



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 20/2014-80

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 14. novembra 2018 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej 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 (sudca spravodajca) vo veci návrhu skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej Petrom Muránskym, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 prvou vetou v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 20 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a návrhu skupiny 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom Mgr. Andrejom Gunárom, advokátska kancelária, Panenská 6, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení

neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 1, 2 a 4, čl. 35 ods. 1 a 2 a čl. 55 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia čl. I § 4, § 5 a § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov n i e s ú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a návrhu skupiny 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky 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 2. júla 2014 doručený návrh skupiny 40 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia I“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon č. 140/2014 Z. z.“) s čl. 1 ods. 1 prvou vetou v spojení s čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 20 ods. 1, 2 a 4 ústavy.

2. Súčasne bol ústavnému súdu 3. júla 2014 doručený návrh skupiny 33 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia II“; spolu s navrhovateľmi I aj „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy o súlade zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 1, 2 a 4, čl. 35 ods. 1 a 2 a čl. 55 ústavy.

3. Pri predbežnom prerokovaní návrhov na začatie konania ústavný súd dospel k záveru o splnení predpokladov na meritórne prerokovanie oboch vecí ustanovených

v ústave a 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“), a preto uznesením č. k. PL. ÚS 20/2014-21 zo 17. septembra 2014 oba návrhy na začatie konania spojil na spoločné konanie a prijal ich na ďalšie konanie. Nevyhovel návrhom na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu.

4. Citujúc z relevantnej dôvodovej správy k napadnutej právnej úprave navrhovateľa I identifikujú, že *„cieľom zákonodarcu bolo dosiahnuť ochranu poľnohospodárskej pôdy pred poškodením a neodôvodneným znižovaním jej výmery, kvality a objemu. Nástroj, ktorý si zákonodarca zvolil, resp. použil na dosiahnutie tohto účelu je výrazné zúženie okruhu osôb, na ktoré môže vlastník poľnohospodárskeho pozemku tento svoj pozemok previesť.*

Avšak k tomu, aby nedochádzalo k znižovaniu výmery poľnohospodárskej pôdy stačí sprísniť a upraviť pravidlá pre vynímanie poľnohospodárskej pôdy z poľnohospodárskeho pôdneho fondu a jej prekvalifikovanie na iný druh pozemku, a v tej súvislosti aj pravidlá postupu príslušných orgánov štátnej správy... Absolútne teda v danom prípade absentuje princíp proporcionality...“.

5. Navrhovateľa I zdôrazňujú, že *„prostriedky, ktoré zákonodarca použil v Zákone presahujú ním stanovený cieľ a spôsobujú neprimeraný zásah do vlastníckeho práva. A podľa názoru navrhovateľa ani negarantujú dosiahnutie stanoveného cieľa, nakoľko nikde v Zákone nie je ničím zaručené, že keď osoba splňajúca zákonom stanovené predpoklady nadobudne poľnohospodársku pôdu, že ju bude aj využívať na poľnohospodársku výrobu... Tým je v celej šírke porušený princíp proporcionality... Takýto postup zákonodarcu je nezlučiteľný s princípmi právneho štátu... a súčasne je v nesúlade s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 20 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.“.*

6. V metodike trojkrovového testu proporcionality navrhovateľa I vidia problém v splnení kritéria vhodnosti, kritéria nevyhnutnosti, ale aj kritéria primeranosti v užšom slova zmysle (časť návrhu v bode V). Vo vzťahu k čl. 20 ods. 4 ústavy navrhovateľa I

kritizujú, že „*dochádza k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva priamo zákonom*“, že zákonodarcom definovaný verejný záujem na prijatí napadnutej právnej úpravy „*je všeobecný, vágny, nerešpektuje rovnováhu verejného a súkromného záujmu, a v žiadnom prípade nezodpovedá princípu proporcionality z hľadiska nevyhnutnosti takéhoto zásahu do vlastníckeho práva*“, že zákon, ktorý navrhujú preskúmať v konaní o súlade právnych predpisov, nespĺňa ani kritérium nevyhnutnosti, keďže je neproporcionálny, a že prípadná odplatnosť prevodu vlastníckeho práva k dotknutým pozemkom za splnenia ostatných zákonných podmienok nemôže nahradiť požiadavku primeranej náhrady za nútené obmedzenie vlastníckeho práva.

7. Navrhovatelia I ďalej rekapitulujú okruh subjektov, na ktoré podľa namietanej právnej úpravy možno previesť vlastnícke právo k poľnohospodárskym pozemkom, a tvrdia, že *«práve z vymedzenia okruhu osôb, na ktoré môže vlastník previesť svoju poľnohospodársku pôdu a z uprednostňovania niektorých osôb možno vyvodiť záver, že Zákon môže byť použitý na dosiahnutie úplne iného účelu, ako je zákonodarcom deklarovaný účel a to na „uľahčenie nadobúdania“ pôdy „úzkou skupinou“ subjektov pôsobiacich na trhu s pôdou bez toho, aby museli súťažiť v prirodzenom trhovom prostredí, keďže Zákon v ust. § 4 ods. 1, písm. a) umožňuje bez použitia postupu podľa odsekov 3 až 10 a podľa § 5 a 6 (teda priamo bez zverejňovania ponuky prevádzajúcim) previesť poľnohospodársky pozemok do vlastníctva osobe, ktorá vykonáva poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku v obci, v ktorej sa poľnohospodársky pozemok nachádza. A v § 4 ods. 5 uprednostňuje ponuku toho záujemcu, ktorý má sídlo alebo trvalý pobyt v obci, kde je ponúkaný pozemok evidovaný pred ponukou záujemcu zo susednej obce; a ponuku záujemcu zo susednej obce pred ponukou záujemcu bez ohľadu na miesto podnikania.»*

8. Napadnutý koncept právnej úpravy bráni „*určitým osobám v možnosti nadobudnúť poľnohospodársky pozemok do svojho vlastníctva... čím je podľa nášho názoru daný aj nesúlad Zákona s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 20 ods. 1, 2, a 4 Ústavy Slovenskej republiky*“. Súčasne podľa navrhovateľov I „*nerieši*

mnohé základné problémy, ktoré môžu pri aplikácii zákona vzniknúť... čím u neho chýba aj potrebná úroveň presnosti.

Keďže celý Zákon... je založený na princípe obmedzovania základného práva vlastníť majetok... predstavuje podľa názoru navrhovateľa ako celok neprimeraný zásah do vlastníckeho práva tak ako to vyplýva z čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 20 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, pričom ide o zásah, ktorý je v priamom spojení s porušovaním princípov právneho štátu garantovaných čl. 1 ods. 1 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky. “.

9. Aj navrhovatelia II namietajú ústavne významnú neprimeranosť predmetnej právnej úpravy, pretože podľa ich názoru na dosiahnutie cieľov formulovaných v dôvodovej správe *„nie je vôbec potrebné vstupovať do sféry súkromného práva – ako to schválený zákon robí a už vôbec nie do oblasti základných práv a slobôd, resp. do ich obmedzovania“.* Navyše, právna úprava podľa navrhovateľov II *«umožní, že k poľnohospodárskym pozemkom sa ľahko dostanú hlavne väčšie poľnohospodárske firmy... pôsobiace v danej obci, kde sa poľnohospodárske pozemky vlastníkov, ktorí prejavia záujem ich predať, nachádzajú. Zákon v § 4 ods. 5 totiž priamo stanovuje prednosť ponúk založenú na mieste, kde má potenciálny kupujúci pobyt alebo sídlo... Ak teda nadobúdateľ ponúkne cenu, ktorú je predávajúci ochotný akceptovať a zároveň je z danej obce, má neprimeranú výhodu pred inou ponukou subjektu, ktorý má trvalé bydlisko alebo sídlo na inom mieste v Slovenskej republike. Dochádza tak k stavu, keď zákon zaručuje miestnym poľnohospodárskym firmám, pri určitom ekonomickom postavení, „právo“ skúpiť pozemky bez toho, aby boli vystavení priamej trhovej súťaži na otvorenom trhu. Pri kupovaní rôznych výrobných prostriedkov, a pôda nie je výnimkou, sa prihliada aj na iné skutočnosti, ako je len výška kúpnej ceny. Zákon to však vo svojich ustanoveniach nepripúšťa a pokiaľ je ponuka ceny miestneho záujemcu rovnako vysoká ako ponuka iného (podľa miesta podnikania) záujemcu, má miestny automaticky prednosť.*

Toto obmedzenie má potenciál byť zneužitú na úplne iný účel, než bol zamýšľaný – a to ekonomicky posilniť miestnych (spravidla väčších) podnikateľov v poľnohospodárstve a vylúčiť trhovú konkurenciu...

...

Ak však nebude záujemca, ktorý by splňal podmienky miestnej prednosti, môže prevádzajúci... predat' pozemok aj podnikateľovi v poľnohospodárstve z iného miesta republiky, avšak za cenu, ktorá bola zverejnená v ponuke – prečo nie aj za inú cenu a len v lehote do 6 mesiacov odo dňa oficiálneho zverejnenia ponuky? Toto obmedzenie považujeme takisto za neprimerané sledovanému cieľu.».

10. K ústavným požiadavkám rovnosti a zákazu nedovolenej diskriminácie vo väzbe na základné právo vlastniť majetok (čl. 20 ods. 1 ústavy) a základné právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť (čl. 35 ods. 1 ústavy) navrhovatelia II formulujú názor, podľa ktorého „nemôže byť zvýhodňovaný niekto preto, že je podnikateľ, dokonca podnikateľ v určitom konkrétnom sektore. Prečo nemôže poľnohospodársky pozemok nadobudnúť aj nepodnikateľ, ktorý ho zmluvne prenajme a samotný pozemok je využívaný na poľnohospodárske účely a ani sa neznižuje jeho výmera?

Nemôže byť niekto zvýhodňovaný len preto, že je podnikateľ v tomto sektore už viac ako 3 roky – prečo je ten, čo v danom sektore podniká len dva a pol roka, horší? Opäť, aký je kvalitatívny rozdiel vo vzťahu k deklaroványm cieľom zákona medzi takýmito podnikateľmi?

Nemôže byť niekto zvýhodňovaný na základe toho, ako dlho má na území SR trvalý pobyt, resp. ako dlho je to registrované jeho sídlo. Z hľadiska ochrany a nezmenšovania výmery poľnohospodárskej pôdy, aký je rozdiel medzi tým, či je jej vlastník s trvalým pobytom (alebo sídlom) u nás 10 rokov, 9 rokov alebo 3 roky? A prečo má mať subjekt z tej istej obce výhody oproti porovnateľným subjektom sídliacim v inej obci?

Okrem toho... zákon upravuje požiadavku, ktorú musí osoba splniť, aby mohla nadobudnúť poľnohospodársky pozemok v podobe praxe v poľnohospodárskej výrobe v dĺžke minimálne tri roky v danej obci. Splnenie tejto podmienky má byť osvedčované príslušným orgánom štátnej správy (§ 6 zákona). V súvislosti s touto podmienkou a procesom osvedčovania jej splnenia upozorňujeme na súvisiacu judikatúru Súdneho dvora Európskej únie, napr. rozsudky vo veciach C-370/05 Uwe Kay Festersen, C-452/01 Margarethe Ospelt a Schlössle Weissenberg Familienstiftung, C-302/97 Klaus Konle proti Republik Österreich. V zmysle uvedenej judikatúry možno totiž podmienku nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskej pôdy považovať za takú, ktorá predstavuje

obmedzenie pohybu kapitálu. Z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie vyplýva, že takéto opatrenie možno pripustiť, pokiaľ sleduje cieľ všeobecného záujmu, uplatňuje sa nediskriminačným spôsobom a zachováva zásadu proporcionality... Z hľadiska týchto troch kritérií je potrebné posudzovať prípustnosť vyššie uvedenej podmienky nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskej pôdy. Máme za to, že tieto podmienky splnené nie sú...“.

11. Navrhovatelia II namietajú nerovnakosť obsahu vlastníckeho práva vytvorenú namietanou právnou úpravou, lebo „*vlastník môže predat' pozemok len presne stanoveným osobám, dokonca v presne stanovenej postupnosti a v stanovenej lehote, čo však obmedzuje maximalizáciu jeho zisku (a teda výkon vlastníckeho práva). Navyše, v prípade, že (teoreticky) predávajúci nenájde kupujúceho, ktorý splňa zákonné podmienky., nemôže takýto svoj pozemok predat'. Napriek tomu, že ho zákon obmedzuje, nedáva mu žiadnu možnosť v takomto prípade uplatniť právo predaja svojho majetku inak – napríklad tým, že by pozemok od takéhoto vlastníka kúpil povinne štát, obce a pod. Neplatí tu teda, že vlastnícke právo má u každého vlastníka rovnaký obsah a požíva rovnakú ochranu.“.*

12. S poukazom na obsah dôvodovej správy k napadnutému zákonu navrhovatelia II uvádzajú, že „*zákonodarca vo svojej argumentácii odvodzuje zásah do vlastníckeho práva... tým, že ide o poľnohospodársku pôdu (pozemky). To však samo o sebe nestačí; na tak výrazné obmedzenie vlastníckeho práva a iných práv garantovaných v tejto spojitosti ústavou je samotný fakt, že ide o poľnohospodársku pôdu, málo. Samotný zákonodarca ako keby tušil, že to nestačí a ním deklarovaná ústavná konformita je viac jeho želanie ako realita. Následne sa zamotáva do podmienok čl. 20 ods. 4, avšak ani odtiaľ nenašiel uspokojivé východisko. Samotná existencia poľnohospodárskych pozemkov nemôže byť automatickým dôvodom, že sa takáto právna úprava (zákon) vyhlási za verejný záujem. Verejným záujmom môže byť deklarovaný záujem na nezmenšovaní výmery týchto pozemkov. Avšak... nezmenšovanie výmery poľnohospodárskych pozemkov nezávisí od osoby vlastníka, ale od konania príslušných orgánov štátnej správy a pravidiel upravujúcich vynímanie poľnohospodárskych pozemkov z poľnohospodárskeho pôdneho fondu. Týmto sa však zákonodarca v zákone vôbec nezaoberá a zákon tak nespĺňa kritérium verejného záujmu.“.*

13. K namietanému nesúladu s čl. 55 ústavy navrhovateľa II argumentujú, že táto má „výrazný potenciál ochromiť, až úplne paralyzovať trh s poľnohospodárskymi pozemkami. Následne je možné, aby sa k poľnohospodárskym pozemkom dostávali miestne silné firmy, ktoré môžu mať potenciál neskôr vytláčať, až úplne eliminovať konkurenciu, ktorá bude tlačaná predat' svoje pozemky práve týmto subjektom, bez toho, aby sa mohla slobodne rozhodnúť inak. Takéto právne prostredie, ktoré toto umožní, však nemožno považovať za podporu či ochranu hospodárskej súťaže. Naopak, napadnuté ustanovenia zákona svojimi následkami spôsobia najskôr priame obmedzenie hospodárskej súťaže na trhu s poľnohospodárskymi pozemkami, následne majú potenciál postupne obmedzovať hospodársku súťaž v samotnom agrosektore.“.

14. Ústavný súd 20. októbra 2014 požiadal podľa § 39 ods. 1 zákona o ústavnom súde Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) o stanovisko k návrhu.

15. Národná rada vo svojom stanovisku č. PREDS-972/2014 doručenom ústavnému súdu 30. januára 2015 pripomína, že v prípade posudzovaného zákona «nejde o vyvlastnenie ani obmedzenie vlastníckeho práva, ako to uvádzajú navrhovatelia vo svojej argumentácii, ale ide len o určenie formálnych podmienok pri určitom spôsobe nakladania s vlastným majetkom, konkrétne s poľnohospodárskou pôdou. Takéto obmedzenia sú v právnom poriadku úplne samozrejmé a môžeme rozlíšiť v podstate dva základné stupne úpravy, a to všeobecnú a špeciálnu. Za všeobecnú úpravu je možné považovať úpravu nadobúdania vlastníctva, ktorá je určená v základných normách občianskeho práva ako Občiansky zákonník, ktorý upravuje náležitosti kúpnej zmluvy a pod. alebo Obchodný zákonník. Sem je možné zaradiť aj osobitnú úpravu obsiahnutú v zákone... č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností... alebo aj zákon č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov... Všetky tieto právne predpisy určujú podmienky pri nakladaní s vlastným majetkom a sledujú určitý cieľ, spočívajúci hlavne v právnej istote pri usporiadaní vlastníckych vzťahov. Ďalej sa v právnom poriadku vyskytujú aj také právne normy, ktoré „obmedzujú“ vlastníka pri nakladaní s vlastným majetkom a potencionálneho vlastníka prísnejšie. Ako príklad je možné uviesť zákon č. 190/2003 Z. z. o zbraniach a streľive... Uvedený predpis analogicky upravuje okrem všeobecných podmienok aj ďalšie

podmienky pre vlastníka zbrane pri jeho predaji, ako aj pre záujemcu o kúpu zbrane. Základnou podmienkou je zbrojný preukaz, ktorým musí disponovať ako vlastník zbrane, ako aj záujemca o kúpu zbrane. Je možné vidieť zjavnú analógiu s napadnutým predpisom, keď zákon o zbraniach a strelive „obmedzuje“ vlastníka zbrane tým, že určuje komu ju môže predať (pod hrozbou pokuty), ako aj záujemcu o zbraň, ktorý musí spĺňať podmienku vlastníctva zbrojného preukazu. Obdobné obmedzenia vlastníckeho práva obsahuje rad ďalších predpisov, napríklad zákon č. 390/2011 Z. z. o obchodovaní s výrobkami obranného priemyslu..., ktorý napríklad stanovuje u fyzickej osoby minimálny vek, bezúhonnosť, trvalý pobyt na území Slovenskej republiky či dokonca výšku základného imania. Len pri splnení všetkých zákonom určených podmienok môže takáto osoba obchodovať (de facto vlastniť) s výrobkami obranného priemyslu. V prípade výroby zbraní ako jedného zo spôsobov nadobudnutia vlastníctva, zákon ustanovuje dvojročnú prax pre výkon takejto činnosti (zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní). Živnostenský zákon obsahuje aj v prípade iných živností ako podmienku na udelenie živnostenského oprávnenia viacročnú prax. V týchto prípadoch sa potom vynára obdobná otázka navrhovateľa II, že prečo je ten, kto má kratšiu prax horší. Uvedenú pochybnosť vyjadruje navrhovateľ II v súvislosti s porušením čl. 35 ods. 1 ústavy... ».

16. Národná rada však v tejto súvislosti poukazuje na čl. 35 ods. 2 ústavy a zdôrazňuje, že «na základe uvedeného ustanovenia môže zákonodarca podmieniť výkon určitých povolání podmienkami, ktoré ustanoví v zákone. Tieto podmienky nemôže stanoviť svojvoľne a neobmedzene, ale len v rámci ústavnosti a zároveň nimi musí sledovať určitý cieľ, respektíve konkrétny záujem. V prípade stanovenia podmienok na výkon určitých živností, alebo podnikania so zbraňami, či iným nebezpečným tovarom, je tento záujem identifikovateľný pomerne jednoznačne, a to v snahe dosiahnuť bezpečnosť pri nakladaní s potencionálne nebezpečnými komoditami tak, aby nedošlo k ohrozeniu života a zdravia obyvateľstva prípadne škodám na majetku. Tento záujem je hodnotovo na vyššom stupienku ako „bezbrehé“ vlastníctvo danej komodity. Ide o záujem celej spoločnosti, teda o verejný záujem. Stanovenie jednotlivých podmienok pritom negarantuje absolútnu bezpečnosť, respektíve absolútne dosiahnutie stanoveného cieľa, ale len minimalizuje riziko, vytvára predpoklady a zvyšuje pravdepodobnosť dosiahnutia stanoveného cieľa, respektíve záujmu.

V prípade napadnutého zákona... verejný záujem na takejto právnej úprave nie je vyjadrený explicitne priamo v zákone, čo však nie je ani nutné, ale je implementovaný do jeho obsahu. Jedinou podmienkou je, aby bol tento záujem jednoznačne a jasne identifikovateľný... Verejný záujem v danom prípade je možné odvodiť od charakteru, samej podstaty komodity, ktorá je predmetom regulácie. Pôda ako jedinečný a neobnoviteľný (respektíve len veľmi ťažko a náklade) prírodný zdroj, ako osobitý výrobný prostriedok potrebný na zabezpečenie určitej miery potravinovej sebestačnosti krajiny, ktorú je možné v širšom význame chápať ako súčasť zvrchovanosti štátu, je preto chránený vo verejnom záujme spôsobom upraveným v napadnutom zákone. Navyše pôdu nemožno chápať len v úzkom zmysle ako výrobný prostriedok a jednu z komodít vlastníctva, ale aj ako jednu zo súčastí životného prostredia, ako jednu zo zložiek potrebných na zabezpečenie ekologickej rovnováhy. Uvedený zákon je preto potrebné chápať aj z pohľadu ochrany životného prostredia, ktorý je spolu s ostatnými zákonmi na ochranu životného prostredia plne kompatibilný s čl. 44 ods. 3 a 4 ústavy...

...

Sledovaný cieľ, verejný záujem stanovený zákonodarcom pri prijímaní napadnutého zákona je jasný a nie je spochybňovaný ani samotnými navrhovateľmi. Je potrebné opäť pripomenúť, že tento cieľ... je možné dosiahnuť len v súčinnosti viacerých právnych predpisov, pričom napadnutý zákon je len jedným z viacerých právnych predpisov slúžiacich na dosiahnutie stanoveného cieľa. Je laické sa domnievať, že ochrana poľnohospodárskej pôdy sa dá dosiahnuť len sprísnením legislatívy týkajúcej sa odňatia poľnohospodárskej pôdy a že jediným zodpovedným subjektom za znižovanie výmery poľnohospodárskej pôdy je štát, ktorý prostredníctvom obvodného pozemkového úradu de facto rozhoduje o odňatí pôdy, ako to uvádza navrhovateľ II. V tejto súvislosti poukazujeme, že o odňatí pôdy obvodný pozemkový úrad nerozhoduje svojvoľne, ale po splnení zákonom predpísaných podmienok má žiadateľ o odňatie pôdy na vydanie takéhoto rozhodnutia nárok. Napriek skutočnosti, že podmienky na odňatie pôdy určené v zákone č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy... sú relatívne prísne a náročné, neznamená to, že sú nesplniteľné pre vlastníka pozemku na ktorej sa nachádza poľnohospodárska pôda, vrátane zaplatenia často vysokého odvodu za odňatie. Z tohto dôvodu je irelevantné, aký subjekt vlastní takýto pozemok. V záujme ochrany

poľnohospodárskej pôdy je preto potrebné pristúpiť aj k iným formám ochrany poľnohospodárskej pôdy a nehľadiť na pôdu len cez prizmu výlučne ekonomického statku v súkromnom vlastníctve so snahou čo najefektívnejšieho speňaženia. Zákonodarca preto pristúpil k ochrane pôdy cez vzťah vlastníka k pôde, ktorý je definovaný práve výkonom poľnohospodárskej činnosti na danej pôde. Výkon poľnohospodárskej činnosti na pôde počas určitého obdobia (tri roky) je predpokladom na vytvorenie osobitého vzťahu vlastníka k pôde, ktorý je esenciálne a hodnotovo na inej kvalitatívnej úrovni, ako pri vlastníctve iných komodít alebo výrobných prostriedkov. Práve takýto vzťah je potom predpokladom (nie zárukou), že pôda nebude skupovaná len za účelom jej premeny na stavebný pozemok s cieľom získania zisku, ale na zachovanie jej primárneho účelu poľnohospodárskej výroby. Zákon však na druhej strane nijako neobmedzuje vlastníka poľnohospodárskej pôdy pri jej predaji, nakoľko za ňu obdrží takú sumu peňazí (kúpnu cenu), ktorú sám požaduje, pričom pre vlastníka je irelevantné „kto“ mu požadovanú kúpnu cenu zaplatí, či miestny alebo susediaci poľnohospodár, prípadne iná osoba. Formálne obmedzenia, vyplývajúce z postupu pri predaji pôdy sa pritom v záujme deklarovaného cieľa javia ústavne akceptovateľné.»

17. Národná rada vo svojom vyjadrení súhlasí s upustením od ústneho pojednávania vo veci.

18. Vláda v zastúpení Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky vo svojom stanovisku č. 46163/2014/21 doručenom ústavnému súdu 29. decembra 2014 vyslovila súhlas s upustením od ústneho pojednávania v predmetnej veci. K veci samej zdôrazňuje, že „poľnohospodárska pôda je tak špecifickým artiklom v rámci obchodovania s ňou, že si nevyhnutne vyžaduje aj špecifickú zákonnú úpravu, ktorou sa reguluje jej prevod na iné osoby.

Nemožno sa stotožniť s názorom navrhovateľa, že potencionálny prevádzajúci – teda doterajší vlastník pôdy je obmedzovaný a diskriminovaný pri prevode pôdy. Je len zákonne limitovaný presným postupom a okruhom subjektov, ktorým pôdu má ponúknuť pri prevode ako prvým. Zákonodarca v tomto prípade presne stanovuje podmienky zákonnou formou, ktoré sú striktné dané, nemenné, nemožno preto sklznúť k úzusom, že vlastník pôdy môže očakávať nepredvídateľnosť postupu pri predaji jeho pôdy.

Reagujúc na navrhovateľmi tvrdené porušenie čl. 1 ods. 1 Ústavy máme za to, že zásady materiálneho právneho štátu sú náležite dodržiavané a teda právna istota a predvídateľnosť právnych noriem je zachovaná.“

19. Vláda netvrdí, «že po splnení zákonných podmienok sa pôda dostane do „dobrých a spoľahlivých rúk“, ale pôvod a možné ďalšie úmysly nadobúdateľa pôdy by mohli byť jasnejšie a vysledovateľnejšie. V rámci určenia skupín subjektov, ktorým sa ponúka pôda na prevod pri dodržaní postupnosti krokov daných zákonom sa možno analogicky odvolať aj na inštitút predkupného práva upraveného Občianskym zákonníkom v § 140 v rámci úpravy podielového spoluvlastníctva ako vecnoprávny inštitút. Prevádzajúci spoluvlastník je povinný najprv ponúknuť tento podiel svojmu doterajšiemu spoluvlastníkovi... a až potom ho môže ponúknuť ostatným záujemcom, ak nemá v úmysle tento podiel previesť na osobu blízku podľa § 116 a § 117 Občianskeho zákonníka.

Stále tu ide o určité povolené zákonné obmedzenie výkonu vlastníckeho práva vo vzťahu k tomu spoluvlastníkovi, ktorý chce previesť svoj spoluvlastnícky podiel na spoločnej veci na inú osobu. Inou osobou v tomto prípade môže byť jednak cudzia osoba, úplne odlišná od doterajších spoluvlastníkov, ako aj samotný spoluvlastník v trvajúcom podielovom spoluvlastníctve. Zákonné predkupné právo na spoluvlastnícky podiel sa teda rovnako vzťahuje aj na prevody podielu niektorému zo súčasných spoluvlastníkov.

Tu možno badať, že predkupné právo v rámci podielového spoluvlastníctva je právne upravené omnoho striktnejšie, nakoľko tu zákonodarca ustanovil predkupné právo povinne aj pre ostatných spoluvlastníkov bez ohľadu na to, že či sa spoluvlastnícky podiel má previesť na iného doterajšieho spoluvlastníka alebo na úplne odlišnú tretiu osobu. V našom prípade je spoluvlastník poľnohospodárskej pôdy v zmysle § 4 ods. 1 písm. a) zákona oslobodený pri prevode pôdy od postupu upraveného zákonom, ak pôdu ako podiel prevádza na svojho spoluvlastníka.

Podobnosť medzi predkupným právom upraveným v Občianskom zákonníku a úpravou v zákone pre predaji pôdy spočíva v tom, že v zákonom určených medziach môže dôjsť k istým dovoľeným a právom aprobovaným korekciám pri prejavení vôle predávajúceho pri prevode jeho vlastníctva. Nejde však o taký zásah do vôle predávajúceho, ktorý by mal znaky nezákonnosti, disproporcionality alebo neadekvátnosti.

Podľa zákona prevádzajúci má možnosť ponúknuť svoju pôdu širokému okruhu subjektov, ktoré sú však podľa určitých zákonom určených kritérií stojaci na pomyselných určitých stupňoch. Tak ako aj v prípade predkupného práva podľa Občianskeho zákonníka, aj v tomto prípade ide o určité oklieštenie oprávnenia pre doterajšieho vlastníka pôdy, avšak stále je potrebné zdôrazniť legitímnosť tohto zásahu a sledovanie verejného záujmu tvorcom zákona.

Na potvrdenie vyššie tvrdeného, prevádzajúci subjekt si pri prevode pôdy môže určiť ľubovoľnú výšku ceny za pôdu [§ 5 ods. 1 písm. d)], s ktorou prechádza aj do nasledujúceho kola ohlásenia ponuky (§ 4 ods. 6), ak k nemu dôjde. Ak sa na navrhnutej cene so žiadnym subjektom nedohodne, môže si určiť inú cenu a celý proces podľa § 4 sa opakuje tak, aby žiaden z predchádzajúcich uchádzačov o pôdu nebol ukrátený a práve naopak, bol riadne informovaný o novej ponuke.

Zákonodarca nejakým spôsobom neobmedzil vlastníka pôdy prenajímať jeho pôdu a rovnako osoba, ktorá uvažuje o kúpe poľnohospodárskej pôdy môže byť najprv len nájomcom na tejto pôde a po splnení trojročnej lehoty bude naplňovať požiadavku podnikania v tejto oblasti po zákonom ustanovenú dobu.».

20. Na podklade súdnej judikatúry k čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy vláda uvádza, že napadnutú právnu úpravu „zákonodarca použil... aj z dôvodu pravdepodobného rozdielneho postavenia subjektov v rámci scudzovacieho procesu pôdy, kde predsa nemožno dávať do rovnakého postavenia drobného poľnohospodárstva v kontraste s veľkou developerskou spoločnosťou, ktorá môže získať poľnohospodársku pôdu veľmi ľahko a bez výraznejšej konkurencie spravidla vždy len na základe dobre dohodnutej nadobúdacej ceny.

Bolo by možno už len otázkou času, kedy by došlo k vyňatiu tejto pôdy a jej následnému prekvalifikovaniu na prípadný stavebný pozemok alebo iný pozemok. Opätovne musíme zdôrazniť, že zákonodarca touto právnou úpravou sledoval legitímny cieľ – ochranu pôdy pre ďalšie generácie a tým, že určil podmienky jej nadobúdania rovnako pre doterajšieho jej vlastníka a pre potencionálneho nadobúdateľa, len vytvoril ochranný systém pri jej scudzovaní, ktorý by mal zaručovať transparentnosť a dosiahnutie maximálnej novej ochrany poľnohospodárskej pôdy cestou preventívnej zákonnej

úpravy.“. Podľa vlády teda „nemožno dávať do rovnosti možných nadobúdateľov pôdy najmä z hľadiska ich rôzneho ekonomického zázemia. Veľká a finančne dobre situovaná spoločnosť, ktorá má v úmysle sprvu nadobudnúť pôdu a časom ju prekvalifikovať na iný pozemok za účelom napríklad výstavby multifunkčnej budovy alebo strediska, nie je žiadnou relevantnou konkurenciou pre drobného agropodnikateľa, a to najmä z hľadiska jeho možností reagovať na ponúkanú nadobúdaciu cenu pôdy. Uvedené možno primerane použiť aj pri argumente navrhovateľa ohľadom porušovania čl. 55 Ústavy, nakoľko s ohľadom na relevantný trh a rovnosť súťažiacich na ňom máme za to, že v zákonom určených skupinách možných nadobúdateľov pôdy členených v postupnosti okruhov v procese ponuky, sú tieto subjekty ako súťažiaci v rovnosti na trhu pre daný stupeň ponuky.“.

21. Vláda argumentuje proti navrhovateľmi tvrdenej diskriminácii aj poukazom na konkrétne ustanovenia predmetnej právnej úpravy, keď „napríklad ustanovenie § 4 ods. 1 písm. a) nemá v podmienke trvalý pobyt ani sídlo v danej obci a jedinou podmienkou je, aby osoba v danej obci podnikala najmenej 3 roky v poľnohospodárstve. Táto podmienka nie je diskriminačná vo vzťahu k žiadnej osobe, nakoľko ju musia splňať všetci, ktorí chcú získať pôdu v príslušnej obci a táto podmienka je podľa čl. 35 ods. 2 Ústavy uložená zákonom a preto nemôže byť v rozpore s týmto ustanovením Ústavy ani s ustanovením čl. 13 ods. 2 Ústavy, nakoľko platí rovnako pre všetky prípady, ktoré splňajú ustanovení podmienky.“.

22. Pokiaľ ide o navrhovateľmi namietaný nesúlad s čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy, vláda na podklade judikatúry ústavného súdu uvádza, že «navrhovatelia opäť z dôvodu neakceptovania posudzovania zákona ako organického celku úplne ignorujú ustanovenia § 4 ods. 9 a 10 zákona, ktoré jasne deklarujú, že poľnohospodársky pozemok môže získať aj nepodnikateľ v poľnohospodárskej výrobe aj osoba, ktorá nespĺňa podmienku 3 – ročného podnikania v poľnohospodárskej výrobe. V prvom prípade ide o fyzické osoby, ktoré sú v zamestnaneckom alebo obdobnom pracovnom pomere s podnikateľom v poľnohospodárskej výrobe a majú v pracovnej náplni riadenie a výkon takejto činnosti. V druhom prípade ide o mladého poľnohospodára, čiže osobu, ktorá ak vykonáva poľnohospodársku výrobu v obci od včerajšieho dňa môže nakupovať poľnohospodársku pôdu bez obmedzenia.

V niektorých prípadoch navrhovateľ opiera svoje tvrdenia o tézy, ktoré sú v konečnom dôsledku kôr umelo vykonštruované pre tento prípad. Napríklad v kontexte na ponuku na prevod pôdy v zmysle zákona, svoje tvrdenia opiera o vytváranie „neprimeranej výhody pred inou ponukou subjektu, ktorý má trvalé bydlisko alebo sídlo na inom mieste v Slovenskej republike“. S tvrdenou dikciou navrhovateľa sa nemožno stotožňovať. Ved' napokon prečo nemožno ponúknuť objekt prevodu – pôdu najprv subjektu, ktorý je miestne zviazaný s touto pôdou svojím pobytom alebo sídlom. Pozná miestne pomery, miestne obyvateľstvo, predpokladá sa jeho hlbší vzťah k tejto lokalite a jej znalosť. Za týchto podmienok možno najskôr odsledovať, či nadobúdateľ bude poľnohospodársku pôdu ochraňovať a využívať plne v súlade s jej účelom a charakterom.

V miestnej príslušnosti ako podmienke pre nadobudnutie pôdy nemožno umelo hľadať problém a nejaký zákonodarcov postranný úmysel pre znevýhodňovanie a diskrimináciu jedného subjektu pred druhým. Analogicky je mnoho iných situácií a prípadov upravených zákonom alebo iným záväzným predpisom, kde je preferovaný miestny subjekt pred iným z inej oblasti pričom ide len o zákonom dovolenú výhodu miestnej príslušnosti.».

23. K zákazu nadobúdania vlastníckeho práva k poľnohospodárskej pôde osobami nevykonávajúcimi poľnohospodársku výrobu ako podnikanie, resp. osobami nemajúcimi trvalý pobyt a sídlo na území Slovenskej republiky potrebný čas, vláda tvrdí, že „zákon... neporušuje princípy primeranosti a nevyhnutnosti pri úprave práv a povinností subjektov – jednak z pozície doterajších vlastníkov poľnohospodárskej pôdy a jednak z pozície budúcich resp. potencionálnych nadobúdateľov poľnohospodárskej pôdy. Ingerencia štátu a štátnych orgánov do súkromnoprávných vzťahov je vykonávaná neinvazívnym a legálnym spôsobom na základe právneho titulu, ktorým je zákon.

Vlastník poľnohospodárskej pôdy musí dodržiavať podmienky kladené naňho predovšetkým zákonom č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy... Jeho prvoradou povinnosťou je zabezpečiť ochranu vlastností a funkcií poľnohospodárskej pôdy a zabezpečenie jej trvalo udržateľného obhospodarovania a poľnohospodárskeho využívania, ochranu environmentálnych funkcií poľnohospodárskej pôdy, ochranu výmery poľnohospodárskej pôdy pred neoprávnenými zábermi na nepoľnohospodárske použitie.

Pre dôsledné dodržiavanie týchto nezanedbateľných úloh vlastníka pôdy, zákonodarca prijal zákon dúfajúc, že vyššie uvedené bude naozaj dôsledne dodržiavané práve takým vlastníkom, ktorý bude odborne zdatný, znalý v miestnej oblasti výskytu poľnohospodárskej pôdy, bude mať určité skúsenosti a prax v tejto sfére podnikania a ktorý bude dávať záruku spoločnosti, že nadobudnutá pôda v jeho vlastníctve bude v dobrých rukách.“

24. Vláda ďalej zdôrazňuje, že napadnutým zákonom bolo zamýšľané „vytvorenie takého legislatívneho prostredia, ktoré umožní, aby poľnohospodársku pôdu, ktorá má aj naďalej slúžiť čo možno najlepšie svojmu účelu, kupovali a obhospodarovali len tie subjekty, ktoré spĺňajú odbornú spôsobilosť pre hospodárenie na pôde a ktoré budú na nej aktívne hospodáriť pri dodržiavaní kritérií dobrej poľnohospodárskej a environmentálnej praxe.

Ohliadnuc sa po predchádzajúcich negatívnych skúsenostiach bolo preukázané, že pri predaji poľnohospodárskej pôdy v Slovenskej republike v posledných rokoch, ochrana poľnohospodárskej pôdy uskutočňovaná podľa zákona č. 220/2004 Z. z. a to ochrana vlastností a funkcií poľnohospodárskej pôdy a zabezpečenie jej trvalo udržateľného obhospodarovania a poľnohospodárskeho využívania, ochrana environmentálnych funkcií poľnohospodárskej pôdy a ochrana výmery poľnohospodárskej pôdy pred neoprávnenými zábermi na nepoľnohospodárske použitie nebola adekvátne a postačujúca v plnej miere.

Podľa prieskumov a štúdií, ktoré boli vypracované z titulu získania sumáru k príprave zákona, bolo zistené, že pri predaji a kúpe poľnohospodárskej pôdy dochádzalo aj k špekulatívnym predajom a nákupom poľnohospodárskej pôdy. Tá mohla ďalej slúžiť na iné ako na poľnohospodárske účely. O tomto tvrdení nás presvedčuje aj ten fakt, že približne 50 000 – 60 000 ha poľnohospodárskej pôdy boli nakúpené právnickými osobami a realitnými kancelárkami pre svojich klientov, fyzické osoby a právnické osoby s právnou subjektivitou založenou právnym poriadkom Slovenskej republiky, ktoré nemali na tejto pôde záujem hospodáriť, a to ani v budúcnosti.

Vo väčšine prípadov dochádza k nelichotivej a nežiaducej situácii, že poľnohospodárska pôda nie je skupovaná subjektmi, ktoré chcú na nej ďalej hospodáriť, ale dostáva sa do vlastníctva subjektov, ktoré takto nadobudnutú poľnohospodársku pôdu

chcú využívať na iné ako poľnohospodárske účely alebo z nej chcú dosahovať neprimerane vysoký výnos bez akéhokoľvek ohľadu na kvalitu jej obhospodarovania a najmä bez rešpektovania agrotechnických úkonov minimalizujúcich riziko jej degradácie.

Súdiac podľa vyššie povedaného bolo nevyhnutné, aby v Slovenskej republike bol prijatý zákon upravujúci problematiku nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskej pôdy, ktorým sa malo zamedziť špekulatívnym a neprehľadným nákupom poľnohospodárskej pôdy. Rovnako sa touto zákonnou úpravou mal eliminovať i stav následnej zmeny druhu poľnohospodárskeho pozemku na iný druh, resp. malo sa ním zabraňovať vydieraniu doterajších nájomcov poľnohospodárskej pôdy požadovaným neprimeraným nájomným alebo inými podmienkami jej užívania.

Hlavným cieľom zákona je dosiahnutie stavu vysokej ochrany pôdy a rovnako i zabezpečenie stabilizácie výmery a objemu tých najbonitnejších pôd použitím účinných legislatívnych a ekonomických nástrojov. Pri tomto pohľade na pôdu ako na prírodné dedičstvo pre budúce generácie, nepostrádateľný prvok environmentálneho a ekologického systému, nedoceňovaný výrobný potenciál, bolo nevyhnutné ju protežovať a privilegovať aj zákonnou formou.“.

25. Podľa vlády „mnohé ustanovenia zákona majú prevenčný charakter a cieľom zákonodarcu pri koncipovaní toto zákona bolo predovšetkým zabezpečenie maximálnej možnej ochrany využívania poľnohospodárskej pôdy pred mnohokrát bezohľadným výkonom vlastníckeho práva doterajšieho vlastníka tejto pôdy s opakovanými devastačnými až fatálnymi následkami pre ďalšie fungovanie a využitie poľnohospodárskej pôdy. Zákonodarca musel nastoliť potrebné legislatívne prostredie takouto formou, aby dosiahol ten efekt, že poľnohospodársku pôdu budú kupovať a obhospodarovať tie subjekty, ktoré spĺňajú nevyhnutnú odbornú spôsobilosť pre hospodárenie na pôde a z dôvodu zachovania jej bonity budú na nej aktívne vykonávať poľnohospodársku činnosť.

Nepopierame, že zákon môže mať určité dôsledky na dispozičné práva doterajšieho vlastníka poľnohospodárskej pôdy, ale prepytujeme a trváme na tom, že možné obmedzenie výkonu vlastníckeho práva je zákonné a plne zdôvodnené verejným záujmom. Poľnohospodárska pôda, považovaná za súčasť prírody a krajiny, vždy bola a bude

nevyhnutnou pre zabezpečenie potrieb spoločnosti, preto obmedzenie dispozičného práva pre jej doterajších vlastníkov, sa v tomto prípade javí ako absolútne nebadateľné.

Neregulujeme nezákonným spôsobom nadobúdacie ceny, nie je tu žiadna ingerencia zo strany štátu, jediná ingerencia a zásah štátnych orgánov do výkonu vlastníckeho práva je pri určovaní postupnosti subjektov, ktorým môže byť poľnohospodárska pôda prevedená, určenia počtu rokov vykonávania poľnohospodárskej činnosti a dĺžky pobytu na našom území, ktoré musia tieto subjekty splňať. Určenie nadobúdacej ceny je ponechané na vôli doterajšieho vlastníka, Rovnako je ponechané na slobodnej vôli vlastníka poľnohospodárskej pôdy jej prenajímanie iným subjektom. Na splnenie povinnej trojročnej lehoty si môže subjekt, ktorý má záujem o kúpu pôdy, túto pôdu najprv prenajať, čo zákon nijak neobmedzil.“.

26. S poukazom na § 2 a § 3 napadnutého zákona vláda zdôrazňuje výnimky z jeho uplatňovania. Následne vo väzbe na čl. 35 ústavy formuluje názor, podľa ktorého *„nijakým spôsobom nedochádza k obmedzovaniu pri vykonávaní zárobkovej činnosti, či už pre vlastníka pôdy alebo nového nadobúdateľa. Zákonnou formou boli len určené podmienky prevodu poľnohospodárskej pôdy, pričom podnikateľský subjekt, ak chce vykonávať určitú činnosť, musí splňať zákonom naňho kladené podmienky, a preto nemožno tento jav posudzovať ako bránenie vykonávania podnikateľskej alebo inej činnosti na území Slovenskej republiky.“.*

27. Vláda k tvrdenému nesúladu s čl. 55 ods. 1 ústavy uvádza, že snahou zákonodarcu je *„zrovnoprávnenie alebo ochrana jedného súťažiaceho na relevantnom trhu, ktorým je v našom prípade podnikateľ v poľnohospodárskej výrobe vo vzťahu k druhému súťažiacemu, ktorým je podnikateľ z oblasti zabezpečenia pozemkov pre výstavbu napríklad priemyselných parkov a iných objektov na najúrodnejšej pôde v Slovenskej republike, nakoľko sa nachádza v blízkosti dopravných tepien. V tomto prípade nemôže poľnohospodár konkurovať developerskej firme, ktorá je schopná ponúknuť za tie isté pozemky niekoľkonásobne vyššie nákupné ceny. A tu videl zákonodarca práve súlad s čl. 55 ods. 1 Ústavy o sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomike a pri ochrane hospodárskej súťaže.“.*

28. V teste proporcionality podľa názoru vlády napadnutý zákon obstojí. K prvému kroku vláda uvádza, že účel právnej úpravy („*pozitívne vplyvanie na ochranu a riadne obhospodarovanie pôdy, resp. zároveň aj ochrana pred znižovaním výmery poľnohospodárskej pôdy*“) „*bolo možné dosiahnuť jedine prijatím novej, striktnejšej právnej úpravy, ktorá by napravila existujúci právny stav, kedy dochádza k postupnému, ale citel'nému znižovaniu výmery poľnohospodárskej pôdy, na ktorej ochrane je verejný záujem.*

Zákon č. 220/2004 Z. z. poskytuje ochranu vlastnostiam a funkciám pôdy, neposkytuje však ochranu pre špekulatívnymi nákupmi, následnej zmene druhu pozemku a možnému zneužívaniu vlastníctva vo vzťahu k doterajším nájomcom, najmä požadovaním neprimeraného nájomného. Pre zabezpečenie komplexnej právnej ochrany pôdy bolo potrebné a nevyhnutné prijatie tejto právnej úpravy – zákona, ktorého prostredníctvom sa dosiahne sledovaný účel.

... ochrana a využívanie poľnohospodárskych pozemkov je verejným záujmom. Z tohto dôvodu pristúpil zákonodarca, podľa vzoru viacerých iných štátov (napríklad Nemecko, Maďarsko, Poľsko, Slovinsko, Francúzsko), k prijatiu právneho predpisu osobitne upravujúceho podmienky nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku.“

29. K požiadavke zachovania rovnováhy verejného záujmu a súkromného záujmu vláda konštatuje, že „*navrhovaný zákon má síce na strane jednej dôsledky na dispozičné práva vlastníka poľnohospodárskej pôdy, pretože vo verejnom záujme parciálne obmedzí vlastníka poľnohospodárskej pôdy pri jej predaji, na strane druhej ide o zásah realizovaný pri plnom rešpektovaní ústavných dimenzií, kumulatívne zohľadňujúcich princípy obsiahnuté v čl. 20 ods. 2 až 4 Ústavy.*

Za účelom koncipovania právnej ochrany poľnohospodárskej pôdy, ktorá svojim charakterom je nevyhnutným majetkom na zabezpečenie potrieb spoločnosti, bol síce potrebný určitý zásah do dispozičného práva jej vlastníka, verejný záujem na ochrane poľnohospodárskej pôdy je však intenzívnejší než intenzita miery zásahu do vlastníckeho práva... Vlastník nie je obmedzený v prevode poľnohospodárskej pôdy, rovnako je vlastník oprávnený samostatne rozhodovať o cene, za ktorú ju predá a taktiež v ktorom momente

poľnohospodársku pôdu predá. Jediné obmedzenie spočíva v stanovení špecifického procesu predaja, resp. prevodu poľnohospodárskej pôdy, ktorého primárnym účelom je, aby v prípade ak vlastník už nemá záujem poľnohospodársku pôdu obhospodarovať, táto zostala vo vlastníctve osoby, ktorá bude spôsobilá pokračovať v náležitom obhospodarovaní poľnohospodárskej pôdy, s ohľadom na zachovanie jej kvality a kvantity...

Zákonodarca nastavil v prvých kolách prevodu kritériá nadobudnutia vlastníctva k poľnohospodárskej pôde tak, aby vytvoril čo najvodnejšie podmienky pre obhospodarovanie pôdy, pokiaľ ich však nie je možné naplniť, v treťom kole môže kúpiť poľnohospodársku pôdu ktorákoľvek fyzická osoba alebo právnická osoba s trvalým pobytom, resp. sídlom na území Slovenskej republiky a ktorá súčasne vykonáva poľnohospodársku činnosť v zákonom stanovenom rozsahu.“.

30. K druhému kritériu testu proporcionality vláda udáva, že *„poľnohospodárska pôda je nevyhnutná na zabezpečenie potrieb spoločnosti a rozvoj národného hospodárstva a z dôvodu verejného záujmu na jej aktívnom, poľnohospodársky a environmentálne odbornom obhospodarovaní môže byť iba vo vlastníctve takých osôb, ktoré spĺňajú zákonom ustanovené podmienky. Súčasne platná právna úprava ustanovuje aj kritériá, ktoré majú zabrániť zneužitiu takejto právnej úpravy a ochrániť terajších aj budúcich vlastníkov poľnohospodárskej pôdy pred svojvôľou osôb oprávnených nadobúdať vlastníctvo poľnohospodárskej pôdy.“.*

31. Pokiaľ ide o tretí krok testovania primeranosti posudzovanej právnej úpravy, vláda sa domnieva, že *„súčasná práva úprava dáva možnosť riadnej realizácii individuálneho záujmu, respektíve umožňuje vlastníkovi pôdy predat' poľnohospodársku pôdu, zákonodarca len stanovuje špeciálne procesné postupy tak, aby boli chránené hodnoty, na ktorých ochrane je verejný záujem. Verejný záujem, ktorý sleduje predmetná práva úprava podrobená testu proporcionality je predovšetkým ochrana zachovania a riadneho obhospodarovania poľnohospodárskych pozemkov. Za týmto účelom zákonodarca stanovil okruh subjektov, ktoré poskytujú dostatočné garancie zachovania bonity a udržania výmery poľnohospodárskej pôdy.“.*

32. Na podklade rekapitulovaných dôvodov vláda navrhuje, aby ústavný súd vo veci samej návrhom navrhovateľov nevyhovel.

33. Stanovisko národnej rady i vlády ústavný súd zaslal navrhovateľom I aj navrhovateľom II s možnosťou reagovať na ne. Zároveň požiadal o vyjadrenie k otázke upustenia od ústneho pojednávania vo veci.

34. Vo svojej odpovedi doručenej ústavnému súdu 19. marca 2015 navrhovatelia I iba vyjadrili súhlas s upustením od ústneho pojednávania vo veci.

35. Navrhovatelia II doručili ústavnému súdu svoje stanovisko 3. júna 2015. Vyjadrili v ňom súhlas s upustením od ústneho pojednávania vo veci. K veci samej uviedli, že s vyjadrením národnej rady nesúhlasia. Odmietajú porovnávanie iných právnych predpisov (právna regulácia zbraní a streliva) s preskúmaným právnym predpisom „z dôvodu absolútne odlišného využitia každého z porovnávaných predmetov vlastníctva, ako aj preto, že obchod so zbraňami sa (aj pre ich praktické využitie a rôzne nebezpečenstvo z toho plynúce) upravuje úplne inak, okrem iného aj rôznymi medzinárodnými zmluvami a záväzkami, ktorými je Slovenská republika viazaná“. Ďalej navrhovatelia II s odvolaním sa na § 1 napadnutej právnej úpravy namietajú voči názoru odporcu, podľa ktorého táto chráni pôdu. Zdôrazňujú, že „prevádza sa pozemok, o pôde ako vecnom substráte, ako súčasť predmetu vlastníctva napadnutý predpis nepojednáva“. K vyjadreniu národnej rady nakoniec navrhovatelia II uvádzajú, že „pokiaľ chce zákonodarca chrániť poľnohospodársku pôdu napríklad pred tým, aby sa neznižovala jej výmera (teda aby nebola preklasifikovaná z poľnohospodárskych pozemkov napríklad na stavebné pozemky), mal zvoliť úplne iný nástroj. Totiž, toto je možné už dnes, deje sa to, je to v právomoci príslušných orgánov štátnej správy a mimochodom – o takúto preklasifikáciu môže žiadať aj dnešný vlastník poľnohospodárskeho pozemku – poľnohospodár. Samotný fakt podania žiadosti o takúto preklasifikáciu nie je viazaný na určitý druh subjektu a samotné konanie orgánu štátnej správy pri takejto žiadosti nie je upravené napadnutým predpisom.“.

36. Navrhovatelia II nesúhlasia s názorom vlády formulovaným v jej vyjadrení, že „ide o obmedzenia, ktoré zakladajú podobnosť právnej úpravy napadnutého predpisu

s právnou úpravou podielového spoluvlastníctva, najmä čo sa týka prevodu vlastníckeho práva k spoluvlastníckemu podielu... Podielový spoluvlastník od začiatku vie, v akom je vzťahu, že nedisponuje ako výlučný vlastník celou vecou a práve preto musí strieť obmedzenia, ktoré vyplývajú zo spoluvlastníckeho vzťahu ostatných spoluvlastníkov. Toto ale nie je prípad napadnutého predpisu, preto takéto porovnanie, týkajúce sa dispozičnej zložky vlastníckeho práva, nepokladáme za relevantné.“. Vo vzťahu k ďalšej argumentácii vlády navrhovateľa II opätovne prízvukujú, že ak zákonodarca chcel zabrániť znižovaniu výmery poľnohospodárskych pozemkov, mal zvoliť iný nástroj. Akcentujú, že „zažiadať o zmenu klasifikácie pôdy z poľnohospodárskej na stavebný pozemok je možné už teraz – bez toho, aby sa menil vlastník, prevodom, alebo iným spôsobom – môže tak urobiť aj doterajší vlastník, bez toho, aby sa pozemok prevádzal na kohokoľvek“. Navrhovatelia II sú toho názoru, že napadnutá právna úprava neobstojí v žiadnom z troch krokov testu proporcionality. Pritom naznačujú, že dosiahnutie vládou proklamovanej ochrany poľnohospodárskej pôdy by bolo reálnejšie, ak by „nebolo možné meniť jej klasifikáciu, resp. účelové využitie“.

37. Navrhovatelia II teda zotrvávajú na svojom návrhu.

38. Ústavný súd so súhlasom účastníkov konania podľa § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde upustil v danej veci od ústneho pojednávania, pretože po oboznámení sa s ich stanoviskami k opodstatnenosti návrhu dospel k názoru, že od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

II.

Obsahová podstata právnej úpravy a rozsah predmetu prieskumu

39. Ústavný súd hneď v úvode tejto časti odôvodnenia svojho nálezu považuje za potrebné vysporiadať sa so skutočnosťou, že národná rada schválila 14. mája 2015 zákon č. 122/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 122/2015 Z. z.“). Tento právny predpis v čl. I novelizuje (ako to už z jeho názvu vyplýva) zákon o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku, a to

s účinnosťou od 1. júla 2015. Následne bola preskúmaná právna úprava novelizovaná ešte raz, a to čl. CLXV zákona č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 125/2016 Z. z.“).

40. Podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde ak preskúmané právne predpisy stratia platnosť pred vyhlásením nálezu ústavného súdu, konanie sa zastaví.

41. Ústavný súd v ustálenej judikatúre zásadne považuje stratu platnosti preskúmaných právnych predpisov za dôvod na zastavenie konania bez ohľadu na to, že v čase doručenia návrhu na začatie konania napadnuté právne predpisy, ich časti alebo jednotlivé ustanovenia ešte boli súčasťou platného právneho poriadku Slovenskej republiky (PL. ÚS 23/02, PL. ÚS 16/03).

42. Avšak aj obsahová kvalitatívna zmena napadnutých zákonných ustanovení v priebehu konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy môže vyvolať v tomto type konania následok spočívajúci v tom, že prestane existovať objektívny záujem na objasnení a vyslovení protiústavnosti napadnutých ustanovení, ktoré sa mali podrobiť ústavnej kontrole (pozri napr. PL. ÚS 12/09). Ústavný súd už konštatoval, že novelizácia napadnutých ustanovení meniaci ich obsahový význam sa hodnotí ako zánik platnosti pôvodného znenia napadnutých ustanovení (PL. ÚS 43/03). Preto potom podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde a v súlade so svojou doterajšou judikatúrou (PL. ÚS 21/98, PL. ÚS 4/02, PL. ÚS 11/02, PL. ÚS 43/03, PL. ÚS 7/05) ústavný súd konanie o súlade namietaných ustanovení zastaví.

43. Podľa dôvodovej správy k návrhu zákona č. 122/2015 Z. z. viedol skupinu poslancov k jeho predĺženiu zámer „odstrániť nedostatky, ktoré sa objavili pri aplikačnej praxi zákona č. 140/2014 Z. z., ktorá preukázala, že tí, ktorí chcú tento zákon obchádzať zneužívajú najmä dve skutočnosti:

Prvou je to, že zneužívajú inštitút zámenných zmlúv, ktorý bol z dôvodov napomôcť usporiadaniu vlastníctva pozemkov pod budovami vyňatý spod tohto zákona. Katastrálnym odborom sú predkladané na vkladové konania desiatky zámenných zmlúv, kde sa

poľnohospodárske pozemky zamieňajú za hnutelné veci alebo ktorými sa síce zamieňa pozemok za pozemok avšak v úplne neprimeraných výmerách až v rozsahu hektáre za metre štvorcové čo svedčí o snahe obchádzať ustanovenia tohto zákona.

Druhým zneužívaným ustanovením je ustanovenie § 6 ods. 8 písm. b) tohto zákona, podľa ktorého je možné status blízkej alebo príbuznej osoby preukazovať nielen verejnými listinami ale aj čestným vyhlásením. Katastrálne odbory okresných úradov majú každodenné skúsenosti, že čestné vyhlásenie na uvedený účel je zneužívané a preto ho navrhujeme zo zákona vypustiť.“

44. Zákon č. 125/2016 Z. z. z preskúmvanej právnej úpravy iba vypustil pravidlo procesnej povahy, podľa ktorého bolo odmietnutie okresného úradu vydať osvedčenie o splnení podmienok nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku preskúmateľné súdom. Nejde však o žiadnu obsahovú zmenu, ale o odstránenie regulačnej duplicity, keďže aj podľa príslušnej dôvodovej správy „*možnosť preskúmania rozhodnutia vyplýva z ustanovení nového Správneho súdneho poriadku*“.

45. Na základe preskúmania a ustálenia obsahových pováh zmien, ktoré so sebou prináša účinnosť zákona č. 122/2015 Z. z. a zákona č. 125/2016 Z. z., ústavný súd dospel k záveru, že niet dôvodu na postup podľa § 41a ods. 4 zákona o ústavnom súde. Hoci totiž došlo formálne aj k zmenám ustanovení tvoriacich jadro obmedzení, ktoré navrhovatelia žiadajú z hľadiska súladu s označenými článkami ústavy preskúmať, obsahová stránka zmien nijako nenarúša koncept právnej úpravy kritizovaný v oboch návrhoch doručených ústavnému súdu 2. a 3. júla 2014. Dôkazom tohto záveru sú v predchádzajúcich odsekoch citované texty dôvodových správ k návrhu zákona č. 122/2015 Z. z. a k návrhu zákona č. 125/2016 Z. z., ako aj nasledujúci text odôvodnenia tohto nálezu, v ktorom ústavný súd analyzuje a následne ústavne hodnotí zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 122/2015 Z. z. a zákona č. 125/2016 Z. z.

46. Zákon č. 140/2014 Z. z. ťažiskovo reguluje postup nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku prevodom [§ 1 písm. a)]. Z takto vymedzeného predmetu

právnej úpravy vyplýva nevyhnutne potreba zdefinovania pojmu „poľnohospodársky pozemok“ a pojmu „nadobúdanie vlastníctva“.

47. Poľnohospodárskym pozemkom sa rozumie poľnohospodárska pôda alebo pozemok zastavaný stavbou na poľnohospodárske účely do 24. júna 1991 (§ 2 ods. 1 zákona č. 140/2014 Z. z.). Použitý pojem poľnohospodárskej pôdy je definovaný odkazom na § 2 písm. b) 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 (ďalej len „zákon o ochrane pôdy“), podľa ktorého je poľnohospodárskou pôdou produkčne potenciálna pôda evidovaná v katastri nehnuteľností ako orná pôda, chmeľnice, vinice, ovocné sady, záhrady a trvalé trávne porasty. Zároveň však zákon č. 140/2014 Z. z. v § 2 ods. 2 aj negatívne určuje, ktoré pozemky do vecného rozsahu jeho regulačnej matérie spadať nebudú. Pôjde o:

- a) záhradu,
- b) pozemok v zastavanom území obce,
- c) pozemok mimo zastavaného územia obce, ak
 1. je určený na iné ako poľnohospodárske využitie podľa osobitných predpisov,
 2. možnosť jeho poľnohospodárskeho využitia je obmedzená podľa osobitných predpisov,
 3. je jeho výmera menšia ako 2 000 m²,
 4. je priľahlý k stavbe, s ktorou svojim umiestnením a využitím tvorí funkčný celok.

48. Nadobúdaním vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku je podľa § 3 ods. 1 zákona č. 140/2014 Z. z. jeho odplatný prevod alebo bezodplatný prevod podľa § 588 až § 611 a § 628 až § 630 Občianskeho zákonníka, ako aj prevod na účely výkonu záložného práva podľa § 151j Občianskeho zákonníka alebo výkonu zabezpečovacieho prevodu práva podľa § 553c Občianskeho zákonníka. Za nadobúdanie vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku sa však nebude považovať zámena podľa § 611 Občianskeho zákonníka, ak zamieňanými vecami sú poľnohospodárske pozemky, ktorých hodnoty sú porovnateľné; hodnoty zamieňaných pozemkov sú porovnateľné, ak ich rozdiel nie je väčší ako 10 %.

49. Aj v prípade druhého kardinálneho pojmu pozná zákon č. 140/2014 Z. z. výnimky. Za nadobúdanie vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku sa nepovažuje bezodplatný prevod do vlastníctva oprávnených osôb podľa reštitučných predpisov a prevod podľa osobitných predpisov (ide o prípady zákonného predkupného práva štátu, zákonom zakotveného práva štátu vykúpiť špecificky lokalizované pozemky a pod.). Zákonom č. 140/2014 Z. z. taktiež nie je dotknuté nadobudnutie vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku pri vykonávaní pozemkových úprav a pri prevode vlastníctva vo verejnom záujme na účely, na ktoré možno poľnohospodársky pozemok vyvlastniť.

50. Na popísanom definičnom základe zákonodarca pristúpil k zakotveniu osobitného právneho režimu nadobúdania vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku, a to predovšetkým v rovine určenia okruhu subjektov, na ktoré možno vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku previesť.

51. Bez akýchkoľvek obmedzení, takpovediac v „štandardnom“ režime prevodu nehnuteľných vecí môže podľa § 4 ods. 1 zákona č. 140/2014 Z. z. vlastník poľnohospodárskeho pozemku previesť svoje vlastnícke právo:

a) osobe, ktorá vykonáva poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku v obci, v ktorej sa poľnohospodársky pozemok nachádza,

b) spoluvlastníkovi poľnohospodárskeho pozemku, ak ide o spoluvlastnícky podiel podľa osobitných predpisov,

c) blízkej osobe podľa § 116 Občianskeho zákonníka a osobe príbuznej podľa § 117 Občianskeho zákonníka.

52. Na inú osobu však vlastník poľnohospodárskeho pozemku môže svoje vlastnícke právo previesť len osobitným postupom upraveným v § 4 ods. 3 až § 8, v § 5 a § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. V tejto súvislosti je dôležité, že osobou oprávnenou nadobúdať vlastníctvo poľnohospodárskeho pozemku je osoba, ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt alebo sídlo najmenej desať rokov a vykonáva poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva

poľnohospodárskeho pozemku. Subjekt spĺňajúci uvedené požiadavky označuje právnou úpravou legislatívnou skratkou „nadobúdateľ“.

53. Prevádzajúci je najprv podľa § 4 ods. 3 zákona č. 140/2014 Z. z. povinný zverejniť ponuku na prevod vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku najmenej na 15 dní v Registri zverejňovania ponúk prevodu vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku (ďalej len „register“) na webovom sídle Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo pôdohospodárstva“) a zároveň musí túto ponuku zverejniť v rovnakom čase aj na úradnej tabuli v obci, kde sa poľnohospodársky pozemok nachádza. Zverejnenie ponuky na úradnej tabuli je bezodplatné.

54. Zverejnenie ponuky prevodu vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku (§ 5 ods. 1 zákona č. 140/2014 Z. z.) musí obsahovať:

- a) identifikačné údaje prevádzajúceho
- b) údaje o poľnohospodárskom pozemku podľa údajov z katastra nehnuteľností,
- c) informáciu o účele použitia poľnohospodárskeho pozemku podľa územného plánu obce alebo územného plánu zóny,
- d) cenu požadovanú prevádzajúcim za m² poľnohospodárskeho pozemku alebo hodnotu poľnohospodárskeho pozemku; to neplatí, ak ide o bezodplatný prevod vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku,
- e) termín a adresu na predkladanie ponúk na prevod vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku.

55. Takto zverejnená ponuka zaniká na účely prevodu vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku šesť mesiacov od neúspešného ukončenia ponukového konania podľa § 4 ods. 6 zákona č. 140/2014 Z. z.

56. Zverejnenie ponuky sa v prvom štádiu uskutočňuje len pre susedné obce tak, aby bola rešpektovaná prednosť subjektov uvedených v § 4 písm. a) zákona č. 140/2014 Z. z. Prejaviť záujem o ponuku teda môžu len nadobúdatelia vykonávajúci poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku v obci susediacej s obcou, v ktorej sa

prevádzaný poľnohospodársky pozemok nachádza. Prejavenie záujmu sa uskutoční zaznamenaním v registri a odoslaním písomnej informácie prevádzajúcemu v termíne a na adresu, ktoré boli zverejnené prevádzajúcim v registri. Ak nadobúdateľ do piatich dní od uplynutia lehoty podľa § 4 ods. 3 nezašle písomnú informáciu prevádzajúcemu, platí, že o prevod vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku neprejavil záujem.

57. Po prejavení záujmu zo susednej obce nadobúdateľ pred uzavretím zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku požiada miestne príslušný okresný úrad o overenie podmienok na nadobúdanie vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku. Pritom postupuje podľa § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. O splnení podmienok nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku vydá okresný úrad nadobúdateľovi osvedčenie, ktoré je povinnou prílohou k zmluve o prevode vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku predkladanej na účel vkladového konania.

58. V prípade, že žiaden nadobúdateľ zo susednej obce neprejaví záujem o nadobudnutie vlastníctva k ponúkanému poľnohospodárskemu pozemku alebo nedošlo k dohode o prevode vlastníctva medzi prevádzajúcim a nadobúdateľom, ktorý záujem prejavil, potom prevádzajúci rešpektujúc § 4 ods. 4 písm. b) a ods. 6 zákona č. 140/2014 Z. z. môže rozšíriť svoju ponuku (teda pri rovnakej požadovanej cene) na celé územie Slovenskej republiky, alebo opätovne zverejní ponuku na prevod vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku len pre susedné obce s tým, že v takom prípade pôvodne požadovanú cenu môže znížiť.

59. Z § 4 ods. 5 zákona č. 140/2014 Z. z. vyplýva, že aj po zverejnení ponuky má vždy prednosť nadobúdateľ akceptujúci ponuku z obce, v ktorej sa pozemok nachádza (ak prejaví záujem a akceptuje ponuku) a pri viacerých (iných) záujemcoch má prednosť nadobúdateľ zo susednej obce pred nadobúdateľom z inej obce. Ďalší postup oboch kontrahentov po prejavení záujmu musí opätovne rešpektovať požiadavky vyplývajúce z § 6 zákona č. 140/2014 Z. z.

60. V prípade, že o nadobudnutie vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku neprejaví záujem žiaden z nadobúdateľov uvedených v § 4 ods. 4 zákona č. 140/2014 Z. z.,

potom podľa § 4 ods. 7 toho istého zákona môže prevádzajúci poľnohospodársky pozemok previesť za cenu uvedenú v registri na osobu, ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt alebo sídlo najmenej desať rokov, najneskôr však šesť mesiacov od neúspešného ukončenia ponukového konania podľa § 4 ods. 6. U tejto osoby sa už teda nevyžaduje, aby bola nadobúdateľom, teda aby uskutočňovala poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku.

61. Podľa § 4 ods. 9 zákona č. 140/2014 Z. z. môže nadobudnúť vlastníctvo poľnohospodárskeho pozemku za tých istých podmienok ako osoba podľa § 4 ods. 1 písm. a) alebo nadobúdateľ aj fyzická osoba, ktorá vykonáva najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku poľnohospodársku výrobu v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo v inom pracovnoprávnom vzťahu u osoby, ktorá vykonáva poľnohospodársku výrobu ako podnikanie.

62. Osobitnú hmotnoprávnu úpravu nadobudnutia vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku obsahuje § 4 ods. 10 zákona č. 140/2014 Z. z. vzťahujúci sa len na mladého poľnohospodára. Je ním osoba, ktorá nemá v čase podania žiadosti viac ako 40 rokov, má primerané zručnosti a spôsobilosti potrebné na výkon zamestnania a prvýkrát zakladá poľnohospodársky podnik ako najvyšší predstaviteľ uvedeného podniku [čl. 2 ods. 1 písm. n) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1305/2013 zo 17. decembra 2013 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 (Ú. v. EÚ L 347, 20. decembra 2013) v platnom znení]. Na osobu podľa § 4 ods. 1 písm. a) zákona č. 140/2014 Z. z., ktorá je mladým poľnohospodárom, alebo nadobúdateľa, ktorý je mladým poľnohospodárom, sa nevzťahuje povinnosť vykonávať poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky. Mladý poľnohospodár však nemôže poľnohospodársky pozemok prenajať, predať ani darovať tri roky od nadobudnutia vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku.

63. Nakoniec je potrebné zdôrazniť, že právna úprava zakotvená v § 4 ods. 3 až § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. sa vzťahuje nielen na odplatný prevod vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku, ale aj na jeho bezodplatný prevod darovaním. Budúci darca teda musí zverejniť ponuku v registri a pri vyhodnocovaní prejavovaných záujmov o darovanie poľnohospodárskeho pozemku, musí rešpektovať zákonné poradie (najprv nadobúdatelia zo susednej obce, až potom nadobúdatelia z iných obcí v Slovenskej republike). Z § 4 ods. 8 zákona č. 140/2014 Z. z. však vyplýva, že v prípade absencie záujmu nadobúdateľov nemôže prevádzajúci darovať poľnohospodársky pozemok osobe, ktorá nie je nadobúdateľom, avšak má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt alebo sídlo najmenej desať rokov, tak, ako je to pri odplatných prevodoch umožnené podľa § 4 ods. 7 zákona č. 140/2014 Z. z.

64. Zo znenia čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 125 ods. 3 ústavy, ako aj z ustanovenia § 41 ods. 1 zákona o ústavnom súde vyplýva, že ústavný súd môže vysloviť nesúlad nielen určitej časti zákona s ústavou, ale aj nesúlad celého zákona s ústavou.

65. Ústavný súd uvedené pripomína z dôvodu formulácie petitov návrhov navrhovateľov, ktorými je viazaný (§ 20 ods. 4 zákona o ústavnom súde), ako aj z dôvodu potreby ustáliť predmet skúmania súladu s označenými ústavnými normami. V oboch návrhoch sa namieta nesúlad zákona č. 140/2014 Z. z. ako celku. Súčasne navrhovatelia II charakterom odôvodnenia svojho návrhu (*„ustanovenia § 4- 6 tu vnímame ako jeden logický celok, pretože v nadväznosti na seba ustanovujú kto a za akých podmienok a obmedzení môže previesť vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku, kto môže takéto vlastnícke právo nadobudnúť a za akých podmienok a obmedzení, ustanovujú proces a postup, akým je možno vlastnícke právo k takýmto pozemkom previesť, ustanovujú lehoty a tiež konanie a postup orgánov štátnej správy v tomto celom procese“*) i formuláciou návrhového petitu (*„Keďže zostávajúce ustanovenia zákona... bez napadnutých ustanovení § 4 – 6 strácajú zmysel a praktickú využiteľnosť, navrhujeme vysloviť nesúlad uvedeného zákona ako celku...“*) zreteľne naznačili výhrady výlučne k § 4 – § 6 zákona č. 140/2014 Z. z.

66. Ako už bolo uvedené, zákon č. 140/2014 Z. z. v § 1 – § 3 upravuje základné pojmové kategórie, ktoré v ďalších častiach právna úprava používa. Pritom definícia týchto pojmov (poľnohospodársky pozemok, nadobúdanie vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku) je potrebná nielen pre aplikáciu § 4 – § 6 zákona č. 140/2014 Z. z., ale aj pre realizáciu § 7 toho istého zákona. Podľa tohto ustanovenia nadobúdať poľnohospodársky pozemok do vlastníctva nemôže štát, občan štátu, fyzická osoba s pobytom alebo právnická osoba so sídlom v štáte, ktorého právny poriadok neumožňuje občanom Slovenskej republiky, fyzickým osobám s pobytom v Slovenskej republike ani právnickým osobám so sídlom v Slovenskej republike nadobúdať vlastníctvo k poľnohospodárskemu pozemku; to sa nevzťahuje na dedenie poľnohospodárskeho pozemku (ods. 1). Súčasne ustanovenie odseku 1 sa nevzťahuje na štáty Európskej únie, Európskeho hospodárskeho priestoru, Švajčiarsko ani štáty, pre ktoré to vyplýva z medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná; ustanovenie sa nevzťahuje ani na ich štátnych občanov, ani na fyzické osoby s pobytom alebo právnické osoby so sídlom v týchto štátoch (ods. 2).

67. Z postavenia § 7 zákona č. 140/2014 Z. z. v slovenskom právnom poriadku i z dôvodovej správy vyplýva, že predmetné ustanovenie je reakciou zákonodarcu na ukončenie prechodného obdobia na obmedzenie nadobúdania poľnohospodárskej pôdy na Slovensku, ktoré bolo zavedené v kapitole 3 prílohy XIV k Aktu o podmienkach pristúpenia Slovenskej republiky k Európskej únii a následne predĺžené rozhodnutím Európskej Komisie č. 2011/241/EÚ zo 14. apríla 2011, ktorým sa predĺžilo prechodné obdobie na obmedzenie nadobúdania poľnohospodárskej pôdy na Slovensku do 30. apríla 2014.

68. Zákon č. 140/2014 Z. z. v jeho § 7 navrhovatelia nekritizujú, ani neuvádzajú žiadne dôvody, pre ktoré by podľa ich názoru toto ustanovenie malo byť v rozpore s označenými článkami ústavy. Ústavný súd nezistil ani žiadne dôvody, pre ktoré by bolo potrebné uvažovať o pojatí predmetného ustanovenia do derogačného výroku tohto nálezu. Obmedzenie nadobúdania vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom cudzozemcami bolo stabilnou súčasťou doterajšieho slovenského právneho poriadku. Po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie a po uplynutí prechodného obdobia

dojednaného v Akte o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii je § 7 zákona č. 140/2014 Z. z. (hlavne v ods. 2) prejavom plnenia záväzkov, ktoré Slovenskej republike z členstva v Európskej únii vyplývajú. Súčasne toto ustanovenie rešpektuje medzinárodnoprávnu zásadu vzájomnosti a povinnosť Slovenskej republiky dodržiavať dojednané medzinárodné zmluvy (čl. 1 ods. 2 ústavy).

69. V § 8 zákona č. 140/2014 Z. z. je zakotvená kompetenčná norma určujúca orgány štátnej správy, ktoré zabezpečujú realizáciu ostatných právnych noriem obsiahnutých v tomto zákone. Pri zachovaní účinnosti § 7 zákona č. 140/2014 Z. z. nestráca podľa názoru ústavného súdu svoje opodstatnenie ani § 8, keďže zákaz plynúci z § 7 vyžaduje inštitucionálne zabezpečenie.

70. Nakoniec v § 9 a v § 9a zákon č. 140/2014 Z. z. zavádza intertemporálne normy, ktoré vo vzťahu k častiam právnej úpravy nedotknutým derogačným výrokom tohto nálezu rovnako nestrácajú svoje opodstatnenie.

71. S ohľadom na uvedenú systematickú analýzu obsahového zamerania jednotlivých ustanovení v čl. I zákona č. 140/2014 Z. z. ústavný súd uzatvára, že nemožno súhlasiť s názorom navrhovateľov II, podľa ktorého „*zostávajúce ustanovenia zákona... bez napadnutých ustanovení § 4 – 6 strácajú zmysel a praktickú využiteľnosť*“. Pritom právne normy obsiahnuté v § 1 až § 3 a v § 7 až § 9a zákona č. 140/2014 Z. z. neboli navrhovateľmi v dôvodoch ich návrhov nijako ústavne atakované a ich podstata z hľadiska predmetu regulácie, ako aj realizačná spätosť s § 4 až § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. nevykazuje charakter, ktorý by nevyhnutne derogáciu vyžadoval. Preto ústavný súd súcviazaný návrhovými petiti predloženým návrhom nevyhovet v časti formálne namietajúcej nesúladi § 1 až § 3 a § 7 až § 9a zákona č. 140/2014 Z. z. s označenými článkami ústavy (bod 2 výroku tohto nálezu).

72. Z obsahu regulačnej matérie formálne zahrnutej v zákone č. 140/2014 Z. z. vyplýva, že tento právny predpis sa nesústreďuje výlučne na podmienky nadobúdania vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku. Vo svojom čl. II prináša novelizáciu zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu

majetku v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pôde“). V čl. III je zas novelizovaný zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 202/1995 Z. z. Devízový zákon a zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „devízový zákon“).

73. Novelizácia obsiahnutá v čl. II síce vecne súvisí s ťažiskovým predmetom právnej regulácie v zákone č. 140/2014 Z. z. (vypúšťa sa § 3 zákona o pôde, podľa ktorého pôdu nemožno previesť do vlastníctva cudzozemcov, ak osobitný zákon neustanovuje inak), jej dôvodom je však zjavne nová úprava nadobúdania vlastníctva pôdy cudzozemcami zahrnutá v § 7 zákona č. 140/2014 Z. z., ktorý nebol do derogačného bodu výroku tohto nálezu pojatý. Preto návrhu navrhovateľov nebolo možné vyhovieť ani v časti týkajúcej sa nesúladu čl. II zákona č. 140/2014 Z. z. s označenými článkami ústavy.

74. Rovnako tak v čl. III zakotvená novelizácia devízového zákona zavádza okrem iného novokoncipovaný § 19a, podľa ktorého cudzozemec môže nadobudnúť vlastnícke právo k nehnuteľnostiam v tuzemsku okrem nehnuteľností, ktorých nadobúdanie je obmedzené osobitnými predpismi. Tým sa § 19a devízového zákona dostáva do priamej aplikačnej závislosti nielen od čl. I. zákona č. 140/2014 Z. z., ale aj od iných právnych predpisov (napríklad zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov, zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, zákon o ochrane poľnohospodárskej pôdy, zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov). Preto jeho uplatňovanie v praxi nevyžaduje nevyhnutne existenciu právnej regulácie obsiahnutej v čl. I zákona č. 140/2014 Z. z., na ktorý sa dôvody uvádzané v oboch návrhoch koncentrujú. Ostatné novelizačné body inkorporované do devízového zákona s právnou úpravou zakotvenou v čl. I zákona č. 140/2014 Z. z. priamo vecne ani nesúvisia (dochádza k transformácii číselného vyjadrenia pokút z bývalej slovenskej meny na menu euro, upresňujú sa niektoré doterajšie formulácie). Ani v tejto časti tak návrhom navrhovateľov nebolo možné vyhovieť.

75. Nakoniec čl. IV zákona č. 140/2014 Z. z. upravuje účinnosť právneho predpisu, čo v reáliách predložených návrhov a ich odôvodnení taktiež nevzbudzuje žiadne ústavne relevantné pochybnosti.

76. Ústavný súd sumarizuje, že napriek formulácii petitov oboch predložených návrhov navrhovateľa obsahovo broja proti konceptu obmedzenia nadobúdania vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku, ktorý má svoj právny základ v § 4 – § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. Vyplýva to z aplikačnej rekapitulácie uvedenej v bodoch 46 až 63. Kým v § 4 sú upravené hmotnoprávne základy, a tým aj podstata zákonodarcom zvoleného obmedzujúceho prostriedku, § 5 je realizačným predpisom vo vzťahu k § 4 ods. 3 a § 6 predstavuje súbor pravidiel regulujúcich procesný postup orgánov verejnej správy, prevádzajúcich a nadobúdateľov pri uskutočňovaní právnych úkonov spadajúcich do regulačného rámca daného v § 4. Právne normy obsiahnuté v § 5 a v § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. tak vzhľadom na svoj obsah nielenže strácajú praktickú realizovateľnosť pri derogácii § 4, ale hlavne tvoria integrálnu súčasť konceptu obmedzenia nadobúdania vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku, ktorý kritizujú navrhovateľa, a ktorý, ako to bude zdôvodnené v ďalšej časti nálezu, vecne súvisí s označenými článkami ústavy.

77. Ústavný súd tak uzavrel, že predmetom jeho ďalšieho prieskumu budú právne normy zahrnuté v § 4 až § 6 zákona č. 140/2014 Z. z.

III.

Vlastný meritórny prieskum posudzovanej právnej úpravy

A. K namietanému nesúladu s čl. 20 ods. 1 ústavy

78. Z povahy posudzovaných zákonných noriem a obsahu argumentácie navrhovateľov vyplýva, že kľúčové pre ústavný súd bolo posúdiť v poradí ako prvú otázku ústavnej konformnosti posudzovanej právnej úpravy vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 ústavy.

79. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.

80. Z čl. 20 ods. 1 ústavy vyplýva, že vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah, no nie sú v ňom presne definované (vymedzené) prvky

charakterizujúce takýto obsah vlastníckeho práva. Ústavný súd už viackrát akceptoval obsah vlastníckeho práva tak, ako ho vymedzilo rímske právo súkromné, keď konštatoval, že vlastníč je oprávnený predmet svojho vlastníckeho práva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním (PL. ÚS 15/06, II. ÚS 8/97). Ide teda o najúplnejšie a najširšie vymedzenie subjektívneho vlastníckeho práva, ktoré na jednej strane obsahuje všeobecné znaky subjektívneho práva a na druhej strane špecifické znaky, ktoré ho jednoznačne odlišujú od iných subjektívnych práv (PL. ÚS 30/95).

81. Bez potreby bližšej analýzy je zreteľné, že posudzovaná právna úprava vecne súvisí so základným právom vlastníť majetok. Zákon č. 140/2014 Z. z. sa svojou regulačnou materiálou orientuje na stanovenie limitov pri prevádzaní vlastníckeho práva k typovo individualizovanému majetku, pričom limity sú určené zákonnými podmienkami na strane subjektu, na ktorý vlastníč poľnohospodárskeho pozemku zamýšľa vlastnícke právo previesť. Posudzovaná právna úprava sa teda priamo sústreďuje na podmienky využívania jedného zo zákonných obsahových komponentov vlastníckeho práva, a to práva nakladať s predmetom vlastníctva (ius disponendi, § 123 Občianskeho zákonníka). Preto obsahovo spadá pod režim čl. 20 ods. 1 ústavy.

82. Súčasne je potrebné uviesť, že zákon č. 140/2014 Z. z. sa napriek jeho názvu („o nadobúdaní“) nedotýka základného práva nadobúdateľa vlastníť majetok. Ústavný súd už viackrát judikoval, že čl. 20 ods. 1 ústavy nezaručuje právo nadobudnúť vlastníctvo (PL. ÚS 13/97), a že článkom 20 ods. 1 ústavy sa vlastníčkovi priznáva len ochrana majetku, ktorý nadobudol v súlade s platným právnym poriadkom (PL. ÚS 33/95). Uvedené právne názory nadväzujú na stabilnú rozhodovaciu prax Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), podľa ktorej čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nezabezpečuje viac než zachovanie práva každého na pokojné užívanie jeho majetku, následne sa aplikuje na existujúci majetok a negarantuje právo nadobudnúť majetok, či už dedením alebo na základe inej vôľovej dispozície (rozsudok ESLP z 13. 6. 1979 vo veci Marckx proti Belgicku, sťažnosť č. 6833/74, § 50, alebo rozsudok ESLP z 23. 11. 1983 vo veci van der Musselle proti Belgicku, sťažnosť č. 8919/90, § 48).

83. Základné právo vlastníť majetok nie je právom absolútne neobmedziteľným. Už samotná ústava v čl. 20 ods. 3 počíta s obmedzeniami vlastníckeho práva. Zákonodarca môže vlastnícke právo zákonom obmedziť z dôvodov ochrany práv druhých a ochrany všeobecných záujmov, predovšetkým ľudského zdravia, prírody a životného prostredia. S ohľadom na povinnosť dbať na podstatu a zmysel vlastníckeho práva (čl. 13 ods. 4 ústavy) pritom nesmie byť vlastnícke právo takto obmedzené vo väčšej než primeranej miere (PL. ÚS 111/2011, m. m. napr. uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II. ÚS 482/02).

84. Národná rada vo svojom vyjadrení namieta, že v prípade posudzovanej právnej úpravy nejde o obmedzenie vlastníckeho práva, ale *„len o určenie formálnych podmienok pri určitom spôsobe nakladania s vlastným majetkom, konkrétne s poľnohospodárskou pôdou“*. V bezprostredne nasledujúcej pasáži svojho vyjadrenia však národná rada poukazuje na príklady právnej úpravy, pri ktorých používa výraz „obmedzenie“. Istým paradoxom v tejto súvislosti je, že v dôvodovej správe k predmetnému zákonu obsahujúcej autentický výklad tej istej národnej rady sa uvádza, že *„navrhovaná právna úprava nadobúdania vlastníckeho práva k poľnohospodárskej pôde predstavuje zásah do obsahu vlastníckeho práva jej doterajšieho vlastníka, pretože mu výrazne zúži okruh osôb, na ktoré bude môcť svoju pôdu previesť...“*.

85. Všeobecné ustanovenia týkajúce sa obsahu vlastníckeho práva, rovnakých práv a povinností, ako aj ochrany vlastníkov môžu byť (a v určitom rozsahu aj sú) modifikované inými zákonmi, čo je v súlade s ústavnou zásadou „o rovnakom zákonnom obsahu a ochrane vlastníckeho práva všetkých vlastníkov“. Takéto modifikácie obsahu vlastníckeho práva vyplývajúce priamo zo zákonov sú označované ako pojmové obmedzenia vlastníckeho práva (PL. ÚS 6/96). Musí však ísť o modifikácie obsahu vlastníckeho práva na základe zákona, aby bola rešpektovaná požiadavka „rovnakého zákonného obsahu a ochrany vlastníckeho práva“ (PL. ÚS 36/95).

86. Posudzovaná právna úprava reguluje prevod vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom spôsobom, ktorý je odlišný od prevodu iných druhov nehnuteľných vecí. Ide predovšetkým o odlišnosť hmotnoprávnu, spočívajúcu v určení

viacerých typovo vymedzených subjektov, na ktoré vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku možno previesť, a v určení poradia vyjadrujúceho uprednostnenie určitej kategórie týchto subjektov oproti iným kategóriám. Na hmotnoprávnu odlišnosť potom nadväzuje odlišnosť procesnoprávna, obsiahnutá predovšetkým v § 6 zákona č. 140/2014 Z. z.

87. Podstatu vlastníckeho práva tvorí súhrn rôznych oprávnení a povinností, z ktorých najvýznamnejším je možnosť slobodne využívať predmet vlastníckeho práva samotným vlastníkom (PL. ÚS 30/95).

88. Popísaná hmotnoprávna odlišnosť zakotvená v § 4 zákona č. 140/2014 Z. z. (body 52, 53 a 55 až 63) je podľa názoru ústavného súdu dôkazom existencie obmedzenia vlastníckeho práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku, pretože podstatným spôsobom limituje jeho slobodu pri výbere osoby, na ktorú svoje vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku prevedie. Tak dochádza k modifikácii práva nakladať s predmetom vlastníctva, a tým aj k modifikácii obsahu vlastníckeho práva u vlastníka poľnohospodárskeho pozemku v porovnaní s obsahom vlastníckeho práva u vlastníka iného druhu nehnuteľnosti.

89. Ústavný súd sa preto nestotožňuje s názorom národnej rady o absencii obmedzenia základného práva vlastníť majetok v posudzovanej právnej úprave. Naopak, konštatuje, že táto obmedzuje v ústavnoprávnom zmysle základné právo vlastníka poľnohospodárskej pôdy garantované čl. 20 ods. 1 ústavy, a to v jeho dispozičnom komponente.

90. Dôležitým kritériom na určenie primeranosti obmedzenia každého základného práva alebo slobody, a teda aj základného práva vlastníť majetok, je rovnováha verejného a súkromného záujmu (PL. ÚS 7/96, II. ÚS 59/97, III. ÚS 169/03 a PL. ÚS 15/06). Úlohou ústavného súdu je tak posúdenie, či legálna konštrukcia tvorená zákonom č. 140/2014 Z. z. sleduje relevantný individualizovaný verejný záujem. Ak výsledok tohto skúmania bude kladný, potom ústavný súd musí dospieť k jednoznačnému záveru, či zásah zákonodarca do základného práva vlastníť majetok je primeraný.

91. Legitimitu obmedzenia vlastnickeho práva posudzovanou právnou úpravou založila národná rada na tvrdení o verejnom záujme spočívajúcom v ochrane poľnohospodárskej pôdy, ktorú chápe ako „jedinečný neobnoviteľný (respektíve len veľmi ťažko a nákladne) prírodný zdroj, ako osobitý výrobný prostriedok potrebný na zabezpečenie určitej miery potravinovej sebestačnosti krajiny, ktorú je možné v širšom význame chápať ako súčasť zvrchovanosti štátu“.

92. Vláda už v konkrétnejšej polohe dodáva, že posudzovaná právna úprava vo vzťahu k poľnohospodárskej pôde zakotvuje „ochranný systém pri jej scudzovaní, ktorý by mal zaručovať transparentnosť a dosiahnutie maximálnej možnej ochrany poľnohospodárskej pôdy cestou preventívnej zákonnej úpravy“. Následne na strane 11 svojho vyjadrenia vláda s odvolaním sa na legislatívny zámer k návrhu zákona uvádza, že „hlavným cieľom bolo... aby poľnohospodársku pôdu, ktorá má aj naďalej slúžiť čo možno najlepšie svojmu účelu, kupovali a obhospodarovali len tie subjekty, ktoré spĺňajú odbornú spôsobilosť pre hospodárenie na pôde a ktoré budú na nej aktívne hospodáriť pri dodržiavaní kritérií dobrej poľnohospodárskej a environmentálnej praxe“. Neskôr zas zdôrazňuje, že „hlavným cieľom zákona je dosiahnutie stavu vysokej ochrany pôdy a rovnako i zabezpečenie stabilizácie výmery a objemu tých najbonitnejších pôd...“. Nakoniec vláda konštatuje, že „navrhovaná práva úprava sleduje legitímny cieľ spočívajúci v ochrane účelového využívania poľnohospodárskeho pozemku“. Pri tom akcentuje snahu zabrániť špekulatívnemu obchodovaniu s pôdou, „ktorá bude neskôr slúžiť na iné ako na poľnohospodárske účely a následnej zmene druhu pozemku“.

93. V zásade slobodnú možnosť realizácie už nadobudnutého vlastnickeho práva, zabezpečujúceho právne panstvo nad vecami, možno iba výnimočne obmedziť s ohľadom na existenciu spoločenského záujmu, presnejšie verejného záujmu (PL. ÚS 30/95).

94. Využívanie majetku pre potreby verejného záujmu môže byť dôvodom na obmedzenie nielen vlastnickeho práva, ale aj ďalších základných práv alebo slobôd, uplatňovaním ktorých by tento majetok prestal slúžiť potrebám verejného záujmu. Ak je totiž verejný záujem ústavným dôvodom na obmedzenie jedného zo základných práv (t. j. základné právo ako právo individuálneho subjektu sa „podrobilo“ celospoločenskému

záujmu) v situácii, keď sa celospoločenský záujem uplatnil, nie je už možné, aby nad ním „prevládol“ iný individuálny záujem predstavovaný uplatnením niektorého z ďalších základných práv alebo slobôd (PL. ÚS 11/96).

95. Z vymedzenia predmetu úpravy obsiahnutého v § 1 zákona č. 140/2014 Z. z. (postup nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku prevodom a pôsobnosť orgánov štátnej správy v oblasti nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku) individualizovaný druh verejného záujmu explicitne nevyplýva. Odhliadnuc od predmetu úpravy regulovaného v § 1 písm. b) zákona č. 140/2014 Z. z., ktorý je vo väzbe na meritum konania o návrhoch navrhovateľov nepodstatný, ústavný súd zvyčajne § 1 písm. a) zákona č. 140/2014 Z. z., z ktorého možno jednoznačne odvodiť, že namietaný zákon cieľi na úpravu „postupu“ pri nadobúdaní vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku. Obsah posudzovanej právnej úpravy (hlavne § 4) však zreteľne dokazuje, že zákon č. 140/2014 Z. z. neupravuje len postup nadobúdania vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku prevodom, ale aj jeho podmienky.

96. Zásadným spôsobom spochybníť ústavnú akceptovateľnosť posudzovanej právnej úpravy len na základe zistenej absencie výslovnej individualizácie verejného záujmu v zákone č. 140/2014 Z. z. podľa názoru ústavného súdu nemožno. Nie je totiž nutné, aby záujmy, ktoré sú obsahom zákona, boli explicitne vyhlásené týmto zákonom za verejné záujmy, ale aby takýto záujem bolo možné odvodiť z cieľov a celkového zmyslu a podstaty zákona (PL. ÚS 36/95, PL. ÚS 26/00).

97. Práve ustálená prítomnosť regulácie podmienok (nielen postupu) nadobúdania vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku v posudzovanej právnej úprave indikuje potrebu skúmania, či tieto podmienky sú prejavom presadzovania individualizovaného verejného záujmu zákonodarcom.

98. Poľnohospodárska pôda, ktorá ako predmet regulácie v právnom poriadku tvorí definičné jadro pojmu poľnohospodársky pozemok zakotveného v zákone č. 140/2014 Z. z., sa podľa § 2 písm. b) zákona o ochrane pôdy vyznačuje produkčným potenciálom. Produkčný potenciál je nielen materiálnym znakom poľnohospodárskej pôdy, ale v právno-regulačných reláciách odôvodňuje potrebu jej ochrany, ktorá sa takto štylizuje do polohy

právom chráneného verejného záujmu. Na tomto mieste ústavný súd nepovažuje za potrebné opakovať vyjadrenia účastníkov konania (hlavne národnej rady a vlády), ktoré zoširoka popisujú a analyzujú podstatu produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy a jeho celospoločenský, ba dokonca strategický význam a s ktorými sa ústavný súd plne stotožňuje.

99. Súčasne je i z dôvodovej správy k zákonu č. 140/2014 Z. z., z prepisu priebehu rozpravy k návrhu tohto zákona, ako aj z vyjadrení národnej rady i vlády zreteľné, že zákonodarca prijatím zákona č. 140/2014 Z. z. sledoval verejný záujem spočívajúci v ochrane produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy.

100. Verejný záujem na ochrane produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy je z ústavného pohľadu plne akceptovateľný. Dokazuje to predovšetkým zmena ústavy vykonaná ústavným zákonom č. 137/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „novelizácia ústavy“), ktorá poľnohospodársku pôdu charakterizuje ako neobnoviteľný prírodný zdroj (čl. 44 ods. 5 ústavy) a výslovne formuluje záväzok štátu dbať o jej osobitnú ochranu (čl. 44 ods. 4 a 5 ústavy). Nadväzne tu ústavný súd pripomína právny názor ESĽP, podľa ktorého rámec voľnej úvahy ponechaný zákonodarcovi pri uskutočňovaní sociálnej a hospodárskej politiky by mal byť široký, preto je potrebné rešpektovať zákonodarcu v jeho predstave, čo je verejný záujem, s výnimkou prípadu, keď by jeho úsudku zjavne chýbal rozumný základ (rozsudok ESĽP z 21. 2. 1986 vo veci James a ostatní proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 8793/79, § 46). Ochrana produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy teda nemožno za žiadnych okolností považovať za verejný záujem, ktorého spôsobilosť byť dôvodom na obmedzenie základných práv a slobôd je výsledkom nerozumnosti v úvahe zákonodarcu.

101. K problematike verejného záujmu v posudzovanej právnej úprave ešte ústavný súd dodáva, že zákonodarca je oprávnený prijímať také legislatívne či iné opatrenia, ktorými zabezpečí, aby im majetok už slúžiaci potrebám verejného záujmu zostal slúžiť aj naďalej, a to až do doby, pokiaľ verejný záujem nebude definovaný inak a iným spôsobom. Opatrenia (legislatívne alebo iné) na zabezpečenie využívania majetku pre potreby verejného záujmu môžu byť rôzne (PL. ÚS 11/96).

102. Ústavný súd tak musel pristúpiť ku skúmaniu, či obmedzením základného práva vlastníť majetok stelesneným v posudzovanej právnej úprave zákonodarca zachoval spravodlivú rovnováhu medzi potrebami všeobecného záujmu spoločnosti a požiadavkou ochrany základných práv jednotlivca (napríklad rozsudok ESĽP z 23. 9. 1982 vo veci *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, sťažnosti č. 7151/75, 7152/75, § 69). Použitie testu proporcionality posudzovanej právnej úpravy nevyklučuje ani novelizácia ústavy, ktorá síce do ústavného textu výslovne zakotvila požiadavku ochrany poľnohospodárskej pôdy, vlastnícky ju však nevyhradila štátu, prípadne inému druhovo individualizovanému právnomu subjektu. Poľnohospodárska pôda tak naďalej z hľadiska súkromno-právneho predstavuje vec spôsobilú byť predmetom vlastnícko-právnych vzťahov a vlastníckych dispozícií. Dokazuje to samotná existencia zákona č. 140/2014 Z. z., ako aj skutočnosť, že iba objekty právnych vzťahov vymenované v čl. 4 ods. 1 ústavy sú vyhradené monopolnému subjektu vlastníckeho práva (štátu). Poľnohospodárska pôda medzi ne nepatrí. Jej právny režim preto nie je výlučne podriadený požiadavke ochrany verejného záujmu, ale možno ho kvalifikovať ako dominantne orientovaný na vlastnícko-právnu podstatu s verejno-právnymi obmedzeniami nevyhnutnými na zachovanie produkčného potenciálu, ktorý prispieva k zabezpečeniu potravinovej bezpečnosti štátu (čl. 20 ods. 2 ústavy).

103. Test primeranosti (proporcionality) je štandardne založený na troch fázach. Prvou je skúmanie hľadiska vhodnosti (*Geeignetheit*). Ide tu o odpoveď na otázku, či inštitút obmedzujúci určité základné právo umožňuje dosiahnuť sledovaný cieľ, ktorým môže byť aj ochrana verejného záujmu. Druhou fázou je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, potrebnosti či použitia najmenej drastických prostriedkov (*Erforderlichkeit*, *test of necessity*, *test of subsidiarity*, *sufficiently important objective*). Má sa na mysli porovnávanie posudzovaného legislatívneho prostriedku obmedzujúceho základné právo alebo slobodu s inými opatreniami umožňujúcimi dosiahnuť rovnakého cieľa, avšak nedotýkajúcimi sa základných práv a slobôd, resp. dotýkajúcimi sa ich v menšej miere (napr. nález Ústavného súdu Českej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/96). Napokon treťou fázou je skúmanie hľadiska proporcionality v užšom zmysle slova (*Angemessenheit*,

test of proportionality in the strict sense, proportionate effect, napr. PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 23/06, PL. ÚS 111/2011 a pod.).

104. Pri skúmaní cieľa posudzovanej právnej úpravy, a v ňom sa prejavujúceho chráneného verejného záujmu, nemožno opomenúť čo do významu ťažiskový predmet regulácie, a to normatívne požiadavky na subjekty, ktorým vlastník môže previesť vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku. Z § 4 ods. 1 písm. a), ods. 4 – 6, ods. 9, ako aj z ods. 10 zákona č. 140/2014 Z. z. podľa názoru ústavného súdu zreteľne vyplýva, že uplatňovanie predmetného zákona docieli v budúcnosti postupne stav, keď pozemky s produkčne potenciálnou poľnohospodárskou pôdou nachádzajúce sa mimo zastavaného územia obce budú dominantne vo vlastníctve subjektov, ktorých podnikateľská činnosť spĺňa tri charakteristiky:

- (i) vecné zameranie – poľnohospodárska výroba,
- (ii) stabilita – regulovaná minimálna dĺžka výkonu poľnohospodárskej výroby ako podnikania pred prevodom vlastníctva,
- (iii) lokalizácia – doterajší výkon čo najbližšie územiu, na ktorom sa poľnohospodársky pozemok nachádza.

Zároveň nadobúdateľmi poľnohospodárskeho pozemku môžu byť subjekty s trvalým pobytom alebo sídlom na území Slovenskej republiky najmenej desať rokov.

105. Vlastníctvo, parametre podnikania a rezidencia – to sú tri znaky charakterizujúce subjekty, ktoré by mali ako právni suverení dominantne ovládať poľnohospodárske pozemky.

106. Podľa čl. 4 ods. 1 ústavy nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky...

107. Podľa čl. 20 ods. 2 ústavy zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, potravinovej bezpečnosti štátu, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce, určených právnických osôb alebo určených fyzických osôb. Zákon tiež môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike.

108. Citované ústavné normy ústavný súd uvádza ako potvrdenie prijateľnosti záveru, podľa ktorého vlastnícky vzťah vopred druhovo určených subjektov k odôvodneným kvalifikovaným majetkovým hodnotám možno považovať za legitímny cieľ právnej úpravy, a to obzvlášť vtedy, ak takáto konštrukcia napomáha presadeniu určitého verejného záujmu. Osobitne to platí v situácii, ak je typizovaný verejný záujem ústavne artikulovaný (čl. 44 ods. 4 a 5 ústavy).

109. Kým však právna norma v čl. 4 ods. 1 ústavy je jednoznačná v osobnom i vecnom rozsahu svojej pôsobnosti, čl. 20 ods. 2 ústavy ponecháva konkretizáciu na zákon. To neznamena, že čl. 20 ods. 2 ústavy vylučuje ústavno-súdny prieskum oň sa opierajúceho zákona. Takýto zákon možno v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy preskúmať predovšetkým z hľadiska jeho schopnosti zabezpečiť naplnenie hodnôt uvedených v čl. 20 ods. 2 ústavy (potravinová bezpečnosť štátu, potreby spoločnosti, rozvoj národného hospodárstva a verejný záujem) prostredníctvom vlastníckeho vzťahu štátu, obce alebo individuálne určenej fyzickej osoby, či individuálne určenej právnickej osoby k druhovo určenému majetku.

110. Cieľom posudzovanej právnej úpravy je postupná vlastnícka koncentrácia pozemkov s poľnohospodárskou pôdou do rúk subjektov, ktorých podnikateľská činnosť a rezidencia na slovenskom území má poskytovať garancie neznižovania výmery poľnohospodárskych pozemkov a ich riadneho obhospodarovania, a tým má prispieť k zabezpečeniu ochrany produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy, teda k ochrane individualizovaného verejného záujmu. Prostriedkom, ktorý zákon č. 140/2014 Z. z. používa na dosiahnutie vymedzeného cieľa, je obmedzenie dispozičného oprávnenia ako komponentu vlastníckeho práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku.

111. V súvislosti s identifikáciou bezprostredného cieľa posudzovanej právnej úpravy nemôže ústavný súd opomenúť ani § 4 ods. 7 zákona č. 140/2014 Z. z. V prípade, že o nadobudnutie vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku neprejaví záujem žiaden z preferovaných subjektov vykonávajúcich poľnohospodársku výrobu ako podnikanie, potom môže prevádzajúci poľnohospodársky pozemok previesť za cenu uvedenú v registri na osobu, ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt alebo sídlo najmenej desať

rokov. Ak sa teda nepodarí zabezpečiť sústredenie vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom do rúk subjektov vykonávajúcich poľnohospodársku výrobu ako podnikanie, potom zákonodarca požaduje aspoň zabezpečenie vlastníckeho práva pre subjekty rezidujúce na území Slovenskej republiky.

112. Pokiaľ ide o kritérium vhodnosti tvoriace obsah prvého kroku testu proporcionality, ústavný súd konštatuje, že jeho obsahom je posudzovanie príslušnej právnej úpravy z hľadiska možného naplnenia sledovaného účelu (z ústavného hľadiska predovšetkým v kontexte s druhou vetou čl. 13 ods. 4 ústavy). Samoúčelné obmedzenie základného práva je z ústavného hľadiska neprípustné.

113. Pri skúmaní posudzovanej právnej úpravy v prvom kroku testu proporcionality ide v podstate o odpoveď na otázku, či vlastnícky vzťah na slovenskom území rezidujúceho subjektu podnikajúceho v poľnohospodárstve istý čas a na určitom teritórii garantuje ochranu poľnohospodárskej pôdy pred znižovaním výmery a jej obhospodarovanie rešpektujúce požiadavky správnej poľnohospodárskej a environmentálnej praxe.

114. V systéme evidencie pozemkov, ktorý sa na území Slovenskej republiky uplatňuje, priradenie konkrétneho pozemku k niektorému druhu pozemkov [§ 9 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)] determinuje prípustný spôsob využitia takého pozemku. Až zmena druhu pozemku predstavuje právom aprobovaný nástroj na dosiahnutie zmeny spôsobu jeho využívania.

115. S ohľadom na platný a účinný právny stav v podmienkach Slovenskej republiky možno konštatovať, že k zmene poľnohospodárskeho charakteru pozemku, a tým k znižovaniu výmery poľnohospodárskej pôdy a k vytvoreniu právneho predpokladu pre jej nepoľnohospodárske využitie dochádza po formálno-právnej stránke aplikáciou inštitútu odňatia poľnohospodárskej pôdy regulovaného v štvrtej časti zákona o ochrane pôdy.

116. Podľa § 17 ods. 1 zákona o ochrane pôdy na nepoľnohospodárske účely možno použiť poľnohospodársku pôdu len na základe rozhodnutia o odňatí poľnohospodárskej pôdy...

117. Podľa § 17 ods. 4 zákona o ochrane pôdy poľnohospodársku pôdu možno odňať natrvalo alebo dočasne, pričom

a) odňatím natrvalo sa rozumie trvalá zmena spôsobu použitia poľnohospodárskej pôdy s trvalou zmenou druhu pozemku v katastri,

b) dočasným odňatím sa rozumie dočasná zmena spôsobu použitia poľnohospodárskej pôdy na čas najviac desať rokov, ktorá sa rekultivačnými opatreniami uvedie do pôvodného stavu.

118. Podľa § 17 ods. 7 zákona o ochrane pôdy rozhodnutie o odňatí je podkladom na vyznačenie zmeny druhu pozemku v katastri na ostatnú plochu. Orgán ochrany poľnohospodárskej pôdy (§ 23) zašle vyhotovenie právoplatného rozhodnutia s vyhotovením geometrického plánu alebo kópie katastrálnej mapy na príslušný orgán štátnej správy na úseku katastra, ktorý plochy rozhodnutím odňaté natrvalo vyjme z evidencie poľnohospodárskej pôdy a vyznačí zmenu druhu poľnohospodárskeho pozemku na ostatnú plochu v termíne najneskôr 60 dní po prevzatí rozhodnutia.

119. Podľa § 17 ods. 12 zákona o ochrane pôdy ak žiadosť na odňatie poľnohospodárskej pôdy nespĺňa zásady ochrany poľnohospodárskej pôdy podľa § 12, orgán ochrany poľnohospodárskej pôdy (§ 23) súhlas na jej odňatie v rozhodnutí nevydá.

120. Z citovaných ustanovení zákona o ochrane pôdy vyplýva, že len rozhodnutie príslušného orgánu ochrany poľnohospodárskej pôdy o odňatí poľnohospodárskej pôdy otvára právnu cestu pre zníženie výmery poľnohospodárskej pôdy. To je na prvý pohľad iba formálna zmena *de iure*, avšak vzhľadom na uplatňovanie systému druhov pozemkov spojeného s prípustným spôsobom využitia každého z nich sa jedná aj o zmenu *de facto*, vytvárajúcu priestor pre využitie pôvodného poľnohospodárskeho pozemku na nepoľnohospodárske účely.

121. Zákon o ochrane pôdy nepovažuje vlastnícky vzťah druhovo vymedzeného vlastníka poľnohospodárskej pôdy za dôvod na zákaz odňatia poľnohospodárskej pôdy. Inými slovami, vlastnícky vzťah subjektov preferovaných posudzovanou právnou úpravou k poľnohospodárskej pôde nie je zákonným kritériom posudzovania žiadosti o odňatie poľnohospodárskej pôdy, a tak do budúcnosti nemôže právne významným spôsobom ovplyvniť účel, na ktorý bude pozemok s poľnohospodárskou pôdou využívaný. Rozhodujúcim kritériom pre postoj orgánu ochrany poľnohospodárskej pôdy k žiadosti o odňatie poľnohospodárskej pôdy je totiž dodržanie zásad ochrany poľnohospodárskej pôdy podľa § 12 zákona o ochrane pôdy (§ 17 ods. 12 zákona o ochrane pôdy), ktoré žiadnu právne relevantnú súvislosť s nositeľom vlastníckeho práva k poľnohospodárskemu pozemku neobsahujú.

122. V rámci prvého kroku testu proporcionality ústavný súd zisťuje, či je posudzovaná právna norma racionálne previazaná s cieľom ňou sledovaným (rational connection test). Úlohou je teda zistiť, či bola právna norma vytvorená takým spôsobom, a tak dôkladne, aby bola spôsobilá dosiahnuť identifikovaný cieľ (m. m. PL. ÚS 23/06, PL. ÚS 3/09, PL. ÚS 16/09).

123. Vyhodnocujúc prvý krok testu proporcionality posudzovanej právnej úpravy, ústavný súd konštatuje vážne pochybnosti o racionalite vzťahu medzi obmedzeniami dispozičného oprávnenia vlastníka poľnohospodárskeho pozemku zavedenými zákonom č. 140/2014 Z. z. na jednej strane a ochranou produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy na strane druhej. Zákonným determinantom poľnohospodárskeho využívania konkrétneho pozemku je totiž jeho zaradenie do príslušných kategórií pozemkov [§ 2 ods. 1 zákona č. 140/2014 Z. z. v spojení s § 2 písm. b) zákona o ochrane pôdy – orná pôda, chmeľnice, vinice, ovocné sady, záhrady a trvalé trávne porasty], na ktoré charakter subjektu vlastníctva pozemku nemá žiaden právne relevantný vplyv.

124. Pravdaže, ústavný súd neopomína ani zníženie pravdepodobnosti odňatia poľnohospodárskej pôdy v dôsledku charakteru subjektu, ktorý ju vlastní. Vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku prináležiace subjektu, ktorý vykonáva poľnohospodársku výrobu ako časovo a územne stabilizované podnikanie, môže znižovať pravdepodobnosť

podania žiadosti o odňatie poľnohospodárskej pôdy. Vlastníctvo v rukách takéhoto subjektu súčasne môže zvyšovať pravdepodobnosť využívania poľnohospodárskych pozemkov, ktoré bude šetriť produkčný potenciál poľnohospodárskej pôdy.

125. Popísané faktory však z hľadiska testovania posudzovanej právnej úpravy nedosahujú významovú úroveň, ktorá by konštatované pochybnosti o plnení kritéria vhodnosti posudzovanou právnou úpravou rozptýlila. Potenciál všetkých možných pozitív uvedených v predchádzajúcom odseku totiž skutkovo nie je nevyhnutným dôsledkom vlastníckeho práva k poľnohospodárskemu pozemku. Zníženie pravdepodobnosti odňatia poľnohospodárskej pôdy môže prívodiť aj jej prenajatie subjektu, ktorý poľnohospodársku výrobu ako podnikanie vykonáva. Rovnako tak zvýšenie pravdepodobnosti využívania poľnohospodárskych pozemkov, ktoré bude šetriť produkčný potenciál poľnohospodárskej pôdy, môže vyplývať z prenájmu poľnohospodárskeho pozemku subjektu podnikajúcemu v oblasti poľnohospodárskej výroby, hoci vlastníkom takého pozemku bude osoba nespĺňajúca kritériá zákona č. 140/2014 Z. z.

126. V súvislosti s argumentáciou v predchádzajúcom bode je potrebné uviesť, že práve právny inštitút nájmu poľnohospodárskych pozemkov je v podmienkach Slovenskej republiky absolútne dominujúcou formou ich obhospodarovania subjektmi vykonávajúcimi poľnohospodársku výrobu podnikateľským spôsobom (približne 93 % poľnohospodárskych pozemkov je prenajatých). Silou zákona (zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov) sa pritom zabezpečuje stabilita nájomných vzťahov, keďže doba nájmu je minimálne 5 rokov a najviac (podľa druhu pozemkov) je to 50 rokov, pričom štatisticky udávaná priemerná dĺžka nájomného vzťahu je približne 8,5 roka. Tento faktor významne oslabuje proklamované ciele napadnutej právnej úpravy regulujúcej výlučne vlastnícke vzťahy k pozemkom, ak sa súčasne berie do úvahy, že povinnosti uložené zákonom o ochrane pôdy sa rovnako týkajú vlastníkov aj nájomcov poľnohospodárskych pozemkov (bližšie pozri aj bod 137 a nasl.).

127. Navyše, v prípadoch regulovaných v § 4 ods. 7 zákona č. 140/2014 Z. z. úvahy popísané v predchádzajúcich dvoch odsekoch úplne odpadajú, keďže právna norma zakotvená v uvedenom ustanovení s poľnohospodárskou výrobou ako podmienkou pre možnosť subjektu uchádzať sa o vlastnícke právo k nemu vôbec nepočíta. V takom prípade by teda vlastnícke právo osoby majúcej trvalý pobyt alebo sídlo na území Slovenskej republiky najmenej desať rokov pred uzavretím zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku malo byť spôsobilé samé osebe garantovať neznižovanie výmery poľnohospodárskeho pozemku, ako aj jeho správne obhospodarovanie, resp. zachovanie jeho produkčného potenciálu. Nastolenej úvahe chýba podľa názoru ústavného súdu akýkoľvek rozumný podklad. Vlastnícke právo slovenského rezidenta k poľnohospodárskemu pozemku po právnej stránke nijako nezabezpečí ochranu definovaného, dokonca ústavne vyjadreného (čl. 44 ods. 4 a 5 ústavy) verejného záujmu.

128. Vyhovenie posudzovanej právnej úpravy v prvom kroku testu proporcionality vyžaduje, aby právna úprava smerovala k naplneniu účelu, ktorý je dostatočne dôležitý, aby odôvodnil (ospravedlnil) obmedzenie základného práva alebo slobody. Ak uvedená právna norma nie je spôsobilá dosiahnuť sledovaný účel, tak ide zo strany zákonodarcu o prejav svojvôle nezlučiteľný s princípom právneho štátu (napríklad PL. ÚS 113/2011, PL. ÚS 10/2013, PL. ÚS 13/2012).

129. Posudzovaná právna úprava je podľa zistení a záverov ústavného súdu vyjadrením triády: obmedzenie dispozičného práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku (použitý prostriedok) – postupné sústredenie vlastníctva poľnohospodárskych pozemkov v rukách vymedzenej skupiny subjektov (cieľ právnej úpravy) – ochrana produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy (chránený verejný záujem). Ak má posudzovaná právna úprava vyhovieť v prvom kroku testu proporcionality, je nevyhnutné, aby sa preukázala funkčnosť väzby medzi použitým prostriedkom a chráneným verejným záujmom. Táto funkčnosť potom ústavne legitimizuje aj cieľ preskúmvanej právnej úpravy, keďže mu dáva punc dostatočnej dôležitosti, ktorá v zmysle stabilizovanej judikatúry ústavného súdu (napríklad PL. ÚS 113/2011, PL. ÚS 10/2013) ospravedlňuje obmedzenie základného práva alebo slobody. Ústavný súd dospel k záveru, že obmedzenie dispozičného práva ako komponentu vlastníckeho práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku zavedené

posudzovanou právnou úpravou nie je spôsobilé garantovať ochranu poľnohospodárskej pôdy pred znižovaním jej výmery a pred obhospodarovaním nerešpektujúcim požiadavky správnej poľnohospodárskej a environmentálnej praxe.

130. Test proporcionality ústavný súd stále častejšie poníma kontextuálne (PL. ÚS 23/06, PL. ÚS 16/09, PL. ÚS 19/09, PL. ÚS 13/2012 a ďalšie). Testované právne úpravy totiž málokedy predstavujú z hľadiska metodiky testu učebnicové príklady. Preto ústavný súd v záujme čo najvyššej miery presvedčivosti odôvodnenia svojho rozhodnutia pristupuje k nasledujúcemu kroku testu aj vtedy, keď preskúmaná právna úprava v predchádzajúcom kroku neobstála. Takýto postup môže často detailizovať ústavno-právnu mozaiku analyzovanej právnej úpravy, čo podstatne uľahčí definitívny záver o jej ústavnej nesúladnosti.

131. Napriek pomerne jednoznačnému záveru formulovanému v prvom štádiu testu primeranosti ústavný súd usúdil, že pre odôvodnenie prvého bodu výroku tohto nálezu bude osožné pristúpiť aj k realizácii druhého kroku. V prvom kroku sa totiž sústredil na problematiku cieľa posudzovanej právnej úpravy a charakteru verejného záujmu, ktorý zákonodarca prostredníctvom zákona č. 140/2014 Z. z. zamýšľala chrániť, ako aj na spôsobilosť použitého prostriedku zabezpečiť ochranu preferovaného verejného záujmu. V menšej miere bola predmetom pozornosti ústavného súdu samotná obmedzujúca podstata použitého prostriedku, teda ustálené obmedzenie dispozičného práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku, ktoré sa pri povrchnom pohľade môže javiť ako pomerne banálne, a tým aj príliš málo invazívne na to, aby bolo možné konštatovať jeho ústavne relevantnú neproporcionalitu. Je totiž zjavné, že posudzovaná právna úprava neodníma dispozičný komponent vlastníckeho práva k poľnohospodárskemu pozemku vcelku. Prevádzajúci nie je takpovediac „prikovaný“ k poľnohospodárskej pôde, iba pri prevode musí rešpektovať ustanovené zákonné podmienky stelesňujúce medze dispozičného práva.

132. V rámci druhého kroku (štádia) testu proporcionality treba posúdiť, či príslušné legislatívne opatrenie spôsobujúce obmedzenie ústavou garantovaných práv bolo v okolnostiach posudzovanej veci naozaj nevyhnutné, teda či na dosiahnutie legitímneho cieľa nebol k dispozícii aj menej obmedzujúci, resp. menej invazívny či šetrnejší právny

prostriedok. Právna norma totiž v podmienkach materiálneho právneho štátu nemôže obmedzovať základné právo alebo slobodu viac, než je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa ňou sledovaného, resp. právna norma by mala dosahovať sledovaný cieľ najmenej drastickým spôsobom (m. m. PL. ÚS 23/06).

133. Ústavný súd aplikuje test nevyhnutnosti s vedomím, že takmer v každom prípade obmedzenia základných práv a slobôd je predstaviteľné menej obmedzujúce riešenie. Striktná aplikácia testu nevyhnutnosti by mohla demokraticky neprípustným spôsobom zúžiť priestor parlamentu pre realizáciu jeho politík. Ústavný súd teda berie do úvahy aj istý priestor na uváženie parlamentu nezabúdajúc však na minimalizáciu zásahov do základných práv a slobôd (PL. ÚS 23/06).

134. Už viackrát spomenutý zákon o ochrane pôdy samotným svojím názvom naznačuje, že jeho prioritnou funkciou je funkcia ochranná vo vzťahu k poľnohospodárskej pôde. Z legálneho vymedzenia predmetu zákona o ochrane pôdy v § 1 vyplýva, že jeho cieľom je ochrana vlastností a funkcií poľnohospodárskej pôdy a zabezpečenie jej trvalo udržateľného obhospodarovania a poľnohospodárskeho využívania, ochrana environmentálnych funkcií poľnohospodárskej pôdy (produkcia biomasy, filtrácia, neutralizácia a premena látok v prírode, udržiavanie ekologického a genetického potenciálu živých organizmov v prírode), ako aj ochrana výmery poľnohospodárskej pôdy pred neoprávnenými zábermi na nepoľnohospodárske použitie.

135. Na prvý pohľad je zreteľné, že ochranu poľnohospodárskej pôdy, po ktorej vo svojich vyjadreniach volajú národná rada i vláda, má za cieľ zabezpečovať zákon o ochrane pôdy. Konštatovať však nesplnenie druhého kroku testu proporcionality výlučne na báze existencie iného, už pred prijatím preskúmanej právnej úpravy účinného právneho predpisu, by podľa názoru ústavného súdu viedlo k nerešpektovaniu priestoru, ktorý je k dispozícii parlamentu na účel realizácie jeho politík. Aj EŠLP konštatuje, že pri udržiavaní požadovanej rovnováhy medzi všeobecným záujmom komunity a požiadavkami ochrany individuálnych práv vnútroštátne orgány disponujú širokou možnosťou úvahy (rozsudok EŠLP z 25. 10. 1989 vo veci Allan Jacobsson v. Sweden, séria A, č. 163, s. 17). Určite teda ústavný súd nemôže pristupovať k vyhodnocovaniu

kritéria nevyhnutnosti tak, že a priori zakáže parlamentu prijať právnu úpravu, ktorá „zdvojuje“ ochranu toho istého verejného záujmu. Preto samotná existencia zákona o ochrane pôdy chrániaceho rovnaký verejný záujem v porovnaní s ochranou zavedenou zákonom č. 140/2014 Z. z. nemá za následok nevyhovenie posudzovanej právnej úpravy v druhom kroku testu primeranosti.

136. Aby ústavný súd dokázal zodpovedne uzavrieť druhý krok realizovaného testu, nevyhnutne musí dôkladne rozanalyzovať a následne i porovnať podstatu a prostriedky, akými chránia oba spomenuté zákony produkčný potenciál poľnohospodárskej pôdy. Len tak možno dať odpoveď na otázku, či zákon č. 140/2014 Z. z. šetrí podstatu a zmysel základného práva vlastníť majetok v ústavne požadovanej miere.

137. Zákon o ochrane pôdy ukladá povinnosti nielen vlastníkom poľnohospodárskej pôdy, ale aj jej nájomcom a správcom (ďalej len „užívateľia“; § 3 ods. 1 zákona o ochrane pôdy). Na individuálnej báze je orgán ochrany poľnohospodárskej pôdy na návrh pôdnej služby vykonávajúcej prieskum poľnohospodárskych pôd v oblastiach ohrozených degradáciou oprávnený uložiť vlastníkovi alebo užívateľovi vykonať opatrenia na ochranu poľnohospodárskej pôdy pred jej poškodením a degradáciou alebo opatrenia na odstránenie nežiaduceho stavu (§ 4 ods. 2 zákona o ochrane pôdy). Právna úprava ukladá vlastníkovi alebo užívateľovi povinnosť vykonávať trvalú a účinnú protieróznú ochranu poľnohospodárskej pôdy vykonávaním ochranných agrotechnických opatrení podľa stupňa erózie poľnohospodárskej pôdy, pričom tieto opatrenia vymenúva zákon o ochrane pôdy v § 5 ods. 2. V prípade, že pôdna služba zistí eróziu poľnohospodárskej pôdy a nečinnosť vlastníka alebo užívateľa, orgán ochrany poľnohospodárskej pôdy na jej návrh uloží povinnosť realizovať také opatrenia. Obdobným spôsobom rieši zákon o ochrane pôdy jej ochranu pred zhutnením v § 6 a pred rizikovými látkami v § 8. Podľa § 7 ods. 2 zákona o ochrane pôdy je vlastník alebo užívateľ povinný vykonávať kontrolu bilancie pôdnej organickej hmoty a používať také spôsoby hospodárenia, ktoré nevyvolajú prekročenie limitnej hodnoty deficitu bilancie pôdnej organickej hmoty. Táto povinnosť je znovu spojená s oprávnením orgánu ochrany poľnohospodárskej pôdy uložiť v prípade zistených nedostatkov povinnosť vykonať organické hnojenie poľnohospodárskej pôdy.

138. Ďalšia regulačná úroveň zákona o ochrane pôdy významná práve z hľadísk sledovaných podľa vyjadrení účastníkov konania zákonom č. 140/2014 Z. z. je inkorporovaná do štvrtej časti zákona o ochrane pôdy, ktorá má nadpis „Ochrana poľnohospodárskej pôdy pri nepoľnohospodárskom použití“. Významným je predovšetkým § 12 zakotvujúci už vo svojom ods. 1 dôležitý príkaz podčiarkujúci individuálno-právne zameranie realizácie právnej úpravy. Podľa § 12 ods. 1 zákona o ochrane pôdy možno poľnohospodársku pôdu použiť na stavebné účely a iné nepoľnohospodárske účely len v nevyhnutných prípadoch a v odôvodnenom rozsahu. Ústavný súd predosiela, že práve neurčité právne pojmy „nevyhnutné prípady“ a „odôvodnený rozsah“ umožňujú štátnym orgánom zabezpečujúcim realizáciu zákona o ochrane pôdy dôkladne vyhodnotiť každý jeden prípad navrhovaného nepoľnohospodárskeho využitia poľnohospodárskej pôdy.

139. Súčasne v § 12 ods. 2 zákon o ochrane pôdy taxatívne formuluje zásady, ktorých dodržanie musí orgán ochrany poľnohospodárskej pôdy pri svojom rozhodovaní preveriť. Podľa tohto ustanovenia ten, kto navrhne nepoľnohospodárske použitie poľnohospodárskej pôdy, je napríklad povinný riešiť alternatívne umiestnenie stavby na poľnohospodárskej pôde za hranicou zastavaného územia obce so zreteľom na ochranu najkvalitnejších poľnohospodárskych pôd a vyhodnotiť dôsledky pre poľnohospodársku pôdu pre každú alternatívu, nenarušovať ucelenosť honov a nesťažovať obhospodarovanie poľnohospodárskej pôdy nevhodným situovaním stavieb, jej delením a drobením alebo vytváraním častí nevhodných na obhospodarovanie poľnohospodárskymi mechanizmami, vykonať skrývku humusového horizontu poľnohospodárskych pôd odnímaných natrvalo a zabezpečiť ich hospodárne a účelné využitie na základe bilancie skrývky humusového horizontu, zabezpečiť základnú starostlivosť o poľnohospodársku pôdu odňatú podľa § 17 až do realizácie stavby, najmä pred zaburinením pozemkov a porastom samonáletu drevín, ale aj zaplatiť odvod za trvalé odňatie alebo dočasné odňatie najkvalitnejšej poľnohospodárskej pôdy v katastrálnom území podľa kódu bonitovaných pôdno-ekologických jednotiek.

140. Zákon o ochrane pôdy zavádza aj prvok preventívnej ochrany poľnohospodárskej pôdy, a to pri obstarávaní a spracúvaní územnoplánovacej dokumentácie, projektov pozemkových úprav a iných návrhov podľa osobitných predpisov

(banské predpisy, predpisy vodného práva pod.). Takéto návrhy musia byť pred schválením podľa osobitných predpisov odsúhlasené orgánom ochrany poľnohospodárskej pôdy. Na vydanie súhlasu s budúcim možným použitím poľnohospodárskej pôdy na stavebné zámery a iné zámery a na určenie podmienok súhlasu je pritom rozhodujúci celkový konečný rozsah zamýšľaného odňatia poľnohospodárskej pôdy. Súhlas orgánu ochrany poľnohospodárskej pôdy je potom podkladom na vydanie rozhodnutia o odňatí poľnohospodárskej pôdy (§ 13 zákona o ochrane pôdy).

141. Ochrana poľnohospodárskej pôdy v analyzovanej právnej úprave vrcholí v § 17 zákona o ochrane pôdy upravujúcom rozhodovanie o odňatí poľnohospodárskej pôdy. Rozhodnutie o odňatí konkrétnej poľnohospodárskej pôdy je totiž *conditio sine qua non* pre jej nepoľnohospodárske použitie (§ 17 ods. 1 prvá veta zákona o ochrane pôdy) otvárajúce faktický priestor pre prípadnú stratu jej produkčného potenciálu. Následne v § 17 ods. 5 zákon o ochrane pôdy predpisuje povinné náležitosti žiadosti o odňatie poľnohospodárskej pôdy (napr. projektovú dokumentáciu, bilanciu skrývky humusového horizontu poľnohospodárskej pôdy s návrhom na jej hospodárne využitie, projekt spätnej rekultivácie dočasne odnímanej poľnohospodárskej pôdy s časovým harmonogramom a ekonomickým prepočtom nákladov), ktorých povaha je zreteľne sústredená na zohľadnenie individuálnych pomerov dotknutej poľnohospodárskej pôdy. Podľa § 17 ods. 6 zákona o ochrane pôdy orgán ochrany poľnohospodárskej pôdy žiadosť s náležitosťami posúdi, a ak zistí, že sú dodržané zásady ochrany poľnohospodárskej pôdy podľa § 12, vydá rozhodnutie o odňatí, v ktorom

a) uvedie, na aký účel je súhlas s trvalým odňatím alebo dočasným odňatím poľnohospodárskej pôdy vydaný, ktorých parciel alebo ich častí a ktorých katastrálnych území sa týka,

b) uvedie dokumenty, na základe ktorých rozhodnutie vydal,

c) schváli projekt spätnej rekultivácie dočasne odňatej poľnohospodárskej pôdy,

d) schváli bilanciu skrývky humusového horizontu poľnohospodárskej pôdy,

e) uloží podmienky na zabezpečenie ochrany poľnohospodárskej pôdy podľa § 12.

142. Rozhodnutie o odňatí je podľa § 17 ods. 8 zákona o ochrane pôdy platné len na odsúhlasený zámer. Podľa § 17 ods. 10 zákona o ochrane pôdy rozhodnutie o trvalom

odňatí stratí platnosť, ak do troch rokov od právoplatnosti rozhodnutia nebola pôda použitá na zámer uvedený v rozhodnutí o odňatí. Následne podľa ods. 11 toho istého ustanovenia orgán ochrany poľnohospodárskej pôdy oznámi účastníkom konania stratu platnosti rozhodnutia o odňatí a príslušný orgán štátnej správy na úseku katastra na základe oznámenia vyznačí zmenu druhu pozemku v katastri.

143. Ústavný súd na podklade popísaných právnych mechanizmov ochrany poľnohospodárskej pôdy konštatuje, že zákon o ochrane pôdy sa zameriava na ochranu produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy na individuálno-právnej báze. Metodologicky ide o štandardizovanú administratívno-právnu reguláciu, ktorú do praxe uvádzajú určené orgány verejnej správy, a to predovšetkým v rovine individuálnej právno-aplikačnej aktivity. Individuálny charakter však v zákone o ochrane pôdy nie je daný len právomocou správnych orgánov rozhodovať o konkrétnych právnych pomeroch fyzických osôb a právnických osôb, ale aj vecným zameraním tejto rozhodovacej právomoci na parametre priamo stelesňujúce ochranu poľnohospodárskej pôdy na konkrétnych pozemkoch. Zákon o ochrane pôdy teda umožňuje kompetentnému orgánu verejnej správy dôkladne posúdiť relevantné miestne pomery každého pozemku s poľnohospodárskou pôdou, každého návrhu na nepoľnohospodárske použitie poľnohospodárskej pôdy, čo podľa názoru ústavného súdu podstatne prispieva k adresnosti, a tým aj účelnosti zabezpečovanej ochrany poľnohospodárskej pôdy a jej produkčného potenciálu.

144. Pravda, aj v zákone č. 140/2014 Z. z. je prítomná individuálna báza poskytovanej právnej ochrany, a to v § 6 upravujúcom postup nadobúdateľov, resp. ďalších osôb, na ktoré bude prevedené vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku, aj okresného úradu pri nadobúdaní vlastníctva ku konkrétnemu poľnohospodárskemu pozemku. Tento postup však nemôže nič zmeniť na normatívne zakotvených obmedzeniach dispozície s poľnohospodárskymi pozemkami, čím sa v podstate zužuje na formálnu kontrolu rešpektovania všeobecne normovaných obmedzení. Inými slovami, okresný úrad pri overovaní podmienok nadobúdania vlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku, ale ani v nadväzujúcom konaní o vklade vlastníckeho práva k poľnohospodárskemu pozemku do katastra nehnuteľností nedisponuje správnu úvahou, v rámci ktorej by bol (hoci aj podľa všeobecne stanovených kritérií) oprávnený zohľadniť miestne pomery

týkajúce sa konkrétneho poľnohospodárskeho pozemku či osobné pomery týkajúce sa konkrétneho prevádzajúceho alebo nadobúdateľa, a akceptovať aj prevod vlastníckeho práva vymykajúci sa kogentným normám obsiahnutým v § 4 zákona č. 140/2014 Z. z.

145. Ústavný súd tu považuje za účelné podčiarknuť stabilizovaný význam vlastníckeho práva, ktorý vyložil vo veci PL. ÚS 19/09, kde vlastnícke právo na podklade historického vývoja charakterizoval ako súčasť jadra personálnej autonómie jednotlivca vo vzťahu k verejnej moci. Vlastnícke právo predstavuje aj dôležitý predpoklad sebarealizácie človeka, ktorému zaisťuje nezávislosť, a tak vytvára priestor pre realizáciu jeho slobody. Z uvedeného vyplýva, že nešetné mocenské zásahy do práva na pokojné užívanie majetku narúšajú nielen dané základné právo, ale sú v napätí aj s ústavnou hodnotou personálnej autonómie jednotlivcov.

146. Vlastníctvu totiž v celkovom koncepte základných práv a slobôd prislúcha úloha zabezpečiť nositeľovi základného práva slobodný priestor v majetkovoprávnej sfére, a tým mu umožniť formovanie vlastného života na báze vlastnej zodpovednosti. Garancia vlastníctva ako právnej kategórie slúži zabezpečeniu základného práva vlastníť majetok. Toto základné právo jednotlivca predpokladá právny inštitút vlastníctva, a tak by nebolo účinne garantované, ak by zákonodarca dosadil na miesto súkromného vlastníctva čosi, čo by už nebolo možné označiť ako vlastníctvo. Inštitucionálna garancia vlastníctva zakazuje odobratie takých vecných komponentov v súkromnom práve, ktoré tvoria elementárnu bázu činností majetkovoprávneho charakteru chránených základnými právami (rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 18. decembra 1968 vo veciach sp. zn. 1 BvR 638, 673/64 a 200, 238, 249/65). Spolkový ústavný súd pritom identifikuje dva prvky imanentné každému právu, ktorému poskytuje ochranu článok 14 Základného zákona (ústavná garancia vlastníctva). Po prvé ide o súkromnú využiteľnosť (Privatnützigkeit) a po druhé o principiálne dispozičné oprávnenie (grundsätzliche Verfügungsbefugnis). Druhé z menovaných považuje Spolkový ústavný súd za podstatnú súčasť slobody konania vo sfére vlastníckeho poriadku. Zákaz scudzenia preto patrí k najťažším zásahom do sféry slobody nositeľa vlastníckeho práva a je prípustný len výnimočne (rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 19. júna 1969 vo veci sp. zn. 1 BvR 353/67). Pritom je potrebné doplniť, že popisované dispozičné oprávnenie sa chápe ako oprávnenie disponovať vlastníckym

právom (Eigentumsrecht), teda oprávnenie vlastnícke právo scudziť alebo zaťažiť. Naproti tomu oprávnenie nakladať s predmetom vlastníctva (Eigentumsobjekt) spadá do jadra inštitucionálnej garancie vlastníctva len do tej miery, nakoľko slúži zachovaniu súkromnej využiteľnosti. Toto oprávnenie preto tvorí obsah vlastníctva v širšom zmysle (Stein, E. Staatsrecht. 13. neubearbeitete Auflage. Tübingen: Mohr, 1991, s. 260).

147. Práve posudzovaná právna úprava zavádza paušálne obmedzenie dispozičnej črty vlastníckeho práva spočívajúcej v práve scudzovať poľnohospodársky pozemok, ktoré mu ako ústavným poriadkom chránenému základnému práva vtláča pečať jedinečnosti, pretože ho vymedzuje oproti iným druhom majetkových práv. Tento obsahový komponent vlastníckeho práva završuje aj jeho ústavno-právne chránenú hodnotu, pretože predstavuje systematické vyvrcholenie právneho panstva vlastníka nad predmetom vlastníctva, v ktorom sa zračí významný aspekt spojený s vlastníctvom, a to oprávnenie ekonomicky ho realizovať.

148. Z porovnávaní črt typických pre právnu úpravu zákona o ochrane pôdy a charakteristik vlastných zákonu č. 140/2014 Z. z. vyplýva podstatne vyššia miera invazívnosti druhého menovaného právneho predpisu. Zákon o ochrane pôdy vytvára svojou koncentráciou na individuálne pomery pozemku s poľnohospodárskou pôdou, ako aj špecifickými nástrojmi presadenia verejného záujmu (regulované vecné zameranie administratívnej aktivity orgánov verejnej správy) podľa názoru ústavného súdu nielen lepšie predpoklady pre ochranu produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy, ale nepochybne vykazuje menšiu mieru zásahového charakteru. Dôvodom formulovaného záveru je podstata dovolených zásahov, ktoré zákon o ochrane pôdy orientuje prostredníctvom výkonných orgánov verejnej správy na užívaciú črtu vlastníckeho práva k poľnohospodárskemu pozemku, a tak aj legitímnym spôsobom vyjadruje často traktovanú sociálnu funkciu vlastníctva plynúcu z čl. 20 ods. 3 ústavy (použitý prívlastok „sociálny“ tu predstavuje širší záber, než len zameranie na vzťah dvoch vlastníkov). Zákon č. 140/2014 Z. z. naproti tomu vylučuje možnosť zohľadnenia individuálnych pomerov prostredníctvom administratívnej aktivity orgánu verejnej správy a normatívne zasahuje do dispozičného práva vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov. Preto jeho zásahový charakter je podstatne citelnejší.

149. Aj zahraničné právne úpravy často zabezpečujú ochranu poľnohospodárskej pôdy na báze individuálnej rozhodovacej právomoci spätéj s vyhodnocovaním konkrétnych pomerov. Napríklad podľa švédskeho zákona o nadobúdaní pozemkov č. 1979:230 (Jordförvärvslagen) môžu právnické osoby kúpiť farmárske nehnuteľnosti väčšinou na základe povolenia Krajskej správnej rady, a aj fyzické osoby v určitých oblastiach Švédska na nadobudnutie poľnohospodárskej pôdy potrebujú povolenie. Podľa zákona o nadobúdaní vlastníctva nájomcami č. 1985:658 (Lagen om arrendatorers rätt att förvärva arrendesället) majú nájomcovia poľnohospodárskej pôdy k nej predkupné právo.

150. V Poľsku musia byť všetky prevody poľnohospodárskej pôdy nahlásené orgánu správy poľnohospodárskeho majetku, ktorý má predkupné právo. Podľa dostupných informácií však z tohto pravidla existuje viacero výnimiek a uvedená inštitúcia využíva svoje právo len veľmi zriedka (z viac ako 270 000 prípadov týkajúcich sa asi 400 000 ha pozemkov bolo predkupné právo uplatnené v 293 prípadoch týkajúcich sa približne 6 500 ha).

151. Francúzsky model, na ktorý poukazujú aj účastníci konania, sa zakladá na regulácii predaja pozemkov prostredníctvom Sociétés d' Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER). Táto inštitúcia musí byť informovaná o každom predaji poľnohospodárskej pôdy a následne má dva mesiace na schválenie alebo zamietnutie transakcie. Ak táto nie je v súlade s cieľmi SAFER, uskutočnia sa rokovania s kontrahentmi s cieľom dosiahnuť vzájomnú dohodu, ktorá by bola v súlade s cieľmi SAFER. Ak k dohode nedôjde, môže si SAFER uplatniť predkupné právo. K tomu dochádza najmä pri potrebe sledovať ciele v oblasti ochrany životného prostredia, alebo ak je tu podozrenie o špekulácii pri obchode. Celkovo je však miera intervencie SAFER pomerne nízka (približne 10 % transakcií a iba v 15 % z nich bolo uplatnené predkupné právo).

152. Aj v Spolkovej republike Nemecko sa preferuje individuálna báza zásahov do procesu scudzovania poľnohospodárskych pozemkov. Podľa zákona o prevodoch pozemkov [Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz – GrdstVG)] musí predaj pôdy presahujúcej určenú rozlohu schváliť regulačný orgán, resp. povoľovací orgán

(Genehmigungsbehörde). Súčasne právna úprava v § 9 GrdstVG stanovuje taxatívne dôvody, pre ktoré je možné povolenie nevydať, prípadne vydať ho s podmienkami alebo s určením predpokladov, ktoré musia byť splnené v úradne určenej lehote. Dôvody, pre ktoré smie povoľovací orgán povolenie nevydať, sú:

(i) scudzenie má za následok nezdravé rozdelenie (ungesunde Verteilung) pozemku a pôdy, čo v zásade znamená, že scudzenie odporuje opatreniam na zlepšenie agrárnej štruktúry,

(ii) scudzenie bude mať za následok, že sa pozemok alebo väčšina priestorovo či hospodársky súvisiacich pozemkov nehospodársky zmenší alebo rozdelí [ide o situácie, keď sa v dôsledku prevodu rozloha poľnohospodárskeho pozemku zníži pod jeden hektár, alebo samostatný poľnohospodársky podnik stratí svoju životaschopnosť (Lebensfähigkeit)],

(iii) odplata za prevod pozemku je v hrubom nepomere k hodnote pozemku.

Právna úprava potom v § 10 a § 11 GrdstVG určuje, čím možno podmieniť vydanie povolenia (napríklad povinnosť nadobúdateľa dať pozemok do árendy určenému poľnohospodárovi), prípadne aké predpoklady (napr. zodpovedajúca zmena tých ustanovení zmluvy o prevode, ktoré spochybňujú účel právnej úpravy) musí prevodca splniť v ustanovenej lehote na to, aby povoľovací orgán o tom vydal potvrdenie.

153. Iba v Maďarsku zákon o prevode poľnohospodárskej a lesnej pôdy (2013-évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról) plošne zakazuje nadobúdať vlastnícke právo k pôde zahraničnej fyzickej osobe, inému štátu, miestnej samospráve či akémukoľvek ich orgánu, ako aj právnickej osobe s výnimkami stanovenými v zákone. Právnická osoba, ktorá vznikla oddelením, splynutím, zlúčením či zmenou právnej formy (okrem cirkvi alebo jej internej právnickej osoby) nemôže nadobudnúť vlastnícke právo k pôde nadobudnuté jej právnym predchodcom. Súčasne ten istý zákon umožňuje nadobudnúť do vlastníctva pôdu tuzemskej fyzickej osobe, ako aj štátnemu občanovi členského štátu Európskej únie. Avšak takáto osoba, pokiaľ nie je poľnohospodárom, môže nadobudnúť vlastnícke právo k pôde, len ak rozloha pôdy v jej vlastníctve spolu s rozlohou pôdy, ktorú má v úmysle nadobudnúť, nepresiahne jeden hektár (uvedený limit neplatí, ak je tuzemská fyzická osoba alebo štátny občan členského štátu, ako nepoľnohospodár,

blízkym príbuzným prevádzateľa). Pritom poľnohospodárom je fyzická osoba, ktorá má poľnohospodárske alebo lesohospodárske vzdelanie, alebo najmenej po dobu troch rokov nepretržite vykonáva poľnohospodársku činnosť, lesohospodársku činnosť alebo súvisiace vedľajšie činnosti v Maďarsku za účelom dosiahnutia zisku, vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť alebo ako osobne prispievajúci člen výrobnjej organizácie.

154. Z uvedeného stručného prehľadu vyplýva, že zahraničné systémy fungovania trhu s poľnohospodárskymi pozemkami nie sú oprostené od štátnej regulácie. Tá sa však zakladá dominantne na skúmaní pomerov konkrétneho zamýšľaného predaja určeným verejným (štátnym) orgánom, a nie na apriórnych zákonných limitoch ignorujúcich prípadné individuálne okolnosti budúcej transakcie a jej objektu. Jedinou výnimkou je maďarská právna úprava. K nej však hodno poznamenať, že Európska komisia v októbri 2014 iniciovala konanie proti Maďarsku z dôvodu obmedzovania práv cezhraničných investorov, čím má dochádzať k porušovaniu únievej legislatívy o voľnom pohybe kapitálu.

155. Pre slovenské podmienky je v súvislosti s analyzovanou povahou nástrojov štátnej regulácie vhodné opätovne zdôrazniť uplatňovanie zákona o pôde a v ňom ustanovených podmienok, za ktorých môže byť poľnohospodárska pôda na individuálnej báze využitá na nepoľnohospodárske účely.

156. Ústavný súd pritom neopomína ani argumentáciu vlády, podľa ktorej „*ochrana poľnohospodárskej pôdy uskutočňovaná podľa zákona č. 220/2004 Z. z. a to ochrana vlastností a funkcií poľnohospodárskej pôdy a zabezpečenie jej trvalo udržateľného obhospodarovania a poľnohospodárskeho využívania, ochrana environmentálnych funkcií poľnohospodárskej pôdy a ochrana výmery poľnohospodárskej pôdy pred neoprávnenými zábermi na nepoľnohospodárske použitie nebola adekvátne a postačujúca v plnej miere*“.

157. Podľa názoru ústavného súdu požiadavka primeranosti obmedzovania základných práv a slobôd a priori nevylučuje dopĺňanie existujúcej ochrany verejného záujmu novými právno-regulačnými nástrojmi obmedzujúcej povahy. Musia však byť založené na relevantných a ústavne akceptovateľných dôvodoch a súčasne aj ich zavedenie musí rešpektovať ústavný princíp primeranosti.

158. Vo všeobecnej časti dôvodovej správy k návrhu zákona č. 140/2014 Z. z. sa uvádza, že opatrenia zakotvené v doterajšej právnej úprave (teda hlavne v zákone o ochrane poľnohospodárskej pôdy) *«sú opatrenia vychádzajúce zo skutočne zisteného stavu, ktorý už existuje. Ide teda o nápravné opatrenia ukladané príslušnými orgánmi verejnej správy alebo organizáciami vykonávajúcimi prenesený výkon štátnej správy ex post, t. j. až po zistení závadného, resp. neželateľného stavu. Počet a spôsob kontrol, resp. skúšok je zároveň limitovaný skutočnosťou, že všetky inštitúcie vykonávajúce predmetné kontroly a skúšky sú napojené na rozpočet verejnej správy ako štátne rozpočtové, resp. príspevkové organizácie, pričom však výkon kontrol a skúšok je finančne veľmi náročný, čo kladie neprimerané nároky na rozpočet verejnej správy.*

Dôsledkom toho je okrem iného napríklad aj to, že v období rokov 2006 až 2011 predstavujúcich uzavretý cyklus agrochemického skúšania pôdy boli takéto skúšky vykonané iba na 8,7% výmery poľnohospodárskej pôdy. Taktiež zistenia z tohto cyklu svedčia o klesajúcej úrovni obhospodarovanej poľnohospodárskej pôdy. Osobitne sa to prejavuje v raste acidity (kyslosti) tejto pôdy, ktorá sa zvyšuje na 23,4% skúšaných plôch, pričom pri trvalých trávnatých porastoch je tento podiel až 52%. Tento údaj je dôsledkom toho, že obhospodarovatelia pôdy zanedbávajú viaceré agrotechnické povinnosti, v tomto prípade vápnenie pôdy. Zatiaľ čo v rokoch 1994 až 1999 bolo na vápnenie pôd použitých 549,4 tis. tony CaO, v rokoch 2006 až 2011 to bolo len 146,8 tis. tony. Výrazne tiež klesol obsah fosforu a prístupného draslíka v poľnohospodárskej pôde. Preto aj základné navrhované opatrenie odporúčané príslušným kontrolným a skúšobným ústavom znie: „Pôde a udržiavaniu jej úrodnosti ako primárnej podmienke štandardnej poľnohospodárskej sústavy, treba dať opätovne prioritu v konaní roľníka, ako aj štátnej agrárnej politike“.

Obdobné zistenia sú výsledkom i pôdnej služby zameranej na kontrolu zachovania prirodzených vlastností poľnohospodárskej pôdy podľa zákona č. 220/2004 Z. z. V období, keď sa výrazným faktorom ovplyvňujúcim prirodzené vlastnosti pôdy stávajú prebiehajúce atmosférické a pôdno-klimatické zmeny, je jedným z rozhodujúcich záverov pôdnej služby to, že bude závisieť od odbornej úrovne každého užívateľa poľnohospodárskej pôdy, akým spôsobom bude schopný realizovať adaptačné opatrenia zamerané na realizáciu ochranných agrotechnických opatrení. Posudky pôdnej služby svedčia v prospech toho,

že základné odborné znalosti sú základným predpokladom pre správnu poľnohospodársku prax a ekonomicky efektívnu poľnohospodársku výrobu. V prospech prijatia preventívnych opatrení zameraných na odborné obhospodarovanie poľnohospodárskej pôdy svedčí i ekonomická stránka realizácie pôdnej služby, keď v roku 2010 na túto činnosť bolo vyčlenených 75 000 eur a v roku 2013 je to už iba 55 000 eur. Tento proces pokračuje aj v súčasnosti, keď pre rok 2014 boli z dôvodov úspor znížené tieto výdavky o ďalších 20%.».

159. Zhrňujúco teda možno konštatovať, že zákonodarca v dôvodovej správe odôvodňuje koncept posudzovanej právnej úpravy dvoma okruhmi. Prvým je zdôraznenie prevencie v systéme ochrany poľnohospodárskej pôdy a druhým nízka úroveň súčasného ekonomického zabezpečenia činností regulovaných zákonom o ochrane pôdy.

160. Ústavný súd už pri stručnej rekapitulácii právnej úpravy obsiahnutej v zákone o ochrane pôdy uviedol popri mocenských prostriedkoch následného charakteru viacero nástrojov, ktoré nepochybne plnia preventívnu funkciu vo vzťahu k ochrane poľnohospodárskej pôdy (napr. podmienka súhlasu orgánu ochrany poľnohospodárskej pôdy k návrhom územnoplánovacej dokumentácie, projektov pozemkových úprav, ako aj k ich zmenám, ale aj samotné rozhodovanie o odňatí poľnohospodárskej pôdy, ktoré musí predchádzať jej použitiu na nepoľnohospodárske účely). Do tejto skupiny opatrení patrí aj pravidlo, podľa ktorého nevyhnutným podkladom na vydanie stavebného povolenia je právoplatné rozhodnutie o trvalom odňatí poľnohospodárskej pôdy (§ 17 ods. 14 zákona o ochrane pôdy). Príslušný stavebný úrad teda nemôže ani pri splnení všetkých ostatných podmienok na povolenie stavby na pozemku s poľnohospodárskou pôdou vydať stavebné povolenie, ak niet právoplatného rozhodnutia o trvalom odňatí poľnohospodárskej pôdy.

161. Pokiaľ ide o ekonomické dôvody nefunkčnosti mechanizmov zavedených zákonom o ochrane poľnohospodárskej pôdy, ústavný súd ich charakter neakceptuje ako dôvod preskúmaného obmedzenia základného práva vlastníť majetok. Ochranu verejného záujmu má prioritne garantovať štát ako mocenský suverén disponujúci právomocou regulovať spoločenské vzťahy vynútiteľným spôsobom. Garancie sa však prejavujú

aj v náležitom personálnom a materiálnom zabezpečení výkonných orgánov verejnej moci. Financovanie činnosti verejnej moci sa v podmienkach trhového hospodárstva odvíja od hmatateľných príspevkov adresátov výkonu verejnej moci na pokrytie verejných výdavkov. Komplexný systém týchto príspevkov (väčšinou daňového charakteru) nastavuje opäť samotný štát. Z popísaného konceptu je zrejmé, že štát disponuje rozsahom mocenských možností dostatočným na to, aby zabezpečil funkčnosť štátneho aparátu [hodno tu spomenúť v európskej konštitucionalistike ustálenú vyššiu mieru autonómie zákonodarcu v „politických otázkach“, kam patrí aj nastavenie systému daní, odvodov a peňažných sankcií (rozsudok ESRP zo 7. 12. 1976 vo veci Handyside proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 5493/72 v spojení s rozsudkom ESRP z 23. 2. 1995 vo veci Gasus Dossier und Fördertechnik GmbH. v. Holandsko, § 60), ku ktorej sa hlási aj ústavný súd (napr. PL. ÚS 5/2012)]. Zodpovednosť štátu za splnenie tejto úlohy preto nemožno prenášať na adresátov výkonu verejnej moci dodatočným obmedzovaním ich základných práv a slobôd. Pripustiť zvyšovanie intenzity mocenských zásahov do základných práv a slobôd len na podklade limitovaných verejných zdrojov bez dôkladného preverenia možností ich efektívnejšieho použitia považuje ústavný súd z hľadiska samotného demokratického politického systému za veľmi rizikový ústavno-právny postoj.

162. Oba dôvody, na ktorých zákonodarca založil záver o potrebe doplnenia zákona o pôde posudzovanou právnou úpravou a ktoré vecne súvisia s kritériom nevyhnutnosti ako druhou fázou testu primeranosti, tak ústavný súd nepovažuje za akceptovateľné pre ospravedlnenie zásahu vneseného do obsahu vlastníckeho práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku. Preto posudzovaná právna úprava kritériu nevyhnutnosti nevyhovela.

163. Ústavný súd k posudzovanej právnej úprave z hľadiska jej súladu s požiadavkami plynúcimi z obsahu základného práva vlastníť majetok uzatvára, že neobstála v prvých dvoch krokoch testu proporcionality, a tak už nie je potrebné pristúpiť k jej preskúmvaniu vo fáze primeranosti v užšom slova zmysle. Preto bolo potrebné rozhodnúť o nesúlade posudzovanej právnej úpravy s čl. 20 ods. 1 ústavy tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku tohto nálezu.

B. K namietanému nesúladu s čl. 20 ods. 2 a 4 ústavy

164. Podľa čl. 20 ods. 2 ústavy zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, potravinovej bezpečnosti štátu, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce, určených právnických osôb alebo určených fyzických osôb. Zákon tiež môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike.

165. Podľa názoru ústavného súdu posudzovaná právna úprava nespadá do regulačného záberu prvej vety citovaného ustanovenia ústavy, pretože nevyhradzuje vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku iba štátu, obci, individuálne určeným právnickým osobám alebo individuálne určeným fyzickým osobám. Ustanovenia zákona č. 140/2014 Z. z. určujúce legálne znaky subjektov oprávnených nadobúdať poľnohospodárske pozemky do vlastníctva (§ 4 ods. 1, 4, 7, 9 a 10) vedú ústavný súd k zisteniu, podľa ktorého sú tieto subjekty, čo do normatívnych charakteristík (fyzická osoba – právnická osoba, právna forma, rezidencia), rozmanité v miere, ktorá neumožňuje prijať záver, že sa jedná o „určené právnické osoby“ alebo „určené fyzické osoby“ v zmysle čl. 20 ods. 2 ústavy. Preto ani skúmanie naplnenia podmienky nevyhnutnosti na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, potravinovej bezpečnosti štátu, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu nie je v uvedenej relácii (teda pri skúmaní súladu posudzovanej právnej úpravy s čl. 20 ods. 2 ústavy) potrebné.

166. Ústavný súd však zastáva názor, že ani druhá veta čl. 20 ods. 2 ústavy na posudzovanú právnu úpravu nedopadá. V § 4 ods. 1 totiž zákon č. 140/2014 Z. z. nevyklučuje, aby vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku nadobudla fyzická osoba, ktorá nie je občanom Slovenskej republiky, ale spĺňa niektorú z požiadaviek uvedenú v písm. a), b) alebo c) tohto ustanovenia. Rovnako tak môže poľnohospodársky pozemok vlastníť aj právnická osoba, ktorá nemá sídlo na území Slovenskej republiky, ale vykonáva poľnohospodársku výrobu ako podnikanie najmenej tri roky pred dňom uzavretia zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku v obci, v ktorej sa poľnohospodársky

pozemok nachádza, či právnická osoba, ktorá nemá sídlo na území Slovenskej republiky, ale je spoluvlastníkom poľnohospodárskeho pozemku.

167. Posudzovaná právna úprava podľa názoru ústavného súdu nie je zákonom, ktorý má na mysli čl. 20 ods. 2 druhú vetu ústavy, pretože nevyhradzuje vlastnícke právo k poľnohospodárskym pozemkom iba občanom alebo právnickým osobám so sídlom na území Slovenskej republiky. V tejto časti bolo preto potrebné návrhom navrhovateľov nevyhovieť (bod 2 výroku tohto nálezu).

168. Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

169. Ústavný súd sa už súladom právnych predpisov s čl. 20 ods. 4 ústavy viackrát zaoberal, preto v tomto prípade je možné oprieť sa o dostatočne stabilizovanú judikatúru.

170. Článok 20 ods. 4 ústavy treba považovať za ústavnú direktívu pre zákonodarcu, ktorý prijíma zákon, na základe ktorého možno vyvlastniť alebo nútene obmedziť vlastnícke právo (PL. ÚS 36/95). V nadväznosti na to ústavný súd judikoval, že čl. 20 ods. 4 ústavy predpokladá existenciu zákona, na základe ktorého je možné uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Ústava neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom (ako to napríklad umožňuje čl. 14 ods. 3 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko z 23. mája 1949 v znení neskorších predpisov: „Vyvlastnenie... sa smie uskutočniť len zákonom alebo na základe zákona, ktorý upraví spôsob a rozsah odškodnenia.“), ale na základe zákona. Z uvedeného vyplýva, že národná rada ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky nie je v zmysle ústavy oprávnená priamo zákonom vyvlastniť alebo nútene obmedziť vlastnícke právo. Článok 20 ods. 4 ústavy však určuje, že k vyvlastneniu, prípadne k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno prikrčiť len na základe zákona. Prvou požiadavkou zákona (s existenciou ktorého ráta čl. 20 ods. 4 ústavy) je preto určenie orgánu oprávneného uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Ďalšími ústavou určenými požiadavkami na takýto zákon

je, že k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva je možné siahnuť len vo verejnom záujme, v nevyhnutnej miere a za primeranú náhradu (PL. ÚS 4/00). Takýmito zákonmi v právnom poriadku Slovenskej republiky je zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov. K porušeniu (možnému porušeniu) čl. 20 ods. 4 ústavy by preto mohlo dôjsť len vtedy, ak takýto zákon národnej rady nespĺňa podmienky tohto článku (alebo aspoň niektoré z nich) (PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 4/00).

171. Následne k vzťahu čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4 ústavy ústavný súd uviedol, že ústava vymedzuje rozličnú funkciu zákonov národnej rady vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 a čl. 20 ods. 4. Zatiaľ čo vo vzťahu k čl. 20 ods. 1 ústavy je národná rada oprávnená zákonom priamo stanoviť obsah vlastníckeho práva, a to rovnaký pre všetkých vlastníkov (v súlade s čl. 12 ods. 2 ústavy), čl. 20 ods. 4 ústavy ukladá zákonu národnej rady inú úlohu. V rámci zákona, existenciu ktorého predpokladá čl. 20 ods. 4 ústavy, nejde už o stanovenie zákonného obsahu vlastníckeho práva, ale o vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva, t. j. obmedzenie samotného výkonu (uplatňovania) vlastníckeho práva, zákonný obsah ktorého zákonodarca už stanovil na základe čl. 20 ods. 1 ústavy. Úlohou zákona predpokladaného čl. 20 ods. 4 ústavy je preto umožniť, aby oprávnený orgán zasiahol do výkonu vlastníckeho práva individuálnych vlastníkov za podmienok určených zákonom. K tomuto zásahu však nie je oprávnená národná rada zákonom, ale iný orgán (PL. ÚS 38/95).

172. Ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 38/95 uzavrel, že režimu čl. 20 ods. 4 ústavy nepodlieha zákon určujúci zákonný obsah vlastníckeho práva (buď za rešpektovania, alebo porušenia príkazu ústavnej normy uvedenej v čl. 20 ods. 1 ústavy). Je to tak tiež preto, že zákon, existenciu ktorého predpokladá čl. 20 ods. 4 ústavy, má za cieľ priamo zasiahnuť až do výkonu, resp. uplatňovania vlastníckeho práva (vyvlastnením alebo núteným obmedzením) jedine v rámci a v rozsahu už predtým určeného zákonného obsahu vlastníckeho práva.

173. Definovaný postoj ústavný súd potvrdil napríklad aj vo veci sp. zn. PL. ÚS 22/06 konštatujúc, že nútené obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4

ústavy predstavujú individuálny selektívny zásah do postavenia konkrétneho vlastníka. Na takýto zásah však nie je oprávnená národná rada zákonom, ale iný orgán, t. j. príslušný orgán štátnej správy formou individuálneho administratívneho aktu (rozhodnutia) (PL. ÚS 4/00).

174. Na podklade prezentovaných judikovaných názorov ústavný súd konštatuje, že posudzovaná právna úprava nepredstavuje nútené obmedzenie vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy, ale ide o právne normy, ktoré určujú zákonný obsah vlastníckeho práva vlastníka poľnohospodárskeho pozemku.

175. Posudzovanú právnu úpravu je tak podľa názoru ústavného súdu možné podrobiť meritórnemu testu ústavnosti len v súvislosti s otázkou jeho súladu s čl. 20 ods. 1 ústavy, nie s čl. 20 ods. 4 ústavy. V tejto časti preto ústavný súd z dôvodu nedostatku príčinnej súvislosti medzi zákonom č. 140/2014 Z. z. a čl. 20 ods. 4 ústavy návrhu navrhovateľov nevyhovel.

C. K namietanému nesúladu s čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy

176. Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

177. Podľa čl. 35 ods. 2 ústavy zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností.

178. Porušenie základného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť navrhujú ústavnému súdu vysloviť navrhovateľa II. Z ich argumentácie (systematická časť odôvodnenia návrhu označená ako „IV“) bez pochybností vyplýva, že dotknutým subjektom v tomto smere bude osoba zamýšľajúca nadobudnúť vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku.

179. Ako prvú je pri testovaní posudzovanej právnej úpravy z hľadiska jej súladu s čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy potrebné zodpovedať otázku, či obmedzením prístupu k vlastníctvu poľnohospodárskeho pozemku zákonodarca obmedzuje právo podnikat' a vykonávať inú

zárobkovú činnosť a či vôbec zákon č. 140/2014 Z. z. ustanovuje podmienky a obmedzenia poľnohospodárskej výroby.

180. Pri hľadaní odpovedí na položené otázky vstupuje „do hry“ obsahová náplň základného práva podnikat' a vykonávať inú zárobkovú činnosť.

181. Právo podnikat' sa priznáva každej osobe a je ústavnou zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa uváženia (II. ÚS 70/97, I. ÚS 55/00). Právo podnikat' sa v súkromnom záujme chráni ako spôsob obživy jednotlivca (I. ÚS 54/00).

182. Súčasťou ústavou zaručeného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť je aj vstup na trh, pretože v trhovom hospodárstve je podstatné uplatnenie práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy na trhu. Vstup na trh sa právne zabezpečuje v správnom konaní založenom na registračnom princípe alebo povoľovacím princípe. Registračný princíp umožňuje voľný vstup na trh, povoľovacie konanie má obmedzovací charakter (II. ÚS 70/97).

183. Ústavný súd konštatuje, že obmedzenia nadobúdania vlastníckeho práva obsiahnuté v posudzovanej právnej úprave sa nijako nedotýkajú základného práva osôb vykonávajúcich poľnohospodársku výrobu zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy. Problematiku vykonávania poľnohospodárskej výroby de lege lata upravuje stále účinná časť IIA zákona č. 105/1990 Zb. o súkromnom podnikaní občanov v znení neskorších predpisov, ako aj zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov prostredníctvom svojho § 2 ods. 2 písm. d). Ústavný súd neopomína ani nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín v platnom znení, a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES)

č. 73/2009 v platnom znení, na ktoré poznámkou pod čiarou odkazuje zákon č. 140/2014 Z. z.

184. Zo žiadneho z uvedených právnych predpisov explicitne ani implicitne nevyplýva pre osobu vstupujúcu na trh poľnohospodárskej výroby podmienka vlastníckeho práva k poľnohospodárskemu pozemku.

185. Vecný záber základného práva zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy však nemožno obmedziť len na proces vstupu na trh. Vzťahuje sa bez akýchkoľvek pochybností aj na samotný priebeh vykonávania podnikania alebo inej zárobkovej činnosti.

186. Podľa názoru ústavného súdu žiaden účinný právny predpis regulujúci uskutočňovanie poľnohospodárskej výroby nepodmieňuje jeho ústavne významnú kvalitu vlastníctvom poľnohospodárskeho pozemku osobou vykonávajúcou uvedenú činnosť. Ústavný súd neopomína, že poľnohospodárska pôda je výrobným prostriedkom, od ktorého je poľnohospodárska výroba jej prirodzenou podstatou bytostne závislá (z hľadiska cieľa argumentácie v tejto chvíli zostáva bez významu rozlišovať poľnohospodárov v prvovýrobe, pri spracovaní poľnohospodárskej produkcie, či pri ich uvádzaní na trh). Právny poriadok však oprávnenie priamo alebo nepriamo využívať produkčný potenciál poľnohospodárskej pôdy na účel poľnohospodárskej výroby vôbec nepodmieňuje vlastníckym právom k poľnohospodárskemu pozemku, ktorý je v právnom zmysle vecou, a teda spôsobilým objektom rozmanitých vecno-právnych i obligačno-právnych vzťahov zakladajúcich oprávnenie užívať ho (typicky nájom) bez súčasnej existencie vlastníckeho práva užívateľa.

187. Na základe uvedených dôvodov podľa názoru ústavného súdu obmedzenie prístupu k vlastníctvu poľnohospodárskeho pozemku zakotvené posudzovanou právnou úpravou nepredstavuje u subjektov vykonávajúcich poľnohospodársku výrobu obmedzenie ich základného práva na podnikanie a inú zárobkovú činnosť zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy. Subjekt ešte len zamýšľajúci uskutočňovať poľnohospodársku výrobu, alebo subjekt už ju vykonávajúci nie je preskúmanou právnou úpravou vo svojom základnom práve zaručenom v čl. 35 ods. 1 ústavy obmedzovaný, pretože výkon jeho poľnohospodárskej

výroby nie je ani fakticky, ani právne determinovaný vlastníctvom poľnohospodárskeho pozemku. Z uvedených dôvodov ústavný súd uzavrel, že posudzovaná právna úprava nespadá do vecného záberu základného práva zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy, preto v tejto časti návrhu navrhovateľov II nevyhoviel.

188. Z rovnakých dôvodov a vzhľadom na realizačnú spätosť čl. 35 ods. 1 a čl. 35 ods. 2 ústavy bolo potrebné nevyhovieť aj tej časti návrhu, v ktorom navrhovatelia namietali nesúlad posudzovanej právnej úpravy s čl. 35 ods. 2 ústavy.

D. K namietanému nesúladu s čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy

189. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát...

190. Ústavný súd v predchádzajúcich konaniach o súlade zákona alebo jeho časti s ústavou viackrát rozhodol, že prijatím zákona porušujúceho ustanovenie ústavy národná rada konala v nesúlade s čl. 1 ústavy (PL. ÚS 32/95, PL. ÚS 36/95, PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 42/95, PL. ÚS 43/95, PL. ÚS 11/96, PL. ÚS 17/96 a PL. ÚS 4/97). Princíp právneho štátu ustanovený čl. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak národná rada uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ústavy. Preto, keďže ústavný súd dospel k záveru o uplatnení zákonodarnej právomoci národnej rady pri posudzovanej právnej úprave v rozpore s čl. 20 ods. 1 ústavy, vyslovil aj porušenie princípu právneho štátu plynúceho z čl. 1 ods. 1 ústavy (bod 1 výroku tohto nálezu).

191. Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

192. Zmysel práva je synonymným pomenovaním pre jeho účel a cieľ, ktorým sa sleduje dôvod, že to dané právo sa v právnom poriadku konštruovalo a deklarovalo. Za jeho podstatu možno označiť to, na akých základoch je založené. Súlad obmedzenia základného

práva alebo slobody vo vzťahu k týmto dvom podmienkam má byť splnený súčasne (PL. ÚS 15/06).

193. Konflikt práva sa v právnom štáte rieši prostredníctvom požiadavky spravodlivej rovnováhy, ktorá je súčasťou opatrení slúžiacich pri obmedzení práva na splnenie ústavnej podmienky „dbať na podstatu a zmysel“ obmedzovaného práva (Drgonec, J: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2004. s. 111).

194. Keďže ústavný súd konštatoval, že vlastnícke právo vlastníkov dotknutých posudzovanou právnou úpravou bolo nadmerne obmedzené, zákonodarca pri využití svojej zákonodarnej právomoci nerešpektoval požiadavku spravodlivej rovnováhy vo vzťahu k základnému právu vlastníť majetok u vymedzenej skupiny vlastníkov. Preto sa posudzovaná práva úprava dostala aj do rozporu s čl. 13 ods. 4 ústavy (bod 1 výroku tohto nálezu).

E. K namietanému nesúladu s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy

195. Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy sú ľudia slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

196. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

197. Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

198. Namietané porušenie citovaných ústavných článkov ústavný súd skúmal spoločne. V prospech takéhoto rozhodovacieho postupu svedčí judikatúra samotného ústavného súdu naznačujúca výraznú spätosť všetkých troch ústavných noriem. Aj samotní navrhovatelia citujú v odôvodneniach svojich návrhov z uznesenia vo veci PL. ÚS 16/08,

v ktorom ústavný súd dospel k záveru, že zistený súlad namietanej právnej úpravy s čl. 12 ods. 2 ústavy zakladá prekážku rei iudicatae pre budúce posudzovanie súladu tej istej právnej úpravy s čl. 12 ods. 1 prvou vetou ústavy a čl. 13 ods. 3 ústavy.

199. V uvedenej veci PL. ÚS 16/08 ústavný súd okrem iného judikoval, že v konkrétnom prípade nemožno interpretovať a uplatniť čl. 12 ods. 1 prvú vetu ústavy izolovane, t. j. minimálne bez spojenia s čl. 12 ods. 2 ústavy, ktoré je jeho všeobecným pozitívno-právnym vyjadrením formulujúcim vo vzťahu ku všetkým orgánom verejnej moci konkrétny právne relevantný zákaz (zákaz diskriminácie – čl. 12 ods. 2 druhá veta ústavy). Obdobné závery možno vyvodiť aj zo vzťahu (spojenia) medzi čl. 12 ods. 1 prvou vetou a čl. 12 ods. 2 ústavy na jednej strane a čl. 13 ods. 3 ústavy, ktoré vo všeobecnej rovine vyjadruje požiadavku (princíp) rovnosti ako jednu z kľúčových materiálnych podmienok obmedzenia všetkých základných práv a slobôd. Inými slovami, pri skúmaní otázky, či v konkrétnom prípade (situácii) súvisiacom s uplatňovaním základných práv alebo slobôd došlo, alebo nedošlo k porušeniu ústavného princípu rovnosti pred zákonom, treba najprv preskúmať to, či pri obmedzovaní niektorého základného práva alebo slobody bol, alebo nebol rešpektovaný príkaz vyjadrený v čl. 13 ods. 3 ústavy, podľa ktorého zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky, t. j. z hľadiska skúmania porušenia princípu rovnosti pri obmedzovaní niektorého základného práva alebo slobody je nemysliteľná interpretácia a aplikácia ustanovení čl. 12 ods. 1 prvej vety a čl. 12 ods. 2 ústavy bez spojenia s čl. 13 ods. 3 ústavy.

200. Na podklade naznačenej spätosti troch citovaných ústavných noriem ústavný súd skúmal posudzovanú právnu úpravu najprv z hľadiska jej konformity s čl. 13 ods. 3 ústavy, potom s čl. 12 ods. 2 ústavy, a na základe tohto postupu potom bolo možné dospieť k záveru, aj pokiaľ ide o (ne)súlad posudzovanej právnej úpravy s čl. 12 ods. 1 ústavy.

201. Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú rovnaké podmienky, t. j. prípady druhovo rovnaké. Ústavná direktíva vyplývajúca z tohto ustanovenia zaväzuje jednak zákonodarcu na jej rešpektovanie pri prijímaní zákona a ďalej všetky subjekty verejnej

správy, aby v rámci svojej rozhodovacej, resp. aplikačnej praxe dôsledne postupovali v súlade s ňou. Inak povedané, zákon môže obsahovať iba také obmedzenia, ktoré sa rovnako vzťahujú na všetky individuálne (konkrétne) prípady, ktoré sú druhovo rovnaké. K porušeniu uvedeného článku ústavy by mohlo dôjsť iba vtedy, ak by zákon obsahoval také ustanovenia, ktoré by umožňovali postupovať v druhovo rovnakej skupine vlastníkov v rôznych individuálnych prípadoch rozdielne, čím by mohli vznikáť rôzne z hľadiska výhod, resp. „nevýhod“ nerovnaké skupiny vlastníkov (PL. ÚS 36/95).

202. Posudzovaná právna úprava svojím konceptom nevytvára možnosť postupovať v skupine vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov v individuálnych prípadoch rozdielne. Legálne vymedzenie subjektu, ktorý zákon č. 140/2014 Z. z. podriaďuje kritizovanému obmedzeniu, sa viaže na vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku, čo je pojem definovaný v § 2 zákona č. 140/2014 Z. z. práve na účely tohto zákona. Teda povaha druhovo určeného právneho vzťahu (vlastnícke právo) k druhovo určenému objektu (poľnohospodársky pozemok) zakladá podľa čl. 13 ods. 3 ústavy očakávanie rovnakosti v zaobchádzaní, a to bez ohľadu na to, či toto zaobchádzanie spĺňa požiadavku primeranosti obmedzenia, v ktorom jeho podstata spočíva (primeranosť je kritérium súladu s čl. 13 ods. 4 ústavy).

203. Vo vnútornej štruktúre zákona č. 140/2014 Z. z. ústavný súd nezistil vytvorenie predpokladov pre možnú aplikačnú diferenciaciu v homogénnej skupine vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov. Posudzovaná právna úprava nevyníma žiadnu špecificky určenú skupinu vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov spod preskúmaného obmedzenia. Z uvedených dôvodov ústavný súd návrhom navrhovateľov na vyslovenie nesúladu posudzovanej právnej úpravy s čl. 13 ods. 3 ústavy nevyhovel (bod 2 výroku tohto nálezu).

204. Článok 12 ods. 2 ústavy zabezpečuje univerzálnosť rovnosti v základných právach a slobodách všetkých, a to bez ohľadu na odlišnosti spočívajúce v ich osobe a postavení. Odlišnosti, ktoré ústava vo vzťahu k zachovaniu rovnosti v základných právach a slobodách akceptuje, sa týkajú pohlavia, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického či iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti

k národnosti alebo etnickej skupine, majetku, rodu alebo iného postavenia, ktoré je potrebné v konkrétnom prípade rešpektovať v snahe neporušiť princíp univerzálnosti rovnosti. Jednotlivé skutočnosti, ktoré môžu byť dôvodom prirodzenej nerovnosti ľudí, sú preto upravené napríklad v ústave a dávajú priestor na to, aby nikto nemohol byť z týchto dôvodov poškodzovaný, zvýhodňovaný alebo znevýhodňovaný (PL. ÚS 37/95).

205. Diskriminácia, t. j. poškodzovanie alebo znevýhodňovanie, prípadne preferencia (zvýhodňovanie) má svoj odraz v takom porušení rovnosti základného práva alebo slobody, ktoré je späté práve s atribútom prirodzenej nerovnosti a je zrejmé (či už z právnej úpravy alebo z konania smerujúceho proti takto „handicapovanej“ osobe), že dôvodom porušenia rovnosti je len táto skutočnosť. Samotná právna úprava, ktorá ustanovuje pre určitý subjekt viac či menej oprávnení, neznamená bez ďalšieho (t. j. bez ohľadu na dôvody upravené v čl. 12 ods. 2 ústavy) diskrimináciu prípadne zvýhodnenie iných subjektov (PL. ÚS 37/95).

206. K diskriminácii môže dôjsť vtedy, ak výkon základných práv alebo slobôd alebo ich právna úprava sú nepriaznivo ovplyvnené v dôsledku určitého dôvodu upraveného v citovanom článku ústavy, pričom ostatní „nezaťažení“ týmito dôvodmi sú pri výkone svojich základných práv a slobôd (alebo priamo už v ich právnej úprave) zvýhodnení. Inými slovami, nie každý stav porušovania základného práva a slobody, ktorý má za následok nerovnosť postavenia jedných subjektov, je diskrimináciou, resp. zvýhodnením subjektov iných. Diskrimináciou alebo zvýhodnením je len určitý druh nerovnosti v základných právach a slobodách, ktorého podstatou je práve dôvod upravený v čl. 12 ods. 2 ústavy a v medzinárodných zmluvách o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (PL. ÚS 37/95).

207. Prima facie by bolo možné konštatovať, že posudzovaná právna úprava znevýhodňuje vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov v porovnaní s vlastníkmi iných nehnuteľností. Navyše, pri preskúmaní v relácii k čl. 20 ods. 1 ústavy ústavný súd dospel k záveru, že výkon základného práva vlastníť majetok je posudzovanou právnou úpravou nepriaznivo ovplyvnený, pretože je táto neprimerane obmedzujúca.

208. Ústavný súd je však toho názoru, že posudzovaná právna úprava zavádza nerovnosť, ktorej podstatou nie je žiaden z dôvodov upravených v čl. 12 ods. 2 ústavy. Aj keď táto ústavná norma zakazuje znevýhodňovanie z dôvodu majetku, podľa názoru ústavného súdu uvedené zakázané diferenciačné kritérium treba interpretovať kvantitatívne, nie štrukturálne. Inými slovami, čl. 12 ods. 2 ústavy v relácii k použitému pojmu „majetok“ zakazuje diskrimináciu „chudobných“, ako aj diskrimináciu „bohatých“. Právny poriadok aprobuje veľké množstvo špecifických pravidiel realizačne naviazaných na vlastnícky vzťah k určitému typovo vymedzenému majetku. Mnohé z nich majú obmedzujúcu povahu. Ak by všetky tieto naznačené prípady spadali do aplikačného záberu čl. 12 ods. 2 ústavy, potom by sa priestor daný zákonodarcovi pre riešenie kolízií základných práv a slobôd, prípadne kolízií medzi základnými právami a slobodami na jednej strane a verejným záujmom na strane druhej výrazným spôsobom zúžil.

209. Navyše, a to považuje ústavný súd v súdenom prípade za podstatné, kritika posudzovanej právnej úpravy ústiaca do bodu 1 výroku tohto nálezu vôbec nespochybňuje potrebu špecifického právneho režimu pozemkov, na ktorých sa nachádza produkčne potenciálna poľnohospodárska pôda. Znovu tu hodno pripomenúť novelizáciu ústavy akcentujúcu potrebu ochranu poľnohospodárskej pôdy ako neobnoviteľného prírodného zdroja (čl. 44 ods. 4 a 5 ústavy), ako aj vyjadrenia účastníkov konania o výnimočnosti poľnohospodárskej pôdy ako predmetu vlastníctva. S týmito názormi sa ústavný súd stotožňuje. Len ťažko predpokladať, že by právna regulácia poľnohospodárskych pozemkov a práv k nim nevykazovala osobitosti oproti právnym vzťahom, ktorých predmetom sú iné druhy nehnuteľností, či dokonca iné majetkové hodnoty. Takúto právnu úpravu nemožno a priori označiť ako nedovolené diskriminujúcu, ak nerovnosť vyplýva z jedinečných charakterových črt poľnohospodárskej pôdy ako objektu právnych vzťahov.

210. Posudzovaná právna úprava obmedzuje vlastnícke právo vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov nie preto, že sú chudobní alebo bohatí, ale preto, že vlastní špecifický druh majetku spätý s napĺňaním konkretizovaného verejného záujmu. Z hľadiska čl. 12 ods. 2 ústavy je takýto koncept akceptovateľný, preto ústavný súd návrhu navrhovateľov na vyslovenie nesúladu posudzovanej právnej úpravy s čl. 12 ods. 2 ústavy nevyhovel.

211. Vzhľadom na závery judikované k problému konformity posudzovanej právnej úpravy s čl. 13 ods. 3 ústavy a s čl. 12 ods. 2 ústavy ústavný súd dospel k záveru o jej súlade aj s čl. 12 ods. 1 ústavy. Aj v tejto časti preto návrhom navrhovateľov nevyhovel.

F. K namietanému nesúladu s čl. 2 ods. 2 ústavy

212. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

213. Ústava v čl. 2 ods. 2 limituje zákonodarcu pri prijímaní zákonov upravujúcich predmet ústavnej úpravy. V tejto súvislosti je vhodné uviesť, že v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy môžu štátne orgány konať len na základe ústavy a v jej medziach. Ústavný súd už potvrdil (PL. ÚS 38/95), že tento záväzok sa v plnom rozsahu vzťahuje aj na národnú radu a na proces prijímania zákonov.

214. Z dikcie čl. 2 ods. 2 ústavy vyplýva, že jeho aplikačný rozsah sa vyčerpáva konaním štátnych orgánov. Podľa názoru ústavného súdu tak ústava v predmetnom článku upriamuje pozornosť na kvalitu rozhodovacích procesov pri výkone verejnej moci (zákonodarný proces, súdne konanie, správne konanie a pod.). Vyžaduje sa tu predovšetkým rešpektovanie ústavou a zákonom vymedzených právomocí orgánov verejnej moci.

215. Ústavný súd v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy rozhoduje o súlade právnych predpisov a podľa čl. 125 ods. 3 ústavy disponuje právomocou vysloviť, že právny predpis nie je v súlade s iným právnym predpisom. Nemá teda právomoc vysloviť, že štátny orgán, výsledkom činnosti ktorého je právny predpis, porušil iný právny predpis. Ak teda národná rada ako štátny orgán nadaný zákonodarnou právomocou prijme zákon, obsah ktorého je neskôr identifikovaný ako nesúladný s ústavou, neznamená to bez ďalšieho, že konala mimo medzí ústavy. O taký prípad by mohlo ísť v prvom rade vtedy, ak by národná rada extrémnym spôsobom nerešpektovala pravidlá zákonodarného procesu, ktorý by podstatne deformoval proces transformácie vôle priamo volených zástupcov ľudu (čl. 2 ods. 1 ústavy) do podoby všeobecne záväzných pravidiel správania sa. Rovnaké konzekvencie by boli namieste napr. aj v prípadoch, ak by zákonom bola jednému orgánu verejnej moci priznaná kompetencia, ktorá je ústavným poriadkom vyhradená inému

orgánu verejnej moci, inými slovami a všeobecne, ak by sa zákon neprípustným spôsobom a explicitne dotkol ústavnej normy alebo ju zmenil (PL. ÚS 1/2012).

216. Z príloh návrhu a z vyžiadaných podkladov ústavný súd zistil, že národná rada schválením zákona č. 140/2014 Z. z. neprekročila medze svojej ústavne zakotvenej právomoci, nenarušila systém del'by moci v štáte a konala v súlade s pravidlami zákonodarného procesu. V časti namietajúcej rozpor posudzovanej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 ústavy preto ústavný súd návrhu navrhovateľov nevyhovel (bod 2 výroku tohto nálezu).

G. K namietanému nesúladu s čl. 55 ústavy

217. Podľa čl. 55 ods. 1 ústavy hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky.

218. Podľa čl. 55 ods. 2 ústavy Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž. Podrobnosti ustanoví zákon.

219. Článok 55 ústavy formuluje princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí aj podpora a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré označí za nedovolené. Princípy hospodárskej politiky patria k základným princípom fungovania štátu a ich prostredníctvom sa v Slovenskej republike zaručuje aj ústavná ochrana právnických osôb (PL. ÚS 13/97).

220. Základom trhového hospodárstva a s ním spätéj hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného práva podnikat' a uskutočňovať ním zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podľa čl. 35 ods. 1 ústavy podstatné uplatnenie práva na trhu (II. ÚS 70/97, I. ÚS 55/00).

221. Navrhovatelia II tvrdený nesúlad s čl. 55 odôvodňujú argumentom, podľa ktorého posudzovaná právna úprava „*vytvára nerovnaké právne postavenie účastníkov hospodárskej súťaže. Robí rozdiely medzi vlastníkmi všeobecne, ale zavádza rozdiely*

aj medzi podnikateľmi samotnými... Napadnuté ustanovenia zákona majú výrazný potenciál ochromiť, až úplne paralyzovať trh s poľnohospodárskymi pozemkami. Následne je možné, aby sa k poľnohospodárskym pozemkom dostávali miestne silné firmy, ktoré môžu mať potenciál neskôr vytláčať, až úplne eliminovať konkurenciu, ktorá bude tlačená predat' svoje pozemky právne týmto subjektom, bez toho, aby sa mohla slobodne rozhodnúť inak.“

222. Z citovanej stabilnej judikatúry ústavného súdu i z citovanej argumentácie navrhovateľov II vyplýva zjavná spätosť referenčného postavenia čl. 35 ods. 1 ústavy a čl. 55 ústavy v konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ktorého predmetom je posudzovaná právna úprava. Platí to aj napriek tomu, že z čl. 55 ústavy in abstracto nemožno odvodzovať subjektívne práva (PL. ÚS 13/97). Základné právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť sa totiž priznáva osobám ako právny prostriedok rozvoja trhovej ekonomiky (II. ÚS 70/97).

223. Vzhľadom na konštatovanú spätosť základného práva zaručeného čl. 35 ods. 1 ústavy s princípmi zakotvenými v čl. 55 ústavy pri prieskume posudzovanej právnej úpravy ústavný súd berúc do úvahy nevyhovujúci výrok vo vzťahu k namietanému nesúladu s čl. 35 ods. 1 ústavy, ako aj jeho dôvody, nevyhovел návrhu navrhovateľov ani v tej časti ich návrhu, ktorým namietali nesúlad posudzovanej právnej úpravy s čl. 55 ústavy (bod 2 výroku tohto nálezu).

IV.

Závery

224. 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 osôb, ktoré sú vlastníckymi poľnohospodárskych pozemkov.

225. Zákon č. 140/2014 Z. z. je právnym predpisom, ktorý dominantne reguluje obsah vlastníckeho práva vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov. Jeho ochranná funkcia v relácii k produkčnému potenciálu poľnohospodárskej pôdy je podľa názoru ústavného súdu skôr želaním zákonodarcu než realitou. V teste proporcionality totiž ústavný súd zistil, že posudzovaná právna úprava nevykazuje potenciál chrániť identifikovaný verejný záujem.

226. Zákonodarca v právnom štáte vyznačujúcom sa del'bou moci musí disponovať náležitým priestorom pre svoje regulačné úvahy. Inak nemôže plniť svoje výsostné poslanie zahŕňajúce aj oprávnenie obmedzovať základné práva a slobody a regulovať vývoj konkretizovaného segmentu trhu želaným smerom. Zákonodarca je takisto bez akýchkoľvek pochybností oprávnený využiť na ochranu verejného záujmu aj kombináciu viacerých normatívnych nástrojov. Uvedený priestor ústavný súd rešpektuje, pretože dospel k názoru, podľa ktorého by sa prieskumný pohľad na proporcionalitu posudzovanej právnej úpravy napriek jej nezanedbateľným vecným nedostatkom ocital v inom svetle, pokiaľ by v právnom poriadku neexistoval iný, vhodnejší nástroj ochraňujúci definovaný verejný záujem. Ústavný súd zistil, že takýmto nástrojom je právna úprava obsiahnutá v zákone o ochrane pôdy.

227. Zákon o ochrane pôdy je právnym predpisom využívajúcim adresný spôsob ochrany produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy realizovaný na báze rozhodovania o individuálnych pomeroch žiadateľov o nepoľnohospodárske využitie poľnohospodárskych pozemkov a o individuálnych pomeroch pozemkov dotknutých takýmito žiadosťami. Súčasne kritériom rozhodovania príslušných orgánov štátnej správy sú zásadne odborné faktory dokonale zohľadňujúce potreby ochrany produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy na konkrétnom pozemku. Zákon o ochrane pôdy sa obmedzujúco dotýka užívacieho práva ako obsahového prvku vlastníckeho práva.

228. Na druhej strane, posudzovaná právna úprava, napriek tomu, že vymedzuje určité výnimky z jej uplatňovania, zavádza plošné obmedzenie dispozičného práva ako obsahového prvku vlastníckeho práva a ochranu produkčného potenciálu

poľnohospodárskej pôdy, sa snaží zabezpečiť výlučne na báze vlastníckej koncentrácie poľnohospodárskych pozemkov do rúk subjektov, ktoré určitý čas vykonávajú poľnohospodársku výrobu lokalizovanú v blízkosti prevádzaného poľnohospodárskeho pozemku a sú slovenskými rezidentmi. Systém kategorizácie pozemkov v Slovenskej republike a hlavne jeho právny význam však má za následok, že vlastnícke právo poľnohospodárskeho pozemku nie je spôsobilé zabezpečiť ochranu produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy, ktorá sa na ňom nachádza. Posudzovaná právna úprava sa tak stáva nástrojom štátneho dirigizmu, lebo nadobúda povahu apriórneho a neadresného administratívneho zasahovania do slobody vlastníka poľnohospodárskeho pozemku pri výbere subjektu, ktorému svoj majetok scudzí.

229. Ústavný súd neignoruje skutočnosti uvedené vo vyjadrení národnej rady i vlády dokazujúce podľa ich názoru faktickú nefunkčnosť mechanizmov zavedených zákonom o pôde, a tým potrebu uplatňovania posudzovanej právnej úpravy. K tomu však už uviedol, že za funkčnosť mechanizmov nastavených zákonodarcom prioritne zodpovedá výkonná zložka štátu a neunesenie tejto zodpovednosti nemožno nahrádzať obmedzeniami cieľovými na adresátov výkonu štátnej (verejnej) moci. Podľa názoru ústavného súdu je zákon o ochrane pôdy vhodným a účinným nástrojom ochrany poľnohospodárskej pôdy. Zákonodarca však nepochybne má priestor sprísniť túto právnu úpravu, prípadne zaviesť nové regulačné limity (adresného charakteru) spôsobilé garantovať dosiahnutie vytýčeného cieľa. Inšpiratívne v tomto smere pôsobia príklady zahraničných právnych úprav stavajúce do popredia požiadavku preukázanej odbornej spôsobilosti subjektu, ktorý bude poľnohospodársky pozemok vlastníť, prípadne len obhospodarovať (Rakúsko, čiastočne Maďarsko). Slovenský právny poriadok de lege lata žiadnu odbornú spôsobilosť od osoby vykonávajúcej poľnohospodársku výrobu nevyžaduje. V tomto smere je názor národnej rady i vlády, podľa ktorého dĺžka a miesto vykonávania poľnohospodárskej výroby budú zárukou odborného obhospodarovania poľnohospodárskej pôdy, do značnej miery neopodstatnený. Navyše, tento názor pôsobí do značnej miery kontradiktórne k akcentovaniu veľmi zlého (hrozivého) stavu poľnohospodárskej pôdy na Slovensku, čo by mal byť jedným z hlavných dôvodov prijatia napadnutej právnej úpravy, ak sa ňou výrazne

preferujú ako budúci nadobúdatelia poľnohospodárskych pozemkov súčasní (tí istí) výkonní poľnohospodári, ktorí (logicky) musia mať najväčší podiel na súčasnom stave.

230. Ústavný súd neopomenul ani vecnú stránku novelizácie ústavy. K nej uvádza, že z hľadiska jej dopadu na test proporcionality by zosilnenie akcentu na ochranu poľnohospodárskej pôdy ako neobnoviteľného prírodného zdroja bolo spôsobilé zohrať úlohu pri materiálnom vyvažovaní v kolízii stojacich hodnôt (vlastnícke právo a ochrana produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy), ktoré sa koncentruje do tretieho kroku testu (proporcionalita v užšom slova zmysle), a do úvahy prichádza až za podmienky, že posudzovaná právna úprava je vhodná a nevyhnutná. Posudzovaná právna úprava však nie je vhodná ani nevyhnutná. Význam novelizácie ústavy sa teda v súdnej veci prejavíť ani nemohol. Navyše, ústavný súd pripomína, že čím dôležitejší je ústavne chránený záujem, tým väčšia miera zodpovednosti za jeho účinnú a efektívnu ochranu spočíva na pleciach štátu. Pri koncipovaní posudzovanej právnej úpravy však štát túto zodpovednosť zjavne neunesol, keďže obmedzenie jednej ústavne chránenej hodnoty (vlastnícke právo) nedokázal použiť v prospech reálnej ochrany kolidujúcej hodnoty (ochrana poľnohospodárskej pôdy).

231. Spojenie troch zistených faktorov ústavno-súdneho prieskumu – teda nespôsobilosť posudzovanej právnej úpravy dosiahnuť zamýšľaný cieľ, existencia inej právnej úpravy umožňujúcej cielené a na odborných hľadiskách založené zásahy do užívacej zložky vlastníckeho práva, obmedzenie zavedené posudzovanou právnou úpravou do dispozičného prvku vlastníckeho práva – majú za následok, že posudzovaná právna úprava nevyhovela testu proporcionality obmedzenia základného práva vlastníť majetok a bolo potrebné vysloviť jej nesúlad tak, ako je to uvedené v bode 1 výroku tohto nálezu.

V.

232. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky strácajú § 4, § 5 a § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. účinnosť. Ak národná rada neuvedie tieto ustanovenia do súladu s ústavou, strácajú po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

K tomuto rozhodnutiu sa podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k bodu 1 výroku a k nemu príslušnej časti odôvodnenia pripája odlišné stanovisko sudcov Ivetty Macejkovej, Milana Ľalíka a Petra Brňáka.

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

V Košiciach 14. novembra 2018