obmedzení vlastníckeho práva v konkrétnom rozhodnutí. Jej význam je dôležitý aj pri normotvorbe ako takej, pretože každá normotvorba je „odrazom verejného záujmu“, reflektuje potreby spoločnosti ako celku a je obrazom záujmu verejnosti na regulácii určitej spoločenskej situácie alebo aktivity. Ani v tomto prípade nemožno súhlasiť s argumentáciou navrhovateľov, že výkon vlastníckeho práva vo forme *„neprenajatia svojej poľnohospodárskej pôdy obchodnej spoločnosti podnikajúcej v oblasti poľnohospodárskej prvovýroby nie je na ujmu práva iných (ak niečo poškodzuje, tak nanajvýš niekoho podnikateľské záujmy...)“*. Vzhľadom na charakter poľnohospodárskej výroby, jej špecifiká, dlhodobú návratnosť investícií, obmedzené a neustále klesajúce zdroje poľnohospodárskej pôdy, záujem na zabezpečovaní základných potravinových zdrojov pre obyvateľstvo vo vzťahu k zvyšovaniu potravinovej sebestačnosti krajiny je potrebné pripustiť a legitimizovať potrebu povinného obhospodarovania poľnohospodárskej pôdy, a to aj spôsobom uvedeným v napadnutých ustanoveniach. K uvedenému problému sa vyjadril ústavný súd, podľa ktorého *„Výkon vlastníckych práv teda znamená nielen majetok mať (vlastniť), ale s ním právne*

relevantným spôsobom nakladať k účelu, na ktorý bol nadobudnutý.“ (PL. ÚS 37/1997). V súvislosti s „reštrikciami“ vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom je potrebné pripomenúť, že obdobný cieľ sleduje aj zákaz drobenia poľnohospodárskych a lesných pozemkov pod určitú hranicu zakotvený v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov. Rozvíjajúc argumentáciu navrhovateľov ad absurdum, je potrebné si položiť otázku, či spoločnosť - verejnosť by bola ochotná rešpektovať vlastnícke právo všetkých (väčšiny) vlastníkov poľnohospodárskej pôdy spočívajúce v jej neobhospodarovaní.

28. (c) K argumentu navrhovateľov, že úprava je v rozpore so zásadou civilného práva *„kto mlčí, nemožno predpokladať, že súhlasí“ (qui tacet, consentire non videtur)*, národná rada uvádza, že takáto zásada má opodstatnenie v dvojstranných zmluvných vzťahoch a je úplne logické, že strana, ktorá mlčí, nevyjadruje svojím mlčaním súhlas s návrhom zmluvy, ktorý sa dostal do jej dispozičnej sféry. Navrhovatelia však opomínajú skutočnosť, že v tomto prípade následky konania/nekonania nie sú určené v návrhu zmluvy, ale sú určené v zákone a je potrebné aplikovať všeobecne platnú zásadu *„Ignorantia iuris non excusat“*, čiže neznalosť zákona neospravedlňuje. V tejto súvislosti možno uviesť, že je nespochybniteľné, že zákon môže spájať s nekonaním, či už vedomým alebo nevedomým, určité následky. Napríklad vo forme sankcie za nesplnenie zákonnej povinnosti pri nepodaní daňového priznania. Napadnutá právna konštrukcia je na základe už uvedeného preto plne v súlade s právnym pravidlom, podľa ktorého mlčanie/nekonanie môže byť právnym konaním len vtedy, ak z neho možno vyvodiť, že ide o skutočný prejav vôle a čo je jeho obsahom.

29. (e) K absolútnej neplatnosti právneho úkonu pre nedodržanie predpísanej formy v zmysle § 40 ods. 1 Občianskeho zákonníka, ktorý znie: *„Ak právny úkon nebol urobený vo forme, ktorú vyžaduje zákon alebo dohoda účastníkov, je neplatný“*, poukazuje národná rada na znenie § 1 ods. 1 zákona o NPP, podľa ktorého: *„Nájomná zmluva o nájme pozemku na poľnohospodárske účely sa spravuje ustanoveniami Občianskeho zákonníka o nájomnej zmluve, ak tento zákon neustanovuje inak; rovnako sa postupuje pri podnájme pozemku na poľnohospodárske účely.“*, z čoho vyplýva, že zákon o NPP má explicitne vysporiadaný vzťah k Občianskemu zákonníku, a tak civilistickým štandardom.

II.2. Stanovisko vlády Slovenskej republiky:

30. (a) Novela zákona o NPP vôbec nemá podľa stanoviska vlády záujem kategorizovať vlastníkov pôdy, tak ako uvádzajú navrhovatelia v návrhu, keď tvrdia, že ide vo väčšine prípadov o tzv. „druhoradý majetok“ (akýsi „itinový“ podiel na pozemku), a to len z titulu, že o tento je *„nezáujem z dôvodu nízkej ceny“*. Vláda zdôrazňuje, že napadnuté ustanovenia platia rovnako pre všetkých vlastníkov druhovo rovnakej veci, a teda nevytvárajú dve kategórie vlastníkov druhovo rovnakej veci. Na základe napadnutých ustanovení možno „kategorizovať“ vlastníkov len na tých, ktorí svoje práva využijú, a tých, ktorí svoje práva nevyužijú, čo však nie je úpravou, ktorú možno považovať za ústavne spochybniteľnú. Ústavne spochybniteľným by bolo, ak by zákon niektorých vlastníkov pozbavil ich práv, či už *de iure* alebo *de facto*, pričom o uvedené nejde v prípade napadnutých ustanovení zákona o NPP.

31. (b) V súvislosti s napadnutým ustanovením § 12 ods. 4 zákona o NPP z hľadiska systematiky zákona o NPP vláda zastáva názor, že nie je žiaduce uvedené vykladať ako samostatné ustanovenie, ale je potrebné ho vykladať spolu s ustanovením § 12 ods. 3 zákona o NPP. Tieto ustanovenia v záujme korektnosti a zároveň rovnosti zúčastnených osôb umožňujú jednak vlastníkovi pozemku, ako aj užívateľovi pozemku usporiadať si svoje vzájomné vzťahy. Zákon o NPP prostredníctvom § 12 ods. 3 umožňuje vlastníkovi uplatniť iniciatívu voči užívateľovi jeho pozemku v podobe predloženia návrhu nájomnej zmluvy alebo výzvy na vrátenie a prevzatie pozemku. Vláda jednoznačne konštatuje, že zákon týmto ustanovením jasne dáva vlastníkovi právo výsostne sa rozhodnúť o ďalšom právnom osude jeho pozemku a vlastníkovi nie je upierané nakladanie s jeho vecou - vecou v jeho vlastníctve *(ius disponendi)*, tak ako to tvrdia navrhovatelia v návrhu. Vlastník svojím prejavom, na ktorý ho zákon oprávňuje, zabezpečuje výkon svojho vlastníckeho práva, a to v podobe uskutočňovania jednotlivých vlastníckych oprávnení, t. j. faktickým konaním alebo jeho nekonaním, pričom ústava neustanovuje povinnosť vlastníkovi svoje vlastnícke právo využívať.

32. Na účely zabezpečenia toho, aby nedochádzalo k akémusi „nadŕžaniu“ len vlastníkovi, a s prihliadnutím na to, aby bol zároveň naplnený aj princíp právnej rovnosti účastníkov, na

druhej strane rovnako takúto aktivitu zákon priznáva aj užívateľovi pozemku v podobe predloženia návrhu nájomnej zmluvy vlastníkovi pozemku, pričom vlastník sa môže sám slobodne rozhodnúť, či návrh zmluvy prijme, odmietne alebo adresuje užívateľovi výzvu na vrátenie a prevzatie pozemku. V konečnom dôsledku tak sám vlastník rozhodne, ako s vecou naloží, a teda či bude na svojom pozemku sám hospodáriť alebo bude hospodáriť niekto iný, resp. môže sa rozhodnúť svoj pozemok, resp. podiel na pozemku, predať. Zákon v tomto smere vlastníka nijako neobmedzuje. Tento postup a jeho právna úprava obsiahnutá v napadnutom ustanovení § 12 ods. 4 zákona o NPP nie je novým ustanovením, ale bol doplnený novelou - zákonom č. 396/2009 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. novembra 2009 (bývalý § 12 ods. 5) a ktorý riešil práve prípady pozemkov užívaných bez dohody ich vlastníka s užívateľom. Spomínaná novela predovšetkým sledovala záujem spočívajúci v doriešení prípadov, keď vlastník neprejavuje o užívanie pozemku záujem a pozemok zostáva neobrobený. Novelou, ktorú predstavuje zákon č. 291/2017 Z. z., účinnou od 1. mája 2018 došlo len k precizovaniu procesného postupu v podobe stanovenia lehôt, či už pre samotného vlastníka alebo užívateľa pozemkov, v prípadoch doručovania návrhov nájomných zmlúv, výziev na vrátenie a prevzatie pozemku, plynutia stanovených lehôt a vzniku nájomného vzťahu na neurčitý čas zo zákona.

33. Vláda dáva do pozornosti skutočnosť, že poľnohospodárstvo je odvetvie nášho hospodárstva, ktorého hlavnou úlohou je zabezpečovanie výživy obyvateľstva, a zákon o NPP ako *lex specialis* upravuje jednotlivé špecifiká pozemkového práva, pričom jedným z nich je aj samotný predmet užívania/nájmu so zohľadnením konfigurácie terénu, veľkosti, tvaru parciel a ďalšieho neopomenuteľného faktoru, ktorým je rozdrobenosť. Špecifickosť tohto právneho odvetvia sa prejavila aj v historicky formulovaných pravidlách, ktoré sa v dnešných pomeroch pretavili do zásady racionality v tom zmysle, aby sa pôda obrábala v celosti, pričom uvedené sa prejavuje tak, aby nedochádzalo k tzv. zbytočným voľným „hluchým“ a neobhospodarovaným miestam. Vzhľadom na odlišnosti - špecifiká pozemkového práva, na ktoré vláda poukazuje v predchádzajúcej vete, bol nastavený mechanizmus ustanovení zákona o NPP doplnený o úpravu koncepcie zákonnej úpravy nájmu pozemkov so zohľadnením potreby prihliadať na dlhodobé, často výrazne viac ako 5-ročné biologické, investičné a s nimi spojené ekonomické cykly najmä v súvislosti so živočíšnou výrobou a špeciálnou rastlinnou výrobou. Práve ustanovenie § 12 ods. 4 zákona o NPP uvedené rieši tým spôsobom, že vlastník svojím aktívnym konaním môže návrh nájomnej zmluvy, ktorý je mu doručený užívateľom, odmietnuť, resp. môže vyzvať užívateľa na vrátenie pozemku. Ak ani k jednému z týchto úkonov nepríde napriek tomu, že návrh sa riadne doručí vlastníkovi pozemku (čiže je riadne preukázané doručenie), za splnenia ďalšej zákonnej podmienky, že vlastník je upozornený aj na následky svojho nekonania, vznikne nájomný vzťah na neurčitý čas, ktorý je však možné vypovedať v rámci jednoročnej výpovednej lehoty k 1. novembru. Je zrejmé, že napadnuté ustanovenie je koncipované na samotnej proaktivite vlastníka pozemku. Z uvedeného vyplýva, že vlastník pozemku sa (po riadnom preukázaní doručenia návrhu nájomnej zmluvy) nemôže postaviť do pozície, že nevie/nevedel o svojom majetku, resp. nemal možnosť reagovať, lebo zákon o NPP mu to umožňuje, a možno konštatovať, že svojím nekonaním prispel k vzniku nájomného vzťahu na dobu neurčitú *ex lege*.

34. Vláda poukazuje na skutočnosť, že vlastník pozemku má okrem práv aj zákonnú povinnosť starať sa o svoj majetok *(ignorantia iuris non excusat)*. Ak ide o poľnohospodársku pôdu, vlastník je povinný zabezpečiť jej starostlivosť podľa § 3 ods. 1 zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 220/2004 Z. z.“). Ďalším zákonom, ktorý ustanovuje vlastníkovi pozemku povinnosti in concreto uhrádzať daň za pozemok, je zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

35. Vláda ďalej poukazuje na zákonné povinnosti v súvislosti so zmenou adresy, pričom § 19 písm. a) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov ustanovuje: *„vlastníci a iné oprávnené osoby sú povinní dbať aby všetky údaje katastra týkajúce sa nehnuteľností alebo vlastníka nehnuteľností, ako aj zmeny týchto údajov mohli byť v katastri riadne evidovania ohlásiť každú zmenu okresnému úradu do 30 dní odo dňa vzniku, zmeny alebo zániku rozhodujúcej skutočnosti a na vyzvanie okresnému úradu predložiť v určenej lehote doklady na zápis týchto údajov do katastra; na fyzické osoby sa nevzťahuje*

povinnosť ohlasovať údaje o nehnuteľnostiach uvedené vo verejných listinách a v iných listinách.“ Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky zároveň umožnilo vlastníkom pozemkov už v minulom roku prostredníctvom tzv. programu ZBGIS (www.zbgis.sk) získať prostredníctvom internetu aj informáciu, kto na ich pôde hospodári a poberá dotácie.

36. V súvislosti s nekonaním vláda poukazuje aj na skutočnosť, že v zásade taktiež ide o konanie v právnom slova zmysle, pričom ide o konanie omisívne. *Per analogiam* vláda uvádza, že napr. v prípade nečinnosti orgánov verejnej správy v niektorých prípadoch takáto nečinnosť príslušného orgánu verejnej správy po určitý čas zakladá nasledujúci deň po lehote nevyvrátiteľnú domnienku rozhodnutia vyjadrenú formuláciou: *„Ak nerozhodne do..., platí, že...“*. V súkromnom práve tiež platí zásada právo patrí bdelým (vigilantibus iura scripta sunt), čo je zásada plne aplikovateľná aj na napadnuté ustanovenia. Vlastník si jednoducho bude musieť niektoré lehoty ustrážiť, čo nie je v súkromnom práve možné pokladať za niečo výnimočné či neštandardné, alebo protiústavné. Vláda môže konštatovať, že takáto právna úprava nie je ojedinelá, napr. aj samotný Občiansky zákonník ako lex generalis rieši vznik nájmu obdobným spôsobom v § 676 ods. 2: *„Ak nájomca užíva veci aj po skončení nájmu a prenajímateľ proti tomu nepodá návrh na vydanie veci alebo na vypratanie nehnuteľnosti na súde do 30 dní, obnovuje sa nájomná zmluva za tých istých podmienok, za akých bola dojednaná pôvodne. Nájom dojednaný na dobu dlhšiu ako rok sa obnovuje vždy na rok, nájom dojednaný na kratšiu dobu sa obnovuje na túto dobu.“* Teda už aj citované ustanovenie umožňuje obdobný vznik nájomného vzťahu pri pasivite vlastníka. V danej súvislosti je potrebné ďalej uviesť, že Občiansky zákonník charakterizuje právny úkon ako prejav vôle, ktorý je možné urobiť výslovne, t. j. slovným vyjadrením (ústne, písomne, technickým záznamom) alebo konaním, ako aj opomenutím konania (za opomenutie sa považuje neuskutočnenie určitej činnosti, ktorá mala byť uskutočnená), alebo iným spôsobom, najčastejšie tzv. konkludentným konaním (napr. súhlasné či odmietavé gesto, zámerné premeškanie lehoty a pod.). Vláda poukazuje na konštitutívny základ každého právneho úkonu, ktorý tvorí vôľa a jej prejav. Vôľa je jav psychického vnútra človeka a preto sama osebe nie je navonok zrejmá. Môže mať význam len vtedy, ak je vyjadrená navonok (objektivizovaná) prostredníctvom jej prejavu tak, aby bola spoznateľná iným subjektom, t. j spravidla tými fyzickými osobami a právnickými osobami, ktorým je adresovaná. Podľa vyjadrovacích prostriedkov je preto okrem výslovného prejavu právom aprobovaný i prejav urobený mlčky (konkludentne), t. j. akýkoľvek nevýslovný prejav, ktorý s prihliadnutím na všetky okolnosti prípadu vylučuje pochybnosti o tom, ako je vôľa týmto spôsobom prejavená. Právne úkony vyjadrené konkludentne sú interpretované predovšetkým podľa toho, čo konkrétny spôsob ich vyjadrenia obvykle znamená. Z hľadiska záveru o obsahu prejavenej vôle nie je podstatná ani tzv. mentálna rezervácia konajúceho účastníka, teda či účastník pri prejavení vôle sledoval iný cieľ, než ktorý v skutočnosti prejavil, významný nie je ani motív alebo pohnútka, t. j. vzdialenejšie predpoklady a predstavy, z ktorých konajúci vychádza. Podstatné je len to, čo možno objektívnymi hľadiskami hodnotiť, teda akú vôľu účastník v skutočnosti prejavil.

37. Vo vzťahu k obom napádaným ustanoveniam zákon o NPP vyžaduje riadne preukázané doručenie, pričom vláda v tejto súvislosti upozorňuje, že toto nie je predsa možné považovať za ústavný problém. V prípade, ak by došlo k sporu, išlo by o štandardnú sporovú otázku, kde v konaní pred príslušným súdom má dôkazné bremeno ten, čo niečo tvrdí, pričom štandardne prebehne dokazovanie ako v každom podobnom či obdobnom spore.

38. Vláda je presvedčená, že napádané ustanovenia nie sú v rozpore s ústavou a sú koncipované tak, aby bola zachovaná ústavná garancia vlastníctva, pričom nositeľovi subjektívneho práva sa zaručuje oprávnenie brániť sa v prípade odnímania alebo ničenia predmetu vlastníctva, čo ale nie je situácia vyplývajúca z napádaných ustanovení. Vlastníkovi je v plnej miere poskytnutá možnosť slobodného vytvorenia nezávislého priestoru existencie so svojou vlastnou zodpovednosťou, v ktorom môže ako osoba rozhodovať na základe svojich prianí a preferencií.

III.
Procesné podmienky na meritórne prerokovanie veci

39. Ústavný súd konštatuje, že preskúmavané predpisy sa počas konania na ústavnom súde zmenili. *Právne predpisy* (písané právo) sú nosičmi *právnych noriem*, nosičmi informácie, čo

má byť – aké sú práva a povinnosti, čo je záväzné („Právní předpis je hmotným médiem, jímž je komunikovaná nehmotná právní norma svým recipientům“ In: Knapp, V. Teorie práva. Vyd. 1. Praha : C.H. Beck, 1995, ISBN 80-7179-028-1, s. 131; Kelsen, Hans, Walter, Robert, ed. A Ringhofer, Kurt, ed. Všeobecná teorie norem. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2000, ISBN 3-214-06882-2, s. 162). Ústavný súd interpretuje čl. 125 ústavy a § 87 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) tým spôsobom, že *predmetom prieskumu* v konaní o súlade sú právne normy, ktoré sú obsahom označených právnych predpisov, a to aj vtedy, keď by sa v priebehu konania stali obsahom inak označených právnych predpisov (porov. PL. ÚS 1/01 vo vzťahu k referenčným normám, PL. ÚS 22/06 časť V vo vzťahu k preskúmavaným normám).

40. Ústavný súd musí ustáliť, či sa zmenou právnych predpisov zmenili aj preskúmavané právne normy. V čase podania návrhu navrhovateľov (26. septembra 2018) stanovoval § 12 ods. 4 zákona o NPP: *„Ak užívateľ, ktorý pozemok užíva bez nájomnej zmluvy, preukáže, že vlastníkovi jej uzatvorenie navrhol a ten uzatvorenie nájomnej zmluvy do dvoch mesiacov odo dňa doručenia návrhu neodmietol alebo nevyzval užívateľa pozemku na jeho vrátenie a prevzatie, pričom užívateľ vlastníka pri návrhu uzatvorenia nájomnej zmluvy upozornil na právne dôsledky jeho nekonania, predpokladá sa, že uplynutím dvoch mesiacov odo dňa doručenia návrhu nájomnej zmluvy medzi nimi vznikol nájomný vzťah na neurčitý čas podľa § 6; to neplatí, ak vlastník pred doručením návrhu na uzatvorenie nájomnej zmluvy uzatvoril nájomnú zmluvu s inou osobou, ako je užívateľ pozemku.“*

41. V čase rozhodovania ústavného súdu po novelách zákonom č. 2/2019 Z. z. a zákonom č. 151/2021 Z. z.§ 12 ods. 4 zákona o NPP znie: *„Ak oprávnený užívateľ, ktorý pozemok užíva podľa osobitného predpisu,12aa) vlastníkovi preukázateľne navrhol uzatvorenie nájomnej zmluvy a vlastník uzatvorenie nájomnej zmluvy do dvoch mesiacov odo dňa doručenia návrhu neodmietol alebo nevyzval užívateľa pozemku na jeho vrátenie a prevzatie alebo neuzatvoril nájomnú zmluvu s inou osobou, ako je oprávnený užívateľ pozemku, predpokladá sa, že uplynutím dvoch mesiacov odo dňa doručenia návrhu nájomnej zmluvy medzi nimi vznikol nájomný vzťah na neurčitý čas, ktorý možno vypovedať k 1. novembru s výpovednou lehotou jeden rok. Návrh na uzatvorenie nájomnej zmluvy podľa prvej vety možno odmietnuť v celom rozsahu alebo v časti. Užívateľ je povinný pri návrhu uzatvorenia nájomnej zmluvy podľa prvej vety poučiť vlastníka o forme a spôsobe odmietnutia návrhu a upozorniť ho, že ak návrh neodmietne alebo nevyzve užívateľa pozemku na jeho vrátenie a prevzatie, vznikne nájomný vzťah podľa prvej vety, inak tento nájomný vzťah nevznikne. Ak vlastník pred uplynutím dvoch mesiacov odo dňa doručenia návrhu na uzatvorenie nájomnej zmluvy uzatvoril nájomnú zmluvu s inou osobou, ako je užívateľ pozemku podľa prvej vety, oznámi túto skutočnosť užívateľovi do šiestich mesiacov odo dňa doručenia návrhu.“*

42. Norma, ktorá je preskúmavaná, ostala v ustanovení § 12 ods. 4 zákona o NPP. Navrhovatelia namietali, že napadnutá norma umožňujúca vznik nájomného vzťahu (i) na základe mlčania, resp. nečinnosti (ii) bez nutnosti preukázania, že návrh bol v dispozičnej sfére vlastníka, a (iii) bez písomnej formy, je v nesúlade s ústavnou ochranou vlastníctva, ktorá je konkretizovaná uvedenými civilistickými štandardmi. Z porovnania textu vyplýva, že podstata normy a jej črty namietané navrhovateľmi ostali nezmenené. V aktuálnej podobe normy sa zúžil rozsah oprávnených osôb a detailnejšie sa upravil spôsob komunikácie voči vlastníkov. Ústavný súd konštatuje, že aktuálnu normu obsiahnutú v § 12 ods. 4 zákona o NPP môže preskúmať.

43. V čase podania návrhu (26. septembra 2018) § 13 ods. 3 zákona o NPP stanovoval: *„Ak nájomca najskôr rok a najneskôr dva mesiace pred uplynutím času, na ktorý bol nájom dohodnutý, doručí preukázateľným spôsobom prenajímateľovi návrh novej nájomnej zmluvy, a ak prenajímateľ do dvoch mesiacov odo dňa doručenia návrhu neodmietne tento návrh nájomnej zmluvy z niektorého z dôvodov uvedených v odseku 2 alebo z dôvodu, že navrhnutá výška nájomného nie je v obvyklej výške, vznikne nájomný vzťah za podmienok uvedených v návrhu zmluvy.“*

44. V čase rozhodovania ústavného súdu po novelách zákonom č. 2/2019 Z. z. a zákonom č. 151/2021 Z. z. bol obsah pôvodného § 13 ods. 3 zákona o NPP presunutý do § 13 ods. 2 zákona o NPP a znie: *„Ak nájomca najskôr rok a najneskôr dva mesiace pred uplynutím času, na ktorý je nájom dohodnutý, preukázateľne doručil prenajímateľovi návrh novej nájomnej zmluvy a prenajímateľ do uplynutia času, na ktorý bol nájom dohodnutý, tento návrh neodmietol*

alebo neoznámil nájomcovi, že uzavrel nájomnú zmluvu s inou osobou, predpokladá sa, že uplynutím času, na ktorý bol nájom dohodnutý, vznikol medzi nimi nájomný vzťah na neurčitý čas, ktorý možno vypovedať k 1. novembru s výpovednou lehotou jeden rok; § 12 ods. 4 druhá až štvrtá veta sa použijú primerane.“

45. Aj pri tomto ustanovení vyplýva z porovnania textu, že podstata normy a jej črty namietané navrhovateľmi ostali nezmenené. V aktuálnej podobe normy sa detailnejšie upravil obsah nájomného vzťahu. Ústavný súd konštatuje, že aktuálnu normu obsiahnutú v § 13 ods. 2 zákona o NPP môže preskúmať. Ústavný súd v uvedenom smere upravil záhlavie nálezu.

IV.
Posúdenie dôvodnosti návrhu

46. Ústavný súd po oboznámení sa s návrhom navrhovateľov a stanoviskom vedľajšieho účastníka dospel k nasledovným záverom. Ústavný súd rozumie, že preskúmavaná právna úprava umožňujúca užívanie cudzej veci (pôdy) aj bez vedomia vlastníka vzbudila v navrhovateľoch obavy, ktoré ich viedli k tomu, aby iniciovali prieskum v konaní o súlade právnych predpisov. Vzhľadom na význam ústavnej ochrany vlastníckeho práva a náš historický vývoj (PL. ÚS 19/09) posudzuje ústavný súd zásahy do vlastníckeho práva konštantne podozrievavo. Konanie o súlade umožňuje dôkladne preskúmať všetky detaily a súvislosti predmetnej právnej úpravy.

IV.1. K námietke nesúladu namietaných ustanovení s čl. 20 ods. 4 a 5 ústavy:

47. 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 prerokúvanej veci tak nejde o nútené obmedzenie vlastníctva. V náleze PL. ÚS 23/06 k tomu ústavný súd uviedol *„Označený článok ústavy sa týka nielen takéhoto úplného vyvlastnenia, ale tiež núteného obmedzenia vlastníckeho práva. Klasicky ide o formálne vyvlastnenie len určitého komponentu vlastníckeho práva k veci (napr. vecné bremeno). V minulosti sa tento druh núteného obmedzenia vlastníckeho práva označoval aj ako čiastočné vyvlastnenie (Knapp, V. a kol.: Občanské právo hmotné. Sv. I., Codex: Praha 1997, s. 215).“* 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.

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

IV.2. K námietke nesúladu namietaných ustanovení s čl. 20 ods. 1 ústavy:

49. 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:

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

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

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

(4) 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).

50. 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 štrukturálnej preferencie určitého typu vlastníka, tak ako boli hierarchizovaní v dobe neslobody (čl. 7 Ústavy ČSSR, č. 100/1960 Zb.). Preskúmavané normy podľa názoru ústavného súdu takouto štrukturálnou preferenciou nie sú. Sú úpravou špecifík vlastníctva určitého typu vecí (poľnohospodárskej pôdy a jej nájmu), ktorej ústavnosť posúdi ústavný súd.

51. Navrhovatelia v podstate tvrdia, že tradičné civilistické štandardy sú konkretizáciou ústavnej ochrany majetku podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a upustenie od nich je jej porušením. Ústavný súd preto preskúmal, či takéto modifikácie sú vyvážené verejným záujmom na riadnom hospodárení s pôdou.

52. Zákonodarca vyvážil preskúmavanými 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 (PL. ÚS 95/2011 - ústavnosť tajnej voľby, bod 28; PL. ÚS 13/2012 - platy sestier, bod 80, PL. ÚS 11/2016 – ochrana spotrebiteľa a premlčanie *ex offo*, bod 26, PL. ÚS 10/2018 – zrušenie anesteziologických ambulancií), ale výlučne ústavnosť napadnutých noriem. 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.

53. 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*.

54. 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).

55. Napokon, súčasťou požiadaviek legality je pri vznikoch a zánikoch horizontálnych právnych vzťahov aj nutnosť, aby mal jednotlivec voči inému jednotlivcovi udržateľný právny titul na vstup do jeho právnej sféry, v predmetnej veci na užívanie vlastníctva (PL. 19/09 – diaľnice I).

56. 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 vlastník je subjektom, a nie len objektom právnej úpravy.

57. 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. Ústavnosť cieľa je umocnená čl. 44 ods. 4 a 5 ústavy. Podľa dôvodovej správy k ústavným zmenám týkajúcich sa ochrany pôdy (ústavný zákon č. 137/2017 Z. z.): *„... zakomponovanie ochrany pôdy do článku 44 Ústavy Slovenskej republiky vychádza z premisy,*

že pôdu nemožno vnímať len cez optiku vlastníctva alebo výrobných prostriedkov, ale je potrebné ju vnímať ako súčasť životného prostredia, ako jednu zo zložiek potrebných na zabezpečenie ekologickej rovnováhy.“ Podľa nálezu PL. ÚS 20/2014: *„... ochrana poľnohospodárskej pôdy a jej produkčného potenciálu je verejným záujmom, ktorého povaha legitimizuje štátne regulatívne zásahy do prostredia trhu s poľnohospodárskymi pozemkami. Poľnohospodárska pôda je súčasťou pozemkov, teda nehnuteľností, ktoré tvoria predmet vlastníckeho práva aj iných vecných práv a záväzkovo-právnych vzťahov. Z načrtnutých dvoch charakteristík logicky vyplýva potreba ústavne súladného skĺbenia požiadavky ochrany produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy (verejný záujem) a základného práva zaručeného čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky osôb, ktoré sú vlastníkmi poľnohospodárskych pozemkov.“*

58. Ústavný súd ďalej z hľadiska *testu vhodnosti a testu nevyhnutnosti* konštatuje, že vzhľadom na stav pozemkového vlastníctva v Slovenskej republike (porov. body 6 - 8) 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 (porov. nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 436/2022 Z. z., ktorým sa ustanovujú pravidlá poskytovania podpory v poľnohospodárstve formou priamych platieb; porov. tiež register LPIS).

59. *Tretí krok testu proporcionality,* t. j. vyvažovanie/pomerovanie základného práva a hodnoty cieľa, nemožno realizovať bez vysvetlenia vývoja a súvislosti právnych vzťahov k pôde.

Základným transformačným predpisom, ktorý premosťoval právne vzťahy k pôde medzi dobou neslobody a dobou obnovy vlastníckych práv, je stále účinný zákon o pôde. Tento zákon konštruoval zmenu právnej *ex lege* koncepcie tým spôsobom, že v § 22 k 24. júnu 1991 zrušil dovtedajšie tzv. užívacie práva k pôde a vytvoril nájomný vzťah medzi dovtedajšími užívateľmi (typicky poľnohospodárske družstvá) a vlastníkmi, ak sa nedohodli inak. V dôvodovej správe k zákonu o pôde sa uvádza, že *„... jde o velice závažné ustanovení, které má zajistit právní stav a řádné využívání půdy při zrušení dosavadních užívacích práv zemědělských a lesních organizací, vzniklých v době násilné kolektivizace venkova. Aby nedošlo k poškození ani vlastníků, z nichž velká část nebude mít možnost správy svých pozemků se okamžitě ujmout, ani zemědělských a lesních organizací a aby byla zajištěna nutná výživa lidu, navrhuje se, aby od účinnosti zákona byla uvedená užívací práva nahrazena nájemním vztahem vzniklým ze zákona; výše nájemného se stanoví dohodou vlastníka s uživatelem, pokud k ní nedojde, je upravena příslušnými předpisy o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a o náhradách za dočasné užívání pozemků. Současně se stanoví výpovědní lhůta stejná pro organizaci i pro vlastníky, kteří se budou chtít ujmout užívání svých pozemků, ačkoli o ně do účinnosti zákona nepožádají podle dosavadních předpisů, a zkrácená lhůta pro samostatně hospodařící rolníky, kteří budou na půdě hospodařit.“* (https://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocument?documentId=284798).

60. Nájomný vzťah bol v zákone o pôde vytvorený *ex lege*, pretože bolo technicky nemožné, aby sa tieto zmluvy dojednávali individuálne. Z uvedeného vyplýva, že jedným aktom došlo ku konkrétnemu dňu k vzniku množstva nájomných zmlúv, ktoré môžu byť dodnes titulom nájomcov k pôde. Zároveň táto právna úprava svedčí o tom, že konštrukcia nájomných zmlúv zo zákona má u nás dlhoročné trvanie/tradíciu a bola základom neľahkého hľadania koncepčného riešenia vzťahu k pôde, resp. reštitučného, teda aj privatizačného procesu. Zákon o NPP mal upraviť všeobecné špecifiká árendy, ale aj špecifiká týkajúce sa tranzície a vyplniť tak legislatívny priestor medzi zákonom o pôde a Občianskym zákonníkom. *V treťom kroku princípu proporcionality* je po vysvetlení vývoja a kontextu potrebné posúdiť, či má prevládnuť ochrana vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy, alebo je vlastnícke právo vlastníka pôdy vyvážené s pozíciou nájomníka a súvisiacimi verejnými záujmami. Z hľadiska ochrany vlastníctva je z izolovaného pohľadu stále znepokojujúce, že je užívaná bez súhlasu vlastníka, ktorý však často o svojom vlastníctve nemá vedomosť.

61. V úvode pomeriavania je dôležité uviesť, že predmet vlastníctva - obrábaná pôda, nie je nijakým nezvratným spôsobom zmenený. Naopak, nájomník je povinný zaobchádzať s ňou

v súlade s predpismi na ochranu pôdy (zákon č. 220/2004 Z. z.). Ide o odlišnú situáciu v porovnaní s nálezom PL. ÚS 19/09 (diaľnice I), v ktorej ústavný súd považoval za ústavne nesúladný právny stav, ktorý umožňoval *nezvratnú* výstavbu na pozemku bez riadneho právneho titulu. Vlastník pôdy sa kedykoľvek môže prihlásiť ku svojej pôde a kontrahovať s nájomcom *(... vlastník uzatvorenie nájomnej zmluvy do dvoch mesiacov odo dňa doručenia návrhu neodmietol alebo nevyzval užívateľa pozemku na jeho vrátenie a prevzatie alebo neuzatvoril nájomnú zmluvu s inou osobou, ako je oprávnený užívateľ pozemku*-§ 12 ods. 4 zákona o NPP).

62. Napriek, takpovediac, „pasivite“ vlastníka ostáva aj nájomná zmluva vzniknutá *ex lege* bez výslovného súhlasu vlastníka odplatnou zmluvou, čo je relevantné zvlášť z hľadiska štrasburských kritérií vyslovených v rozhodnutí Urbárska obec Trenčianske Biskupice proti Slovenskej republike, sťažnosť č. 74258, rozsudok z 27. novembra 2007.

63. Ústavný súd už posudzoval súlad vzniku nájomného vzťahu *ex lege* s ústavnou ochranou vlastníctva v náleze PL. ÚS 17/00 týkajúceho sa zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim v znení neskorších predpisov. Podľa § 3 ods. 1 tohto zákona: *„ak medzi vlastníkom a užívateľom nebola uzavretá nájomná zmluva podľa osobitného predpisu, vznikne medzi nimi dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona nájomný vzťah.“* V dotknutom náleze ústavný súd konštatoval, že vzhľadom na dočasný charakter nájmu ho možno akceptovať z hľadiska čl. 20 ods. 1 ústavy. Ústavný súd uviedol, že zabezpečenie právnej istoty užívateľov pozemkov v zriadených záhradkových osadách, ako aj vytvorenie predpokladu na uskutočnenie jedného z konaní o pozemkových úpravách, ktorých cieľom je usporiadanie pozemkov a majetku pre účely ich optimálneho využívania, a so zohľadnením požiadaviek ochrany a tvorby krajiny a životného prostredia možno považovať za legitímne dôvody verejného záujmu.

64. Individuálne účinky zákona č. 64/1997 Z. z. boli neskôr predmetom konania pred štrasburským súdom. Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) rozhodol, že aplikáciou zákona došlo k porušeniu práva na pokojné užívanie majetku. Z rozsudku Urbárska obec Trenčianske Biskupice proti Slovenskej republike vyplýva, že ESĽP akceptoval „povinný nájom“ – *compulsory letting* (bod 140), avšak dôvodom porušenia čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd bola príliš nízka zákonná výška nájmu, ktorá znevýhodňovala vlastníkov záhradkárskej pôdy (bod 144; porov. tiež Lindheim a ostatní v. Nórsko, sťažnosť č. 13221/08, rozsudok z 12. 6. 2012).

65. Namietané ustanovenia sú jednými z najexponovanejších zo zákona o pôde, o čom svedčia aj námietky počas legislatívneho procesu *[LP/2021/79 Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov* (tlač 393) - https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2021/79]. Vzťah medzi prenajímateľmi a nájomcami je problematický z hľadiska postavenia obidvoch zmluvných strán: (i) u prenajímateľov je problematická ich dostupnosť, napríklad aktuálnosť adresy v katastri nehnuteľností, (ii) u nájomcov je koncepčným problémom, komu vlastne umožniť, aby sa uchádzal o zmluvu, ktorá bude pravdepodobne uzavretá zo zákona. Ak ide o subjekt, ktorý má k pôde titul, tak je otázkou, prečo by ho mal transformovať na nájomný vzťah. Na druhej strane ak k pôde nemá titul, tak vzniká obava, aby zákon nepodporoval akési agresívne zaberanie pôdy, pričom by zároveň bolo rozumné umožniť aktívnemu hospodárovi, aby si zabezpečil riadny titul pre rozvoj svojej činnosti.

66. Napadnutá aktuálna právna úprava § 12 ods. 4 zákona o NPP je výsledkom legislatívneho vývoja, ktorý smeroval k precizácii úpravy a zvyšovaniu úrovne ochrany zvlášť vlastníka. Zmeny sa dotkli v prvom rade vymedzenia *subjektu*, ktorý sa môže stať nájomcom poľnohospodárskej pôdy. V čase podania návrhu bol takýmto subjektom *„užívateľ, ktorý pozemok užíva bez nájomnej zmluvy“*. Predchádzajúca právna úprava, tak ako bolo uvedené, prirodzene, vzbudzovala výkladové otázky.

67. Po novele zákonom č. 151/2021 Z. z. (pozmeňovací návrh) sa subjekt zúžil na *„oprávneného užívateľa, ktorý pozemok užíva podľa § 22 ods. 2 zákona o pôde“*. Došlo tak k previazaniu pôvodného *ex lege* nájmu podľa zákona o pôde s novým *ex lege* nájmom podľa zákona o NPP. Ústavný súd konštatuje, že z hľadiska ústavnosti je takto vymedzený subjekt zaiste

bezpečnejší, ale zároveň už ide o priestor koncepčného riešenia vzťahov k pôde, ktorý určuje demokratický zákonodarca (ústavný súd upozorňuje, že sa nijak nevyjadruje k ústavnosti vymedzenia subjektu pred novelou).

68. Ustanovenie § 12 ods. 4 zákona o NPP obsahuje komponenty, ktoré chránia vlastníka a ich lehoty sú nastavené na produkčný cyklus pôdy:

(i) Oprávnený užívateľ je povinný vlastníkovi preukázateľne navrhnúť uzatvorenie nájomnej zmluvy, a to zaslaním na adresu uvedenú v katastri nehnuteľností. Ako uvádza vláda, vlastník je povinný aktualizovať údaje v katastri (bod 35).

(ii) Pri návrhu uzatvorenia nájomnej zmluvy je oprávnený užívateľ povinný poučiť vlastníka o forme a spôsobe odmietnutia návrhu a upozorniť ho, že ak návrh neodmietne alebo nevyzve užívateľa pozemku na jeho vrátenie a prevzatie, vznikne nájomný vzťah na základe zákona.

(iii) Nájomný vzťah síce vzniká na neurčitý čas, ale možno ho vypovedať k 1. novembru s výpovednou lehotou jeden rok (nájom poľnohospodárskych pozemkov sa však vo všeobecnosti vyznačuje dlhodobosťou, pričom podľa zákona o NPP v zásade platí, že nájom pri prevádzke poľnohospodárskeho podniku má trvať minimálne dobu 5 rokov).

(iv) Pre účely zabezpečenia rovnováhy z hľadiska ústavného, ale aj civilistického je dôležité, že aj nájomný vzťah vzniknutý zo zákona je vzťahom odplatným, riadiacim sa tiež Občianskym zákonníkom. Aj nekontaktný vlastník má nárok na nájomné, ktoré mu nájomca môže zasielať na adresu. Niektorí nájomcovia ukladajú nekontaktným vlastníkom nájom do úschovy. Ak nájomné nemožno doručiť, vlastníkovi nárok ostáva a je vymáhateľný s tým, že jednotlivé splátky sa premlčujú v zákonnej trojročnej lehote.

(v) Pre ústavnú rovnováhu daného vzťahu je veľmi dôležitá výška nájmu. Zákon stanovuje v §10 ods. 1 výšku nájomného *najmenej 1* % z hodnoty poľnohospodárskej pôdy určenej podľa osobitného predpisu, ktorým je vyhláška Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky č. 38/2005 Z. z. z 21. januára 2005 o určení hodnoty pozemkov a porastov na nich na účely pozemkových úprav. Uvedená vyhláška obsahuje zložitý vzorec výpočtu ceny podľa polohy a bonity pôdy. Podľa praktických skúseností býva vyhlášková cena polovicou, resp. tretinou ceny trhovej. Takto určenú výška nájmu možno považovať za nesvojvoľnú s tým, že nie je zjavne podhodnotená. Možno dodať, že niektorí nájomcovia ponúkajú v návrhoch zmlúv sumu rovnakú, akú majú dohodnutú s kontaktnými vlastníkmi, pričom týmto návrhom sú viazaní aj v nájomných zmluvách vzniknutých *ex lege* (§ 10 ods. 1 zákona).

69. Na tomto mieste možno neutrálne na základe vývoja noviel uviesť, že zákonodarca má tendenciu postupne upevňovať ochranu vlastníctva. S ochranou vlastníctva, resp. angažovanosťou vlastníkov súvisí možnosť si jednoducho a bezplatne prostredníctvom systému ZBGIS overiť na internete svoje pozemkové vlastnícke pomery (https://zbgis.skgeodesy.sk).

70. Podporne ústavný súd môže zohľadniť aj výslovne civilistický pohľad na preskúmavané normy. Z hľadiska vzniku zmlúv *ex lege* možno uviesť, že v zahraničnej civilistike sa presadil názor, že prejav vôle nemôžeme vnímať psychologicky, teda ako prejav vnútornej vôle. Prejav vôle treba vnímať sociálne, teda tak, ako prejav vníma z vonkajšieho spoločnosť (https://www.researchgate.net/publication/362780761_Pravny_ukon_v_ere_internetu_veci). Z tohto pohľadu ak niekto nereaguje na návrh zmluvy v situácii, keď sa s ňou spája zo zákona vznik nájomného vzťahu, možno naozaj predpokladať, že s návrhom súhlasí, pretože tak sa toto jeho opomenutie javí navonok. Z tohto pohľadu by civilisticky striktne vzaté mohol takýto vznik nájmu obstáť.

71. Zároveň sa v civilistike prijíma teória gradácie súkromnej autonómie. Vznik „zmluvy“ zo zákona tak stále môže byť v súlade so zásadou súkromnej autonómie. Limitom je prípad, keď ani jasne prejavený nesúhlas so vznikom zmluvy nezabráni jej vzniku (Bydlinski, F.: Privatautonomie und Objektive Grundlagen Des Verpflichtenden Rechtsgeschäftes, 1967, s. 123; Radwanski, Z.: Teoria umów, 1977, s. 85).

72. 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 vlastníkovi 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 vlastník návrh odmietnuť iba v prípadoch, ak mal vlastník 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 vlastník nárok na obvyklú výšku nájmu.

73. Na základe tretieho kroku proporcionality nemožno považovať napadnuté normy, ktoré modifikujú civilistické štandardy (body 16-22) 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.

74. 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 reakciou na naliehavú spoločenskú potrebu regulovať zložitú situáciu právnych vzťahov k poľnohospodárskej pôde. Ústavný súd predpokladá, že *inštitút pozemkových úprav* 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 prerokúvanej veci uchopili argumentáciu striktne abstraktne, 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.

Poučenie: Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 1. marca 2023

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: 02 888 91 131, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.