

## **NADOBÚDANIE VLASTNÍCTVA K POĽNOHOSPODÁRSKEJ PÔDE V ZMYSE PRÁVNEJ ÚPRAVY FRANCÚZSKEJ REPUBLIKY<sup>1</sup>**

*JUDr. Ľudovít Máčaj, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra správneho a environmentálneho práva  
ludovit.macaj@flaw.uniba.sk

### **Nadobúdanie vlastníctva k poľnohospodárskym pozemkom v zmysle právnej úpravy Francúzskej republiky**

Článok sa zameriava na možnosti prevodu vlastníctva k poľnohospodárskej pôde v zmysle právnej úpravy Francúzskej republiky. Približuje postavenie poľnohospodárskej pôdy a jej ochrany ako súčasti životného prostredia, ale aj ako predmetu právnych vzťahov. Existujú osobitné dôvody, pre ktoré sa zákonodarca rozhodol priznať poľnohospodárskej pôde toto postavenie. Následne článok uvádza postup, ktorý je potrebné dodržať za účelom prevodu vlastníctva k týmto pozemkom. Poľnohospodárske pozemky nepredstavujú tovar a bežný predmet právnych vzťahov, ale zasluhujú si zvláštnu ochranu, ku ktorej tento postup smeruje. Osobitné postavenie má v tomto prípade orgán SAFER, ktorého aktivita je zameraná na ochranu vidieka a poľnohospodárstva v regiónoch. Jeho činnosť je osobitá aj v rámci celej Európskej únie. Článok nakoniec porovnáva túto právnu úpravu so situáciou v Slovenskej republike a prináša niekoľko úvah.

### **Acquisition of ownership of agricultural land in accordance with the legislation of the French Republic**

The article focuses on the possibilities of transferring ownership to agricultural land in terms of the legislation of the French Republic. It approximates the local definition of agricultural land and its protection as part of the environment, but also as a subject of legal relations. There

---

<sup>1</sup> Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantu č. APVV-19-0494 s názvom „Efektívne pozemkové úpravy“ udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja (APVV).

are special reasons why the legislator decided to grant agricultural land this status. Subsequently, the article states the procedure that must be followed to transfer ownership of these plots of land. Agricultural land is not a commodity and a common object of legal relations, but it deserves the special protection that this procedure leads to. In this case, the SAFER body has a special position, whose activity is focused on the protection of the countryside and agriculture in the regions. Its activity is unique even within the entire European Union. Finally, the article compares this legal arrangement with the situation in the Slovak Republic and brings several considerations.

**Kľúčové slová:** ochrana pôdy, nadobúdanie vlastníctva, Francúzsko, komparácia

**Keywords:** land protection, acquisition of property, France, comparison

## Úvod

Problematika nadobúdania vlastníckeho práva k pozemkom predstavujúcim poľnohospodársku pôdu je témou, ktorá rezonuje v politických a spoločenských debatách vo viacerých štátoch. Je to samozrejmé, keďže je hlavným zdrojom a základným výrobným prostriedkom pre poľnohospodárstvo, lebo sa na nej produkuje rastlinná výroba, rovnako predstavuje základ pre rozvoj živočíšnej výroby.<sup>2</sup> Hoci podiel poľnohospodárstva na celkovom hrubom domácom produkte štátov v poslednej dobe kontinuálne klesá (aj keď s niekoľkými výnimkami)<sup>3</sup>, celospoločenský význam je stále výrazný. A to najmä s ohľadom na rozvoj vidieka a lokálnu ekonomiku, čo sú však skutočnosti ťažko merateľné.

Francúzska republika je členským štátom Európskej únie s najväčšou územnou rozlohou (a to aj v prípade, ak berieme do úvahy len metropolitné Francúzsko). Podiel poľnohospodárstva na ekonomike tohto štátu je dlhodobo nízky, pričom k veľkému poklesu celospoločenského významu poľnohospodárstva došlo najmä v druhej

---

<sup>2</sup> ŠTEFANOVIČ, M.: *Pozemkové právo*. Bratislava: EUROUNION, 2010, s. 82.

<sup>3</sup> Agriculture, forestry and fishing. The World Bank Data. Dostupné na: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS> [cit. 25.09.2023].

polovici dvadsiateho storočia.<sup>4</sup> V posledných dvadsiatich rokoch sa pohybuje na úrovni 1,32 – 1,85 %, hoci v ostatných rokoch má mierne stúpajúcu tendenciu.<sup>5</sup> Napriek týmto okolnostiam je však spoločenský význam poľnohospodárstva v republike naďalej výrazný, čo môžeme sledovať aj v prípade rôznych politických otázok a problémov, ako sú napríklad štrajky poľnohospodárov.<sup>6</sup> Práve s týmto osobitým postavením poľnohospodárstva v štáte súvisí aj skutočnosť, že pozemky predstavujúce poľnohospodársku pôdu majú priznané osobité postavenie a ochranu v tom zmysle, že nie sú považované za tovar a bežný predmet právnych vzťahov.

V tomto prípade ide o dlhodobu prezentovaný a podporovaný pohľad na poľnohospodársku pôdu ako predpoklad vykonávania poľnohospodárskej výroby. *Problematika obhospodarovania pôdy a poľnohospodárskej pôdy sa potom javila ako neoddeliteľná od rozvoja a obnovy poľnohospodárstva, ako aj jeho kapacity produkovať značné objemy kvalitných potravinárskych výrobkov.*<sup>7</sup>

Cieľom tohto článku je preto vymedzenie osobitného postavenia pozemkov predstavujúcich poľnohospodársku pôdu v zmysle francúzskej právnej úpravy, a to najmä s ohľadom na nadobúdanie tohto vlastníctva. Nepôjdeme pritom do prílišných detailov, ktoré by prekračovali možný rozsah, práve naopak, snažíme sa v krátkosti a prehľadnosti poukázať na osobitosti tohto systému.

V článku pracujeme s hypotézou, že francúzska právna úprava ochrany poľnohospodárskej pôdy je dostatočne účelná a efektívna pre dosiahnutie účelu ochrany tejto pôdy ako zložky životného prostredia, no najmä nástroja poľnohospodárstva. V závere článku túto hypotézu verifikujeme, alebo prípadne spochybíme.

<sup>4</sup> V roku 1955 malo Francúzsko 2,3 milióna poľnohospodárskych podnikov, v roku 2003 ich zostávalo len 590 000. V roku 2000 žili farmách dva milióny ľudí, čo je štyrikrát menej ako v roku 1955. Porovnaj: DESRIERS, Maurice. L'agriculture française depuis cinquante ans: des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique. *Agreste cahiers*, 2007, 2: 3-14.

<sup>5</sup> Share of agriculture, fisheries and forestry in GDP in France from 2003 to 2022. Statista.com. Dostupné na: <https://www.statista.com/statistics/1107173/share-of-agriculture-in-french-gdp/> [cit. 25.09.2023].

<sup>6</sup> Napríklad porovnaj: Manifeste agricole à Paris. Dostupné na: <https://www.ladepeche.fr/2023/02/08/manifestation-agricole-a-paris-prix-de-lenergie-pesticides-secheresse-pourquoi-les-agriculteurs-sont-ils-en-colere-10984238.php> [cit. 25.09.2023].

<sup>7</sup> TORRE, A. – WALLEY, F. – HUANG, J.: Le foncier agricole, nouvel enjeu des politiques d'aménagement de l'espace. In *Économie rurale*, 2023, č. 383, s. 8.

## 1. Poľnohospodárska pôda podľa francúzskej právnej úpravy

Ako najdôležitejší pojem na úseku ochrany poľnohospodárskej pôdy, v prvom rade ako predmetu vlastníctva, ale rovnako tak aj ako zložky životného prostredia, môžeme označiť samotnú poľnohospodársku pôdu (*le foncier agricole*). V tomto prípade sa jedná o vymedzenie druhovej kvality zemskeho povrchu, teda príslušnej kultúry, ktorá sa tam na určitom pozemku nachádza.

Na účely evidencie pozemkového vlastníctva sa však využívajú aj osobitné jednotky. Základným nástrojom pre evidenciu poľnohospodárskej pôdy vo Francúzsku sú tzv. jednotky SAU (*la surface agricole utile*), teda úžitkové poľnohospodárske plochy (ďalej len „SAU“). Slúžia na vymedzenie druhu pozemku a evidenciu poľnohospodárskej pôdy. SAU však nie sú pojmom s legálnou definíciou, napriek tomu tento pojem využívajú viaceré právne predpisy na tomto úseku.

Rovnako sa môžeme stretnúť aj s pojmom tzv. celkovej poľnohospodárskej plochy (*la surface agricole totale*, ďalej len „SAT“), ktorý sa však používa väčšmi v celkových súvislostiach a pri zohľadnení celkovej výmery poľnohospodárskej pôdy využívanej k poľnohospodárskej výrobe na určitom území. Môžeme sa s ním teda stretnúť napríklad pri európskej regulácii nariadeniami a smernicami.

Celková výmera poľnohospodárskej pôdy vo Francúzsku sa do značnej miery odlišuje v závislosti od toho, o aký región sa jedná. V prípade metropolitného Francúzska sa však jedná o pomerne vysoký podiel, a to v priemere 52 %.<sup>8</sup>

Z hľadiska legislatívy možno konštatovať, že francúzska právna úprava je založená na veľkých kódexoch jednotne a komplexne vymedzujúcich určitú oblasť spoločenských vzťahov. V porovnaní so slovenskou právnou úpravou, ktorá sa nachádza v mnohých právnych predpisoch čiastkovo upravujúcich určitú problematiku, ide teda o pomerne jednotnú právnú úpravu. Tá je zároveň dostatočne všeobecná, aby nemusela podliehať príliš častým novelizáciám, a na druhej strane sa v značnej miere vyhýba definíciám a pojmológii, čo je tradíciou väčšmi v prípade Slovenskej republiky.

<sup>8</sup> Najvyšší podiel poľnohospodárskej pôdy využívanej na poľnohospodársku výrobu majú regióny Normandie, Pays de la Loire a Centre – Val de Loire, s podielom 68 až 69%. Je možné porovnať – Identité agricole des régions. Dostupné na: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039859?sommaire=5040030> [cit. 25.09.2023].

Pokiaľ teda rozoberáme francúzsku právnu úpravu na úseku nakladania a využívania poľnohospodárskej pôdy, na prvom mieste musíme zmieniť Vidiecky zákonník a zákonník námorného rybolovu (*Code rural et de la pêche maritime*), ďalej len „Vidiecky zákonník“. Aj v tomto prípade teda ide o právny kódex, ktorý patrí do medzi viaceré francúzske špecializované kódexy. Pôvodne sa nazýval iba Vidiecky zákonník. Vo svojej prvej forme bol vydaný už počas Tretej republiky, hoci diskusie o jeho prijatí existovali ešte oveľa skôr. Neskôr ho nahradili novšie vidiecke kódexy, pričom významným bol najmä vidiecky zákonník dnes označovaný aj ako starý (*ancien*), prijatý v roku 1955. Nový a dosiaľ posledný vidiecky zákonník bol prijatý v roku 1982, ktorý sa vyvíjal postupne od roku 1980. Ten prechádzal a dodnes prechádza mnohými novelizáciami, pričom v roku 2010 sa v dôsledku novelizácie stal kódexom vidieckeho a námorného rybolovu, keď do jeho obsahu dostali aj ustanovenia o námornom rybolove.

## 2. Ochrana pôdy a ochrana vlastníctva pôdy

Vo väčšine štátov vyspelého sveta patrí poľnohospodárska pôda k statkom, ktoré si zaslúžia osobitné postavenie a opateru štátu a spoločnosti. Inak povedané, nenakladá sa s ňou ako s bežnou vecou a nepredstavuje tovar v hospodárskom slova zmysle.<sup>9</sup> Je to spôsobené tým, že poľnohospodárska pôda (spolu s lesnou pôdou) predstavuje vyčerpateľný a v zásade neobnoviteľný zdroj pre pôdohospodárstvo toho-ktorého štátu. Jednotlivé štáty preto prijímajú osobitú legislatívu na tomto úseku, ktorá má viesť k jej ochrane.

V zásade môžeme rozoznávať dva prístupy k tejto ochrane. Prvým je ochrana poľnohospodárskej pôdy ako zložky životného prostredia, ako aj zvláštneho druhu ekosystému, ktorý na tejto pôde vzniká v dôsledku poľnohospodárskej aktivity človeka. Samozrejme, aj táto ochrana sa odlišuje v závislosti od toho, o aký druh pôdy sa na danom pozemku jedná.

Na druhej strane môžeme vnímať ochranu poľnohospodárskej pôdy aj ako ochranu práv viažucu sa ku konkrétnym pozemkom, ako veciam, inak povedané, k predmetom rôznych práv (najmä vlastníckych a iných vecných práv, ale rovnako tak aj užívacích a iných práv). Táto ochrana

---

<sup>9</sup> PAVLOVIČ, M.: Vplyv ústavnej ochrany pôdy na vývoj pozemkového práva. In *Pôda v právnych vzťahoch - aktuálne otázky*. Brno : Masarykova univerzita, 2019, s. 44.

je v mnohých prípadoch nevyhnutná na zabezpečenie starostlivosti a ochrany poľnohospodárskej pôdy, tak ako ju opisujeme vyššie.

Jednotlivé štáty za týmto účelom prijímajú rôzne opatrenia, ktoré sa týkajú napríklad spôsobom nakladania s vlastníctvom pozemkov predstavujúcich poľnohospodársku pôdu. Na Slovensku to bolo najmä v súvislosti s ustanoveniami zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.<sup>10</sup> Tento predpis zavádzal tzv. ponukový systém predkupných práv k poľnohospodárskym pozemkom, ktoré bolo nevyhnutné dodržať pri prevodoch ich vlastníctva. Tento systém bol však zrušený v súlade s nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 20/2014 zo 14. novembra 2018, ktorý poukázal na rozpor predmetných ustanovení s Ústavou Slovenskej republiky. Na druhej strane v predmetnom čase začala Európska komisia voči Slovenskej republike konanie v danej veci, keďže vznikli podozrenia, že daná legislatíva je v rozpore s právom Európskej únie, a to konkrétne so základnými slobodami vnútorného trhu (voľný pohyb tovarov, služieb, kapitálu a osôb).

V momentálnej situácii preto Slovenská republika nadobúdanie vlastníctva poľnohospodárskej pôdy osobitne nereguluje, s výnimkou zákonného pravidla, podľa ktorého *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.*<sup>11</sup>

Na druhej strane je však potrebné uviesť, že mnohé iné členské štáty Európskej únie disponujú vlastnou legislatívou na úseku ochrany poľnohospodárskej pôdy, ktorá nebola a nie je spochybňovaná ani inštitúciami Európskej únie. Jedným z takých prípadov je aj legislatíva Francúzskej republiky, na ktorú sa v ďalšom texte viacej zameriavame.

<sup>10</sup> PAVLOVIČ, M.: Ústavné východiská pre reguláciu trhu s pôdou. In *Comenius* [elektronický dokument]. – č. október (2021).

<sup>11</sup> S výnimkou členských štátov Európskej únie. Porovnajzte: § 7 ods. 1 a 2 zákona č. 140/2014 Z. z.

### 3. Postavenie organizácie SAFER pri ochrane vidieckej pôdy vo Francúzsku

Inštitucionálnym základom ochrany pôdy vo Francúzsku je organizácia SAFER (*Société d'aménagement foncier et d'établissement rural*), teda spoločnosť pre obhospodarovanie pôdy a rozvoj vidieka. Jej postavenie je špecifické – nemôžeme ju považovať za štátny orgán, najbližšie má asi k určitému hybridnému samosprávnemu orgánu. Vo svojej podstate ide o neziskovú<sup>12</sup> verejnú spoločnosť, s poslaním ochrany všeobecného záujmu, pod dohľadom príslušných ministerstiev poľnohospodárstva a financií. Územná pôsobnosť jednotlivých organizácií sa popri tom vzťahuje na celé územie metropolitného Francúzska, ako aj na tri zámorské územia.

Organizácie SAFER umožňujú rôznym, najmä podnikateľským projektom – či už poľnohospodárskym, remeselným, servisným, obytným alebo environmentálnym – usadiť sa vo vidieckom prostredí. Projekty musia byť v súlade s miestnymi politikami a musia spĺňať všeobecný záujem. Ide teda o akúsi snahu o kontrolovaný a riadený spôsob rozvoja vidieka v snahe zabezpečiť ochranu verejného záujmu pri vykonávaní rôznych aktivít.

Ich vznik sa datuje do šesťdesiatych rokov, konkrétne do roku 1960 a 1962, v súvislosti s prijatím tzv. Zákonov o orientácii poľnohospodárstva (*les lois d'orientation agricole*).<sup>13</sup> Konkrétne sa jedná najmä o zákon č. 60-808 z 5. augusta 1960 o orientácii pôdohospodárstva, ktorý okrem iných poľnohospodárskych reforiem (vytvorenie vyššieho poľnohospodárskeho školstva, ďalších organizácii poľnohospodárov, značiek kvality a podobne)<sup>14</sup> vytvoril právny predpoklad pre ich vznik a činnosť.

Konkrétna právna úprava postavenia a činnosti organizácie SAFER sa však nachádza v už vyššie zmienenom Vidieckom zákonníku, a to konkrétne v jeho knihe I., hlave IV s názvom *Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural*. Ten predpokladá ich založenie pre ochranu poľnohospodárskych, prírodných a lesných oblastí. Ich intervencie sú zamerané na *podporu zakladania, udržiavania a konsolidácie poľnohospodárskych alebo lesníckych činností tak, aby dosiahli životaschopný ekonomický rozmer s ohľadom*

<sup>12</sup> Článok L141-7 Vidieckeho zákonníka.

<sup>13</sup> Qu'est-ce qu'une Safer ? In Safer.fr. Dostupné na: <https://www.safer.fr/les-safer/quest-ce-quune-safer/> [cit. 25.09.2023].

<sup>14</sup> Zákon č. 60-808 z 5. augusta 1960 o orientácii poľnohospodárstva vo vyhlásenom znení.

na kritériá regionálneho hlavného plánu poľnohospodárskych činností, ako aj zlepšenie rozdelenia pozemkov. Ich činnosť by však rovnako mala prispievať ku rozmanitosti krajiny, ochrane prírodných zdrojov a udržiavaniu biologickej diverzity, k trvalo udržateľnému rozvoju vidieckych oblastí či zabezpečeniu transparentnosti trhu s pôdou.<sup>15</sup>

Činnosť organizácií SAFER vychádza zo základného predpokladu, že vidiecky priestor predstavuje spoločný priestor, pri ktorého využívaní vystupuje do popredia verejný, spoločný záujem. To, ako sa využíva nie je preto len záujmom vlastníka prípadne iných oprávnených osôb, ale aj štátu a spoločnosti. Práve kvôli týmto dôvodom pri prevodoch vlastníctva poľnohospodárskej pôdy, ako aj iných druhov vidieckych pozemkov organizácia SAFER organizuje dialóg. V rámci konzultačných a rozhodovacích orgánov (technický výbor, správna rada, vládni komisári) sa zainteresovaní miestni aktéri navzájom radia. Všetky prijaté rozhodnutia potvrdzuje štát.

Organizácie SAFER sú organizované na základe miestnej príslušnosti, v závislosti od konkrétnej oblasti, v ktorej vyvíjajú svoju aktivitu. V každom z regiónov metropolitného Francúzska (13 regiónov) a v troch z piatich regiónov v rámci zámorských území existuje jedna organizácia SAFER, na čele ktorej stojí prezident a riaditeľ. Vnútorne sa člení na departementálne služby, so sídlom v každom départemente, na čele ktorých stojí ich vlastný vedúci.<sup>16</sup> V rámci celej republiky sú organizované prostredníctvom Národnej federácie SAFER (*la Fédération nationale des SAFER*).<sup>17</sup>

V rámci organizácie SAFER patrí najdôležitejšia rola *technickému výboru (le comité technique)*. Ten skúma spisy záujemcov o kúpu pozemku alebo inej vidieckej nehnuteľnosti. Jedná sa o prípady, kedy je na predaj určitý poľnohospodársky, alebo iný vidiecky pozemok, prípadne farma. V tejto situácii nie je možné predmetné nehnuteľnosti predať ihneď priamo, prípadne ich previesť na základe iného právneho úkonu bez toho, aby bola o tom informovaná miestne príslušná organizácia SAFER. Pri prevode teda výbor vydá stanovisko, ktorá z ponúk najlepšie zapadá do miestnej štruktúry a do cieľov miestnej organizácie SAFER.

<sup>15</sup> Článok L141-1 Vidieckeho zákonníka.

<sup>16</sup> Contactez la Safer de votre région. In Safer.fr. Dostupné na: <https://www.safer.fr/contacts-safer/> [cit. 25.09.2023].

<sup>17</sup> Notre histoire. In Safer.fr. Dostupné na: <https://www.safer.fr/les-safer/notre-histoire/> [cit. 25.09.2023].



Z organizačného hľadiska sa technický výbor skladá zo zástupcov poľnohospodárskych organizácií (poľnohospodárske komory, banky a poľnohospodárske vzájomné poisťovne, reprezentatívne poľnohospodárske zväzy), zástupcov miestnej samosprávy (obecná rada a združenia starostov) či zástupcov štátnej správy (riaditeľ správy pôdohospodárstva v départemente, či riaditeľ správy verejných financií). V niektorých organizáciách SAFER môžu byť členmi aj ďalší predstavitelia (regionálnej rady, notárov, organizácie na ochranu životného prostredia, či združenia vlastníkov lesa alebo rôzne vidiecke majetkové združenia).<sup>18</sup>

Ďalším významným orgánom v rámci organizácie SAFER je správna rada (*le conseil d'administration*). Situácia je tu podobná ako v prípade rôznych obchodných spoločností, keďže správna rada zastupuje jednotlivých členov ako svojich súkromných akcionárov. Táto správna rada rozhoduje po konzultácii a spolupráci s technickým výborom a predstavuje skôr výkonný a riadiaci orgán danej organizácie SAFER, pretože rozhodovanie o otázkach pôdohospodárstva spočíva na technickom výbore.

Dôležitou organizačnou súčasťou organizácie sú aj vládni komisári, ako splnomocnení štátnej správy pre určitý úsek. *Vládnymi komisármi sú zástupcovia ministerstiev, ktoré majú na starosti poľnohospodárstvo a financie. Zabezpečujú súlad pokynov prijatých spoločnosťou SAFER s politikou územného plánovania definovanou verejnými orgánmi.*<sup>19</sup> Zjednodušene môžeme uviesť, že úlohou vládných komisárov je zabezpečiť a kontrolovať zákonnosť činnosti a rozhodovania jednotlivých organizácií SAFER.

Keďže sa jedná o právnickú osobu súkromného práva, je možné SAFER aj zrušiť. Takýto postup je však možný len po ukončení postupov, ktorých cieľom je dať držiteľom prednostných predkupných práv možnosť ich uplatniť. Inak povedané, je to možné až vtedy, keď už nebude vykonávať svoju činnosť, teda oprávnenia a povinnosti v zmysle Vidieckeho zákonníka a iných právnych predpisov.<sup>20</sup>

Záverom k vnútornej organizácii SAFERu môžeme uviesť, že je veľmi komplikované nájsť paralelu medzi jeho postavením a právnickými osobami tak, ako ich poznáme podľa slovenského právneho poriadku. Aj vzhľadom na francúzsky právny systém sa jedná

<sup>18</sup> Qu'est-ce qu'une Safer ? In Safer.fr. Dostupné na: <https://www.safer.fr/les-safer/quest-ce-quune-safer/> [cit. 25.09.2023].

<sup>19</sup> Tamže.

<sup>20</sup> Článok L143-8 Vidieckeho zákonníka.

o veľmi zvláštny druh subjektu založeného na základe osobitných právnych predpisov, tak ako je uvedené vyššie. V našom, slovenskom chápaní sa jedná o právnickú osobu súkromného práva, založenú jej členmi, ktorých združuje. Na druhej strane disponuje viacerými verejnomocenskými oprávneniami, ktoré sa prejavujú najmä pri pôsobnosti a právomoci rozhodovať vo veciach verejného záujmu, napríklad o možnosti nakladať s vlastníctvom najmä poľnohospodárskej pôdy, ako aj iného vidieckeho majetku. Z hľadiska tradičného chápania slovenskej vedy správneho práva by sme túto organizáciu, vzhľadom na mnohé jej osobitosti, mohli zaradiť medzi subjekty ostatnej verejnej správy, aj keď je pravdou, že vykazuje mnohé znaky záujmovej samosprávy (napr. poľnohospodárskych organizácií), či bežnej obchodnej spoločnosti súkromného práva. V ďalšom texte sa venujeme jej pôsobnostiam a právomociam pri nakladaní s vlastníctvom poľnohospodárskej pôdy.

#### **4. Úlohy organizácie SAFER pri nakladaní s vlastníctvom poľnohospodárskej pôdy**

Aj keď je pravdou, že organizácie SAFER majú v rámci trhu s poľnohospodárskou pôdou, ako aj inými vidieckymi nehnuteľnosťami významnú kontrolnú funkciu za účelom dosiahnutia vyššie uvedených cieľov, nedá sa povedať, že by priamo riadili či organizovali trh s pôdou. Pozemky predstavujúce poľnohospodársku pôdu, ako aj iné vidiecke nehnuteľnosti naďalej predstavujú predmet súkromnoprávnych vzťahov a vlastnícke právo k nim je ústavne chránené, a to jednak ústavou tzv. piatej republiky, ako aj Deklaráciou práv človeka a občana, na ktorú ústava bezprostredne odkazuje.

Pri prevodoch vlastníctva poľnohospodárskej pôdy platí pravidlo, že ich predpokladom je legalizácia tohto prevodu príslušným notárom, bez ktorej zmluva nenadobudne účinnosť. O každom predaji poľnohospodárskej pôdy musí notár legalizujúci transakciu informovať miestny SAFER.<sup>21</sup> SAFER má potom dva mesiace na schválenie alebo zamietnutie transakcie. V tých prípadoch, keď transakcia nezodpovedá cieľom misie SAFER, organizácia uskutoční diskusie s predávajúcim a kupujúcim, aby sa pokúsili dosiahnuť vzájomnú dohodu, ktorá by lepšie zodpovedala cieľom SAFER.

---

<sup>21</sup> Článok L141-1-1 Vidieckeho zákonníka.

SAFER totiž v prvom rade predstavuje akýsi zmierovací orgán, ktorého cieľom je prioritne smerovať k dohode medzi zmluvnými stranami, ktorá by rešpektovala ciele organizácie pri rozvoji vidieka na danom území, rozvoji poľnohospodárstva, environmentálnych cieľoch a ďalších verejných a spoločných záujmoch.

Ak nedôjde medzi nimi k dohode, SAFER môže uplatniť predkupné právo.<sup>22</sup> SAFER uplatní svoje predkupné právo, ak existujú environmentálne ciele, ktoré je potrebné chrániť a navrhovaná zmluva by ich nerešpektovala, alebo ak sú prítomné očakávania, že existujú špekulatívne ciele predajcu či kupujúceho (napr. cena je príliš vysoká alebo príliš nízka) alebo veľkosť pozemku príliš veľká (SAFER sa snaží obmedziť rozširovanie fariem, a to najmä vytváraním veľkých lánov a obhospodarovaných plôch).

Vidiecky zákonník priamo ustanovuje ciele, ku ktorých dosiahnutiu by malo smerovať využitie tohto predkupného práva. Ide o:

- a) umiestnenie, presídlenie, zotrvanie poľnohospodárov na určitom území,
- b) hospodárska konsolidácia fariem a lepšie využívanie pozemkov,
- c) ochrana rovnováhy využívania pozemkov,
- d) boj proti špekuláciám s pôdou,
- e) zachovanie existujúcich životaschopných fariem, ak sú ohrozené oddeleným prevodom pôdy a obytných alebo hospodárskych budov,
- f) rozvoj a ochrana lesa,
- g) ochrana životného prostredia,
- i) ochrana a rozvoj prímestských poľnohospodárskych a prírodných oblastí.<sup>23</sup>

Ak sa príslušná organizácia SAFER rozhodne využiť svoje predkupné právo, následne sa pokúsi nájsť iné vlastnícke usporiadanie, ktoré lepšie vyhovuje cieľom SAFER-u, napr. predať pozemok inému kupujúcemu, či ho prenajať.<sup>24</sup>

Je potrebné tiež uviesť, že vo väčšine prípadov dochádza k prevodu vlastníctva na základe zmluvy bez toho, aby miestne príslušná organizácia SAFER využila svoje predkupné právo a zasahovala do určitého prevodu. Je to tak až v 89 % prípadov.<sup>25</sup> Z pôsobnosti SAFER a jeho uplatňovania predkupného práva sú taktiež úplne vyňaté niektoré

<sup>22</sup> Článok L143-1 Vidieckeho zákonníka.

<sup>23</sup> Článok L143-2 Vidieckeho zákonníka.

<sup>24</sup> CIAIAN, P. a kol.: Sales market regulations for agricultural land in EU member states and candidate countries. St.Paul : CEPS, 2012, s. 4.

<sup>25</sup> Nos 2 métiers. In Safer.fr. Dostupné na: <https://www.safer.fr/les-safer/nos-2-metiers/> [cit. 25.09.2023].

druhy prevodov vlastníctva, ako napríklad predkupné právo nemožno uplatniť na nákupy existujúcich poľnohospodárov na danom mieste, kde dochádza k prevodu vlastníctva, na stavebné pozemky so stavebným záväzkom alebo na kúpu poľnohospodárskych pozemkov v rámci rodinných vzťahov, ani na väčšinu predajov lesných pozemkov.<sup>26</sup>

Úlohy organizácie SAFER sa však neviažu nevyhnutne len na uplatňovanie predkupného práva v prípadoch prevodov vlastníctva poľnohospodárskej pôdy. Aj práve v súvislosti s uplatnením tohto predkupného práva prichádza do úvahy aj vykonávanie ďalších oprávnení, ako je napríklad správa nadobudnutého majetku, jeho prenájom či prípadne predaj tretím subjektom. SAFER okrem iného funguje aj ako sprostredkovateľ predaja vidieckych nehnuteľností. Inak povedané, k celému procesu prevodu vlastníctva je možné pristúpiť aj priamym oslovením organizácie SAFER, ktorej úlohou je následne predmetné nehnuteľnosti predať.

Záverom k vymedzeniu úloh a pôsobností organizácie SAFER pri nakladaní s vlastníctvom poľnohospodárskej pôdy a súvisiaceho vidieckeho majetku musíme uviesť, že táto organizácia ich uplatňuje v prvom rade prostredníctvom svojho predkupného práva pri nakladaní s predmetným majetkom. Toto predkupné právo však musíme chápať vo vzájomných súvislostiach s postavením a činnosťou celej organizácie, ktorá predmetné nehnuteľnosti môže zároveň aj spravovať, nakladať s nimi či pôsobiť ako sprostredkovateľ pri ich predaji.

Hoci ide v tomto prípade o činnosť organizácie, ktorá vzniká na základe zákona, na druhej strane treba uviesť, že činnosť SAFER nepredstavuje štátnu reguláciu. Síce pri tomto rozhodovaní má svoje významné miesto verejný záujem definovaný v právnych predpisoch, na prvom mieste vo Vidieckom zákonníku, stále platí základné pravidlo, podľa ktorého sa pri tejto činnosti jedná o uplatňovanie práv miestnych subjektov združených v príslušnej organizácii a ich rozhodovanie o budúcnosti využívania vidieckej krajiny.

## **5. Komparácia úloh organizácie SAFER so slovenskou právnou úpravou**

Pri porovnaní právnej úpravy Slovenskej republiky a Francúzskej republiky na úseku nadobúdania vlastníctva a ochrany poľnohospo-

---

<sup>26</sup> Tamže.

dárskej pôdy môže dôjsť k výsledku, že obidva štáty pristupujú k tejto otázke úplne odlišne.

Ako je uvedené vyššie, podľa súčasného (september 2023) platného a účinného právneho stavu zákonodarca vlastníka poľnohospodárskych pozemkov, resp. iných súvisiacich nehnuteľností takmer nijako neobmedzuje pri nakladaní s nimi. Určitú výnimku predstavuje spomenuté pravidlo reciprocity, podľa ktorého nemôže vlastníctvo k poľnohospodárskym pozemkom nadobúdať fyzická osoba alebo právnická osoba z toho štátu, ktorý obdobne obmedzujúce pravidlá stanovuje pre slovenské subjekty.

Ani francúzsky právny poriadok v zásade nestanovuje obmedzujúce pravidlá pre subjekty nadobúdajúce vlastníctvo k poľnohospodárskej pôde, alebo súvisiacim vidieckym nehnuteľnostiam. Na druhej strane však zakladá zvláštne organizácie SAFER disponujúce predkupným právom, ktoré sú oprávnené zasiahnuť do mnohých prevodov vlastníctva týchto nehnuteľností, čím do značnej miery limitujú nakladanie s vlastníctvom.

Rozdiely však môžeme badať nielen v konkrétnej právnej úprave, ale aj celkovom zameraní a cieľov regulácie trhu s pôdou. Vo Francúzsku totiž nielen poľnohospodárska pôda, ale aj v zásade celý vidiecky priestor predstavuje predmet verejného záujmu. Aj každá nehnuteľnosť, ktorá sa na ňom nachádza, musí byť v stave súladnom s tým, ako si spoločnosť predstavuje jeho ďalší rozvoj – a to je niečo, čo sa odvíja v prvom rade od vlastníctva. Každý potenciálny kupujúci totiž mieni nadobudnúť vlastníctvo k určitej nehnuteľnosti s nejakým úmyslom, ktorý nemusí byť v súlade s verejným záujmom.

Práve preto príslušné právne predpisy umožňujú organizácii SAFER uplatniť svoje predkupné právo v prípadoch, ak má podozrenie, že príslušný prevod vlastníckeho práva k vidieckym nehnuteľnostiam môže mať špekulatívne pozadie, vážne ohroziť vidiecke prostredie, narušiť vývoj cien nehnuteľností, alebo spôsobiť iné nepriaznivé následky, ktoré predpokladá zákon. Inak povedané, pri rozhodovaní, či uplatní svoje predkupné právo, musí organizácia SAFER preskúmať navrhovanú zmluvu aj z obsahového hľadiska a skúmať nielen jej zákonnosť, ale aj správnosť, v zmysle vhodnosti, účelnosti, prospešnosti.

Hoci sa na prvý pohľad tento prístup môže javiť ako prílišne prísny, obmedzujúci práva vlastníkov vidieckych nehnuteľností, treba ho chápať v širšom kontexte. A to najmä skutočnosti, že celý vidiecky priestor predstavuje predmet verejného záujmu, ktorý štát a spoločnosť

úmyselne a cielene vytvára. Je to niečo obdobné, ako poznáme v prípade zastavaného územia obce pri územnom plánovaní – aj pri vidieckom priestore by mal predsa štát cielene plánovať, k čomu bude vidiecka krajina využívaná a ako budú vyvažované rôzne záujmy viacerých subjektov.

Keď by sme pri tejto komparácii brali do úvahy aj predchádzajúcu slovenskú právnu úpravu v zákone č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov pred tým, než jeho väčšia časť bola zrušená na základe nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky, prišli by sme k záveru, že aj vtedajší slovenský zákonodarca sa snažil vybrať cestou systému predkupných práv. Na rozdiel od francúzskeho modelu však nevytváral priestor na vznik určitej nezávislej organizácie, ale priamo určoval subjekty, ktoré boli oprávnené prioritne nadobudnúť vlastníctvo k poľnohospodárskemu pozemku, či už išlo o poľnohospodára z rovnakej alebo susednej obce, prípadne iné subjekty. Za účelom transparentného predaja poľnohospodárskych pozemkov dokonca Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky prevádzkovalo jednotný Register zverejňovania ponúk prevodu vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku.<sup>27</sup>

Môže nám preto oprávnene vzniknúť otázka, aké sú zásadné odlišnosti medzi francúzskym modelom a slovenským modelom podľa predchádzajúcej právnej úpravy, keďže francúzsky model funguje už desaťročia bez veľkých problémov, zatiaľ čo zmienený slovenský model bol účinný len niekoľko rokov, vyvolávajúc mnoho otázok o súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ako aj právom Európskej únie?

Pokúsime sa preto poukázať na najvýraznejšie rozdiely a zvýrazniť niektoré dôležité stránky francúzskej právnej úpravy:

1. V centre záujmu francúzskej právnej úpravy je verejný záujem jednak pri vykonávaní poľnohospodárskej činnosti, ako aj pri celkovom rozvoji vidieka. Záujem na rozvoji vidieka teda predstavuje prioritný a objektívny cieľ.
2. V rámci právnej regulácie nejde prioritne o obmedzovanie možností nadobúdania vlastníctva poľnohospodárskych pozemkov či iných súvisiacich vidieckych nehnuteľností, napríklad preferovaním nadobúdateľov z tej istej, alebo susednej obce. Obmedzujúce, alebo prípadne zvýhodňujúce

<sup>27</sup> Dodnes dostupný online na: <https://pozemky.mpsr.sk/> [cit. 25.09.2023].

kritériá sa teda nevzťahujú priamo na subjekt nadobúdateľa, ale na účel a využitie predmetných nehnuteľností.

3. Aj francúzsky model ako spôsob regulácie využíva systém predkupných práv, obdobne ako to bolo v prípade spomínanej predchádzajúcej slovenskej právnej úpravy. Na rozdiel od nej však legislatíva prítomná vo Vidieckom zákonníku a ďalších právnych predpisoch nepôsobí na prevodcu natoľko obmedzujúco – svoj záujem previesť vlastníctvo nemusí oznamovať či zverejňovať do príslušného registra. V tomto prípade postačuje kontaktovanie miestne príslušnej organizácie SAFER, ktorá na základe vyššie zmienených objektívnych kritérií miestneho rozvoja sama rozhodne, či bude svoje predkupné právo uplatňovať, prípadne či bude v rámci tohto prevodu vlastníckeho práva k vidieckym nehnuteľnostiam vystupovať ako sprostredkovateľ, alebo nie. Nie je preto potrebné kontaktovať a oslovovať ďalšie subjekty.
4. Na druhej strane je však potrebné zároveň konštatovať, že aktivity príslušnej organizácie SAFER pôsobia v praxi oveľa efektívnejšie a účinnejšie, ako to bolo v prípade predchádzajúcej slovenskej právnej úpravy. Ak totiž svoje predkupné právo neuplatnil žiadny z preferovaných potenciálnych nadobúdateľov, ako napríklad poľnohospodár – záujemca z tej istej obce, prípadne susednej obce alebo ďalší, vlastnícke právo k poľnohospodárskemu pozemku mohol nadobudnúť v zásade ktokoľvek, samozrejme v rámci zákonných limitov. Títo zároveň pri rozhodovaní, či svoje predkupné právo uplatnia alebo nie, boli vedení len svojim vlastným, teda súkromným záujmom vlastníka, prípadne aj podnikateľa, ak zároveň predstavovali aj podnikateľov v poľnohospodárstve. Na druhej strane, organizácia SAFER je pri uplatňovaní svojho predkupného práva viazaná verejným záujmom a samozrejme zákonnými požiadavkami.
5. Tiež treba poukázať na to, že uplatnenie predkupných práv SAFER môže niekedy pôsobiť prílišne limitujúco. Samozrejme stále existuje riziko, že právomoci tejto organizácie môžu byť zneužitá alebo uplatňované diskriminačne, čo v praxi môže viesť k nemožnosti nadobudnutia vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku alebo inej vidieckej nehnuteľnosti osobou, ktorá bude „v nemilosti“ osôb vykonávajúcich funkcie v orgánoch SAFER. Preto je potrebné vždy podrobiť činnosť týchto organizácii verejnej vonkajšej kontrole.

Záverom tejto komparácie môžeme uviesť, že spôsob, ako francúzska legislatíva chráni vidiecke nehnuteľnosti a práva k nim viažuce na jednej strane je pomerne silným a efektívnym spôsobom, na druhej strane však výrazne operuje s verejným záujmom a všeobecne stanovenými podmienkami.

## Záver

Pozemky predstavujúce poľnohospodársku pôdu nie sú bežným predmetom právnych vzťahov. Ako sme uviedli už vyššie v texte, z dôvodu ich účelového využitia požívajú zvláštnu ochranu – jednak pri ich ochrane a starostlivosti o nich, ale rovnako tak aj pri nakladaní s ich vlastníctvom.

Každý štát je pri tejto ochrane limitovaný viacerými faktormi. Na prvom mieste to je ochrana vlastníckeho práva, ktoré nemôže byť bezdôvodne obmedzované, najmä nie v rozpore s testom proporcionality. Na druhej strane je to právo Európskej únie, ktoré v zmysle zakladajúcich zmlúv neumožňuje diskriminovať subjekty z iných členských štátov, alebo neprímerane zvýhodňovať subjekty z jedného členského, aj keď „domáceho“ štátu.

Ako sme uviedli v predchádzajúcich kapitolách, francúzsky zákonodarca k riešeniu problematiky pristúpil inak – cez ochranu verejného záujmu. Aj tu však vychádzame z pravidla, ktoré môžeme nájsť aj v Ústave Slovenskej republiky, podľa ktorého vlastníctvo zaväzuje. A to najmä v prípadoch, kedy má značný presah aj do práv štátu a spoločnosti.

V úvode článku sme si stanovili ako cieľ vymedziť osobitné postavenie pozemkov predstavujúcich poľnohospodársku pôdu v zmysle francúzskej právnej úpravy, a to najmä s ohľadom na nadobúdanie tohto vlastníctva. Za účelom dosiahnutia tohto cieľu sme bližšie popisovali vymedzenie pozemkového vlastníctva a najmä postavenie a pôsobnosti organizácie SAFER pri nakladaní s vlastníctvom poľnohospodárskych pozemkov a vidieckych nehnuteľností.

Rovnako sme si stanovili hypotézu v znení: francúzska právna úprava ochrany poľnohospodárskej pôdy je dostatočne účelná a efektívna pre dosiahnutie účelu ochrany tejto pôdy ako zložky životného prostredia, no najmä nástroja poľnohospodárstva. Tu musíme konštatovať, že došlo k verifikácii predmetného tvrdenia, na základe skutočností uvedených v predchádzajúcich kapitolách článku.



Francúzsky model regulácie nakladania s poľnohospodárskymi pozemkami a inými vidieckymi nehnuteľnosťami predstavuje dostatočne efektívny systém, keďže úlohy organizácie SAFER pri ochrane verejného záujmu sú jasne dané právnymi predpismi. Neznamená to, že tento model nemá nedostatky, ale určite ho môžeme považovať za účinný.

Tieto skutočnosti by preto mohli predstavovať určitú inšpiráciu aj pre slovenského zákonodarcu pri prijatí právnej úpravy, ktorá by nahradila dnes už neúčinnú reguláciu v zmysle zákona 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V prvom rade je potrebné dbať na zvýraznenie a ochranu verejného záujmu, a to aj s poukázaním na ústavnú ochranu pôdy v zmysle čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky. A na druhej strane, pri prevodoch vlastníctva je potrebné regulačné kritériá, kľudne aj vo forme predkupných práv, nastaviť spôsobom, ktorý nebude priamo viazaný na osoby prevodcu, alebo nadobúdateľa.

### Použitá literatúra

1. CIAIAN, P. a kol.: *Sales market regulations for agricultural land in EU member states and candidate countries*. St.Paul : CEPS, 2012. 31 s., Dostupné na: <https://ageconsearch.umn.edu/record/120249/> (cit. 25.09.2023). DOI 10.22004/ag.econ.120249.
2. DESRIERS, M.: *L'agriculture française depuis cinquante ans: des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique*. In *Agriste cahiers*, 2007, 2: 3-14. Dostupné na: <https://www.statista.com/statistics/1107173/share-of-agriculture-in-french-gdp/> (cit. 25.09.2023).
3. PAVLOVIČ, M.: Ústavné východiská pre reguláciu trhu s pôdou. In *Comenius* [elektronický dokument]. - č. október (2021). Dostupné na: <http://alis.uniba.sk:9909/lib/item?id=chamo:381542&fromLocationLink=false&theme=EPC> (cit. 25.09.2023).
4. PAVLOVIČ, M.: Vplyv ústavnej ochrany pôdy na vývoj pozemkového práva. In *Pôda v právnych vzťahoch – aktuálne otázky*. Brno : Masarykova univerzita, 2019, s. 43-76.
5. ŠTEFANOVIČ, M.: *Pozemkové právo*. Bratislava : EUROUNION, 2010. 312 s.
6. TORRE, A. – WALLET, F. – HUANG, J.: Le foncier agricole, nouvel enjeu des politiques d'aménagement de l'espace. In *Économie rurale*, 2023, č. 383, s. 8.

<https://journals.openedition.org/economierurale/10896>. DOI  
<https://doi.org/10.4000/economierurale.10896>.

### Právne predpisy

1. Zákon č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
2. Vidiecky zákonník a zákonník námorného rybolovu. Dostupný vo francúzskom jazyku: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006071367/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071367/) [cit. 25.09.2023].
3. Zákon č. 60-808 z 5. augusta 1960 o orientácii pôdohospodárstva, ktorý okrem iných poľnohospodárskych reforiem. Dostupný vo francúzskom jazyku: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000508777> [cit. 25.09.2023].

### Iné zdroje

1. Agrikultúra, forestry and fishing. The World Bank Data. Dostupné na: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS> [cit. 25.09.2023].
2. Share of agriculture, fisheries and forestry in GDP in France from 2003 to 2022. Statista.com. Dostupné na: <https://www.statista.com/statistics/1107173/share-of-agriculture-in-french-gdp/> [cit. 25.09.2023].
3. Manifeste agricole à Paris. Dostupné na: <https://www.ladepeche.fr/2023/02/08/manifestation-agricole-a-paris-prix-de-lenergie-pesticides-secheresse-pourquoi-les-agriculteurs-sont-ils-en-colere-10984238.php> [cit. 25.09.2023].
4. Identité agricole des régions. Dostupné na: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039859?sommaire=5040030> [cit. 25.09.2023].
5. Safer.fr. Dostupné na: <https://www.safer.fr/> [cit. 25.09.2023].