

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

Zhodnocení současného právního stavu a veřejný zájem na ochraně zemědělské půdy

Právní řád České republiky v současné době neobsahuje právní úpravu týkající se ochrany zemědělské půdy při převodu vlastnického práva k ní. Zemědělská půda je chráněna ve veřejnoprávní rovině, nicméně co se týče soukromoprávních vztahů a možnosti vlastníků zemědělské půdy tuto zcizovat, neklade současná právní úprava žádná omezení či podmínky co do osoby, na kterou může být vlastnické právo převedeno. Tento stav je nutné považovat za nežádoucí, neboť neposkytuje zemědělské půdě dostatečnou ochranu, která je ve veřejném zájmu.

Půda je společným bohatstvím občanů státu a dědictvím budoucích generací. Je přírodním zdrojem, který je nenahraditelný, neobnovitelný a zároveň nezbytný pro existenci a přežití lidstva i pro podstatu státu. Současně je integrální součástí ekosystému Země, který je třeba náležitě chránit. Je tedy v zájmu všech občanů České republiky, aby byla půda, a to především půda zemědělská, chráněna před poškozením, nedůvodným snižováním její výměry, kvality a objemu, a před jiným než zemědělským využíváním. Lze tedy uzavřít, že ochrana zemědělské půdy je veřejným zájmem, jehož ochrana je hlavním účelem navrhovaného zákona.

Nezbytnost přijetí navrhované právní úpravy

Za současného právního stavu není náležitá ochrana zemědělské půdy zajištěna. Vzhledem k absenci právní úpravy v oblasti nabývání vlastnictví k zemědělské půdě není možné zajistit, že využití zemědělské půdy bude provozováno osobou kvalifikovanou v oblasti zemědělství, a tedy osobou, která disponuje dostatečným odborným zázemím a zkušenostmi, aby využívala zemědělskou půdu v souladu s jejím účelem a zajišťovala její náležitou ochranu. Navíc za současného právního stavu není ani zajištěno, že převáděná zemědělská půda bude nadále využívána k zemědělským účelům, neboť nový nabyvatel má možnost požádat o odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. To je samozřejmě výhodné pro velké nezemědělské investory, kteří nekupují zemědělskou půdu za účelem jejího dalšího zemědělského využívání, ale za účelem uskutečnění vlastních projektů, kterými může být např. výstavba průmyslové zóny, obchodního centra atd.

Z toho důvodu je třeba považovat za nezbytné přijmout právní úpravu, která by výše uvedenou ochranu zajistila, tedy aby co největší podíl zemědělské půdy vlastnily osoby, které mají kvalifikaci v oblasti zemědělství a zároveň s ohledem na svou odbornou podnikatelskou činnost mají v úmyslu zemědělskou půdu nadále zemědělsky využívat, případně stát.

Soulad s právem EU a komparace právních úprav vybraných členských států EU

Aby bylo možné výše uvedený veřejný zájem plně a efektivně chránit, je tedy nutné uzákonit omezení nebo podmínky při převodu vlastnického práva k zemědělské půdě. Je to ostatně zcela běžný postup mnoha členských států EU, který je navíc plně v souladu s politikou EU v oblasti zemědělství. Jedním z hlavních a dlouhodobých cílů společné zemědělské politiky EU je vytvoření potravinově co nejvíce soběstačné Evropy, která však zároveň v rámci všech procesů spojených se zemědělskou a potravinářskou výrobou dodržuje standardy ochrany životního prostředí. Tento cíl se promítá do dlouhodobé zemědělských podnikatelů. Naplnění těchto cílů však není možné, pokud členské státy nezavedou opatření chránící zemědělskou půdu způsobem, aby co nejméně připadala do vlastnictví fyzických či právnických osob, které nemají v úmyslu se zemědělskou půdou nakládat k zemědělským účelům.

Evropská unie neupravuje konkrétní pravidla této ochrany zemědělské půdy a ponechává na členských státech, aby zvolily taková opatření, která nejlépe vyhovují jejich právnímu řádu a místním i celostátním poměrům. V různých členských státech EU jsou tedy využívána různorodá opatření, případně kombinace více takových opatření, která spočívají např. v zavedení předkupního práva zákonem blíže specifikovaných osob k zemědělským pozemkům v případě jejich prodeje, ve stanovení podmínek, které musí splňovat osoba, která má v úmyslu nabýt vlastnictví k zemědělskému pozemku (často spojeno s nutností získání povolení, osvědčení o splnění zákonných podmínek atd.), nebo s povinností uveřejnit nabídku k prodeji zemědělského pozemku ve veřejném registru. Jen pro ilustraci jsou níže uvedeny příklady právních úprav vybraných členských států EU v této oblasti.

V Německu je právní úprava poměrů k půdě obsažena v Občanském zákoníku (Bürgerliches Gesetzbuch) a dále v zákoně o zemědělství (Landwirtschaftsgesetz), zákoně o prodeji zemědělské půdy (Grundstückverkehrsgesetz) a sídelním zákoně (Reichssiedlungsgesetz). Podle sídelního zákona je možné omezit nebo odmítnout prodej zemědělské nebo lesní půdy zájemcům, kteří nesplňují základní předpoklady ve smyslu předmětného zákona; těmito předpoklady jsou např. pobyt v obci, kde se prodáváný pozemek nachází, nebo požadavek, aby u zájemců existovala záruka řádného hospodaření s půdou.

V Rakousku je nutné, aby převod vlastnického práva k zemědělské půdě schválil příslušný úřad. Konkrétní požadavky, podmínky a procedurální otázky upravuje každý ze spolkových států samostatně. V některých spolkových státech např. existuje předkupní právo farmářů k prodáváním zemědělským pozemkům.

V Polsku taktéž existuje institut předkupního práva, a to jednak ve prospěch Agentury zemědělských nemovitostí a jednak ve prospěch určitých kategorií osob, které mají zemědělskou kvalifikaci a po stanovenou dobu bydliště v obci, případně sousední obci, kde se zemědělský pozemek nachází. Nabývání vlastnictví k zemědělským pozemkům je omezeno i maximální celkovou výměrou nabývaných pozemků, a to 300 ha pro jednotlivce i společnosti.

Ve Francii je systém ochrany zemědělských pozemků při jejich zcizování v některých rysech obdobný systému polskému. Jakýkoliv zamýšlený prodej zemědělského pozemku je nutné nahlásit agentuře SAFER (les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural), která má pravomoc ve lhůtě dvou měsíců transakci zrušit a pozemek nabídnout místnímu zemědělci. Agentura SAFER taktéž stanovuje cenu zemědělské půdy a ceny v případě jejího pronájmu.

Předkupní právo k zemědělské půdě obsahuje např. dále i slovinská, slovenská či maďarská úprava.

Nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí

Vzhledem k tomu, že navrhovaná právní úprava se pohybuje čistě v oblasti soukromého práva a nejsou v ní stanoveny žádné kompetence orgánů veřejné moci, nebude mít sama o sobě žádný vynucený vliv na výdaje státního rozpočtu ani na rozpočty krajů a obcí. Realizace předkupního práva státu je jeho právem, nikoli povinností, takže reálné nároky na státní rozpočet budou dány vždy aktuálními možnostmi a ochotou státu takto prostředky vynakládat.

Soulad s ústavním pořádkem České republiky a s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR

Omezení nabývání vlastnictví k zemědělským pozemkům se potenciálně dotýká práva vlastnit majetek, které je zakotveno v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („Listina“).

Vlastnické právo však není právem neomezeným, což dokládá mimo jiné i existence institutu vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny). V souladu s čl. 4 odst. 2 Listiny je možné zákonem upravit meze základních práv a svobod, a to za podmínek stanovených Listinou. Je přitom třeba šetřit podstaty a smysl omezovaného základního práva či svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny). V této souvislosti čl. 11 odst. 2 Listiny přímo připouští, aby zákon stanovil majetek nezbytný k zabezpečení potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu, který smí být pouze ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob. V souladu s tímž ustanovením může zákon stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České republice.

Zemědělská půda bezesporu je majetkem, který je nezbytný k zabezpečení potřeb celé společnosti, k rozvoji národního hospodářství a k ochraně veřejného zájmu, který je specifikován výše. Jedná se tedy charakterem o takový majetek, který má oproti jinému majetku „zvláštní režim“; jinými slovy je jeho celospolečenská důležitost a zájem na ochraně natolik vysoká, že případná omezení vlastnického práva jednotlivců k němu v jakékoliv podobě jsou do velké míry ospravedlnitelná a akceptovatelná.

Jak uvádí čl. 4 odst. 4 Listiny, při stanovení omezení základních práv a svobod je třeba šetřit jejich podstaty a smyslu. Podstatou vlastnického práva je možnost svobodně a volně

disponovat s movitými či nemovitými věcmi, které jsou předmětem vlastnictví. Smyslem vlastnického práva je ve vztahu k vlastněné věci naplnění konkrétní potřeby vlastníka prostřednictvím vlastněné věci. K posouzení, zda je zachována podstata a smysl vlastnického práva je tedy potřeba zaměřit se konkrétně na charakter a podstatné rysy věci, k níž se vlastnické právo váže – v tomto případě zemědělské půdy – neboť ty odráží podstatu a charakter potřeb vlastníka, které může daná věc uspokojovat.

Jak již bylo výše uvedeno, zemědělská půda slouží k uspokojování potřeb celé společnosti, a to k pěstování plodin, které se v následných procesech dalšího zpracování používají pro výrobu či přípravu potravin, případně jiných věcí ve společnosti potřebných. Smyslem vlastnického práva k zemědělské půdě tedy je, aby byla tato půda využívána k účelu, ke kterému přirozeně slouží, což je navíc velmi důležitým veřejným zájmem, který ve velké míře přesahuje osobní zájmy vlastníka. Se skutečností, že vlastnictví může ovlivňovat další osoby či zájmy společnosti, koneckonců přímo počítá čl. 11 odst. 3 Listiny, který stanoví: „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí České a Slovenské republiky.*“

Listina tedy v několika svých ustanoveních výslovně předvídá možnost omezit vlastnické právo, tedy i možnost stanovit podmínky pro nabývání vlastnického práva k určitým, zákonem specifikovaným věcem. Zemědělská půda přitom spadá do kategorie zvláště společensky důležitých, a tedy i chráněných věcí, u nichž je z podstaty stanovení zákonných omezení vlastnictví s ohledem na výše uvedené akceptovatelné a ospravedlnitelné.

Jak plyne z výše uvedeného, k náležité ochraně zemědělské půdy a možnosti jejího zachování pro následující generace je nutné uzákonit jistá omezení týkající se nabývání vlastnického práva k ní. Je zde tedy přítomný důležitý veřejný zájem, který navrhovaná zákonná úprava sleduje a který zároveň vyvažuje omezení nabývání vlastnického práva k zemědělské půdě ve vztahu k jednotlivcům, která přináší. Přijetí navrhované úpravy je v souladu s právem EU a s cíli sledovanými v rámci společné zemědělské politiky EU, přičemž obdobná, často přísnější a komplexnější právní úprava je naprosto běžná v jiných členských státech EU. V neposlední řadě je navrhovaná právní úprava v souladu s ústavním pořádkem České republiky, neboť reaguje na Listinou předvídané možnosti omezení vlastnického práva a splňuje veškeré podmínky a předpoklady jejich aplikace. Navrhovaná právní úprava není v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, které pro ni plynou z mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy České republiky.

Zvláštní část

K § 1

Toto ustanovení vymezuje předmět právní úpravy.

K § 2

V tomto ustanovení je definován pojem „zemědělský pozemek“, a to jednak odkazem na

ustanovení § 1 odst. 2 zákona 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, a jednak (odst. 2) stanovením výjimek, které pro účely navrhovaného zákona pod pojem „zemědělský pozemek“ nespadají. Definice „zemědělského pozemku“ obsažená v tomto ustanovení reflektuje především praktické dopady navrhované právní úpravy, kdy v určitých případech (viz odst. 2) není vhodné stanovení předkupního práva, neboť využívání těchto pozemků neslouží čistě zemědělským účelům. Výjimky v odst. 2 tohoto ustanovení taktéž zajišťují, aby nedošlo ke kolizi s právní úpravou obsaženou v jiných platných právních předpisech.

K § 3

V tomto ustanovení je upravena definice pojmu „převod vlastnického práva“ pro účely navrhované právní úpravy. Smyslem tohoto ustanovení je ujasnění, kterých forem a způsobů převodu vlastnického práva k zemědělským pozemkům se právní úprava týká, aby byl zajištěn soulad s jinými platnými právními předpisy (konkrétně zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 184/2006 Sb., o odnětí a omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů).

K § 4

Ustanovení § 4 navrhovaného zákona upravuje samotné předkupní právo státu a oprávněných uživatelů k zemědělským pozemkům ve smyslu § 2 zákona. V jednotlivých odstavcích je upraveno vymezení osob oprávněných a povinných z předkupního práva, realizace předkupního práva, následky porušení těchto povinností a výjimky z předkupního práva.

K odst. 1

V prvním odstavci je stanoveno předkupní právo oprávněného uživatele a státu k zemědělskému pozemku, s přednostní oprávněného uživatele v případě kolize obou práv. Navrhuje se, aby za stát jednal v těchto záležitostech Státní pozemkový úřad. Lhůta pro využití předkupního práva se navrhuje v trvání 2 měsíců ode dne doručení písemné nabídky. Pokud nikdo z oprávněných svého předkupního práva nevyužije, může být pozemek nabídnut komukoliv, vyjma osob uvedených v § 5 navrhovaného zákona, nebo pokud tomu nebrání jiné platné právní předpisy.

V odstavci 1 je taktéž pro větší jasnost a přehlednost textu zavedena legislativní zkratka „vlastník zemědělského pozemku“, která zahrnuje jak vlastníka zemědělského pozemku, tak osobu, jež není vlastníkem zemědělského pozemku a která je oprávněna vlastnické právo k tomuto pozemku převést na jinou osobu.

K odst. 2

Definice „oprávněného uživatele“ zemědělského pozemku, který má k tomuto pozemku předkupní právo, je koncipována stanovením podmínek, které tato osoba musí splňovat, aby mohla být oprávněným uživatelem ve smyslu navrhovaného zákona. Mezi tyto podmínky s ohledem na účel navrhované právní úpravy specifikovaný v obecné části

důvodové zprávy patří v první řadě kvalifikační předpoklady – osoba musí být zemědělským podnikatelem ve smyslu § 2e zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů. V souladu s bodem 1 musí být tato osoba nájemcem, pachtýřem nebo podnájemcem či podpachtýřem v případě uzavření podnájemní či podpachtovní smlouvy mezi majetkově propojenými osobami prodávaného zemědělského pozemku. Tímto je zajištěna kontinuita využívání daného zemědělského pozemku k zemědělským účelům a zároveň jeho další užívání osobou, která jej již obhospodařuje, což zabezpečuje i lepší koncepčního využití pozemku. Zároveň i tato podmínka spolu s podmínkou obsaženou v bodě 2 – obhospodařování zemědělské půdy po dobu nejméně tří let přede dnem uzavření smlouvy o převodu vlastnického práva k zemědělskému pozemku – zaručuje dostatečnou kvalifikaci oprávněného uživatele, po němž je požadována minimálně tříroční praxe v dané oblasti. Podmínka v bodě 3 sleduje zájem na tom, aby byly zemědělské pozemky pokud možno v co největší míře vlastněny osobami, které jsou buď občany ČR, nebo se na území ČR již dlouhodobě zdržují, což do velké míry zaručuje pravděpodobnost, že tomu tak bude i nadále. Řádné obhospodařování zemědělské půdy samozřejmě vyžaduje velkou pozornost a péči, kterou je třeba vykonávat lokálně v oblasti, kde se zemědělské pozemky nachází. Jedině tak je možné při využívání a obhospodařování půdy brát v úvahu veškeré aspekty místního života a podmínek, které ovlivňují způsob a kvalitu využívání zemědělské půdy. Zároveň tato podmínka odpovídá i hlavním trendům politiky EU v oblasti zemědělství, kterými jsou mimo jiné podpora zemědělců a snaha o oživení venkova.

K odst. 3

V odstavci 3 je popsána realizace předkupního práva státu a oprávněných uživatelů zemědělských pozemků. Předkupní právo je koncipováno v souladu s jeho běžným právě-teoretickým významem. Zemědělský pozemek může být tedy jeho vlastníkem či jinou oprávněnou osobou převeden do vlastnictví osoby odlišné od státu nebo oprávněného uživatele pouze za předpokladu, že je nejprve nabídnut státu a oprávněnému uživateli tohoto pozemku ke koupi.

K odst. 4

V odstavci 4 jsou specifikovány některé náležitosti nabídky vůči státu nebo oprávněnému uživateli zemědělského pozemku – písemná forma nabídky a stanovení ceny. Dále je stanovena lhůta tří měsíců od doručení nabídky, ve které má stát a oprávněný uživatel možnost zvážit, zda nabídku přijme. Tato lhůta je dostatečná pro zvážení veškerých podnikatelských záměrů a rizik spojených s případným přijetím nabídky. Zároveň by s ohledem na výše uvedené nebylo vhodné stanovit lhůtu kratší. V neposlední řadě je v tomto odstavci zakotvena právní domněnka odmítnutí nabídky v případě, že stát nebo oprávněný uživatel, vůči kterému byla nabídka učiněna, nabídku ve výše uvedené lhůtě tří měsíců nepřijme. Tímto jsou chráněna práva a oprávněné zájmy vlastníka zemědělského pozemku, který po uplynutí tříměsíční lhůty nebude dále blokován v možnosti zemědělský pozemek volně prodat. Tímto však předkupní právo státu a oprávněného uživatele nezaniká a stát i oprávněný uživatel by tedy v případě dalšího budoucího zamýšleného převodu vlastnického práva k zemědělskému pozemku měli i nadále předkupní právo.

K odst. 5

K zajištění ochrany nároku oprávněného uživatele z předkupního práva slouží úprava

v odstavci 5, dle níž se může stát nebo oprávněný uživatel domáhat neplatnosti právního jednání vlastníka zemědělského pozemku, pokud tento převede vlastnické právo k tomuto pozemku na třetí osobu, aniž by nejprve pozemek nabídl ke koupi oprávněnému uživateli. Za účelem ochrany právní jistoty třetích osob je však nutné stanovit lhůtu, v jejímž rámci je možné se neplatnosti právního jednání dle odstavce 5 domáhat. Je proto stanovena jak subjektivní lhůta tří let ode dne, kdy se o změně vlastnického práva k předmětnému zemědělskému pozemku stát nebo oprávněný uživatel dozvěděl, a objektivní lhůta deseti let ode dne, kdy ke změně vlastnického práva došlo.

K odst. 6

Je nežádoucí, aby předkupní právo svědčilo oprávněnému uživateli i v případě, kdy by vlastník zemědělského pozemku hodlal tento pozemek bezúplatně převést (typicky darovat) osobě blízké. V takových případech tedy stát ani oprávněný uživatel předkupní právo nemá.

K § 5

V tomto ustanovení je zaveden tzv. reciproční přístup ke státům, občanům států, fyzickým osobám s pobytem nebo právnickým osobám se sídlem ve státech, jejichž právní pořádek neumožňuje občanu České republiky, fyzickým osobám s pobytem na jejím území či právnickým osobám se sídlem na jejím území nabývat vlastnictví k zemědělským pozemkům. Tento zákaz nabývání vlastnictví k zemědělským pozemkům neplatí v případě, že by se jednalo o nabytí vlastnického práva k pozemku děděním, nebo pokud by se jednalo o občany států, fyzické osoby s pobytem nebo právnické osoby se sídlem ve státech EU, Evropského hospodářského prostoru, Švýcarska nebo států, pro které vyplývá něco jiného z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána.

Výjimky zajišťují jednak vynětí ze zákazu nabývání vlastnického práva k zemědělským pozemkům pro případy dědění, kde by zásah do vlastnického práva a práva dědit dané osoby byl příliš velký a nemohl by být vyvážen ani veřejným zájmem, který sleduje toto ustanovení. Dále výjimky zajišťují soulad právní úpravy s mezinárodními závazky České republiky, včetně práva EU.

K § 6

Ustanovení zajišťuje zachování principu předvídatelnosti práva, právní jistoty osob a zákazu retroaktivity právních norem.

K § 7

Účinnost navrhovaného zákona je stanovena na 15. den po dni jeho vyhlášení.

V Praze dne 1. března 2017

Pavel Kováčik, v.r.

Marie Pěncíková, v.r.

Josef Šenfeld, v.r.