



Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora

NÁVRH ZMIEN PRÁVNÝCH PREDPISOV POZEMKOVÉHO PRÁVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

v kontexte
rozvoja poľnohospodárskej výroby na Slovensku

Bratislava, február 2021

Obsah

Úvod	3
A) Základné ciele zmien pozemkovej legislatívy	5
1. Vyváženie postavenia vlastníkov pôdy a užívateľov pôdy.....	5
2. Uľahčenie prístupu poľnohospodárov k pôde.....	9
3. Nastavenie systému preukazovania právneho titulu k pôde	11
4. Riešenie rozdrobenosti vlastníctva pôdy.....	16
5. Zlepšenie kvality pozemkovej právnej úpravy.....	18
B) Ďalšie úlohy v oblasti pozemkovej legislatívy.....	20
1. Nájomné vzťahy k poľnohospodárskym pozemkom štátu a nezistených vlastníkov v správne a nakladaní Slovenského pozemkového fondu	20
2. Právna úprava evidencie pozemkov a evidencie nájomných zmlúv	21
3. Daň z nehnuteľnosti	22

Úvod

Vzhľadom na nespochybniteľný význam poľnohospodárstva pre spoločnosť ako aj zložitost' a nedostatky súčasného pozemkového práva na Slovensku späté s historickým vývojom, sa stáva čoraz opodstatnenejšou požiadavka minimalizovať neistotu aktérov pozemkových vzťahov súčasnosti. Obzvlášť dnes, v čase krízy spôsobenej pretrvávajúcou pandémiou ochorenia COVID-19, je potreba vyvarovať sa negatívnym vplyvom nekvalitnej tvorby práva, ktorá škodí záujmom spoločnosti, o to naliehavejšia.

Doterajší zvýšený záujem nositeľov zákonodarnej iniciatívy o zmenu právnych predpisov pozemkového práva preukázal, že nie je výlučne prínosom pre spoločnosť ani zárukou zlepšenia podmienok pre podnikateľov a zvýšenia konkurencieschopnosti domácich producentov na otvorenom trhu.

Dovoľujeme si tvrdiť, že napriek viacerým novelizačným zásahom do pozemkovej právnej úpravy v uplynulých pár rokoch sa očakávaný pozitívny prínos nedostavil. Doposiaľ sa nimi nepodarilo prispieť k dostatočnému zvýšeniu atraktivity a potenciálu poľnohospodárstva, ani k podpore rozvoja domácej poľnohospodárskej a potravinárskej výroby.

Niet pochyb o tom, že poľnohospodárstvo plní nenahraditeľnú funkciu pre existenciu spoločnosti. Zabezpečuje výživu obyvateľstva a starostlivosť o krajinu. Je špecifické svojou spätosťou s pôdou a závislosťou od klimatických podmienok. Pre poľnohospodársku výrobu je preto príznačná vysoká rizikovosť, ktorá opodstatňuje vhodné zásahy a garancie štátu zamerané na jej podporu a rozvoj, ktoré súčasne zaručia vysokú mieru jej stability a ochrany.

Hlavným cieľom tohto materiálu je načrtnúť základný rámec koncepcnej a systémovej legislatívnej zmeny najzásadnejších právnych predpisov pozemkového práva pre odvetvie slovenského poľnohospodárstva a tým predísť opakovaným čiastkovým a nepodstatným zmenám, ktoré sú čoraz bežnejšie v legislatívnej praxi. Očakávaným prínosom materiálu by mohla byť budúca legislatívna zmena vychádzajúca z ucelenejšej vízie zlepšenia pozemkových vzťahov na Slovensku, ktorá bude v prospech rozvoja domácej agropotravinárskej výroby a zatraktívnenia tohto kľúčového odvetvia. Za týmto účelom je obsah materiálu potrebné vnímať ako súvislý vzájomne previazaný celok, ktorý je vhodné podrobiť širokej odbornej diskusii, avšak bez jej parciálneho zamerania len na jeho určité časti.

Materiál v kontexte jeho hlavných cieľov zároveň nadväzuje na Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, ktorým sa vláda zaviazala okrem iného prepracovať doterajšiu právnu úpravu vlastníckych a užívacích vzťahov k pôde v súlade s Ústavou Slovenskej republiky s cieľom vyvážiť postavenie vlastníkov pôdy voči jej užívateľom, zvýšiť potravinovú sebestačnosť Slovenska s dôrazom na zodpovedné hospodárenie s pôdou a nastaviť spravodlivý systém podpory poľnohospodárov.

Relevantná právna úprava:

- zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- vyhláška Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 172/2018 Z.z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o spôsobe a rozsahu vedenia a poskytovania evidencií a stanovenia obvyklej výšky nájomného

- nariadenie vlády SR č. 238/2010 Z.z. ktorým sa ustanovujú podrobnosti o podmienkach prenajímania, predaja, zámeny a nadobúdania nehnuteľností Slovenským pozemkovým fondom v znení nariadenia vlády SR č. 168/2011 Z.z.,
- zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, obvodných pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 140/2014 Z.z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- zákon č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)

A) Základné ciele zmien pozemkovej legislatívy

Všeobecne akceptovanými základnými princípmi poľnohospodárskej politiky je zvýšenie potravinovej bezpečnosti Slovenskej republiky, zvýšenie podielu domácich potravín a šetrné a udržateľné využívanie pôdy ako národného bohatstva Slovenskej republiky. V oblastiach spoločenských vzťahov, ktoré upravuje pozemková legislatíva, možno tieto základné princípy dosiahnuť prostredníctvom naplnenia týchto základných cieľov:

- vyvážením postavenia vlastníkov pôdy a užívateľov pôdy
- uľahčením prístupu poľnohospodárov k pôde
- podmienením vyplácania podpôr preukázaním právneho titulu k pôde
- riešením rozdrobenosti vlastníctva pôdy
- zlepšením kvality pozemkovej právnej úpravy

1. Vyváženie postavenia vlastníkov pôdy a užívateľov pôdy

Vyvážené postavenie vlastníkov pôdy a užívateľov pôdy prispieva k napĺňaniu základných princípov poľnohospodárskej politiky tým, že vytvára stabilné podnikateľské prostredie a podporuje zdravú hospodársku súťaž s tým, aby na jednej strane bola dostatočne zabezpečená ochrana nájomcu, v kontexte s celospoločenským záujmom na zabezpečení riadnej starostlivosti o pôdu a potravinovej sebestačnosti SR a na druhej strane boli zachované oprávnené záujmy prenajímateľa. Vzťah vlastníka a užívateľa pôdy musí byť zároveň správne vybalansovaný tak, aby sa zohľadnili špecifiká predmetu a účelu poľnohospodárskych nájmov, ako aj ochrana verejných záujmov spojených s pozemkami pri ich využívaní v poľnohospodárstve a krajinotvorbe. Vzťah vlastníka a užívateľa pôdy musí vytvárať vhodné právne podmienky pre moderné poľnohospodárstvo pri dodržaní požiadaviek trvalo udržateľného rozvoja a pre spravodlivú účasť nájomcov a prenajímateľov na spoločensky (trhovo) uznanom výnose z riadneho hospodárenia s predmetom nájmu. Vzťah vlastníka a užívateľa pôdy má pritom zároveň zabezpečiť napĺňanie občianskych práv a slobôd, ktorými sú, na strane prenajímateľa ústavné právo na vlastníctvo (čl. 20) a právo na inú zárobkovú činnosť (čl. 35 ods. 1 a 2) a na strane nájomcu právo na podnikanie (čl. 35 ods. 1 a 2).

V aktuálnej právnej úprave možno identifikovať tieto prejavy nevyváženého postavenia vlastníkov a užívateľov pôdy:

- a) v neprospech vlastníka:
 - vznik zákonného nájmu v prospech doterajšieho nájomcu po skončení nájomnej zmluvy aj proti prejavenej vôli vlastníka (§ 13 ods. 3 zákona č. 504/2003),
 - výpovedná lehota päť rokov v prípade nájmu na dobu neurčitú, ak ide o nájomnú zmluvu pri prevádzkovaní podniku (nájom na podnikateľskú činnosť) (§ 12 ods. 1 zákona č. 504/2003),
 - obmedzené možnosti vlastníka ukončiť nájomný vzťah v prípade, ak si užívateľ neplní základné zmluvné či zákonné povinnosti (v prípade podstatného porušenia zmluvy) (§ 679 ods. 3 Občiansky zákonník),
 - minimálna doba trvania nájmu (§ 8 zákona č. 504/2003),
- b) v neprospech užívateľa:
 - možnosť predčasného ukončenia nájomného vzťahu zo strany vlastníka v prípade zmeny majetkovej účasti na podniku nájomcu (§ 12 ods. 6 zákona č. 504/2003),

- zánik nájomných vzťahov užívateľov k pôvodným pozemkom dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o schválení vykonania projektu pozemkových úprav alebo neskorším dňom uvedeným v tomto rozhodnutí (§ 14 ods. 8 zákona č. 330/1991),
- neexistencia resp. nedokonalosť právnej úpravy mechanizmov na zabezpečenie právneho titulu k pôde pasívnych nezastihnuteľných vlastníkov, nestarajúcich sa s riadnou zodpovednosťou o svoje vlastníctvo,
- maximálna doba nájmu na dobu určitú (§ 8 ods. 1 druhá veta, ods. 2 písm. a) až c) zákona č. 504/2003),
- úhrada časti nákladov spojených s vyčlenením podnájomného pozemku v teréne a vyhotovením rozdeľovacieho plánu nájomcom (§ 12a ods. 5 zákona č. 504/2003).

Pri posudzovaní právnych inštitútov, ktoré možno vnímať ako určitú formu zvýhodnenia alebo znevýhodnenia postavenia jednej či druhej strany v aktuálnej právnej úprave, je potrebné dôkladne skúmať ich opodstatnenie z hľadiska ochrany verejného záujmu na zabezpečení riadnej starostlivosti o pôdu, potravinovej sebestačnosti Slovenskej republiky, pri súčasnom proporčnom zachovaní práv druhej strany. Z hľadiska osobitosti a celospoločenského významu poľnohospodárstva ako takého je totiž na určitých zvýhodneniach či znevýhodneniach daný legitímny dôvod v podobe verejného záujmu, či už ide o bezpečnostný, hospodársky, pôdno-ekologický či iný verejný záujem.

S cieľom eliminovať prejavy nežiaduceho nevyváženého postavenia vlastníka a užívateľa pozemku navrhujeme nasledovné riešenia. Pokiaľ ide o nájomnú zmluvu na podnikateľskú činnosť, odporúčame ponechať minimálnu dobu nájmu 5 rokov, čím sa zabezpečí potrebná stabilita podnikateľského prostredia v poľnohospodárstve, nevyhnutná pre zabezpečenie riadnej starostlivosti o pôdu a potravinovej sebestačnosti SR. **Treba zdôrazniť, že na dosiahnutie deklarovaných cieľov je z dlhodobého hľadiska nevyhnutné vytvoriť podmienky pre investície do živočíšnej a špeciálnej rastlinnej výroby, ktorých vynaloženie i návratnosť často presahuje dobu piatich rokov, preto inštitút minimálnej doby nájmu nie je a nemôže byť jediným prostriedkom,** vytvárajúcim vhodné podmienky na dlhodobé investície (túto funkciu plnia napr. inštitúty práva na primerané predĺženie času nájmu, práva na primeranú náhradu alebo prednostného práva). V prípade nájmu na dobu neurčitú navrhujeme zmeniť výpovednú lehotu na jednoročnú, vždy k 1.11., **pričom aj tu je potrebné, aby právna úprava garantovala trvanie nájmu v minimálnej dĺžke 5 rokov.** To znamená, že aj pre nájomnú zmluvu na podnikateľskú činnosť, dohodnutú na dobu neurčitú, má v zmysle príslušnej právnej úpravy platiť minimálna doba nájmu päť rokov. Inak povedané, výpovedná lehota sa neskončí skôr, ako po piatich rokoch trvania nájmu, bez ohľadu na to, či ju vlastník podá napr. v treťom roku trvania nájmu. Aj počas prvých piatich rokov doby nájmu (bez ohľadu na to, či ide o nájom na dobu určitú alebo neurčitú) by však mal vlastník mať možnosť **skončiť zmluvu výpoveďou z dôvodu nezaplatenia splatného nájomného** napriek písomnému upozorneniu **a z dôvodu porušenia podstatných zákonných povinností súvisiacich s riadnou starostlivosťou o pôdu** (o ktoré povinnosti ide by sa riešilo odkazom na príslušnú právnu úpravu, napr. porušenie krížových plnení). V súčasnosti platí, že pri omeškaní s úhradou nájomného môže prenajímateľ ukončiť zmluvu odstúpením od zmluvy (§ 679 ods. 3 Občianskeho zákonníka) v prípade, ak nájomca, hoci upomenutý, nezaplatil splatné nájomné ani do splatnosti ďalšieho nájomného. Stav omeškania nájomcu, napriek upozorneniu, tak môže trvať celý rok bez toho, aby mohol byť nájomný vzťah ukončený. Zároveň pri odstúpení od zmluvy hrozí ukončenie nájomného vzťahu kedykoľvek v priebehu agronomického roka, čo spôsobuje praktické problémy v prípade, ak je na pozemku založená úroda. Riešením môže byť zavedenie možnosti ukončenia nájomného vzťahu výpoveďou k 1.11. v prípade, ak nájomca svoje základné povinnosti z nájomnej zmluvy nesplní ani v dodatočnej lehote po písomnom upozornení prenajímateľa. Navrhovanou úpravou sa tak posilní postavenie vlastníka jednak tým, že sa mu umožní pružne reagovať na neplatenie

nájomného resp. na závažné porušenie zákonných povinností riadnej starostlivosti o pôdu, pričom k ukončeniu nájomného vzťahu dôjde v štandardnom termíne prelomu agronomického roka.

Navrhujeme v zákone explicitne vyjadriť všeobecné pravidlo, vyjadrené v § 680 ods. 2 Občianskeho zákonníka, že **zmluvný nájom trvá aj pri zmene vlastníctva predmetu nájmu**, s cieľom zvýšiť informovanosť vlastníka a eliminovať nesprávne výklady zákona v praxi. Nový vlastník vstupuje do práv a povinností prenajímateľa zo zákona, zmenou vlastníctva predmetu nájmu. Nájomca je povinný plniť povinnosti voči novému prenajímateľovi len čo sa o zmene dozvedel alebo mohol dozvedieť. Dôraz sa tak kladie na nájomcu, aby proaktívne evidoval zmeny vo svojej evidencii pozemkov. Tým sa posilní postavenie vlastníka a eliminujú sa prípady, kedy nájomca neplnil povinnosti (napr. úhradu nájomného) novému vlastníkovi s argumentom, že o zmene nevedel. V tejto súvislosti je potrebné, s cieľom zabezpečenia stability podnikateľského prostredia v poľnohospodárstve, **vypustiť z právnej úpravy ustanovenie § 12 ods. 6 zákona č. 504/2003** (odstúpenie od zmluvy pri zmene vlastníckej štruktúry), ktoré priamo odporuje základným zásadám súkromného práva, predovšetkým zásade *pacta sunt servanda*. Zmena majetkovej účasti, nezriedka i bez zmeny konečného užívateľa výhod, alebo spočívajúca v zmene majetkovej účasti medzi blízkymi osobami, ktorá je legitímnym právom zúčastnených osôb, **nemôže byť spravodlivým dôvodom na predčasné ukončenie nájomného vzťahu**. Účastníci nájomného vzťahu do neho vstupujú s legitímnymi očakávaniami jeho trvania a plnenia si povinností. Možnosť jeho predčasného ukončenia v dôsledku výkonu práva je v hrubom rozpore s princípom právnej istoty, oslabuje stabilitu podnikateľského prostredia a narúša pravidlá hospodárskej súťaže. Zároveň treba dodať, že takýto dôvod na predčasné ukončenie nájomného vzťahu žiadnym spôsobom nezabezpečuje ochranu verejného záujmu súvisiaceho s poľnohospodárstvom, či poľnohospodárskou pôdou. Naopak táto právna úprava vnáša do vzťahov v rámci poľnohospodárstva len obmedzenie, ktoré často-krát bráni rozvoju a napredovaniu účastníkov vzťahov k poľnohospodárskej pôde a nenapĺňa žiaden konkrétny záujem prospešný, či už širokej verejnosti alebo poľnohospodárom akejkoľvek kategórie.

Rovnako tak je potrebné zabezpečiť kontinuitu trvania nájomného vzťahu v procese pozemkových úprav tak, aby nedochádzalo k skončeniu nájmu (z dôvodu schválenia projektu pozemkových úprav) napr. v druhom alebo treťom roku trvania nájmu (vieme, že väčšina poľnohospodárov zazmluvňuje pozemky v pravidelných cykloch). Podľa § 1 ods. 2 zákona č. 330/1991 pozemkové úpravy zahŕňajú zistenie a nové usporiadanie vlastníckych a užívacích pomerov ako aj súvisiacich iných vecných práv v obvode pozemkových úprav a nové rozdelenie pozemkov (scelenie, oddelenie alebo iné úpravy pozemkov) a technické, biologické, ekologické, ekonomické a právne opatrenia súvisiace s novým usporiadaním právnych pomerov. Cieľom pozemkových úprav je usporiadanie užívacích vzťahov k poľnohospodárskej pôde, nie prerozdelenie užívacích pomerov medzi súčasnými užívateľmi, či dokonca vstupom celkom nových užívateľov do obvodu pozemkových úprav namiesto pôvodných užívateľov. Je neprirodené, aby legitímne nájomné vzťahy, ktoré sú založené na princípe zmluvnej voľnosti a zásade *pacta sunt servanda*, zanikli autoritatívnym zásahom štátu. Direktívny zánik existujúcich nájomných vzťahov vnáša do vzťahu vlastníka a užívateľa značnú dávku právnej neistoty a predstavuje tak výrazný zásah do práv vlastníka, ako aj práv nájomcu. V tejto súvislosti preto poukazujeme na to, že v ust. § 14 ods. 8 zákona č. 330/1991 je potrebné zabezpečiť, aby nájomný vzťah vlastník – nájomca, založený pred schválením projektu pozemkových úprav, trval za dohodnutých podmienok aj po schválení projektu pozemkových úprav k pozemkom tohto vlastníka v novom stave napríklad tak, že schválením projektu pozemkových úprav sa zo zákona mení predmet nájmu z doterajších pozemkov tohto vlastníka na pozemky v novom stave a to bez potreby uzatvorenia novej zmluvy alebo dodatku alebo tak, že nájomca bude po schválení projektu pozemkových úprav v prechodnej dobe povinný jednostranne upraviť predmet nájmu na pozemky svojho prenajímateľa

v novom stave. Pokiaľ by tak nájomca v stanovenej dobe neurobil, vlastníkovi vznikne právo na ukončenie nájomného vzťahu.

Inštitút práva nájomcu na prednostné uzavretie novej nájomnej zmluvy na pozemok, ktorý nájomca doteraz užíval, za nájomné v obvyklej výške (ďalej len „prednostné právo“) je dlhodobý predmetom rôznych výkladov a sporov, spôsobujúcich neistotu v právnych a užívачích vzťahoch k poľnohospodárskej pôde. Prednostné právo v jeho súčasnej legislatívnej podobe je zároveň predmetom súdneho prieskumu na Ústavnom súde SR z hľadiska jeho ústavnosti, ktorého výsledok zatiaľ nepoznáme. Prednostné právo môže mať svoje opodstatnenie ako inštitút, ktorého účelom má byť jednak legitímna ochrana nájomcov pred bezdôvodným odopretím nájomného vzťahu na ďalšie obdobie v prípadoch, kedy prenajímateľ chce ďalej prenajať pozemok za obvyklých (bežných) podmienok a tiež ako inštitút, ktorého účelom má byť ochrana verejného záujmu na zabezpečení riadnej starostlivosti o pôdu a potravinovej sebestačnosti (okrem iného aj vytvorením podmienok na vynakladanie investícií do výroby, obzvlášť špeciálnej rastlinnej výroby, živočíšnej výroby či ekologickej výroby, vrátane dlhodobých investícií ako napr. investícií do zavlažovacích zariadení), čo samo o sebe (vo verejnom záujme) legitimizuje určité znevýhodnenie postavenia vlastníka vo vzťahu k užívateľovi. Prirodzene, toto znevýhodnenie vlastníka musí byť primerane kompenzované inými výhodami, ktoré musí zákon vlastníkovi garantovať. Pred prípadným úplným zrušením prednostného práva ako takého sa preto treba zamyslieť nad dôsledkom takéhoto kroku, a to v dvoch rovinách:

- z hľadiska významu prednostného práva ako prostriedku na zabezpečenie kontinuity nájomných vzťahov,
- z hľadiska významu prednostného práva ako prostriedku na naplnenie verejného záujmu na zabezpečení riadnej starostlivosti o pôdu a potravinovej sebestačnosti, s akcentom na podporu živočíšnej výroby a špeciálnej rastlinnej výroby.

Z hľadiska zabezpečenia kontinuity trvania nájomných vzťahov je **inštitút prednostného práva nevyhnutný a nenahraditeľný vo vzťahu k tzv. pasívnym a nezastihnuteľným vlastníkom**. Preto je potrebné precizovať jeho úpravu tak, že v prípade, ak sa nájomná zmluva na dobu určitú má skončiť a nájomca doručí vlastníkovi návrh novej nájomnej zmluvy na nasledujúce obdobie, **vlastník by mal mať možnosť návrh nájomnej zmluvy v stanovenej lehote od doručenia návrhu odmietnuť z akéhokoľvek dôvodu** (nielen z taxatívnych dôvodov ako doteraz), pričom v prípade, ak vlastník na návrh nájomnej zmluvy nijako nereaguje, s tým, že musí byť nájomcom pri doručení návrhu nájomnej zmluvy riadne poučený o dôsledku svojho prípadného nekonania, **vznikne nájomcovi zákonný nájomný vzťah** (na dobu neurčitú, s výpovednou lehotou jeden rok, za nájomné v obvyklej výške). Takouto zmenou zákonnej úpravy sa zabezpečí pre doterajšieho nájomcu právny titul, ktorý by inak, z dôvodu pasivity alebo nezastihnuteľnosti vlastníka, nebolo možné získať. Ide teda o riešenie častých prípadov, kedy vlastník na doručený návrh nájomnej zmluvy vôbec nereaguje alebo doručenie návrhu nájomnej zmluvy nie je možné, čo by inak znamenalo, že uplynutím doby nájmu by užívateľ stratil právny titul vo vzťahu k tomuto vlastníkovi napriek tomu, že vlastník neprenechal doterajší predmet nájmu do nájmu nikomu inému, ani sám nepožiadaval o vydanie pozemku, len jednoducho ignoruje doručený návrh nájomnej zmluvy a o svoje vlastníctvo sa nestará (v rozpore s pravidlom „vlastníctvo zaväzuje“) alebo dokonca ignoruje i svoje vlastníctvo dotknutej pôdy a neoznámil doterajšiemu nájomcovi svoju aktuálnu doručovaciu adresu (ide teda aj o také prípady, kedy sa užívateľovi, napriek preukázateľnej snahe, nepodarilo návrh nájomnej zmluvy doručiť vlastníkovi na jeho poslednú známu adresu). Vzhľadom na stále pomerne veľkú skupinu takýchto vlastníkov je takáto právna úprava v podmienkach SR, najmä s ohľadom na potrebu usporiadania užívачích vzťahov k poľnohospodárskej pôde a požiadavku existencie právneho titulu k užívanej pôde viac ako opodstatnená. V opačnom prípade by boli poľnohospodári nie vlastnou vinou *de iure* vystavení do pozície užívania bez právneho

dôvodu, hoci *de facto* by to tak nebolo, nakoľko plnia všetky svoje povinnosti a bez ich pričinenia by predmetná poľnohospodárska pôda prestala slúžiť svoju základnému účelu.

Pokiaľ ide o význam prednostného práva ako prostriedku na naplnenie verejného záujmu na zabezpečení riadnej starostlivosti o pôdu a potravinovej sebestačnosti, navrhujeme, aby v prípade, ak by malo dôjsť v dôsledku nepokračovania nájomného vzťahu k ohrozeniu významnej investície nájomcu v príslušnom diele pôdneho bloku, kde sa pozemok vlastníka nachádza (napr. do zavlažovacieho zariadenia) alebo k negatívnemu obmedzeniu špeciálnej rastlinnej výroby, živočíšnej výroby, ekologickej výroby alebo inej činnosti, na ktorej trvaní je daný verejný záujem, je na mieste tento negatívny dôsledok eliminovať. V takýchto prípadoch je vhodné, aby nájomný vzťah trval ďalej za obvyklých podmienok ďalej, čím máme na mysli podmienky, za ktorých je možné v danom mieste a čase obvykle prenajať porovnateľný pozemok. Takéto opodstatnené znevýhodnenie vlastníka by zároveň malo byť primerane kompenzované zo zákona napríklad tým, že mu bude garantované určité minimálne nájomné alebo nájomné, za aké by inak mohol pozemok prenajať tretej osobe. V prípade, ak by vlastník sám žiadal o vydanie pozemku na účely poľnohospodárskej výroby sa prednostné právo, prirodzene, nemôže uplatňovať, ale ochrana verejného záujmu by sa mala zabezpečiť takým spôsobom, aby vydaním pozemku nedošlo k zmareniu investície, k získaniu neprimeranej výhody (prevzatím pozemku s vynaloženou investíciou nájomcu pred jej návratnosťou) alebo znemožneniu špeciálnej rastlinnej výroby či ekologickej výroby v príslušnom diele pôdneho bloku, kde sa daný pozemok nachádza, a to napríklad povinnosťou primerane aplikovať ustanovenia §12a zákona č. 504/2003 o povinnosti vyčleniť podnájomný (náhradný) pozemok do užívania vlastníkovi. Vlastníkovi by sa tak na jednej strane poskytol do užívania pozemok v primeranej výmere a bonite a na druhej strane by netrpela potrebná stabilita a investičný rozvoj poľnohospodárskej výroby.

2. Uľahčenie prístupu poľnohospodárov k pôde

Právny poriadok musí zabezpečovať **efektívny a rýchly prístup k pôde poľnohospodárom, disponujúcim právnym titulom k pôde**. V záujme dosiahnutia diverzifikácie štruktúry aktívnych poľnohospodárov, osobitne v prospech malých, mladých, rodinných a začínajúcich poľnohospodárov, vyznieva táto potreba akútnejšie z dôvodu, že niektorí aktívni poľnohospodári zneužívajú súčasnú neúčinnú právnu úpravu na obštrukcie, spôsobujúce oddialenie prístupu oprávnených osôb k pôde aj o niekoľko rokov. Zároveň sa s týmto problémom stretávajú aj podniky, prevažne družstvá, ktoré v minulosti vydávali pozemky do náhradného užívania, v súvislosti s ich snahami o legalizáciu užívania niekdajších náhradných pozemkov ich súčasnými obhospodarovateľmi prostredníctvom na to určeného inštitútu podnájmu podľa § 12a zákona č. 504/2003, kedy sa častokrát preukáže, že obhospodarovateľ v skutočnosti nedisponuje právnym titulom na užívanie celej užíwanej plochy, avšak obštrukčným konaním spôsobuje oddialenie vrátenia pozemkov do užívania podniku, ktorý v minulosti tieto pozemky vydal.

V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že **pod prístupom k pôde treba rozumieť prístup k pôde, ku ktorej má daný subjekt právny titul**. Prístup k pôde si nemožno zamieňať s prístupom k právnemu titulu k pôde. Prístup k pôde, ku ktorej má daný poľnohospodár právny titul znamená, že sa k užívaniu tejto pôdy (či už vo forme priameho užívania daného pozemku alebo vo forme užívania náhradného pozemku, v závislosti od špecifik konkrétneho prípadu) môže dostať **bez zbytočného odkladu po získaní právneho titulu**. V prípade, ak mu je užívanie odopreté zo strany doterajšieho užívateľa, musí byť zabezpečená rýchla a účinná ochrana jeho práv prostredníctvom osobitného administratívneho

konania (v súčasnosti konanie podľa § 12a zákona č. 504/2003, ktoré vyžaduje zásadnú úpravu, viac aj v bode 3 nižšie).

Prístup k právnomu titulu k pôde, t.j. **prístup k získaniu právneho titulu pôde, musí byť pre všetky kategórie poľnohospodárov rovnaký**. Uľahčenie prístupu k pôde pre určitú osobitnú kategóriu poľnohospodárov nemožno vnímať ako zvýhodnenie tejto skupiny v otázke získavania právneho titulu k pôde voči inej skupine. Akákoľvek diskriminácia (pozitívna, negatívna) v otázke prístupu poľnohospodára k získaniu právneho titulu k výrobnému prostriedku (pôde) v sebe nesie prvky nekalej súťaže, vykazuje znaky porušenia ústavného princípu rovnosti (čl. 12 Ústavy SR) či práva na podnikanie (čl. 35 Ústavy SR). Funkčný systém v tejto oblasti však bude znamenať posilnenie možností najmä vo vzťahu k mladým, malým, či rodinným respektíve začínajúcim poľnohospodárom, nakoľko nefunkčnosť, respektíve neefektívnosť systému v oblasti zabezpečenia prístupu k pôde má práve pre túto kategóriu poľnohospodárov najhoršie následky často až likvidačného charakteru.

V súčasnosti sa objavujú tendencie, ktoré majú za cieľ priamo prostredníctvom právnej úpravy alebo na základe rozhodnutia správneho orgánu spôsobiť zánik existujúcich nájomných vzťahov (napr. navrhovaná zmena § 14 zákona č. 330/1991) alebo bezprecedentne zvýhodniť určitú kategóriu osôb na trhu s poľnohospodárskymi pozemkami (navrhovaná novela zákona č. 140/2014). Takéto tendencie vyvolávajú obavy, či sa pod pláštikom ochrany práva vlastníka resp. regulácie mobility vlastníctva poľnohospodárskych pozemkov a zamedzenia ich odlivu mimo SR neskrýva skôr záujem niektorých skupín na novom prerozdelení užívania poľnohospodárskej pôdy. Takéto tendencie pritom zjavne narážajú na hranice ústavnosti a princípy právneho štátu.

Pokiaľ ide o uľahčenie prístupu k pôde, je potrebné zrýchliť a zefektívniť administratívne konanie o vzniku rozhodnutia o náhradnom užívaní poľnohospodárskeho pozemku (v súčasnosti konanie o vzniku podnájomného vzťahu podľa § 12a zákona č. 504/2003) a **zaviesť nové konanie o vydaní poľnohospodárskeho pozemku** (ak ide o prístupný a racionálne obrábateľný pozemok). V tejto súvislosti je potrebné definovať pojem „**neprístupný pozemok**“ ako pozemok, ku ktorému nie je zabezpečený prístup právne ani fakticky a pojem „**racionálne neobrábateľný pozemok**“ ako pozemok, ktorého obrábanie je mechanizáciou nemožné alebo neprimerane náročné z dôvodu rozmerov alebo tvaru pozemku. Príslušným orgánom na oba typy konaní bude okresný úrad, pozemkový a lesný odbor. Správny orgán bude výslovne oprávnený sám rozhodovať o všetkých predbežných otázkach, ktoré sa v konaní vyskytnú (ak o nich ešte nerozhodol príslušný orgán), najmä otázku platnosti nájomnej zmluvy v prípade duplicity nájmu tak, ako to napokon i dnes vyplýva zo správneho poriadku. Tým sa **odstráni najväčší nedostatok súčasnej praxe okresných úradov, a to prerušovania konaní s odkazom, aby o otázke určenia práva nájmu rozhodol súd**. Konanie musí byť dvojinštančné, aby boli zachované všetky procesné práva účastníkov konania, lehota na vydanie rozhodnutia by mala byť 30 dní. Vydávajúci podnik by mal preukazovať právny vzťah k pozemku, ktorý by mal byť vydaný do náhradného užívania, výpisom z evidencie pozemkov vedenej podľa § 14 zákona č. 504/2003. Minimálna výmera pozemku vydaného do náhradného užívania by sa zvýšila na 3000 m², čo korešponduje s minimálnou výmerou plochy pre poskytnutie podpory v poľnohospodárstve.

Z hľadiska objektivizácie a automatizácie hodnotenia bonity pozemkov na účely konania o vzniku rozhodnutia o náhradnom užívaní poľnohospodárskeho pozemku, je potrebná jednotná metodika Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR určená pre okresné úrady ako aj jednotný IT systém umožňujúci úradníkom jednoducho a objektívne porovnávať pôvodné a náhradné pozemky.

3. Nastavenie systému preukazovania právneho titulu k pôde

Podľa právnej úpravy EÚ patrí nárok na priame platby poľnohospodárovi, ktorý **vykonáva poľnohospodársku činnosť na poľnohospodárskej ploche** a spĺňa podmienku aktívneho poľnohospodára. Podmienky vyplývajúce z právnej úpravy EÚ sú priamo záväzné pre SR, pričom sú bližšie upravené v osobitnom právnom predpise (nariadenie vlády č. 342/2014 Z.z.).

Dotačná politika vychádza z princípu, že **poľnohospodár, ktorý vykonáva poľnohospodársku činnosť na poľnohospodárskej ploche, je oprávnený na užívanie tejto poľnohospodárskej plochy**. Výkon poľnohospodárskej činnosti na poľnohospodárskej pôde bez užívacieho práva poľnohospodára k tejto pôde predstavuje **neoprávnené užívanie poľnohospodárskej plochy, ktoré nemôže byť predmetom žiadnej podpory** (samo o sebe totiž predstavuje protiprávny stav).

Preto je v úvode tejto časti nutné zdôrazniť, že nastavenie systému preukazovania právneho titulu k pôde je dlhodobý proces, ktorý by v žiadnom prípade nemal viesť negatívne vplyvy na subjekty pôsobiace v poľnohospodárstve, napr. v podobe problémov s vyplácaním priamych platieb. Z toho dôvodu si akákoľvek zmena sledujúca tento cieľ vyžaduje obzvlášť pozorný a predvídavý prístup normotvorcu.

V dôsledku historických a spoločensko-právnych okolností je v podmienkach SR značná rozdrobenosť vlastníckych vzťahov tak pokiaľ ide o počet vlastníkov (spoluvlastníkov), ako aj počet parciel ako predmetov vlastníckeho (spoluvlastníckeho) práva.

Právo užívať vec je jednou zo základných zložiek vlastníctva. Výkon užívacieho práva môže vlastník preniesť na nájomcu. V podmienkach SR je prirodzeným javom to, že predmetom nájmu je to, čo vlastník vlastní, čiže jeho vlastnícky podiel na pozemku evidovanom v katastri nehnuteľností, bez ohľadu na veľkosť spoluvlastníckeho podielu (výlučný podiel, väčšinový podiel alebo menšinový podiel). V podmienkach SR teda platí, že **poľnohospodár má právny titul k určitej množine výlučných, väčšinových a menšinových podielov na pozemkoch evidovaných v katastri nehnuteľností**.

Čo si treba uvedomiť je, že v podmienkach SR právny titul k určitej množine výlučných, väčšinových a menšinových podielov na pozemkoch evidovaných v katastri nehnuteľností (bez ohľadu na veľkosť podielu) **sám o sebe nemusí znamenať aj existenciu užívacieho práva k týmto pozemkom katastra nehnuteľností**. Je to dané práve špecifickými historickými, spoločenskými a právnymi okolnosťami (rozdrobenosť pozemkov a vlastníctva, socialistické poľnohospodárstvo, transformácia družstiev, režim náhradných pozemkov a pod.).

V podmienkach SR existujú v zásade dva typy užívacieho práva k poľnohospodárskej pôde, a to i) **priame užívanie poľnohospodárskej pôdy „na mieste“**, t.j. v hraniciach pozemku katastra nehnuteľností, ku ktorému má poľnohospodár zároveň aj právny titul a ii) **užívanie poľnohospodárskej pôdy na náhradnej ploche, tzv. „náhradné užívanie“**, t.j. scelene za množinu výlučných, väčšinových a menšinových podielov na pozemkoch evidovaných v katastri nehnuteľností, ku ktorým má poľnohospodár právny titul a ktoré sa ale nachádzajú na rôznych miestach (aj) mimo užívanej plochy.

Právne tituly k poľnohospodárskemu pozemku je potrebné zredukovať a zjednodušiť tak, aby bol ich systém jasný a prehľadný. Za právny titul k poľnohospodárskemu pozemku sa bude považovať len:

- vlastnícke právo,
- nájom (odplatné prenechanie výkonu užívacieho práva od vlastníka či inej oprávnenej osoby),

- podnájom (odplatné prenechanie výkonu užívacieho práva od osoby, ktorej toto právo prenechal vlastník či iná oprávnená osoba),
- výpožička (bezodplatné prenechanie výkonu užívacieho práva od vlastníka či inej oprávnenej osoby),
- zákonný nájom,
- zmluva o usporiadaní užívania (náhradné užívanie),
- rozhodnutie o usporiadaní užívania (náhradné užívanie).

Základom právnej úpravy je východisko, že **užívanie poľnohospodárskej pôdy bez právneho titulu je neoprávnené užívanie**. Vzhľadom na historické, spoločenské a právne pomery SR, dôsledkom ktorých je rozdrobenosť vlastníctva a takmer **30-ročná prax vytvárania právnych titulov podľa vlastníka (t.j. na spoluvlastnícke podiely vlastníka, bez ohľadu na ich veľkosť)** a nie na pozemok ako predmet evidencie katastra nehnuteľností, je potrebné aj naďalej rešpektovať tento faktický stav, minimálne v tých katastrálnych územiach, kde sa doposiaľ neuskutočnili pozemkové úpravy. Preto je nevyhnutné, popri klasických právnych inštitútoch, ako je vlastníctvo, nájom, podnájom (máme na mysli klasický podnájom za odplatu) a výpožička naďalej **ponechať inštitút zákonného nájmu a inštitút náhradného užívania (v súčasnosti označovaný ako podnájom podľa §12a, §12b a §12c zákona č. 504/2003)**.

Zákonný nájom po novom navrhujeme len jeden, s rovnakými pravidlami, zjednotenými pre všetky typy doterajších zákonných nájmov (§22 ods. 2 zákona č. 229/1991, §12 ods. 2, §12 ods. 4, §13 ods. 3 zákona č. 504/2003 Z.z.). Nový zákonný nájom sa definuje odkazom na všetky doterajšie typy zákonného nájmu, čím dôjde k jeho zjednoteniu a redukcii počtu a druhov právnych titulov. **Nový zákonný nájom bude naďalej slúžiť aj na zabezpečenie právneho titulu užívateľa pre prípad, ak užívateľ nemá s vlastníkom nájomnú zmluvu alebo iný právny titul a pre prípad, ak má nájomná zmluva skončiť, pričom vlastník je preukázateľne neaktívny alebo nezastihnuteľný** (k tomu viac aj v bode 1 vyššie). S cieľom zabezpečiť vyvážené postavenie medzi vlastníkom a užívateľom je potrebné precízne nastaviť pravidlá pre doručovanie návrhu nájomnej zmluvy a vznik zákonného nájmu. Zákonný nájomný vzťah vznikne zásadne na dobu neurčitú, s možnosťou výpovede k 1.11. s výpovednou lehotou 1 rok, za nájomné v obvyklej výške. Takto nastavené podmienky predstavujú minimálny zásah do práv vlastníka, pri ktorom je zároveň zabezpečená možnosť efektívne hospodáriť, vrátane plnenia zákonných povinností (napr. plán hnojenia a pod.)

Vzhľadom na prax vytvárania právnych titulov podľa vlastníka (t.j. na spoluvlastnícke podiely vlastníka, bez ohľadu na ich veľkosť) a praktický význam existujúceho právneho titulu § 12a (podnájomná zmluva) je potrebné zachovať tento inštitút. Odporúčame však v praxi mätúci pojem „podnájom“ nahradiť označením, ktoré viac zodpovedá povahe a obsahu tohto inštitútu, a to napr. „náhradné užívanie“ alebo „usporiadanie užívania“. Navrhujeme, aby bola zachovaná pre doterajšieho užívateľa a nového užívateľa (či už to je vlastník alebo jeho nájomca) **možnosť uzatvoriť dohodu o usporiadaní užívania (o náhradnom užívaní)** v prípade, ak pozemky vlastníka (alebo jeho nájomcu, ktorého možno naďalej označovať ako „budúci obhospodarovateľ“) nie sú prístupné, alebo nie sú racionálne samostatne obrábateľné, alebo len preto, že ide o vlastníctvo či nájom spoluvlastníckych podielov (v rôznej veľkosti). V prípade, **ak nedôjde k dohode, je potrebné ponechať v kompetencii okresného úradu vydanie rozhodnutia o usporiadaní užívania (o náhradnom užívaní)**.

Možnosť usporiadania užívania dohodou (nie rozhodnutím) však nie je vylúčená ani z akéhokoľvek iného dôvodu (napr. z dôvodu efektivity a racionality hospodárenia, z dôvodu špecifických prírodných podmienok a pod.).

Pri súčasnej vysokej rozdrobenosti pôdy v SR možno súčasnú povinnosť užívateľov poľnohospodárskych pozemkov znášať rovnakým dielom ako vlastník pozemku resp. ako doterajší prenajímateľ náklady spojené s vyčlenením podnájomného pozemku v teréne a vyhotovením rozdeľovacieho plánu na účely podnájomnej zmluvy uzatvorenej na žiadosť vlastníka (doterajšieho prenajímateľa) podľa § 12a zákona č. 504/2003 označiť za neprimeranú a značne zaťažujúcu. Proces vydávania podnájomných (náhradných) pozemkov je v prospech vlastníka, nakoľko mu dáva možnosť užívať aj spoluvlastnícke podiely a neprístupné parcely. Takúto výhodu nemajú vlastníci nepoľnohospodárskej pôdy ani iných nehnuteľností, ktorí si vysporiadanie užívacích práv spoluvlastníkov aj prístup k nehnuteľnostiam musia zabezpečiť samostatne. Preto navrhujeme vyčleňovanie náhradných pozemkov za podmienky, že náklady spojené s ich vyčlenením bude znášať v plnom rozsahu vlastník (doterajší prenajímateľ) neprístupného pozemku či pozemku, ktorý nie je možné racionálne užívať.

Rozdielne od súčasnej právnej úpravy navrhujeme umožniť využívať inštitút usporiadania užívania (náhradného užívania) aj v obvodoch, kde boli schválené projekty pozemkových úprav. V praxi aj v takýchto obvodoch majú užívatelia právne tituly k pozemkom, ktoré netvoría súvislé celky, ale práve naopak nachádzajú sa nesúvisle na rôznych miestach, častokrát vo výmerách a rozložení, ktoré nie je možné efektívne obhospodarovať.

V obvodoch, kde boli schválené projekty pozemkových úprav, navrhujeme, pokiaľ ide o podielové spoluvlastníctvo, postupovať v súlade s § 139 ods. 2 OZ.

Právnu úpravu konania o vzniku rozhodnutia o usporiadaní užívania (o náhradnom užívaní), nakoľko ide typicky o verejnoprávnu úpravu, navrhujeme vyňať zo zákona č. 504/2003 Z.z., ktorý je typicky súkromnoprávnym predpisom (*lex specialis* k občianskeho zákonníku) a buď ju spracovať v samostatnom predpise ako *lex specialis* k správnomu poriadku, alebo ju doplniť do zákona č. 330/1991 Zb., kam systematicky patrí. Konanie je potrebné zjednodušiť a zrýchliť, čo možno dosiahnuť najmä tým, že správny orgán bude sám rozhodovať o všetkých predbežných otázkach, ktoré sa v konaní vyskytnú (ak o nich ešte nerozhodol príslušný orgán), najmä otázku platnosti nájomnej zmluvy v prípade duplicity nájmu.

Dohoda o usporiadaní vlastníctva (náhradnom užívaní) má sledovať cieľ efektívneho hospodárenia. Spočívať má na princípe primeranosti výmery a bonity. Predmetom dohody môžu byť iba pozemky, ku ktorým majú poľnohospodári právny titul (bez ohľadu na to, aký druh) a na dobu trvania tohto titulu. Súhlas vlastníka pozemku sa nevyžaduje. Dohody o usporiadaní vlastníctva (náhradnom užívaní) bude evidovať okresný úrad tak, ako doteraz podnájomné zmluvy podľa §12a. Evidencia bude zverejnená prostredníctvom internetu spôsobom, ktorý umožní vlastníčkovi jednoducho a transparentne zistiť skutočný právny stav. Týmto sa nahradí súčasná povinnosť informovať vlastníka o vzniku podnájmu podľa §12a. Zároveň je možné účinnosť zmluvy o usporiadaní užívania (náhradné užívanie) podmieniť ich doručením okresnému úradu. Súčasťou dohody musí byť grafické vymedzenie náhradného užívania resp. usporiadania vlastníctva (pokiaľ nejde o presné vymedzenie C-KN parcelami alebo dielmi pôdnych blokov vedených v registri LPIS) tak, aby z neho bolo jednoznačné umiestnenie v teréne a aby ho bolo možné preniesť do registra užívacích vzťahov, resp. do katastra nehnuteľností alebo informačného systému PPA.

Rovnakým postupom, t.j. dohodou resp. rozhodnutím o usporiadaní užívania (náhradnom užívaní) treba riešiť aj historické vzťahy medzi obhospodarovateľmi, ktoré boli v minulosti založené na podklade náhradného užívania, ale doposiaľ neboli legalizované postupom podľa § 12a zákona. Za účelom

efektívneho riešenia týchto vzťahov, ale aj na účely riadneho vedenia evidencie pozemkov navrhujeme definovať pojem hospodársky obvod podniku.

Z dlhodobého hľadiska navrhujeme **zriadenie registra užívacích vzťahov**, ktorý by na podklade údajov z evidencie pozemkov poľnohospodárskych podnikov v zmysle § 14 zákona č. 504/2003 evidoval v grafickej i popisnej podobe plochy, ktoré je daný subjekt oprávnený užívať, t.j. ku ktorým má právo užívania (právny titul na užívanie). Zápis v registri by znamenal **právnú domnienku existencie užívacieho práva** a bol by podkladom pre všetky administratívne konania o poskytnutie podpôr v poľnohospodárstve. Zmeny v registri by sa uskutočňovali na podklade návrhov doterajšieho a nového držiteľa užívacieho práva, vždy k 1.11. Prípadná duplicita návrhov na zápis užívacieho práva ku konkrétnej ploche (spornosť užívacieho práva) by znamenala, že k danej ploche nie je preukázané užívacie právo žiadneho subjektu a takáto plocha by sa vyhodnocovala ako plocha nespôsobilá na poskytnutie podpôr v poľnohospodárstve. Riešenie spornosti užívacieho práva by bolo možné prioritne dohodou dotknutých subjektov alebo rozhodnutím príslušného orgánu (súd alebo okresný úrad, pozemkový a lesný odbor). Príslušným orgánom na vedenie registra užívacích vzťahov by mal byť okresný úrad, pozemkový a lesný odbor. Zriadenie registra užívacích vzťahov by výrazne prispelo k transparentnosti poskytovania dotácií a k eliminácii prípadov neoprávneného poskytnutia dotácie. Zároveň by prispelo k zrýchleniu a zjednodušeniu administratívnych konaní o poskytnutie podpôr v poľnohospodárstve tým, že by sa kontrola podmienok poskytnutia dotácií pokiaľ ide o preukázanie právneho titulu obmedzila na jednoduché zistenie súladu deklarovaných plôch s údajmi registra užívacích vzťahov, namiesto súčasného zdĺhavého a administratívne náročného posudzovania podkladov z evidencie pozemkov, príp. súdnych sporov o tom, kto má užívacie právo k deklarovaným plochám. Zriadenie registra užívacích vzťahov samozrejme vyžaduje, aby príslušné orgány disponovali patričným softvérovým vybavením, kompatibilným s bežne dostupnými softvérovými riešeniami pre evidenciu pozemkov a primeranými materiálnymi a personálnymi kapacitami.

Vzhľadom k tomu, že v podmienkach SR má bežný poľnohospodár rádovo stovky až tisíce právnych titulov (a to spravidla vo všetkých ich početných typoch), nemá značná časť poľnohospodárov (špeciálne tzv. malí farmári), napriek evidenčnej povinnosti, v súlade právne tituly k pozemkom katastra nehnuteľností s užívacími vzťahmi k pôde podľa registra LPIS. Príčiny tohto stavu netkvú iba v tom, že by si poľnohospodári riadne neplnili svoje evidenčné povinnosti, ale najmä v tom, že súčasná legislatíva neposkytuje dostatočné nástroje na usporiadanie užívacích vzťahov. Príčinou sú slovenské špecifiká ako neznámi vlastníci, nekontaktní vlastníci, vlastníci s neaktuálnymi údajmi v katastri nehnuteľností, „neprededení“ vlastníci, nejasný režim rôznych zákonných nájmov, duplicitné vlastníctvo a podobne. Zavedenie registra užívacích vzťahov je nesporne opodstatnené a potrebné, avšak ešte pred jeho zavedením je nevyhnutné upraviť (reformovať) legislatívu tak, aby umožňovala efektívne usporiadanie užívacích vzťahov k poľnohospodárskej pôde, poskytnúť dostatočný čas poľnohospodárom na realizáciu usporiadania užívacích vzťahov, zvýšiť odbornosť a efektívnosť okresných úradov pozemkových a lesných odborov, aby pri usporiadaní vzťahov náležite asistovali, posilniť ich kompetencie pri usporadúvaní užívacích vzťahov a skvalitniť procesnú úpravu pre konania vedené na okresných úradoch pozemkových a lesných odboroch. Návod, čo všetko treba urobiť preto, aby nový register užívacích vzťahov bol celospoločensky prínosným nástrojom prehľadnej evidencie usporiadaných užívacích vzťahov, poskytuje tento materiál. **Zavedenie registra užívacích vzťahov teda vyžaduje primeraný čas a adekvátne materiálne, technické i personálne vybavenie príslušného správneho orgánu, povereného jeho vedením. Dôsledky jeho predčasného zavedenia by totiž pocítili samotní poľnohospodári** v podobe nemožnosti preukázania splnenia podmienok pre poskytnutie podpory v poľnohospodárstve resp. v podobe nevyhnutnosti ukončenia obhospodarovania určitých

plôch poľnohospodárskych pozemkov, čo by samo o sebe viedlo k úpadku poľnohospodárskej výroby a vidieka.

Pokiaľ ide o uvedenie registra užívacích vzťahov do praxe, preto navrhujeme, aby bol zavedený v „pilotnom“ režime len vo vybraných oblastiach (napr. v katastrálnych územiach po pozemkových úpravách), za účelom otestovania jeho funkcionality a vyhodnotenia používania tak zo strany správnych orgánov, ako aj poľnohospodárov. **Jeho následné rozšírenie na zvyšnú časť územia SR je potrebné nutne podmieniť elimináciou značne neprimeraných či neúnosných negatívnych vplyvov na užívateľov poľnohospodárskych pozemkov**, napr. v podobe ďalšej administratívnej a časovej zaťaženia.

V súvislosti s navrhovaným zavedením registra užívacích vzťahov je treba dodať, že nejde o jediný prostriedok k zvýšeniu transparentnosti poskytovania dotácií a k eliminácii prípadov neoprávneného poskytnutia dotácií, či v praxi častých prípadov zjavne nedôvodných prekryvov žiadostí o dotácie s cieľom poškodiť druhú stranu, či získať takýmto nátlakom neoprávnenú výhodu a s dôsledkom, že oprávnenému žiadateľovi je dočasne pozastavené poskytnutie podpory resp. je mu podpora poskytnutá oneskorene. Je preto zrejmé, že okrem pozemkovej legislatívy, ktorej sa komplexne venuje tento dokument, je potrebné upraviť aj iné, úzko súvisiace oblasti právnej úpravy, ktoré sa bezprostredne dotýkajú poľnohospodárskej výroby, najmä dotačnú legislatívu. Táto téma však presahuje rámec tohto dokumentu a vzhľadom na jej rozsah a zložitosť vyžaduje spracovanie do samostatného materiálu.

Osobitnú pozornosť treba venovať **mechanizmom na zabezpečenie právnych titulov k poľnohospodárskej pôde vo vzťahu k minoritným, neaktívnym a nezastihnutelným vlastníkom s dôrazom na maximálne zabezpečenie práv vlastníka.**

V praxi sú časté prípady, že vlastník má v katastri nehnuteľností neaktuálnu adresu, v dôsledku čoho sa doručovaná zásielka vráti z dôvodu „adresát neznámy“. Spoliehať sa na vlastníka, že v prípade zmeny trvalého pobytu, ktorú hlási matrike (v dôsledku čoho štát vie o zmene trvalého pobytu), si zmení aj údaje v katastri nehnuteľností sa asi nedá. Je pritom prirodzené, že ak vlastník nahlási zmenu trvalého pobytu matrike (t.j. štátu), mohol by legitímne očakávať, že by sa táto zmena mala prejaviť aj v ostatných evidenciách vedených štátom, t.j. aj v katastri nehnuteľností. Pre odstránenie problémov s nedoručiteľnými návrhmi nájomných zmlúv je potrebné **„prepojiť“ databázu Registra obyvateľov a databázou katastra nehnuteľností tak, aby v katastri nehnuteľností bola vždy aktuálna adresa vlastníka.** Týmto sa zároveň posilní postavenie vlastníka v tom zmysle, že prípady nedoručiteľných zásielok sa budú v praxi vyskytovať menej často.

V praxi sa vyskytujú časté prípady, kedy je návrh nájomnej zmluvy vrátený odosielateľovi z dôvodu, že adresát si zásielku „neprevzal v odbernej lehote“. Zásielka teda bola doručovaná na adresu uvedenú v katastri nehnuteľností, na ktorej sa aj zdržuje, pričom vlastník má v schránke „žltý lístok“ z pošty, ale zásielku si neprevzal. Otázka je, či vznikol alebo nevznikol v takomto prípade zákonný nájom? Vychádzajúc zo súdnej judikatúry platí, že jednostranný adresovaný právny úkon (ktorým je aj návrh nájomnej zmluvy) sa považuje za doručený, ak sa dostal do dispozičnej sféry adresáta, čiže aj v prípade, ak si adresát zásielku neprevzal v odbernej lehote platí, že je návrh doručený. Na odstránenie výkladových a aplikačných problémov odporúčame doplniť, podobne ako je to v Civilnom sporovom poriadku (§111 – 114), že **návrh nájomnej zmluvy sa doručuje do vlastných rúk (na doručenkú) na adresu uvedenú v katastri nehnuteľností, pričom ak nemožno doručiť písomnosť na túto adresu, písomnosť sa považuje dňom vrátenia nedoručenej zásielky za doručenú, s výnimkou, že adresát sa**

z ospravedlniteľného dôvodu na adrese nezdržoval (napr. hospitalizácia a podobne). Zavedením povinnosti doručovať doporučene sa proces sprehľadní a stransparentní, nakoľko budú k dispozícii jednoznačné dôkazy o tom, kedy bola zásielka doručená resp. kedy bola vrátená ako nedoručená. Potrebným predpokladom je to, že kataster nehnuteľností bude evidovať aktuálne údaje o trvalom pobyte (prepojenie na Register obyvateľov ako je uvedené vyššie).

Pre posilnenie postavenia vlastníka navrhujeme, aby poľnohospodár, ak došlo k vzniku zákonného nájmu (došlo k naplneniu zákonom definovaných predpokladov), **mal povinnosť informovať vlastníka o vzniku zákonného nájomného vzťahu**. Vlastník sa tak dozvie, že mu vznikol nájom zo zákona, s možnosťou výpovede k 1.11. s výpovednou lehotou 1 rok s nárokom na nájomné vo výške obvyklej. Vlastník tak dostáva akúsi „druhú šancu“ na to, aby sa rozhodol pre zmluvný nájom či iné riešenie (vydanie pozemku a pod.). Požiadavka minimálnej doby nájmu päť rokov by mala rovnako ako pre zmluvný nájom platiť i pre zákonný nájom.

V prípade, ak vlastník po doručení návrhu nájomnej zmluvy, v lehote dvoch mesiacov od jej doručenia, uzatvorí nájomnú zmluvu s iným subjektom ako je užívateľ, ktorý mu doručil návrh nájomnej zmluvy, je pre vylúčenie vzniku zákonného nájomného vzťahu potrebné, aby v rovnakej lehote **vlastník oznámil alebo nájomca preukázal užívateľovi uzavretie novej nájomnej zmluvy**. Odovzdanie pozemku do užívania nového nájomcu sa uskutoční po zbere úrody. Tým sa eliminujú v praxi sa vyskytujúce nežiaduce javy antedatovania nájomných zmlúv s cieľom vylúčiť vznik zákonného nájomného vzťahu. Je pritom prirodzené, že ak by takáto antedatovaná nájomná zmluva skutočne v čase jej údajného uzavretia skutočne existovala, nájomca by sa dožadoval od užívateľa vydania prenajatých pozemkov do užívania.

Zákonný nájomný vzťah by mal riešiť aj vzťahy medzi podnikom, ktorý vydal pozemky do podnájmu podľa §12a, §12b a §12c zákona č. 504/2003 na jednej strane a vlastníkom pozemkov, na ktorých boli vydané pozemky do podnájmu podľa §12a, §12b a §12c na strane druhej. Právny vzťah k pozemkom, na ktorých sú vydané pozemky do podnájmu podľa §12a, §12b a §12c, totiž musí udržiavať v platnosti vydávajúci podnik. **Preto rovnaký dôsledok (vznik zákonného nájmu) by mal platiť aj v prípade, ak ide o návrh nájomnej zmluvy na pozemky, ktoré podnik (odosielateľ návrhu) vydal do podnájmu podľa §12a, §12b a §12c resp. podľa nášho návrhu, ktoré vydal v rámci usporiadania užívania (náhradného užívania).**

4. Riešenie rozdrobenosti vlastníctva pôdy

Stav vlastníctva poľnohospodárskych pozemkov v Slovenskej republike je vzhľadom na historický a politický vývoj v krajine mimoriadne špecifický a ťažko porovnateľný s inými krajinami Európskej únie. Je všeobecne známe, že vlastníctvo poľnohospodárskej pôdy v Slovenskej republike je mimoriadne rozdrobené. Poľnohospodárske pozemky sú tvorené veľkým počtom parciel (s nízkou priemernou výmerou na úrovni 0,5 ha), ktoré sú v drvivej väčšine v spoluvlastníctve väčšieho počtu spoluvlastníkov (priemerný počet spoluvlastníkov je 12).

Na riešenie rozdrobenosti vlastníctva pôdy vo vzťahu k potrebe zabezpečenia platného právneho titulu na užívanie pôdy sú v našom právnom poriadku zavedené **viaceré špecifické právne inštitúty, ako napr. uzatváranie nájomných zmlúv na spoluvlastnícke podiely vlastníka, inštitút náhradného užívania či inštitút zákonných nájomov**.

Z dlhodobého hľadiska je potrebné eliminovať rozdrobenosť vlastníctva pôdy, pričom pozitívny efekt riešenia rozdrobenosti vlastníctva pôdy sa prejaví nielen v efektívnej realizácii vlastníckych oprávnení vlastníka a výkonu poľnohospodárskej činnosti nájomcov poľnohospodárskych pozemkov, ale aj v iných oblastiach spoločenského života, ako je krajinotvorba, územné plánovanie, doprava, ochrana životného prostredia a podobne.

Inštitút **pozemkových úprav** je všeobecne považovaný za hlavný prostriedok riešenia rozdrobenosti vlastníctva pôdy, s čím možno len súhlasiť. Treba poukázať na to, že podľa § 1 ods. 2 zákona č. 330/1991 pozemkové úpravy zahŕňajú zistenie a nové usporiadanie vlastníckych a užívacích pomerov ako aj súvisiacich iných vecných práv v obvode pozemkových úprav a nové rozdelenie pozemkov (scelenie, oddelenie alebo iné úpravy pozemkov) a technické, biologické, ekologické, ekonomické a právne opatrenia súvisiace s novým usporiadaním právnych pomerov. Pozemkové úpravy **nemôžu slúžiť na nové prerozdelenie užívacích pomerov vstupom celkom nových užívateľov namiesto pôvodných užívateľov.**

Pokiaľ ide o súčasnú úpravu § 14 zákona č. 330/1991, riešenie na zabezpečenie kontinuity nájomných vzťahov po pozemkových úpravách zavedením prednostného práva reagovalo (v roku 2013) na v tom čase rozmáhajúci sa nežiaduci stav špekulatívneho narušania stability užívania a podnikania vstupom celkom nových subjektov do katastrálnych území, kde prebiehali pozemkové úpravy. Vnímame, že prednostné právo na uzavretie nájomnej zmluvy môže byť chápané ako neprimeraný zásah do práva vlastníka. Na druhej strane sa však domnievame, že absolútny zánik nájomných vzťahov poľnohospodárov k pôvodným pozemkom dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o schválení vykonania projektu pozemkových úprav alebo neskorším dňom uvedeným v tomto rozhodnutí predstavuje **neprimeraný a neodôvodnený zásah do existujúcich zmluvných vzťahov medzi vlastníkom a poľnohospodárom.** Strany vstupujúce do nájomného vzťahu očakávajú, že k dôjde k jeho naplneniu. Poľnohospodári spravidla uzatvárajú nájomné zmluvy v pravidelných cykloch (zväčša v päťročných alebo desaťročných), podľa čoho plánujú výrobný proces, investície a ich návratnosť. Vlastníci naopak očakávajú pravidelný príjem z nájomného a starostlivosť o pôdu. Podľa aktuálneho návrhu novely zákona č. 330/1991 sa môže stať, že k začatiu konania o pozemkových úpravách môže prísť napr. v druhom roku desaťročného cyklu a k zániku nájomov v jeho treťom roku. To môže mať zásadné negatívne dôsledky na životnosť a ekonomickú stabilitu poľnohospodárskeho podniku, zamestnanosť v obci a v neposlednom rade na starostlivosť o pôdu.

Riešenie týchto problémov vidíme v tom, že **nájomné vzťahy by schválením projektu pozemkových úprav nezanikali, ale nájomný vzťah vlastník – nájomca, založený pred schválením projektu pozemkových úprav, by trval za dohodnutých podmienok aj po schválení projektu pozemkových úprav k pozemkom tohto vlastníka v novom stave.** Schválením projektu pozemkových úprav by sa zo zákona menil predmet nájmu z doterajších pozemkov tohto vlastníka na pozemky v novom stave a to bez potreby uzatvorenia novej zmluvy alebo dodatku. Navrhovaným riešením nedochádza k zásahu do práv vlastníka – doba nájmu aj ostatné podmienky nájmu zostávajú zachované. Ak sa napr. vlastník zaviazal prenajať pozemok na päť rokov a po troch rokoch nastane schválenie vykonania projektu pozemkových úprav, je spravodlivé, aby svoje pozemky v novom stave naďalej prenajímal za rovnakých podmienok aj na zvyšné dva roky, podľa pôvodne dohodnutej doby nájmu a ostatných dohodnutých podmienok. Zároveň to nevylučuje možnosť iných osôb ako potencionálnych nových nájomcov uchádzať sa o nájom daných pozemkov po uplynutí doby nájmu, či možnosť vlastníka po uplynutí doby nájmu prenajať pozemky inému nájomcovi alebo prevziať ich do vlastného užívania. Výber nájomcu a konkurenčný boj medzi poľnohospodármi sa má diať v podmienkach voľnej súťaže a slobodného trhu a nemá byť riadený direktívne.

Okrem pozemkových úprav existuje celý rad ďalších nástrojov, ako znížiť rozdrobenosť vlastníctva poľnohospodárskej pôdy. Za efektívne nástroje na zníženie rozdrobenosti pôdy považujeme:

- zvýšenie minimálnej výmery poľnohospodárskeho pozemku alebo výmery pripadajúcej na spoluvlastnícky podiel na pozemku v rámci opatrení proti drobeniu pozemkov zo súčasných 2000 m² na výmeru 3000 m² (§ 21 až 24 zákona č. 180/1995). V tejto súvislosti je potrebné zmeniť právnu úpravu v tom zmysle, že pohľadávky z vysporiadania dedičstva, pri ktorom sa uplatňujú opatrenia proti drobeniu pozemkov, prechádzajú na dedičov a nepodliehajú premlčaniu (§ 23 ods. 6 zákona č. 180/1995).
- predaj minoritných spoluvlastníckych podielov nezistených vlastníkov na poľnohospodárskych pozemkoch v správe a nakladaní Slovenského pozemkového fondu (maximálne do výmery 3000 m² pripadajúcej na daný minoritný podiel) za cenu určenú znaleckým posudkom podľa BPEJ záujemcom v nasledovnom poradí: 1. spoluvlastníkom, 2. nájomcovi pozemku, 3. poľnohospodárovi pôsobiacemu v obci, v katastri ktorej sa pozemok nachádza. Výťažok z predaja by fond deponoval na osobitnom účte pre prípad, ak by oprávnená osoba (známy vlastník) preukázala právny nárok. V prípade nesúhlasu oprávnenej osoby s výškou výťažku z predaja bude mať zachované právo namietať výšku žalobou na súde, avšak bez toho, aby tým bola dotknutá platnosť prevodu. Výťažok z predaja by sa každoročne upravoval o mieru inflácie. Predaju by predchádzalo prechodné obdobie umožňujúce efektívnu identifikáciu nezistených vlastníkov, ktorí (resp. ich právni nástupcovia) by tak mali možnosť v zjednodušenej procesnom režime usporiadať si svoje vlastnícke právo.
- prepojením databázy Registra obyvateľov s katastrom nehnuteľností tak, aby v katastri nehnuteľností bola vždy aktuálne údaje o mene, priezvisku a adrese bydliska vlastníka. Častým javom je totiž to, že rovnaká osoba je evidovaná ako vlastník viacerých spoluvlastníckych podielov nadobudnutých postupne (napr. viacerými dedičskými konaniami), pričom však má uvedené rôzne adresy bydliska alebo rôzne priezvisko (napr. za slobodna a za vydata), aj keď ide o tú istú osobu. Neaktuálnosť údajov je prekážkou zlúčenia viacerých podielov vlastníka do jedného.
- zavedenie osobitného zjednodušeného súdneho konania o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva k poľnohospodárskemu pozemku v rámci zákona č. 161/2015 Z.z. Civilného mimosporového poriadku
- zriadenie zákonného predkupného práva nájomcu poľnohospodárskych pozemkov k predmetu nájmu.

5. Zlepšenie kvality pozemkovej právnej úpravy

Jedným z hlavných cieľov nasledujúcich legislatívnych návrhov by malo byť taktiež zlepšenie kvality pozemkových právnych predpisov, najmä z hľadiska ich jazyka, obsahu, systematiky, ale aj primeranosti, funkčnosti a ich schopnosti reflektovať na súčasné potreby spoločnosti.

Úmyslom normotvorcu by malo byť dosiahnutie takej právnej úpravy, v ktorej sa účastníci právnych vzťahov k poľnohospodárskym pozemkom dokážu jednoducho orientovať a rozumieť jej normatívnemu obsahu. To môže v konečnom dôsledku prispieť k zamedzeniu zbytočných sporov, ale aj čoraz častejších legislatívnych iniciatív, ktoré spočívajú v nepochopení platnej právnej úpravy. Za týmto účelom je nutné dbať na dodržiavanie obligatórnych požiadaviek kladených na právny predpis právnym poriadkom Slovenskej republiky.

Osobitný zákon ustanovuje, že cieľom tvorby právnych predpisov je taký právny predpis, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky. Z hľadiska vyváženosti právneho poriadku sa pritom kladie dôraz na zosúladenie všetkých jeho súčastí tak, aby dosahovanie cieľov sledovaných jedným právnym predpisom nebránilo alebo nesťažovalo dosahovanie cieľov sledovaných iným právnym predpisom, pričom je zároveň nutné dbať na to, aby právny predpis nižšej právnej sily bol v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily.

Právny poriadok Slovenskej republiky taktiež vyžaduje, aby bol právny predpis terminologicky správny, presný, všeobecne zrozumiteľný a jednotný. Jeho súčasťou je aj legislatívny imperatív požadujúci stručnosť, vnútornú bezrozpornosť právneho predpisu ako aj systematickú a obsahovo vzájomnú previazanosť jeho ustanovení, ktoré musia mať normatívny obsah. Práva a povinnosti musia byť právnym predpisom ustanovené tak, aby dotvárali alebo rozvíjali sústavu práv a povinností v súlade s ich doterajšou štruktúrou v právnom poriadku a nestali sa vzájomne protirečivými.

Žiaľ, musíme konštatovať, že súčasné pozemkové právo na Slovensku uvedené zákonné požiadavky v mnohých prípadoch nespĺňa. Viaceré čiastkové novelizácie v uplynulých rokoch prispeli k nejednotnosti, nesúladu a zhoršenej orientácii v jednotlivých ustanoveniach právnych predpisov v tejto oblasti.

Obzvlášť citelne je tieto nedostatky právnej úpravy možné pozorovať v prípade právnych predpisov upravujúcich nájom poľnohospodárskych pozemkov. Ich súčasný stav si vyžaduje harmonizáciu pôvodných právnych predpisov (napr. ustanovení zákona č. 504/2003 Z. z.) a podzákonných právnych predpisov, akým je napr. nariadenie vlády SR č. 238/2010 Z. z. či vyhláška č. 172/2018 Z. z..

Niektoré podzákonné právne predpisy sa svojim obsahom v určitom rozsahu priečia zákazu, ktorý spočíva v neprípustnosti ukladať nimi povinnosti, meniť alebo dopĺňať právnu úpravu nad rámec zákona alebo upravovať vzťahy v zákone neupravené. Ako príklad možno uviesť vyhlášku č. 172/2018 Z. z. vo vzťahu k zákonu č. 504/2003 Z. z., kde dochádza k nesúladu Prílohy č. 3 cit. vyhlášky s § 1 ods. 2 písm. a) a ods. 3 cit. zákona ako aj nesúladu § 5 ods. 2 a 3 vyhlášky s § 1 ods. 3 zákona. Za zmienku stojí aj nariadenie vlády SR č. 238/2010 Z. z., najmä duplicita právnej úpravy, ktorá v prípade niektorých jeho ustanovení zbytočne vzniká, ale aj možné prekročenie splnomocňovacieho ustanovenia zákona, na základe ktorého bolo toto nariadenie vlády vydané.

Nemenej žiadúca je aj systematická a logická zmena štruktúry dotknutých právnych predpisov. Možno konštatovať, že zákonu č. 504/2003 Z. z. v určitom rozsahu chýba vnútorná bezrozpornosť, ako aj systematická a obsahová previazanosť niektorých jeho ustanovení. Príkladmo možno uviesť odlišne použitý odkaz v § 12 ods. 4 (odkaz na § 6) a v § 13 ods. 3 (odkaz na § 12 ods. 1) cit. zákona. Kým prezumpcia vzniku nájmu podľa § 12 ods. 4 predpokladá vznik nájomnej zmluvy na dobu neurčitú s výpovednou dobou 1 rok, zákonný nájom podľa § 13 ods. 3 predpokladá vznik nájomnej zmluvy na neurčitý čas s výpovednou dobou 5 rokov. Vzhľadom na to, že obe ustanovenia sú zaradené do 2. časti zákona, ktorej predmetom je nájom pozemkov na poľnohospodárske účely pri prevádzkovaní podniku, sa táto legislatívna disproporcja javí ako neopodstatnená.

Ukážkovým príkladom nevhodnej tvorby práva, ktorá preukazuje zhoršujúcu sa kvalitu pozemkových právnych predpisov je § 14 ods. 1 zákona č. 504/2003 Z. z.. Právne normy obsiahnuté v jednotlivých vetách tohto ustanovenia totiž spolu bezprostredne obsahovo nesúvisia. Kým

- prvá veta ustanovuje obligatórnu písomnú formu nájomnej zmluvy a právnych úkonov s ňou súvisiacich,
- druhá veta ustanovuje, že predmetom nájmu môže byť aj spoluvlastnícky podiel k pozemku,
- tretia veta upravuje právo nájomcu, ktorý má v nájme väčšinový spoluvlastnícky podiel, užívať pozemok,
- štvrtá veta upravuje rozsah práv nájomcu s nájmom na menšinový spoluvlastnícky podiel k pozemku.

Obdobných ustanovení, ktorých obsah nespĺňa základné požiadavky kladené na právny predpis, by bolo možné nájsť v súčasnom pozemkovom práve nepochybne viac.

B) Ďalšie úlohy v oblasti pozemkovej legislatívy

1. Nájomné vzťahy k poľnohospodárskym pozemkom štátu a nezistených vlastníkov v správe a nakladaní Slovenského pozemkového fondu

Osobitnú pozornosť je potrebné venovať riešeniu nájomných vzťahov k poľnohospodárskym pozemkom štátu a nezistených vlastníkov v správe a nakladaní Slovenského pozemkového fondu (ďalej aj „fond“).

Evidencia pozemkov, ktoré fond spravuje (pozemky vo vlastníctve SR) a s ktorými nakladá (pozemky neznámych vlastníkov) by mala byť **transparentná a verejná**. Správa fondu by mala byť povinne zapísaná v katastri nehnuteľností vo vzťahu ku všetkým pozemkom, ktoré fond spravuje (pozemky vo vlastníctve SR) a s ktorými nakladá (pozemky neznámych vlastníkov). V súčasnosti je v katastri zapísaná správa fondu iba pri časti pozemkov, ktoré spravuje a s ktorými nakladá. Čo fond v skutočnosti spravuje (resp. sa domnieva, že má spravovať) vedie iba v svojom internom systéme. Takýto stav spôsobuje nejednoznačnosť a neprehľadnosť, dokonca zoznam konkrétnych pozemkov v správe a nakladaní fondu nie je ani súčasťou nájomných zmlúv (nájomca teda jednoznačne nevie, aké konkrétne parcely má resp. nemá prenajaté od fondu). Preto je treba legislatívne **zabezpečiť povinnosť zápisu údajov o správe a nakladaní fondu do katastra nehnuteľností**

Predmetom nájmu v zmluvách o nájme poľnohospodárskych pozemkov má byť len poľnohospodársky pozemok a nie aj také pozemky, ktoré sa síce z hľadiska evidencie katastra (podľa druhu pozemku) javia ako poľnohospodárska pôda, avšak **podľa skutočného stavu nejde o poľnohospodársku pôdu (plochy mimo register LPIS)**. V súčasnosti fond uzatvára zmluvy podľa parciel registra „C“ bez ohľadu na to, či ide o pozemok evidovaný v LPIS. Poľnohospodár má tak prenajaté aj plochy mimo registra LPIS, ktoré nie sú poľnohospodársky užívatel'né, pričom za tieto pozemky platí nájomné i daň a podľa zmluvy má plniť i ďalšie povinnosti, akoby išlo o poľnohospodársku pôdu. Takýto stav je nespravodlivý, deformuje podnikateľské prostredie tým, že „čisté“ nájomné u jednotlivých nájomcov je tak ovplyvnené podielom neužívateľnej pôdy k užívateľnej pôde (ak napríklad je nájomné 100 EUR / ha prenajatej pôdy, pričom podiel neužívateľnej pôdy k užívateľnej je 20 ha zo 100 ha predmetu nájmu, nájomca reálne platí nájomné 125 EUR za hektár užívateľnej pôdy). Je potrebné legislatívne definovať, že predmetom nájmu v zmluvách o nájme poľnohospodárskych pozemkov bude len poľnohospodársky pozemok evidovaný v LPIS. Alternatívne riešenie, v prípade zachovania prenájmu celých „C“ parciel bez ohľadu na LPIS, je také, že je treba upraviť spôsob výpočtu nájomného tak, aby sa vypočítavalo iba za plochy, ktoré sú evidované v registri LPIS (teda plochy skutočnej poľnohospodárskej pôdy) a za plochy, ktoré sú pod hospodárskymi dvormi.

V súčasnosti fond uzatvára zmluvy na základe definovania hospodárskeho obvodu podniku cez parcely registra „C“. Problémom je, že z toho jednoznačne nevyplýva, ktoré konkrétne parcely v takto definovanom obvode sú v správe a nakladaní fondu. Tento problém možno vyriešiť tak, že **predmet nájmu bude definovaný zoznamom vlastníckych parciel** registra E a C tak, ako sú evidované v katastri nehnuteľností, to znamená tak, ich ako fond v súčasnosti eviduje v interných zostavách Z11 až Z15, prislúchajúcich ku konkrétnej nájomnej zmluve. Zároveň je nedostatočná súčasná prax fondu v prípade, že je súčasťou obvodu iba časť parcely registra „C“ (ak parcelou prechádza hranica obvodu dvoch podnikov). V takom prípade je v prílohe zmluvy uvedená iba výmera časti parcely. Z toho však nie je jednoznačné, o ktorú časť sa jedná. Riešením by bola zmena spôsobu uzatvárania zmlúv v prípade, ak fond prenájíma len časť parcely tak, že súčasťou zmluvy musí byť aj **grafické vymedzenie rozdelenia parcely**.

Nájomné za nájom poľnohospodárskej pôdy v správe a nakladaní fondu by malo byť definované z **objektívnej hodnoty poľnohospodárskej pôdy**, tvoriacej predmet nájmu a nie ako obvyklé nájomné podľa vyhlášky 172/2018 Z.z., ktoré nepredstavuje vhodnú referenčnú hodnotu pre určenie trhovej hodnoty nájomného, pretože nezávisí od hodnoty predmetu nájmu a rozhodujúcich faktorov, ovplyvňujúcich výšku nájomného, ako je produkčná schopnosť pôdy, výnosnosť a nákladovosť poľnohospodárskej výroby, doba nájmu a podobne. Je preto potrebné zabezpečiť, aby bola hodnota poľnohospodárskej pôdy vypočítaná na podklade všetkých relevantných vstupných údajov a aby bola aktualizovaná v prípade zmeny vstupných údajov. Údaj BPEJ je objektívnym ukazovateľom, zohľadňujúcim kvalitu a hodnotu produkčno-ekologického potenciálu poľnohospodárskej pôdy, preto je **vhodnou východnou referenčnou hodnotou pri stanovení všeobecnej (trhovej) hodnoty nájmu**. Je však treba zvážiť prípadné doplnenie vzorca pre výpočet hodnoty nájmu o ďalšie faktory, ktorými by sa hodnota BPEJ ďalej modifikovala (úroková miera, daňové zaťaženie, obdobie predpokladanej návratnosti investície v závislosti od ekonomických, polohových a fyzických faktorov) alebo o vhodnú formu aktualizácie údajov BPEJ.

Výšku nájomného potom navrhujeme stanoviť priamo zákonom, a to novelizáciou §10 zákona č. 504/2003 Z.z. a nariadenia vlády SR č. 238/2010 Z.z. tak, že ak ide o nájom pozemkov v správe a nakladaní fondu, je výška nájomného určená osobitným predpisom (nariadením vlády SR č. 238/2010 Z.z.), spolu s prechodným ustanovením o tom, že sa touto **úpravou spravujú všetky nájomné zmluvy uzavreté pred účinnosťou novely**. Týmto spôsobom sa tiež zníži administratívne zaťaženie fondu v súvislosti s prípravou dodatkov k existujúcim nájomným zmluvám, ktorých uzavretie by inak musel realizovať.

Údaje o prenájatých pozemkoch v správe a nakladaní fondu by mali byť prehľadné a jednoducho dostupné verejnosti. Prístup k informáciám o tom, kto a aké pozemky má prenájaté od fondu, je v súčasnosti možné získať nahliadnutím do centrálného registra zmlúv, avšak vzhľadom na súčasnú prax pri tvorbe zmlúv (zoznam „C“ parciel) je prakticky nemožná polohová identifikácia predmetu nájmu. Riešením je zverejnenie máp hospodárskych obvodov podnikov, ktoré sú predmetom zmlúv s fondom., napr. prostredníctvom GSAA alebo ZBGIS alebo ako geopriestorové dáta cez portál data.gov.sk. Zvýši sa tým kontrola verejnosti, ale aj prehľad poľnohospodárov, čo vlastne majú prenájaté.

2. Právna úprava evidencie pozemkov a evidencie nájomných zmlúv

Pokiaľ ide o právnu úpravu **vedenia evidencie pozemkov** podľa § 14 zákona č. 504/2003 a **evidencie nájomných zmlúv v katastri nehnuteľností** podľa § 1 zákona č. 162/1995, je z praktických dôvodov

potrebná zmena obsahových náležitostí zmlúv spôsobilých na zápis nájomného práva k pozemkom do katastra nehnuteľností tak, že **obsahom nájomnej zmluvy nebude rodné číslo ako jej náležitosť potrebná pre zápis nájmu do katastra nehnuteľností** (§ 42 ods. 2 zákona č. 162/1995). Pri zápise nájomných práv k pozemkom do katastra nehnuteľností nie je nevyhnutné požadovať rovnakú ochranu ako pri zápise vlastníckeho práva. Rodné číslo nie je verejne dostupný údaj, preto ho poľnohospodár môže získať len od vlastníka, ktorý ho mnohokrát nechce poskytnúť. Máme za to, že rodné číslo ako údaj citlivej povahy požívajúci osobitnú ochranu v zmysle GDPR nie je potrebný na účely zápisu nájomného práva k pozemkom, nakoľko pre identifikáciu osoby sú postačujúce osobné údaje v rozsahu meno, priezvisko, dátum narodenia a miesto trvalého pobytu, ktorých poskytnutie má menej invazívne účinky na súkromie jednotlivca.

Zároveň je potrebné **rozšírenie okruhu osôb, ktorým sa poskytujú údaje a služby katastra nehnuteľností s oslobodením od úhrady**. Navrhujeme rozšíriť okruh osôb, ktorým sa údaje a elektronické služby katastra podľa § 69 odsekov 9, 11 a 12 zákona č. 162/1995 Z. z. poskytujú s oslobodením od úhrady za ich poskytnutie, o osoby povinné viesť evidenciu podľa § 14 zákona č. 504/2003 v prípade, ak sa poskytovanie údajov a elektronických služieb vzťahuje na katastrálne územia, v ktorých tieto osoby vykonávajú poľnohospodársku činnosť. Riadne vedenie evidencie pozemkov, ktoré má poľnohospodár prenajaté, ktoré vlastní a ktoré obhospodaruje prispieva k usporiadaniu právnych a užívacích vzťahov k pôde, transparentnosti právnych titulov k pôde, jasným a prehľadným vzťahom k pôde (pre potreby PPA a okresných úradov, pozemkový a lesný odbor) a predchádzaniu možných nezrovnalostí či podvodov pri poskytovaní dotácií v poľnohospodárstve. Na to, aby poľnohospodár mohol efektívne viesť evidenciu, potrebuje mať k dispozícii vždy aktuálne údaje katastra, podobne ako napr. geodeti, exekútori alebo znalci. Tento prístup by mal byť bezodplatný, keďže plnenie evidenčnej povinnosti sleduje prevažne verejnoprávny záujem. V súčasnosti komplikovaný proces uzavretia zmluvy o poskytovaní údajov katastra s ÚGKK, ktorý je navyše spoplatnený, nie je efektívny, pretože neposkytuje údaje "on-line", ale údaje, ktoré sú aktuálne iba k okamihu ich poskytnutia, čo značí, že už na druhý deň nie sú aktuálne. Z tohto dôvodu nie je súčasný model pre poľnohospodárov efektívny a preto sa nevyužíva v takom potenciáli, ako je žiadúci (poľnohospodár by si musel "kupovať" údaje katastra takpovediac denne, čo však pochopiteľne nerobí a kupuje ich sporadicky, čo môže viesť k neaktuálnosti evidencie ním obhospodarovaných pozemkov). Oslobodenie poľnohospodárov od odplaty za poskytnutie údajov a služieb katastra tak má dopad na verejné financie len zanedbateľný.

3. Daň z nehnuteľnosti

Navrhujeme zjednotenie sadzby miestnej dane z nehnuteľnosti, ktorá je poľnohospodárskym pozemkom. Tým, že výška dane z nehnuteľnosti je individuálne určená všeobecne záväzným nariadením obce, dochádza často k extrémnym rozdielom v jej výške i medzi susednými obcami, v dôsledku čoho majú niektorí poľnohospodári zvýhodnené resp. znevýhodnené postavenie voči konkurenčným susedným podnikom. Takáto prax, ktorá má vplyv na výšku výrobných nákladov, má potom výrazne nepriaznivý vplyv na podnikateľské prostredie v poľnohospodárstve, konkurencieschopnosť a životnosť niektorých poľnohospodárskych podnikov. Zjednotenie sadzieb dane za poľnohospodársku pozemku na konkrétnej úrovni by zrovnoprávnilo všetky subjekty vlastniace poľnohospodársku pôdu a súčasne odstránilo rozdiely, ktoré zasahujú do hospodárskej súťaže v tejto oblasti.