

Dávid ŠKOLNÍK: Cudzinci a vlastníctvo poľnohospodárskych pozemkov¹

Abstrakt

Predkladaný článok sa venuje právnej úprave nadobúdania vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom cudzincami, resp. cudzozemcami na Slovensku. V rámci výskumu poukazujeme na vývoj výnimiek zo zákazu nadobúdania poľnohospodárskej pôdy a približujeme špecifický spôsob prevodu vlastníckeho práva k nej v rokoch 2014 až 2019. Zároveň formulujeme úvahy *de lege ferenda* o možnosti sprísnenia voľného režimu nadobúdania vlastníckeho práva k tomuto druhu pozemkov ako súčasti prírodného bohatstva Slovenskej republiky, a to v nadväznosti na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky pod sp. zn. PL. ÚS 20/2014 a vybranú judikatúru Súdneho dvora Európskej únie.

Abstract

The presented article deals with the legal regulation of the acquisition of ownership rights to agricultural land by foreigners, or non-residents in Slovakia. In the course of the research, we point out the development of exceptions to the prohibition of the acquisition of agricultural land and approximate the specific method of transferring ownership rights to it between 2014 and 2019. Simultaneously, we formulate considerations *de lege ferenda* regarding the possibility of tightening the free regime of acquisition of ownership rights to this type of land as part of natural wealth of the Slovak Republic, in reference to the decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic under file no. PL. ÚS 20/2014 and selected case law of the Court of Justice of the European Union.

Kľúčové slová: cudzinci, poľnohospodárske pozemky, ústavná ochrana poľnohospodárskej pôdy, vlastníctvo, vnútorný trh Európskej únie.

Key words: foreigners, agricultural land, constitutional protection of agricultural land, ownership, internal market of the European Union.

Autor:

Bc. Dávid Školník
Katedra správneho a environmentálneho práva
Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
skolnik10@uniba.sk

¹ Tento článok je výsledkom študentskej vedeckej odbornej činnosti na Katedre správneho a environmentálneho práva pod vedením JUDr. Ľudovíta Máčaja, PhD.

Úvod

Špecifický charakter poľnohospodárskej pôdy spočívajúci predovšetkým v jej polyfunkčnom využití si celkom prirodzene vynútil existenciu určitých obmedzení vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom², a to v závislosti od sledovaného verejného záujmu smerujúceho k zabezpečeniu prospechu občanom daného štátu. Tieto obmedzenia sa osobitne vyskytujú aj vo fáze scudzovania vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom vo vzťahu k cudzozemcom, ktoré tvorili už od vzniku Slovenskej republiky súčasť jej právneho poriadku, čo odzrkadľuje dôležitosť zabezpečenia ochrany verejného záujmu na regulácii vlastnícko-právnych vzťahov k poľnohospodárskej pôde.

1. Genéza právnej úpravy nadobúdania vlastníckeho práva k poľnohospodárskej pôde

Nadobúdanie vlastníctva „tuzemských“ nehnuteľností vo všeobecnosti cudzozemcami po prechode na trhové hospodárstvo upravil spočiatku zákon č. 528/1990 Sb. Devízový zákon (ďalej len „Devízový zákon“) s účinnosťou od 1. januára 1991, ktorý uvedené umožnil len v skutku rigoróznym spôsobom, a to výlučne v prípade dedenia alebo ustanovenia osobitným zákonom (najmä reštitučné a privatizačné právne predpisy), čo napokon zákonodarca skorigoval novelou č. 228/1992 Sb. Devízového zákona doplnením tejto možnosti o ďalších päť taxatívnych dôvodov súvisiacich s diplomatickými účelmi, nadobúdaním do bezpodielového spoluvlastníctva manželov a výlučného vlastníctva od rodičov, výmenou tuzemských nehnuteľností, predkupným právom v rámci podielového spoluvlastníctva, či vystavaním stavby na vlastnom pozemku. V súvislosti s prijatím zákona č. 229/1991 Sb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku s účinnosťou od 24. júna 1991, ktorý explicitným a absolútnym spôsobom zakázal prevod poľnohospodárskej a lesnej pôdy, nebolo ďalej možné uplatniť ani už len spomenuté výnimky na tento druh pozemkov. V snahe o liberalizáciu síce nový Devízový zákon č. 202/1995 Z. z. (ďalej len „zákon č. 202/1995 Z. z.“) s účinnosťou od 1. októbra 1995 ponechal v platnosti všetky taxatívne spôsoby nadobudnutia nehnuteľností cudzozemcami podľa predchádzajúcej právnej úpravy, no vyňal spod tohto limitujúceho režimu cudzozemca s občianstvom Slovenskej republiky, avšak s naďalej platným absolútnym zákazom prevodu pôdy do vlastníctva cudzozemca bez ohľadu na štátne občianstvo.³ Dôvodom na nadobúdanie nehnuteľností len v taxatívne vymenovaných prípadoch pre ostatných cudzozemcov bola rozdielna kúpna sila tuzemcov a cudzozemcov a cenová úroveň nehnuteľností v tuzemsku a zahraničí.⁴

Uvedené obmedzenie vo vzťahu k nadobúdaníu pôdy cudzozemcami sa uvoľnilo až od 1. mája 2004 v snahe o zosúladenie národnej právnej úpravy s právom Únie o pôdu nachádzajúcu sa v zastavanom území obce, a to podľa Zmluvy o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii, ktorá zakotvila sedemročné prechodné obdobie v oblasti voľného pohybu kapitálu. Cudzozemcom so slovenským občianstvom a cudzozemcom bez ohľadu na

² DROBNÍK, Jaroslav. Základy pozemkového práva. 3., aktualiz. a dopl. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2010, s. 73.

³ LAZÍKOVÁ, Jarmila a Anna BANDLEROVÁ. Nadobúdanie vlastníckeho práva k poľnohospodárskej pôde cudzincami na Slovensku. (Acquisition of the property rights to the agricultural land in Slovakia by the non-residents.) In: Výzvy a perspektívy agrárneho práva Európskej únie. SPU, Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2014, s. 117 - 119.

⁴ Dôvodová správa k zákonu Národnej rady Slovenskej republiky č. 202/1995 Z. z.

štátne občianstvo pri dedení sa nadobúdanie pôdy napokon povolilo aj mimo zastavaného územia bez akýchkoľvek obmedzení a vo vzťahu k občanom členských štátov Únie sa uvedené umožnilo za podmienky zaregistrovaného prechodného pobytu na území Slovenskej republiky v súlade so zákonom č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a zároveň hospodárením na tejto pôde aspoň po dobu troch rokov po nadobudnutí platnosti Zmluvy o pristúpení podľa zákona č. 105/1990 Zb. o súkromnom podnikaní občanov. Na žiadosť Slovenskej republiky bolo rozhodnutím Európskej komisie predĺžené prechodné obdobie pre závažnú hrozbu z narušenia trhu s pôdou, čo umožnilo ponechať prezentovaný právny stav v platnosti až do 30. apríla 2014.⁵

Nečinnosť zákonodarcu pri včasnej príprave novej právnej úpravy, zavádzajúcej právnu ochranu poľnohospodárskej pôdy a osobitnú reguláciu jej scudzovania súladnú so základnými slobodami vnútorného trhu Únie, spôsobila v máji 2014 vznik tzv. legislatívnej diery. Táto skutočnosť znamenala absolútnu liberalizáciu nadobúdania vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom, a to vzhľadom na prednosť práva Únie. Vzniknutú situáciu sa pokúsil zákonodarný zbor napraviť *ex post* prijatím zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou (ďalej len „zákon č. 140/2014 Z. z.“) od 1. júna 2014, ktorý síce znovelizovaním ustanovenia § 19a zákona č. 202/1995 Z. z. umožnil cudzozemcom nadobúdať vlastnícke právo ku všetkým nehnuteľnostiam, no len za dodržania požiadaviek 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 č. 220/2004 Z. z.“) a sformalizovaného režimu nadobúdania poľnohospodárskych pozemkov podľa spomenutého novoprijatého právneho predpisu.

Tento novozavedený postup prevodu vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom sa neuplatňoval vo fáze predkola, t. j. pri prevode na podnikateľa vykonávajúceho poľnohospodársku výrobu aspoň tri roky pred uzavretím scudzovacej zmluvy v obci, v ktorej sa poľnohospodársky pozemok nachádza, spoluvlastníckeho podielu príslušného pozemku na spoluvlastníka, blízku osobu podľa § 116 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník (ďalej len „OZ“) a príbuznú osobu podľa § 117 OZ. Ak sa tak nestalo bol prevádzajúci povinný už vo fáze prvého kola bezodplatne uverejniť ponuku na prevod vlastníctva pozemku najmenej na pätnásť dní v tzv. Registri zverejňovania ponúk prevodu vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku na webovom sídle Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky a súčasne na úradnej tabuli v obci, kde sa pozemok nachádza. Nadobúdateľom v prvom kole ponukového systému mohol byť už aj subjekt zo susednej obce s trvalým pobytom alebo sídlom na území Slovenskej republiky po dobu aspoň desať rokov a zároveň podnikajúcim najmenej tri roky v poľnohospodárskej výrobe pred uzavretím zmluvy. V rámci druhého kola bol prevádzajúci oprávnený previesť vlastnícke právo k pozemku aj na agropodnikateľa s desaťročnou rezidenciou bez ohľadu na miesto podnikania. Až v rámci tretieho kola ponukového systému sa umožňovalo previesť predmetné vlastníctvo aj na osobu nepodnikajúcu v poľnohospodárskej výrobe, no s ďalej požadovanou podmienkou

⁵ LAZÍKOVÁ, Jarmila a Anna BANDLEROVÁ. Nadobúdanie vlastníckeho práva k poľnohospodárskej pôde cudzincami na Slovensku. (Acquisition of the property rights to the agricultural land in Slovakia by the non-residents.) In: Výzvy a perspektívy agrárneho práva Európskej únie. SPU, Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2014, s. 120.

desaťročnej rezidencie na území Slovenskej republiky, pričom k odplatnému prevodu nemohlo dôjsť za nižšej kúpnej ceny než v ponuke uverejnenej v Registri a súčasne najneskôr šesť mesiacov od neúspešného ukončenia druhého kola ponukového konania. Splnenie podmienok tohto osobitného prevodu vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom overoval okresný úrad, v obvode ktorého sa predmetný pozemok nachádzal, a to vydaním osvedčenia tvoriaceho obligatórnu prílohu k zmluve o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku.⁶

2. Poľnohospodárska pôda v ohrození?

Poľnohospodárska pôda je nenahraditeľným a neobnoviteľným prírodným zdrojom, či významnou zložkou životného prostredia. Samotná dôvodová správa k zákonu č. 140/2014 Z. z. odôvodňovala potrebu novej legislatívy ochranou pred špekulatívnymi prevodmi vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom a následnými zmenami tohto druhu pozemku, no nemožno opomenúť s tým súvisiacu ochranu pred znižovaním výmery a nesprávnym obhospodarovaním pôdy.⁷ Problém poklesu výmery poľnohospodárskej pôdy, o. i. spôsobený jej zaberaním na nepoľnohospodárske účely a zanedbávaním, predstavuje problém pretrvávajúci už od polovice 20. storočia, pričom od roku 1995 prišlo k úbytku až o 3 % jej celkovej výmery a z toho k najväčšiemu poklesu o 37 709 ha prišlo v rokoch 2004 až 2014 (t. j. doba prechodného obdobia na nadobúdanie pôdy), no tomuto postupnému úbytku pri výmere až o 20 328 ha zjavne nepomohla ani novozavedená právna úprava podľa zákona č. 140/2014 Z. z. v dobe svojej účinnosti.⁸ Rozoberaná problematika však bezprostredne naráža aj na koncentráciu poľnohospodárskej pôdy do vlastníctva nie veľkého počtu vlastníkov, pričom sa predpokladá, že významnú časť z nich predstavujú práve zahraniční podnikatelia zo západu, ktorí nielen z dôvodu možnosti čerpania financií z verejných zdrojov zo zahraničia, dokážu ponúknuť vyššiu kúpnu cenu vzhľadom na výrazne nižšiu cenu slovenskej poľnohospodárskej pôdy, ale tiež vyššie nájomné, pričom tieto pozemky pre nich často predstavujú aj len istú formu investície. Napokon v poslednom období sa dotýka viacero krajín južnej a východnej Európy úsilie o zmocňovanie sa veľkých rozlôh poľnohospodárskych pozemkov (tzv. land grabbing), pričom Únia najväčšie akvizície pôdy eviduje v Rumunsku, Bulharsku, či Lotyšsku, pričom z celosvetového hľadiska ich najviac registruje Ukrajina.⁹ Možno sa domnievať, že práve oprávnene kritizovaná a problematická situácia s rozdrobenosťou slovenskej poľnohospodárskej pôdy by mohla byť v tomto aspekte paradoxne užitočnou k odradeniu zahraničných investorov, pre ktorých sú viac atraktívnejšie práve spomenuté krajiny s väčšími plochami obilných polí. Nemožno však opomenúť, že v podmienkach slovenskej vlastnícko-právnej štruktúry poľnohospodárskych pozemkov sa napriek uvedenému darí zahraničným subjektom užívať slovenskú poľnohospodársku pôdu prostredníctvom nájomných vzťahov, pričom na základe údajov európskeho štatistického úradu Eurostat je priemerná cena nájomného za hektár poľnohospodárskej pôdy na Slovensku najnižšia v celej únii. Táto skutočnosť sa potom javí mnohonásobne relevantnejšia vo vzťahu k podielu celkovej výmery poľnohospodárskej pôdy v prenájme, ktorý sa na Slovensku pohybuje na

⁶ SOMBATI, Ján. Aktuálne otázky pozemkového práva z pohľadu právnych dejín. Bratislava : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2020, s. 14 - 15.

⁷ Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov č. 140/2014 Z. z., všeobecná časť, s. 1.

⁸ Uvedené údaje boli vypočítané autorom článku na základe verejnej databázy Štatistického úradu Slovenskej republiky DATAcube [online] [cit. 2023-10-01]. Dostupné na: <https://datacube.statistics.sk/>.

⁹ YAR, Lucia: Zaberanie pôdy je fenoménom aj v Európe, najviac na Ukrajine, 28.2.2019. [online] [cit. 11.11.2023] Dostupné na: <https://euractiv.sk/section/rozvojova-politika/news/zaberanie-pody-je-fenoménom-aj-v-európe-najviac-na-ukrajine/>.

úrovni až 90 %, čo predstavuje podľa údajov Informačnej siete poľnohospodárskeho účtovníctva z roku 2022 najvyššie percento prenajatej pôdy v celej Únii.¹⁰

Napriek skôr popísaným pomerne prísny obmedzeniam však bolo umožnené cudzozemcom tuzemskú pôdu nielen prenajať, ale títo napokon obmedzenie nadobúdať vlastníckeho právo k predmetným pozemkom obchádzali prostredníctvom právnických osôb so sídlom na území Slovenskej republiky s tuzemským statusom. K negatívam právnej úpravy podľa zákona č. 140/2014 Z. z. ktorou sa mení a dopĺňa zákon č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov zas možno spomenúť opomenutie zákonodarca prijať obdobnú ochrannú legislatívu aj vo vzťahu k lesnej pôde, nevzťahnutie ustanovení zákona na zámenné zmluvy do novely č. 122/2015 Z. z., poľnohospodárske pozemky ako nepeňažný vklad spoločníka do obchodných spoločností a družstiev, prechod vlastníckeho práva z dôvodu zániku právnickej osoby s právnym nástupníctvom, resp. zmeny právnej formy,¹¹ či tiež na nadobúdanie predmetného vlastníctva dražbou.

3. Ústavnoprávne aspekty vo svetle nálezu PL. ÚS 20/2014

K zásadnej zmene tohto právneho stavu však prišlo vydaním nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky pod sp. zn. PL. ÚS 20/2014 zo 14. novembra 2018, ktorý rozhodol o nesúlade ustanovení § 4 až 6 zákona č. 140/2014 Z. z. ako integrálnej časti zavedeného ponukového systému s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava“). Ústavný súd zaradil zákon č. 140/2014 Z. z. po jeho preskúmaní pod tzv. pojmové obmedzenie vlastníckeho práva, pretože osobitne *ex nunc* stanovil samostatný a súčasne rovnaký obsah, teda práva a povinnosti, či ochranu vlastníckeho práva u všetkých vlastníkov poľnohospodárskych pozemkov, a to v súlade s ústavnou zásadou podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy. Posudzovaná právna úprava totiž dostatočne druhovo neindividualizovala oprávneného nadobúdateľa poľnohospodárskych pozemkov pre naplnenie vyhradeného vlastníctva určeným fyzickým alebo právnickým osobám podľa čl. 20 ods. 2 Ústavy a zároveň zákonodarca nezveril individuálne rozhodovanie o zásahu do výkonu vlastníckeho práva žiadnemu orgánu štátnej správy vo forme núteného obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy. V rámci testu vhodnosti Ústavný súd posudzovanou právnou úpravou zavedený prostriedok obmedzenia vlastníckeho práva zhodnotil za nespôsobilý garantovať ochranu produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy, čím nedošlo ani k zlegitimizovaniu dostatočne dôležitého cieľa, v podobe postupného sústreďovania vlastníctva poľnohospodárskych pozemkov u určenej skupiny subjektov, na ospravedlnenie zavedeného obmedzenia príslušného základného ľudského práva. V rámci testu nevyhnutnosti Ústavný súd identifikoval menej invazívnejšiu právnou úpravou ochrany sledovaného verejného záujmu v podobe zákona č. 220/2004 Z. z., ktorá sa nielenže dotýkala užívacej zložky zasiahnutého základného práva na rozdiel od zákona č. 140/2014 Z. z., zasahujúceho do jeho samotného dispozičného komponentu, no súčasne umožňuje na základe

¹⁰ KOREŇ, Marián: Slovenskí farmári si prenajímajú pôdu za najnižšie ceny v celej Únii, 5.4.2022. [online] [cit. 11.11.2023] Dostupné na: <https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/news/slovenski-farmari-si-prenajimaju-podu-za-najnizsie-ceny-v-celej-unii-infografika/>.

¹¹ LAŽÍKOVÁ, Jarmila a Anna BANDLEROVÁ. Nadobúdanie vlastníckeho práva k poľnohospodárskej pôde cudzincami na Slovensku. (Acquisition of the property rights to the agricultural land in Slovakia by the non-residents.) In: Výzvy a perspektívy agrárneho práva Európskej únie. SPU, Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2014, s. 121 - 122.

správnej úvahy vydaného individuálneho správneho aktu garantovať účelnejšiu a adresnejšiu formu ochrany produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy. Na druhú stranu Ústavný súd nielenže konštatoval, že ochrana produkčného potenciálu poľnohospodárskej pôdy je čl. 44 ods. 4 a 5 Ústavy explicitne vymedzeným verejným záujmom, no súčasne poznamenal, že uvedená ochrana by dokázala vyvážiť kolíziu stretu základného práva vlastníť majetok v rámci testu primeranosti, no len za súladnosti s predchádzajúci krokmi testu proporcionality. Ústavný súd reflektoval aj spomenutú zmenu Ústavy zavedenú ústavným zákonom č. 137/2017 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorá síce položila ústavný základ pre úpravu ochrany pôdy na zákonnej úrovni, no nevyhradením monopolného vlastníctva k nej určitému subjektu práva len svedčí o ponímaní pôdy naďalej ako veci, na ktorú sa však vzťahujú významné verejno-právne obmedzenia v záujme naplnenia potravinovej bezpečnosti štátu podľa čl. 20 ods. 2 Ústavy.¹²

Vzhľadom na čl. 125 ods. 3 Ústavy stratili ustanovenia ústavného prieskumu vyhlásením predmetného nálezu k 11.2.2019 účinnosť a opakovaná nečinnosť zákonodarcu napokon spôsobila stratu ich platnosti po uplynutí šiestich mesiacov k 11.8.2019, čím sa obnovila aplikácia štandardného spôsobu prevodu vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom a trh s pôdou sa vo vzťahu k cudzozemcom takmer úplne zliberalizoval až na jedinú naďalej platnú výnimku tzv. zásadu vzájomnosti (t. j. ustanovenie § 7 zákona č. 140/2014 Z. z.), podľa ktorej sa okrem dedenia zakazuje nadobudnúť vlastníctvo k poľnohospodárskym pozemkom osobami zo štátu, ktorého právny poriadok uvedené recipročne neumožňuje slovenským občanom, fyzickým osobám s pobytom na území Slovenskej republiky a právnickým osobám so sídlom na území Slovenskej republiky, okrem subjektov z členských štátov Únie, Európskeho hospodárskeho priestoru, Švajčiarska a štátov, pre ktoré to vyplýva z medzinárodnej zmluvy.

4. Mantinely právnej regulácie v kontexte požiadaviek práva Európskej únie

Zavedený ponukový systém zvyhodňujúci miestnych poľnohospodárov však nevyvolal otázky len o ústavnosti tejto právnej úpravy, no tiež vážne pochybnosti o jeho súladnosti s požiadavkami základných slobôd vnútorného trhu Únie. Európska komisia napokon v marci 2015 skutočne začala voči Slovenskej republike konanie o porušení právnych predpisov podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) z dôvodu potenciálne neproporcionálneho a diskriminačného zásahu do slobody voľného pohybu kapitálu podľa čl. 63 a nasl. ZFEÚ a slobody usadiť sa podľa čl. 49 a nasl. ZFEÚ. V máji 2016 po nereflektovaní požadovanej nápravy vyzvala Komisia k odstráneniu tohto stavu s možnosťou predloženia veci pred Súdny dvor Európskej únie.

Z pohľadu výnimiek zo zákazu obmedzenia voľného pohybu kapitálu sa zdá snaha odôvodniť prijaté legislatívne opatrenia výnimkami podľa čl. 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ v podobe verejného záujmu na ochrane životného prostredia a verejného zdravia, či v podobe verejnej bezpečnosti za nenaplniteľnú, a to vzhľadom na cieľ sledovaný prijatou zákonnou úpravou a tiež vzhľadom na požiadavku reštriktívneho výkladu uvedených výnimiek v zmysle ustálenej judikatúry¹³. V tomto smere sa rovnako tak zdá byť myšlienka odôvodnenia zavedenej právnej úpravy záväzkom Únie rešpektovať opatrenia prijaté na úrovni národnej bezpečnosti ako

¹² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 20/2014 zo 14. novembra 2018.

¹³ Pozri rozsudok Súdneho dvora EÚ zo 4. decembra 1974 vo veci C-41/74, Van Duyn, bod 18.

výlučnej zodpovednosti členských štátov za neúnosnú, a to aj za zohľadnenia nedávno zavedenej potravinovej bezpečnosti podľa čl. 20 ods. 2 Ústavy, pretože k ústavnému princípu bezpečnosti nemožno nepristupovať inak než zdržanlivo¹⁴.

Obdobne sa za bezútešnú javí predstava o možnosti subsumovania cieľov zákona č. 140/2014 Z. z. pod záväzok Únie rešpektovať národnú identitu členského štátu podľa čl. 4 ods. 2 ZEÚ, ktorú by sme skepticky dokázali vidieť v ochrane základných ľudských práv a slobôd, najmä práva na život, zdravie a ľudskú dôstojnosť, a to vzhľadom na doposiaľ nejasný význam kategórie národnej identity, ktorej obsah by do svojich prvkov mal definovať samotný národný ústavný súd na základe svojej histórie a tradície, no jeho záväzným interpretátorom je výlučne Súdny dvor Európskej únie v zmysle čl. 267 ZFEÚ, ktorý však k uznaniu výnimky z aplikácie práva Európskej únie v podobe rešpektovania národnej identity štátu vo svojej rozhodovacej činnosti pristupuje rigidne zdržanlivo a pripisuje jej skôr len podporný význam¹⁵.

Nástrojom k nájdeniu prípustného obmedzenia slobody voľného pohybu kapitálu je test proporcionality, pričom s poukazom na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie možno za legitímny cieľ spôsobilý odôvodniť takéto obmedzenie označiť zväčšenie pozemkov sledujúc zabezpečenie hospodárskej činnosti, zachovanie, posilnenie a vytvorenie životaschopných poľnohospodárskych spoločenských a zachovanie tradičnej formy obhospodarovania pôdy jej vlastníkmi, zachovanie stáleho obyvateľstva a hospodárskej činnosti vo vidieckom prostredí, či ochrana rozumného využívania dostupnej pôdy pred dopytom po nej. Ak však má dôjsť k proporcionálnemu obmedzeniu prostredníctvom určenia nepriamo diskriminačných podmienok v podobe požiadavky na bydlisko nadobúdateľa pozemkov v danom štáte, štátneho predkupného práva alebo povolenia prevodu, musí takéto opatrenie vziť na základe objektívnych kritérií a naliehavého verejného záujmu, pričom štát musí byť schopný dôvody vedúce k takémuto druhu obmedzenia aj konkrétne preukázať.¹⁶

Vzhľadom na skôr spomenutú stratu platnosti niektorých ustanovení zákona č. 140/2014 Z. z. bola uvedená právna úprava nadobúdania poľnohospodárskych pozemkov do súladu aj s právom Európskej únie, čo bolo napokon i dôvodom pre uzavretie konania Komisiou voči Slovenskej republike k 23.9.2021. Hoci pre porovnanie Česká republika od uplynutia základnej doby výnimky obmedzenia voľného pohybu kapitálu v rámci prechodného obdobia nezavádza od mája 2011 žiadne obmedzenia vo vzťahu k nadobúdaniu poľnohospodárskych pozemkov, tak práve predloženie niekoľkých návrhov noviel zákona č. 140/2014 Z. z. potvrdzuje úmysel slovenského zákonodarcu legislatívne upraviť nadobúdanie poľnohospodárskych pozemkov.

5. Úvahy *de lege ferenda*

¹⁴ K tomu pozri DRGONEC, Ján. Ústava Slovenskej republiky: teória a prax : (osemnásť zmien Ústavy a nový zákon o Ústavnom súde SR) : komentár. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 286.

¹⁵ K tomu pozri BARANÍK, Kamil. Identita členských štátov EÚ - súdny dialóg alebo diktát? In: Bratislavské právnické fórum 2016: Spoločná európska identita v kontexte súčasných právnych výziev. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016, s. 11 - 23.

¹⁶ SZTRANYICZKI, Szilárd. Aspects regarding the sale of agricultural land located outside the built-up area boundary in Romania, by reference to the Romanian Constitution and the European Union Law. In: Journal of Agricultural and Environmental Law. Miskolc-Egyetemváros: CEDR Hungarian Association of Agricultural Law, 2022, vol. XVII, no. 32, s. 151 - 154. <https://doi.org/10.21029/JAEL.2022.32.144>.

Budúca zákonná právna úprava by pri úvahách *de lege ferenda* mala podľa nášho názoru sledovať vytvorenie sústavy predkupného práva určených subjektov (najmä nájomných poľnohospodárov bez podmienky osobitnej kvalifikácie v tejto oblasti) realizovanej prostredníctvom uverejňovania ponúk v transparentnom verejnom a bezodplatnom registri so sankciou relatívnej neplatnosti právneho úkonu za jej porušenie so súčasným stanovením výmerových limitov k prevádzanej ploche, príp. celkovo vlastnenej ploche zdôvodnenú vyrovnaním vlastníckej štruktúry pod sankciou absolútnej neplatnosti právneho úkonu za jej nedodržanie.¹⁷ Takýto spôsob regulácie nadobúdania vlastníckeho práva k poľnohospodárskym pozemkom sa zdá byť nie len súladný s Ústavou, ale tiež v súlade s požiadavkami vnútorného trhu Európskej únie, pričom v tomto svetle by sme v záujme o nastavenie právnej úpravy v súlade s požiadavkou nediskriminácie na základe štátnej príslušnosti poukázali na možnosť nahradenia podmienky rezidencie nadobúdateľa pozemkov stanovením vyššej sadzby zdanenia ich opätovného predaja krátko po ich nadobudnutí alebo požiadavkou po dlhšiu dobu trvajúcu minimálnu dobu nájmu pôdy, a to v zmysle ustálenej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie¹⁸. Do určitej miery by prichádzalo do úvahy aj zavedenie administratívnej kontroly v podobe predchádzajúceho povinného povolenia prevodu vlastníckeho práva k poľnohospodárskej pôde zo strany štátu¹⁹ s príp. stanovením cenových indexov²⁰, no zároveň s garanciou súdnej nápravy²¹. Popri novozavedených opatreniach však nemožno opomenúť nápravu legislatívnych medzier v podobe vztiahnutia týchto obmedzení aj na nepeňažný vklad, dražbu poľnohospodárskych pozemkov a pod., teda sprecizovanie legálnej definície nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku v súčasnom znení ustanovenia § 3 zákona č. 140/2014 Z. z. pre zamedzenie ich špekulatívneho obchádzania.

Záver

Pri tvorbe a prijímaní novej právnej úpravy by teda zákonodarca mal svedomito vnímať nielen ústavné mantinely, o. i. špecifikované Ústavným súdom v náleze pod sp. zn. PL. ÚS 20/2014, no zároveň požiadavky na rešpektovanie slobôd vnútorného trhu a nediskriminácie na základe štátnej príslušnosti kladené právom Európskej únie. Hoci možno konštatovať, že súčasná právna úprava dotýkajúca sa poľnohospodárskej pôdy je nedostatočná a predovšetkým neefektívna, tak pravdepodobne len podrobné analýzy dopadov a štruktúry vlastníctva poľnohospodárskych pozemkov cudzincami by boli schopné skutočne zmerať potrebu zavedenia spomenutej právnej regulácie.

Zoznam použitej literatúry

BARANÍK, Kamil. Identita členských štátov EÚ - súdny dialóg alebo diktát? In: Bratislavské právnické fórum 2016: Spoločná európska identita v kontexte súčasných právnych výziev. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016, s. 11 - 23. ISBN 978-80-7160-431-0.

¹⁷ SOMBATI, Ján. Aktuálne otázky pozemkového práva z pohľadu právnych dejín. Bratislava : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2020, s. 18 - 19.

¹⁸ Pozri rozsudok Súdneho dvora EÚ z 25. januára 2007 vo veci C-370/05, Anklagemyndigheden v. Uwe Kay Festeren, bod 39.

¹⁹ Pozri rozsudok Súdneho dvora EÚ z 1. októbra 2009 vo veci C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, bod 35.

²⁰ Pozri rozsudok Súdneho dvora EÚ zo 7. marca 2013 vo veci C-577/11, DKV Belgium, bod 49.

²¹ Pozri rozsudok Súdneho dvora EÚ z 20. februára 2001 vo veci C-205/99, Analir and Others, bod 38.

DROBNÍK, Jaroslav. Základy pozemkového práva. 3., aktualiz. a dopl. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2010. 199 s. ISBN 978-80-904209-8-4.

DRGONEC, Ján. Ústava Slovenskej republiky: teória a prax : (osemnásť zmien Ústavy a nový zákon o Ústavnom súde SR) : komentár. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019. Veľké komentáre. ISBN 9788089603749

LAZÍKOVÁ, Jarmila a Anna BANDLEROVÁ. Nadobúdanie vlastníckeho práva k poľnohospodárskej pôde cudzincami na Slovensku. (Acquisition of the property rights to the agricultural land in Slovakia by the non-residents.) In: Výzvy a perspektívy agrárneho práva Európskej únie. SPU, Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2014, s. 115 - 124. ISBN 978-80-552-1200-5.

SOMBATI, Ján. Aktuálne otázky pozemkového práva z pohľadu právnych dejín. Bratislava : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2020, 144 s. ISBN 978-80-7598-994-9.

SZTRANYICZKI, Szilárd. Aspects regarding the sale of agricultural land located outside the built-up area boundary in Romania, by reference to the Romanian Constitution and the European Union Law. In: Journal of Agricultural and Environmental Law. Miskolc-Egyetemváros: CEDR Hungarian Association of Agricultural Law, 2022, vol. XVII, no. 32, s. 144-156. ISSN 1788-6171. <https://doi.org/10.21029/JAEL.2022.32.144>

Právne predpisy:

zákon č. 528/1990 Sb. Devízový zákon v znení neskorších predpisov

zákon č. 228/1992 Sb., ktorým sa mení a dopĺňa devízový zákon č. 528/1990 Zb.

zákon č. 229/1991 Sb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov

zákon č. 202/1995 Z. z. Devízový zákon v znení neskorších predpisov

zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov v znení neskorších predpisov

zákon č. 105/1990 Zb. o súkromnom podnikaní občanov v znení neskorších predpisov

zákon č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

zákon č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník

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

ústavný zákon č. 137/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Internetové zdroje:

KOREŇ, Marián: Slovenskí farmári si prenajímajú pôdu za najnižšie ceny v celej Únii, 5.4.2022. [online] Dostupné na: <https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/news/slovenski-farmari-si-prenajimaju-podu-za-najnizsie-ceny-v-celej-unii-infografika/>

YAR, Lucia: Zaberanie pôdy je fenoménom aj v Európe, najviac na Ukrajine, 28.2.2019. [online] Dostupné na: <https://euractiv.sk/section/rozvojova-politika/news/zaberanie-pody-je-fenoménom-aj-v-europe-najviac-na-ukrajine/>

Iné zdroje:

Dôvodová správa k zákonu Národnej rady Slovenskej republiky č. 202/1995 Z. z.

Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov č. 140/2014 Z. z.

Verejná databáza Štatistického úradu Slovenskej republiky DATAcube [online] [cit. 2023-10-01]. Dostupné na: <https://datacube.statistics.sk/>

Súdne rozhodnutia:

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 20/2014 zo 14. novembra 2018

Rozsudok Súdneho dvora EÚ zo 4. decembra 1974 vo veci C-41/74, Van Duyn

Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 20. februára 2001 vo veci C-205/99, Analir and Others

Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 25. januára 2007 vo veci C-370/05, Anklagemyndigheden v.

Uwe Kay Festersen

Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 1. októbra 2009 vo veci C-567/07, Woningstichting Sint Servatius

Rozsudok Súdneho dvora EÚ zo 7. marca 2013 vo veci C-577/11, DKV Belgium