**Dôvodová správa**

1. **Všeobecná časť**

Slovenská republika patrila medzi tie štáty Európskej únie, ktorá z dôvodu skončenia tzv. prechodného obdobia, počas ktorého bolo zakázané nadobúdať vlastníctvo poľnohospodárskej pôdy cudzincom, prijala legislatívu zabraňujúcu špekulatívnym nákupom poľnohospodárskej pôdy s neskrývaným cieľom ochrany miestnych poľnohospodárov, ktorí nielen zabezpečujú produkciu potravín, ale sú tiež dôležitým pilierom rozvoja vidieckych oblastí. Túto úlohu plnil zákon č 140/2014 Z.z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov až do 11. februára 2019, kedy bol v Zbierke zákonov SR publikovaný nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL ÚS 20/2014 zo 14. novembra 2018. Týmto nálezom boli Ústavným súdom SR vyhlásené za nesúladné s Ústavou SR tie rozhodujúce ustanovenia tohto zákona, ktoré plnili úlohu bariéry voči špekulatívnym nákupom poľnohospodárskych pozemkov.

Z hľadiska ústavnoprávneho rozmeru predloženého návrhu, tento sa svojím obsahom opiera o zmenu Ústavy SR prijatú ústavným zákonom č. 137/2017 Z. z. účinným od 1. júna 2017. Týmto zákonom bolo deklarované, že poľnohospodárska pôda popri pôde lesnej, ako nenahraditeľné prírodné zdroje, požívajú osobitnú ochranu zo strany štátu a spoločnosti. Predkladatelia majú za to, že toto ústavné ustanovenie oprávňuje Národnú radu Slovenskej republiky prijať zákon regulujúci podmienky nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskej pôdy. Tento predpoklad považujú predkladatelia za dôvodný o to viac, že vyššie uvedená zmena rozšírila dôvody, kedy možno zákonom ustanoviť, ktorý majetok môže byť iba vo vlastníctve štátu, obcí a určených fyzických osôb a určených právnických osôb o dôvod spočívajúci v zabezpečení potravinovej bezpečnosti štátu.

Ambícia predkladateľov navrhovanou právnou úpravou zabrániť špekulatívnym nákupom poľnohospodárskej pôdy sa opiera tiež o uznesenie Európskeho parlamentu z 27. apríla 2017 o súčasnom stave koncentrácie poľnohospodárskej pôdy v EÚ. Ako uľahčiť prístup poľnohospodárov k pôde (2016/2141(INI)). Tento politický dokument bol Európskym parlamentom prijatý nielen ako reakcia na stanoviská a správy Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru a Výboru Európskeho parlamentu pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka týkajúce sa zaberania pôdy ako spoločného bohatstva, ale aj ako reakcie, dá sa povedať, že nesúhlasné, na konania, ktorá Európska komisia začala proti niektorým „ novým“ členským štátom (Bulharsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Slovensko a Maďarsko), ktoré prijali legislatívne nástroje upravujúce podmienky nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskej pôdy. (Konanie voči Slovenskej republike bolo zastavené 10. októbra 2019, ale len z dôvodu, že vyššie uvedeným nálezom Ústavného súdu SR stratili platnosť problematické ustanovenia zákona č. 140/2014 Z. z. Tu stojí za zmienku podotknúť, že voči „ starým“ členským štátom Európska komisia nikdy nekonala a nekoná hoci obdobné, a niekedy aj prísnejšie, regulatívy trhu s pôdohospodárskou pôdou, aplikujú aj ony. Zrejme aj to je dôvod pre ktorý vyššie uvedené uznesenie Európskeho parlamentu (2016/2141(INI)) vo svojom bode 22 doslovne „nabáda všetky členské štáty, aby na základe Zmluvy o EÚ používali k regulácii trhu s pôdou také nástroje, ktoré sa v niektorých členských štátoch už úspešne využívajú, ako napríklad povinné štátne schvaľovanie nákupov a prenajímania pôdy, predkupné práva, povinnosť vlastníka obhospodarovať pôdu, obmedzenie nákupného práva právnických osôb, stanovenie maximálneho počtu hektárov, ktoré možno kúpiť, uprednostňovanie poľnohospodárov, pozemkové rezervy, stanovenie cenových indexov s odkazom na príjmy poľnohospodárskych podnikov atď.“. Predložený návrh je plne v súlade s týmito odporúčaniami Európskeho parlamentu, nakoľko navrhuje do právneho poriadku SR implementovať niektoré z nich.

S prihliadnutím na vyššie uvedené predkladatelia konštatujú súlad predloženého návrhu s Ústavou SR, zákonmi i ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi ako aj s právom Európskej únie a medzinárodnými zmluvami, ktorými je SR viazaná. Dopady predloženého návrhu na jednotlivé oblasti spoločenského a hospodárskeho života sú uvedené v doložke vplyvov.

1. **Osobitná časť**

**K čl. I bodu 1**

Uvádza sa nové znenie § 4 a 5.

§ 4 ustanovuje predkupné práva k prevádzaným poľnohospodárskym pozemkom, a to len k tým, ktoré budú zverejnené na registri ponúk podľa odsekov 4 a 5. Toto predkupné právo bude patriť len explicitne vymedzeným subjektom verejného sektora, ktoré plnia závažné funkcie v oblasti nakladania s poľnohospodárskymi pozemkami a sú preto spôsobilé účinne zabezpečiť ústavnoprávnu ochranu poľnohospodárskej pôdy podľa čl. 44 ods. 4 až 6 Ústavy Slovenskej republiky, resp. plnia iné dôležité úlohy pri zabezpečovaní verejného alebo spoločného záujmu. Ich predkupné práva sú ustanovené v poradí, ktoré dáva pri uplatnení predkupného práva prednosť subjektu uvedenému skôr. Ide v prvom rade o štát prostredníctvom fondu (najmä na účely usporiadania vlastníctva k pozemkom), v druhom rade o podnik so 100 % majetkovou účasťou štátu (na zabezpečenie prípravy územia na realizáciu strategického parku vo verejnom záujme), v treťom rade o obec (na účely usporiadania vlastníctva pozemkov pri jednoduchých pozemkových úpravách alebo na účely stavieb budovaných vo verejnom záujme) a vo štvrtom rade o vyšší územný celok (na účely stavieb budovaných vo verejnom záujme). Opierajúc sa o ústavnú zmenu obsiahnutú v ústavnom zákone č. 137/2017 Z.z. ako aj o možnosť uprednostniť poľnohospodára uvedenú v odporúčaniach obsiahnutých vo vyššie uvedenom uznesení Európskeho parlamentu návrh obsahuje aj predkupné právo tzv. miestneho poľnohospodára ako poľnohospodára tesne spojeného s miestnym vidieckym priestorom. Tieto predkupné práva budú mať prednosť pred zmluvne dojednaným predkupným právom. Nie sú tým dotknuté zákonné predkupné práva, ktoré patria štátu prostredníctvom štátnych orgánov alebo právnických osôb zriadených štátnymi orgánmi podľa osobitných predpisov. Prevádzajúci vlastník si splní povinnosť ponúknutia prevádzaného pozemku fondu tým, že zverejní ponuku na webovom registri ponúk. Týmto okamihom vznikajú predkupné práva vymedzených subjektov. V záujme právnej istoty sa ustanovuje, aby predkupné právo malo iba obmedzené trvanie a to 30 dní od zverejnenia ponuky v prvom ponukovom kole na registri ponúk, resp. od zverejnenia ponuky v druhom kole na registri ponúk. Porušenie predkupného práva zakladá v súlade so všeobecnou právnou úpravou relatívnu neplatnosť právneho úkonu. Účelom tohto ustanovenia je vytvoriť pre vymedzené subjekty možnosť, ak to bude z hľadiska ich potrieb a úloh ako aj z hľadiska verejného záujmu na racionálnom usporiadaní vlastníckej a užívacej štruktúry poľnohospodárskych pozemkov alebo zabezpečenia potravinovej bezpečnosti opodstatnené, získať vlastníctvo ďalších pozemkov.

Zriadením predkupného práva vymedzených subjektov sa vytvára analogický inštitút ako v prípade predkupných práv štátu vykonávaných osobitne určenými právnickými osobami, napr. v rezorte životného prostredia a obrany, ktorých účelom je využívať predkupné právo na ochranu špecifického verejného záujmu. Tieto predkupné práva pritom nie sú spochybňované z hľadiska súladu s Ústavou SR.

V § 5 sa vzhľadom na ciele právnej úpravy, ktorá je obsahom zákona, ako aj na ciele ústavnoprávnej ochrany poľnohospodárskej pôdy a vzhľadom na špecifický charakter poľnohospodárskej pôdy v majetkovo-právnych vzťahoch ale aj vzhľadom na neúčinnosť opatrení, ktoré Slovenskej republike opakovane odporúča Európska komisia, ustanovujú viaceré obmedzenia v nadobúdanej výmere poľnohospodárskeho pozemku. Legislatívne zakotvenie týchto obmedzení je aj v podmienkach SR odôvodnené, pretože 80% výmery poľnohospodárskej pôdy u nás užíva, buď titulom vlastníctva alebo nájmu, 20% podnikateľských subjektov v poľnohospodárstve, čo má okrem iného za následok deformáciu tokov podpôr v poľnohospodárstve, keď títo podnikatelia sú príjemcami až 94% podpôr so všetkými negatívnymi dopadmi na vidiecky spôsob života a na rozvoj vidieka ako taký. Zavádza sa preto majetkový strop podľa výmery vlastnenej poľnohospodárskej pôdy. Ide o opatrenie, ktoré sa vyskytuje v súvisiacej právnej úprave členských štátov EÚ v rôznych formách. Vyššie citované uznesenie Európskeho parlamentu toto opatrenie vo svojom bode 22 výslovne odporúča. Ustanoví sa výmera poľnohospodárskej pôdy, ktorú konkrétne vymedzený typ subjektu nebude môcť prekročiť nadobúdaním vlastníctva poľnohospodárskej pôdy spôsobmi regulovanými týmto zákonom po nadobudnutí účinnosti návrhu zákona. Znamená to, že sa nezasahuje nijakým spôsobom do v súčasnosti vlastnenej výmery poľnohospodárskej pôdy, aj keby prekračovala v návrhu zákona určený limit. Znamená to však, že ak dnes niektorý vlastník vlastní výmeru prekračujúcu vymedzený limit, nebude môcť nadobudnúť ďalšiu výmeru. Ide pritom len o poľnohospodárske pozemky v zmysle definície podľa § 2 zákona.

Subjektívny limit sa ustanovuje odlišne pre fyzickú osobu - nepodnikateľa, fyzickú osobu – podnikateľa (samostatne hospodáriaceho roľníka) a pre právnickú osobu. Výmery sú určené vzhľadom na súčasné reálne vlastnícke a obhospodarovacie pomery a vzhľadom na udržateľnosť racionálneho výkonu podnikania v poľnohospodárskej výrobe jednotlivých vymedzených skupín právnych foriem. Voľba právnych foriem s odlišnou úpravou je odôvodnená ich rozličným využitím v sektore poľnohospodárskeho podnikania, kde dominujú fyzické osoby, samostatne hospodáriaci roľníci, spoločnosti s ručením obmedzeným a družstvá. Analogické výmery sú ustanovené i v iných štátoch, ktoré uplatňujú podobnú právnu úpravu (Poľsko, Maďarsko). Cieľom pritom je explicitne ustanovenou výmerou vlastnenej poľnohospodárskej pôdy zamedziť koncentrácii jej vlastníctva. V prípade právnických osôb sa pritom berie do úvahy skutočnosť, že pri právnických osobách, ktoré sú aktívne na trhu s poľnohospodárskymi pozemkami, spravidla ide o sústavu ovládaných a ovládajúcich právnických osôb alebo vo vzťahu väčšinových vlastníkov, medzi ktorými vlastnícke právo k predmetným pozemkom môže potenciálne cirkulovať. Preto sa subjektívny limit právnických osôb vzťahuje na výmery vlastnené všetkými subjektmi, ktoré sú súčasťou takej sústavy právnických osôb.

**K čl. I bodu 2**

Zavádza sa zákaz nadobúdania poľnohospodárskych pozemkov právnickými osobami, ktoré síce vznikli podľa slovenského právneho poriadku, sú zapísané v slovenskom obchodnom registri avšak ich konečný užívateľ výhod má pobyt alebo sídlo v štáte, právny poriadok ktorého neumožňuje slovenským občanom alebo slovenským právnickým osobám nadobúdať vlastníctvo k poľnohospodárskemu pozemku.

**K čl. I bodu 3**

Vypúšťa sa osobitné ustanovenie o pôsobnosti orgánov štátnej správy ako nadbytočné, keďže ich pôsobnosť a úlohy sú ustanovené v osobitných ustanoveniach.

**K čl. I bodu 4**

Prechodné ustanovenie ustanovuje pôsobnosť novej právnej úpravy na tie zmluvy o prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku, ktoré v čase nadobudnutia účinnosti ešte nie sú predložené do vkladového konania.

**K čl. II**

Dátum nadobudnutia účinnosti sa ustanovuje tak, aby adresáti zákona mali dostatok času na oboznámenie sa s novou právnou úpravou a aby bolo možno register zverejňovania ponúk upraviť podľa požiadaviek na zverejňovanie ponúk pozemkov.