



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 15/2018-14

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 14. novembra 2018 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej (sudkyňa spravodajkyňa) a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Miroslava Duriša, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Jany Laššákovej, Milana Ľalíka, Mojmíra Mamojku, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika prerokoval návrh skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade ustanovení § 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 s čl. 20 ods. 1, 4 a 5 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie.

2. Návrhu na pozastavenie účinnosti ustanovení § 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 **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 26. septembra 2018 doručený návrh skupiny 34 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania o súlade § 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 (ďalej len „zákon č. 504/2003 Z. z.“) s čl. 20 ods. 1, 4 a 5 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

2. Navrhovateľmi napadnutá legislatíva upravuje čiastkové otázky právnych vzťahov vznikajúcich v súvislosti s užívaním, resp. prenájmom pozemku na poľnohospodárske účely pri prevádzkovaní podniku.

3. Ustanovenie § 12 ods. 4 zákona č. 504/2003 Z. z. sa týka vzťahu medzi vlastníkom pozemku a jeho užívateľom v prípade, ak medzi nimi síce nebola uzavretá nájomná zmluva, avšak užívateľ preukáže, že uzavretie tejto zmluvy vlastníkovi navrhol. Pokiaľ vlastník takýto návrh do dvoch mesiacov od jeho doručenia neodmietol alebo nevyzval užívateľa na vrátenie pozemku, potom sa predpokladá, že uplynutím uvedenej lehoty dvoch mesiacov od doručenia návrhu medzi dotknutými subjektmi vznikol nájomný vzťah, a to na dobu neurčitú. To však platí iba v prípade, ak pri doručení návrhu užívateľ na tento následok vlastníka pozemku upozornil. Okrem toho nájomný vzťah uvedeným spôsobom nevznikne, pokiaľ už vlastník pozemku pred doručením návrhu uzavrel nájomnú zmluvu s inou osobou.

4. V ustanovení § 13 ods. 3 zákona č. 504/2003 Z. z. sa do istej miery podobným spôsobom upravuje vzťah medzi prenajímateľom (ústavný súd tu upozorňuje na skutočnosť, že nemusí ísť o vlastníka pozemku) a nájomcom pozemku pri skončení doby, na ktorú bol nájom dohodnutý. Platí, že pokiaľ doterajší nájomca v lehote najskôr rok a najneskôr dva mesiace pred uplynutím doby nájmu doručí preukázateľným spôsobom prenajímateľovi

návrh novej nájomnej zmluvy a ak prenajímateľ tento návrh do dvoch mesiacov odo dňa jeho doručenia neodmietne, vznikne nájomný vzťah za podmienok uvedených v zmluve. Prenajímateľ pritom môže návrh novej nájomnej zmluvy odmietnuť len zo zákonom ustanovených dôvodov, t. j. že pri skončení nájmu prenajímateľ podniká v poľnohospodárstve; alebo ak má byť novým nájomcom blízka osoba prenajímateľa alebo právnická osoba, ktorej je prenajímateľ členom alebo spoločníkom; alebo ak ide o pozemok, ktorý je podľa osobitného predpisu určený na iné ako poľnohospodárske účely; alebo ak došlo k prevodu alebo prechodu vlastníckeho práva k pozemku (k tomu pozri aj ustanovenie § 13 ods. 2 zákona č. 504/2003 Z. z.), resp. ak navrhnutá výška nájomného nie je v obvyklej výške.

5. Podľa navrhovateľov je opísaná právna úprava v rozpore s čl. 20 ods. 1 ústavy, v zmysle ktorého má vlastnícke právo všetkých vlastníkov rovnaký zákonný obsah a ochranu. V zmysle ich argumentácie totiž napadnuté zákonné ustanovenia vytvárajú bez legitímneho a ústavne udržateľného dôvodu dve kategórie vlastníkov toho istého druhu pozemkov, ktorých vlastnícke právo má odlišný zákonný obsah a ochranu. Prvou kategóriou sú vlastníci, ktorí na ponuku na uzavretie nájomnej zmluvy zareagovali (či už kladne alebo záporne), a druhou kategóriou sú vlastníci, ktorí na túto ponuku nereagovali. Na rozdiel od prvej skupiny vlastníkov má totiž podľa navrhovateľov dotknutá právna úprava upierať druhej skupine vlastníkov možnosť nájomnú zmluvu odmietnuť.

6. Navrhovatelia ďalej tvrdia, že predmetné zákonné normy nie sú v súlade ani s čl. 20 ods. 4 ústavy, podľa ktorého vlastnícke právo možno nútene obmedziť iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu. Ako už bolo uvedené, časť vlastníkov pozemkov podľa navrhovateľov v zmysle predmetných zákonných noriem stráca možnosť výberu subjektu, ktorému svoj majetok prenechá do nájmu (ústavný súd k tomu dodáva, že tu možno tiež uvažovať o strate možnosti rozhodnúť sa pozemok vôbec neprenajímať).

7. Uvedené obmedzenie vlastníkov obmedzuje vlastnícke práva majiteľov pozemkov, keďže súčasťou tohto práva je aj právo pozemok užívať (ius disponendi). Toto obmedzenie

však nie je podľa navrhovateľov vo verejnom záujme, keďže sa ním má sledovať len podpora podnikania užívateľov, resp. nájomcov dotknutých pozemkov. Ich záujmy ako podnikateľských subjektov však nemožno stotožňovať so záujmom verejnosti, keďže ide o podnikanie „ako každé iné“. Podľa navrhovateľov by to viedlo k „absurdnému precedensu, na základe ktorého by bolo možné záujem akejkoľvek obchodnej spoločnosti označiť za verejný záujem a legitimizovať ním obmedzovanie vlastníckych práv“.

8. Ako ďalší argument proti predmetnej právnej úprave navrhovateľa uvádzali, že táto úprava je v rozpore so zásadou civilného práva „kto mlčí, nemožno predpokladať, že súhlasí“ („qui tacet, consentire non videtur“), ktorá je zakotvená v § 44 Občianskeho zákonníka. Okrem toho je podľa nich napadnutá právna úprava nedostatočná aj v tom zmysle, že od užívateľa, resp. nájomcu výslovne nevyžaduje, aby svoje návrhy zasielal na aktuálnu adresu vlastníka, resp. prenajímateľa, ktorá nemusí byť totožná s adresou na liste vlastníctva.

9. Navrhovateľa napokon tiež namietali, že na základe sporných zákonných ustanovení dochádza k vzniku nájomných zmlúv, ktoré však nemajú písomnú formu a sú tak v priamom rozpore s ustanovením § 14 ods. 1 zákona č. 504/2003 Z. z., ktorý práve túto písomnú formu pri nájomných zmluvách vyžaduje. V dôsledku toho sú tieto zmluvy podľa navrhovateľov neplatné, čo vyplýva aj z ustanovenia § 40 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého ak právny úkon nebol urobený vo forme, ktorú vyžaduje zákon, je neplatný. Neplatnosť takýchto nájomných zmlúv navrhovateľa vyvodzovali *a contrario* aj z ustanovenia § 35 Občianskeho zákonníka, keďže v danom prípade vlastník, resp. nájomca neprejavuje ani len konkludentný súhlas s ich uzavretím.

10. Z dôvodov, pre ktoré má byť sporná právna úprava v rozpore s čl. 20 ods. 4 ústavy, je v zmysle návrhu na začatie konania aj v nesúlade s čl. 20 ods. 5 ústavy, podľa ktorého iné zásahy do vlastníckeho práva možno dovoliť len vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných, a to za podmienok ustanovených zákonom.

II.

11. Podľa čl. 124 ústavy je ústavný súd nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

12. Ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy].

13. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy je na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov legitimovaná najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

14. Podľa čl. 131 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o návrhoch podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy v pléne. Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.

15. Uvedená ústavná úprava je v zmysle čl. 140 ústavy ďalej upravená v zákone Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Podľa § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až g) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania. V zmysle § 18 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde začne ústavný súd konanie, ak návrh podá najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

16. Podľa § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania sa ústavnému súdu podáva písomne. Návrh musí obsahovať, akej veci sa týka, kto ho podáva, prípadne proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha,

odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy. Návrh musí podpísať navrhovateľ (navrhovatelia) alebo jeho (ich) zástupca.

17. Podľa § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov musí okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 obsahovať aj

a) označenie predpisu, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily sa namieta, s vyjadrením, či navrhovateľ napáda predpis v celom rozsahu alebo v jeho časti, prípadne v jednotlivom ustanovení,

b) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie alebo označenie medzinárodnej zmluvy, jej časti, alebo jednotlivého ustanovenia, s ktorým napadnutý predpis nie je v súlade.

18. Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania.

19. Ústavný súd návrh predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a dospel k záveru, že návrh skupiny poslancov obsahuje všetky zákonom ustanovené náležitosti uvedené v § 20 a § 37 zákona o ústavnom súde. Z návrhu je predovšetkým zrejmé, že navrhovatelia považujú za ústavne nesúladné obmedzenie práv vlastníkov, resp. prenajímateľov pozemkov pre poľnohospodárske účely, ktoré spočíva v ich povinnosti v stanovených prípadoch reagovať na návrh nájomnej zmluvy, a to pod následkom vzniku nájomného vzťahu. Pokiaľ ide o ustanovenie § 13 ods. 3 zákona č. 504/2003 Z. z., je toto obmedzenie zvýraznené tým, že návrh na uzavretie zmluvy možno odmietnuť len zo zákonom taxatívne uvedených

dôvodov, ktoré v zásade smerujú k tomu, aby sa zabezpečila kontinuita prenájmu pozemku na poľnohospodárske účely pri prevádzkovaní podniku.

20. Vzhľadom na tieto skutočnosti ústavný súd podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde prijal predmetný návrh na ďalšie konanie, v ktorom posúdi ústavnosť už uvedeného obmedzenia a podrobnejšie odpovie na jednotlivé argumenty navrhovateľov týkajúce sa spornej právnej úpravy.

III.

21. Navrhovatelia s návrhom na začatie konania spojili aj návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých zákonných ustanovení, a to podľa § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde, tento svoj návrh však bližšie nezdôvodnili. Ústavnému súdu pritom neunikla ich argumentácia v poslednom odseku časti II.2.8 ich návrhu, v zmysle ktorej by sa v prípade ústavnej súladnosti dotknutých právnych predpisov vytvoril priestor, aby *„zákonodarca v budúcnosti mohol zasiahnuť do majetkových práv občanov aj závažnejším spôsobom, resp. v závažnejších oblastiach, než je oblasť prenájmu poľnohospodárskej pôdy“*. Vzhľadom na tieto úvahy možno uzavrieť, že ani samotní navrhovatelia zrejme nepovažujú dôsledky dotknutej legislatívy za mimoriadne závažné, o čom napokon môže svedčiť aj nedostatok odôvodnenia návrhu na pozastavenie účinnosti dotknutých právnych predpisov.

22. Podľa § 38 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže rozhodnúť o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení aj na návrh účastníka konania. Návrh na pozastavenie účinnosti musí obsahovať konkretizáciu a spôsob ohrozenia základných práv alebo slobôd alebo skutočnosti, ktoré preukazujú, že hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. O tomto návrhu rozhodne ústavný súd bez zbytočného odkladu.

23. Ústavný súd pripomína svoju ustálenú judikatúru, v zmysle ktorej k uplatneniu svojej právomoci pozastaviť účinnosť právnych predpisov pristupuje len v dostatočne odôvodnených prípadoch a pritom celkom výnimočne, t. j. keď sú spôsob ohrozenia

označených základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku v návrhu dostatočne konkretizované, pričom z okolností prípadu zjavne vyplýva, že ide o tvrdenie navrhovateľov, ktoré možno považovať za preukázané, a teda opodstatnené (pozri PL. ÚS 13/09).

24. Ako však už bolo uvedené, navrhovatelia návrh na pozastavenie účinnosti právnych predpisov nijako neodôvodnili, pričom ani z argumentov uvádzaných vo veci samej nie je možné vyvodiť, že by v danom prípade existovali výnimočné a naliehavé okolnosti odôvodňujúce takéto rozhodnutie. Sporná právna úprava síce obmedzuje práva vlastníkov a prenajímateľov pozemkov, v princípe však predpokladá, že sa k tomuto obmedzeniu môžu vyjadriť, a tak aj predísť následku predpokladanému právnou úpravou. Avšak aj v prípade, ak by k následku predpokladanému dotknutými právnymi predpismi došlo, vlastníci, resp. prenajímatelia by vo vzniknutom nájomnom vzťahu mali naďalej všetky práva vyplývajúce z postavenia prenajímateľa vrátane práva na odplatu za užívanie predmetu nájmu. Tento následok pri absencii akýchkoľvek dôkazov o opaku nemožno považovať za bezprostredné ohrozenie základných práv, resp. hrozbu značnej škody alebo iného nenapraviteľného následku.

25. Na základe uvedeného preto ústavný súd návrhu na dočasné pozastavenie účinnosti právnych predpisov nevyhovel.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 14. novembra 2018