

Vyjadrenie k návrhu zákona o registri užívacích vzťahov k poľnohospodárskym pozemkom

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (ďalej len „predkladateľ“) zverejnilo na právnom a informačnom portáli SLOV-LEX 25. februára 2021 predbežnú informáciu o pripravovanom návrhu zákona o registri užívacích vzťahov k poľnohospodárskym pozemkom.

Podľa zverejnenej informácie predkladateľ navrhuje, aby bol register založený na spracovaní troch substrátov: vecného, personálneho a právneho. Vecný substrát má zahŕňať pozemky s druhom poľnohospodárska pôda podľa údajov reg. C KN a reg. E KN, vrátane spoluvlastníckych podielov na týchto pozemkoch. Personálny substrát má zahŕňať vlastníkov/spoluvlastníkov a všetky osoby oprávnené užívacími titulmi tvoriacimi právny substrát. Právny substrát majú tvoriť tituly užívacích vzťahov k poľnohospodárskemu pozemku podľa platného právneho poriadku SR, pričom tieto tituly predkladateľ taxatívne vymenúva.

Predkladateľ zároveň v predbežnej informácii avizoval, že informačný systém registra užívacích vzťahov sa bude skladať z dvoch častí, a to písomnej a grafickej časti, pričom grafická časť by mala pozostávať z 3 vrstiev (t.j. z vrstvy katastra nehnuteľností, vrstvy dielov pôdných blokov podľa údajov v LPIS (aplikácie gsaa.sk) a vrstvy užívaných plôch založených na užívacích právach k pozemkom odvodených od vlastníkov aj od užívateľov).

SPPK uplatnila v tomto prípravnom štádiu legislatívneho procesu nasledovné stanovisko.

SPPK pokladá za potrebné uviesť, že výpočet právnych titulov musí byť úplný, teda musia byť uvedené všetky právne tituly, ako vyplývajú z predpisov hmotného práva. V predbežnej informácii však niektoré platné právne tituly absentujú, ako napr. zákonný nájom podľa § 12 ods. 4 zákona č. 504/2003 Z.z., zákonný nájom podľa § 13 ods. 3 zákona č. 504/2003 Z.z. alebo nájom podľa § 12 ods. 2 zákona č. 504/2003 Z.z.

SPPK ďalej upozorňuje na potrebu terminologickej jednoty názvov právnych titulov v pripravovanom predpise s ich označením v hmotnoprávných predpisoch. Pojem „subpodnájomná zmluva“ právny poriadok SR nepozná. Podľa predbežnej informácie má predkladateľ pod týmto pojmom na mysli podnájomnú zmluvu podľa §12a ods. 2 zákona č. 504/2003 Z.z., v praxi niekedy označovanú ako dohodu o náhradnom užívaní alebo dohodu o usporiadaní užívania. Použitie pojmov, ktoré hmotné právo nepozná, spôsobí nejasnosti a zmätok pri aplikácii pripravovaného právneho predpisu.

Predkladateľ navrhuje, aby skladba registra pozostávala z dvoch častí, písomnej a grafickej, pričom taxatívne vymenúva štruktúru údajov písomnej časti a vrstvy grafickej časti.

Pokiaľ ide o písomnú časť registra, SPPK upozorňuje na to, že predkladateľ pripúšťa súbežnú existenciu a evidenciu dvoch užívateľov toho istého pozemku (evidované majú byť údaje o užívateľovi a subužívateľovi, ktorým má byť ďalší užívateľ odvodzujúci svoje právo užívať pozemok od iného užívateľa). Treba si uvedomiť, že právo užívať poľnohospodársky pozemok je zo svojej podstaty exkluzívnym právom – nie je možné, aby na rovnakom mieste v tom istom čase orali, siali a brali plody dvaja rôzni užívatelia. Preto existencia práva užívať sama o sebe vylučuje vznik iného práva užívať (pokiaľ nie je nové právo odvodené od doterajšieho užívateľa ako napr. pri podnájomnom vzťahu). V každom prípade však platí (aj vtedy, ak je užívacie právo odvodené od užívacieho práva inej osoby), že v rovnakom čase patrí užívacie právo výhradne jednému subjektu (ak je užívacie právo odvodené od užívacieho práva inej osoby, tak tejto osobe súčasne toto právo zanikne). Je preto nevyhnutné, aby register evidoval len „konečné“ užívacie právo, vychádzajúce z reťazca právnych

úkonov alebo právnych skutočností, ale nikdy nie užívacie práva viacerých subjektov v tomto reťazci. Ako príklad možno uviesť nasledovnú situáciu:

- vlastník V nájomnou zmluvou prenajme pozemok parc. č. 123 nájomcovi N, nájomca N na tomto pozemku vyčlení na základe podnájomnej zmluvy podľa § 12a zákona č. 504/2003 Z.z. podnájomný pozemok pre iného vlastníka (doterajšieho prenajímateľa) X, pričom táto osoba X nájomnou zmluvou prenajme podnájomný (náhradný) pozemok do nájmu inému obhospodarovateľovi Y. Užívacie právo k pozemku parc. č. 123 má osoba Y. V registri nemôže byť uvedené, že užívacie právo má aj osoba N, aj osoba Y, užívacie právo je jedinečné a exkluzívne a v určitom čase patrí vždy len jednému subjektu.

Pre kompletnosť je potrebné do registra doplniť aj podnájomné pozemky, ktoré vznikajú na základe rozhodnutí okresných úradov podľa § 12a, § 12b a § 12c zákona č. 504/2003 Z.z. resp. na základe dohody podľa § 12a zákona č. 504/2003 Z.z. Údaje o týchto pozemkoch už dnes evidujú okresné úrady, pozemkové a lesné odbory. Podnájomné pozemky navrhujeme evidovať ako samostatnú vrstvu v grafickej časti registra s príslušnými údajmi v písomnej časti registra.

SPPK ďalej namieťa proti tomu, aby sa v registri uverejňovala výška nájomného. Tento údaj nemá vo vzťahu k evidencii právnych titulov a užívacích vzťahov žiadnu relevanciu.

V širšom kontexte ďalej SPPK uvádza, že 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 § 14 zákona č. 504/2003 Z.z., v súlade právne tituly k pozemkom katastra nehnuteľností s užívacími vzťahmi k pôde podľa registra LPIS. Príčiny tohto stavu nespočívajú 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 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.

Zavedenie registra teda vyžaduje primeraný čas a adekvátne materiálne, technické i personálne vybavenie príslušného správneho orgánu, povereného jeho vedením. Zriadenie registra samozrejme vyžaduje, aby príslušné orgány disponovali patričným softvérovým vybavením, kompatibilným s bežne dostupnými softvérovými riešeniami pre evidenciu pozemkov.

Dôsledky jeho predčasného zavedenia by totiž mohli pocítiť 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, navrhujeme, aby bol zavedený v „pilotnom“ režime len vo vybraných oblastiach, 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 zťaženosti.

Z uvedeného dôvodu SPPK apeluje na predkladateľa, aby do legislatívneho procesu do maximálnej miery zapojil odbornú i podnikateľskú verejnosť, venujúcu sa správe a evidencii pôdneho fondu tak, aby výsledkom bol funkčný systém, ktorý bude prínosom a nie ťarchou pre poľnohospodárov a ktorý reálne naplní ciele jeho zavedenia, spočívajúce vo zvýšení transparentnosti poskytovania dotácií a eliminácii prípadov neoprávneného poskytnutia dotácií.

Vzhľadom na to, že zavedenie registra bude vyžadovať zvýšenú náročnosť na vedenie evidencie pozemkov poľnohospodárskych podnikov v zmysle § 14 zákona č. 504/2003 Z.z., SPPK upozorňuje na potrebu úpravy súvisiacich ustanovení zákona č. 162/1995 Z.z. Z praktických dôvodov je potrebné najmä dosiahnutie stavu, aby kataster nehnuteľností evidoval aktuálne údaje vlastníka. To je možné dosiahnuť jednoduchým prepojením databázy Registra obyvateľov s katastrom nehnuteľností tak, aby v katastri nehnuteľností boli 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.

SPPK ďalej navrhuje zmenu 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 SPPK navrhuje rozšíriť okruh 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 obhospodarováných pozemkov). Oslobodenie poľnohospodárov od odplaty za poskytnutie údajov a služieb katastra má zanedbateľný dopad na verejné financie.

