

V Bratislave 25.01.2021
Číslo listu: 30/2021

STANOVISKO

k Návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (tlač 393)

Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora si týmto dovoľuje vzniesť stanovisko k Návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (A. Zemanová, O. Dostál, J. Halgašová, J. Šíbl, J. Karahuta, M. Vetrák) na vydanie zákona, ktorým sa mení zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorému bola pridelená parlamentná tlač 393 (ďalej len „poslanecký návrh zákona“).

Úvod

Predložený poslanecký návrh zákona považujeme za **nekonceptný a nesystémový**. V situácii, kedy je na úrovni Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky iniciovaná príprava novely zákona č. 504/2003 Z. z. a za týmto účelom vytvorená pracovná skupina zložená aj zo zástupcov odbornej verejnosti a praxe (vrátane Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory), absentujú akékoľvek dôvody pre prijatie čiastkových noviel citovaného zákona.

Predloženie poslaneckého návrhu zákona skupinou poslancov je o to viac nepochopiteľné, že ju tvoria poslanci troch zo štyroch politických strán vládnej koalície, vrátane poslancov hnutia Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti, ktorej nominantom je i minister pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, pod ktorého gesciou bola pracovná skupina zriadená. Prvé rokovanie pracovnej skupiny k novele zákona č. 504/2003 Z.z. sa uskutočnilo formou elektronickej videokonferencie prostredníctvom aplikácie Skype for Business dňa 15.12.2020 za účasti viac ako 20 osôb, okrem iného zástupcov Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, Pôdohospodárskej platobnej agentúry, Slovenského pozemkového fondu, Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory a viacerých poľnohospodárskych organizácií a iniciatív. Rezortné ministerstvo predložilo pracovnej skupine pracovný návrh novely zákona č. 504/2003 Z. z., pričom zo záverov rokovania pracovnej skupiny (ktoré trvalo päť hodín a jeho obsahom bola dôkladná odborná analýza a diskusia o každom bode predloženého návrhu) vyplynulo viacero otvorených otázok na riešenie a potreba uskutočnenia ďalšieho (príp. ďalších) pracovných stretnutí tak, aby sa dosiahol po právnej i odbornej stránke čo najkvalitnejší materiál.

Je preto zarážajúce, že v takejto situácii prichádza skupina koaličných poslancov s návrhom zákona, ktorý má individuálne, separátne a nekonceptne riešiť dva zákonné inštitúty (zákonný nájom podľa §12 ods. 4 a prednostné právo podľa § 13 ods. 2 zákona), ktoré sú pochopiteľne predmetom odbornej diskusie v rámci vyššie uvedenej pracovnej skupiny, ako aj predmetom návrhu novely zákona vypracovaného ministerstvom.

Predložený poslanecký návrh zákona nereflektuje na zásadné nedostatky právnej úpravy a problémy, ktoré je nevyhnutné odstrániť v záujme rozvoja poľnohospodárskej a potravinárskej výroby na Slovensku.

Dnes, v čase krízovej situácie, je o to naliehavejšia potreba vyvarovať sa dôsledkom nekvalitnej tvorby práva štátnymi orgánmi a ich následnej aplikácie, ktorá škodí záujmom Slovenskej republiky. Výstižným príkladom toho je inštitút obvyklej výšky nájomného a postup Slovenského pozemkového fondu a rezortu pôdohospodárstva, ktorý v čase ekonomickej krízy finančne zaťažil podnikateľov aj nepodnikateľov venujúci sa poľnohospodárstvu na Slovensku nespravodlivým a trh deformujúcim spôsobom, ktorý prehľbuje nízku konkurencieschopnosť našich výrobcov na európskom trhu. Aj tento inštitút bol do právneho poriadku Slovenskej republiky zavedený bez odbornej diskusie a bez riadneho posúdenia jeho dopadov napriek tomu, že sme aj na úrovni Hospodárskej a sociálnej rady Slovenskej republiky žiadali predkladateľa, aby stiahol vtedajší návrh z legislatívneho procesu s cieľom zabezpečiť dostatočnú odbornú diskusiu za účasti zástupcov poľnohospodárskej obce, vrátane podrobnej analýzy dopadov navrhovanej novely na podnikateľské prostredie v agrosektore. Do vtedajšieho legislatívneho návrhu bol tento sporný inštitút zapracovaný až po medzirezortnom pripomienkovom konaní, čím sa obišla participácia verejnosti. A to aj napriek tomu, že poľnohospodárska samospráva roky požadovala a požaduje exaktný výpočet výšky nájomného vychádzajúci z bonitovanej pôdnoekologickej jednotky.

V legislatívnom procese je medzičasom novela nariadenia vlády č. 238/2010 Z.z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti o podmienkach prenajímania, predaja, zámeny a nadobúdania nehnuteľností SPF, podľa ktorej sa navrhuje upustiť od v roku 2020 zavedenej praxe určovania nájomného podľa obvyklej výšky nájomného, pričom nájomné má po novom zohľadňovať viaceré faktory pri stanovení nájmu za poľnohospodársku pôdu ako cenu poľnohospodárskeho pozemku stanovenú na základe bonity pôdy na úrovni katastrálneho územia a diferencovanú podľa druhu a využitia na ornú pôdu, trvalé trávne porasty a trvalé kultúry, koeficienty nákladovosti, zohľadňujúce aktuálnu úrokovú mieru a sadzbu dane z príjmov a vplyv klimatickej zmeny na produkčný potenciál poľnohospodárskych pôd. Na tomto príklade možno ilustrovať dôsledky prijímania zásadných rozhodnutí bez odbornej diskusie. To, že Slovenský pozemkový fond stratil niekoľko mesiacov tvorbou zbytočných dodatkov k nájomným zmluvám, predstavuje neefektívne mrhanie zdrojmi, ku ktorému ale vôbec nemuselo dôjsť.

Národnej rade Slovenskej republiky opätovne predkladá návrh, ktorý prináša nekonceptné, čiastkové a nepodstatné zmeny, a to **znova bez odbornej diskusie**. Sme zásadne proti takejto legislatívnej praxi. Neustále legislatívne iniciatívy s cieľom zmeny právneho predpisu v krátkych časových intervaloch prispievajú k nevyváženému, neprehľadnému a nestabilnému právnemu poriadku Slovenskej republiky. Navyše, nevidíme žiaden racionálny dôvod pre prijatie tohto návrhu. Považujeme za vhodnejšie, aby sa predkladatelia zapojili do pracovnej skupiny zriadenej pre novelu zákona č. 504/2003 Z. z. a v rámci nej hľadali vhodné, komplexné a systémové riešenia.

Je nevyhnutné, aby sa subjekty s legislatívnou právomocou začali správať zodpovedne a uplatňovali svoju právomoc spôsobom, ktorý bude prínosom a nie prekážkou rozvoja domácej produkcie a jej konkurencieschopnosti. Za týmto účelom by bolo vhodné pridržať sa Akčného plánu na posilnenie Slovenskej republiky ako právneho štátu, s osobitným prihliadnutím na časť, v ktorej sa konštatuje, že „Transparentný, predvídateľný a participatívny legislatívny proces je popri stabilnom, kvalitnom a predvídateľnom právnem poriadku jedným z predpokladov budovania materiálneho právneho štátu. Stabilita, kvalita a predvídateľnosť právneho systému, ktorej predpokladom je transparentný, predvídateľný a participatívny legislatívny proces založený na pravidelnom kontakte štátnych orgánov so zainteresovanou odbornou verejnosťou, zástupcami podnikateľskej obce a neziskového sektora, je jeden z faktorov, ktorý spolu s kvalitnou hĺbkovou analýzou navrhovaných zákonných a podzákonných

predpisov významne ovplyvňuje život obyvateľov, ako aj podnikateľov a má vplyv na konkurencieschopnosť ekonomiky Slovenskej republiky.“

K čl. I. bod 1 poslaneckého návrhu zákona

Návrh, že postup podľa § 12 ods. 4 zákona sa má vzťahovať na „**oprávneného užívateľa**“, ktorý užíva pozemok „**bez nájomnej zmluvy, inej zmluvy, rozhodnutia súdu alebo orgánu štátnej správy, ktoré ho oprávňujú užívať pozemok**“, predstavuje vnútorne nelogickú, až absurdnú konštrukciu. Totiž, ak je niekto oprávnený užívateľ, znamená to, že na užívanie má daný určitý právny titul (napr. nájom, vlastníctvo, podnájom, zákonný nájom, rozhodnutie orgánu štátnej správy atď.). Pokiaľ má užívateľ právny titul (t. j. je oprávneným užívateľom) je vylúčené a úplne nelogické, aby mu mal vzniknúť nový právny titul podľa § 12a ods. 4.

Poslanecký návrh zákona obsahuje aj novú poznámku pod čiarou k odkazu 12aa, ktoré znie: „12aa) Napríklad § 130 ods. 1 Občianskeho zákonníka, § 22 ods. 2 zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov.“

Ani poznámka, ktorá má príkladmo uvádzať, v akých prípadoch ide o oprávneného užívateľa, nič nemení na nevhodnosti a nesprávosti navrhovanej úpravy. Aj zákonný nájom podľa § 22 ods. 2 zákona č. 229/1991 Zb. predstavuje právny titul na užívanie (ide o právny titul zo zákona). Možnosť, aby užívateľ, ktorému svedčí zákonný nájom podľa § 22 zákona č. 229/1991 Zb. postupoval podľa § 12 ods. 4 zákona č. 504/2003 Z. z., s dôsledkom vzniku zákonného nájmu podľa § 12 ods. 4, priamo vyplýva aj zo súčasného znenia ustanovenia § 12 ods. 4 zákona č. 504/2003 Z.z.

Je potom otázne, z akého dôvodu je potrebná navrhovaná zmena zákona. Navyše, podľa navrhovanej úpravy zároveň zostane tento typ užívateľa (t.j. užívateľ disponujúci zákonným nájmom podľa § 22 zákona č. 229/1991 Zb.) jediným typom užívateľa, ktorý môže aplikovať § 12 ods. 4 zákona č. 504/2003 Z.z. s dôsledkom vzniku zákonného nájmu podľa § 12 ods. 4.

Takéto zúženie aplikovateľnosti tohto ustanovenia nemá v podmienkach Slovenskej republiky, vyznačujúcich sa vysokou rozdrobenosťou pozemkov a vlastníctva pozemkov a nekontaktnosťou určitej, nezanedbateľnej časti vlastníkov, žiadne opodstatnenie. Naopak, inštitút zákonného nájmu podľa § 12 ods. 4 má práve riešiť prípady, kedy užívateľ nemá právny titul (nemá nájom, ale ani žiadny iný titul), pričom ho chce získať zaslaním návrhu nájomnej zmluvy, ale z dôvodu nezodpovednosti vlastníka, ktorý nekoná a o svoje vlastníctvo sa nestará, nie je možné získať nájomný vzťah založený riadnou nájomnou zmluvou (na návrh nijako nereaguje - ani pripomienkami k zmluve, ani žiadosťou o vydanie pozemku, ani nájmom pozemku inej osobe). Preto zákon dáva užívateľovi možnosť získať tzv. zákonný nájom. Podotýkame, že je vylúčené, aby takýmto spôsobom získal zákonný nájom niekto tretí (iná osoba ako užívateľ).

Navrhovaná úprava, že postup podľa § 12 ods. 4 zákona sa má vzťahovať na „oprávneného užívateľa“, ktorý užíva pozemok „bez nájomnej zmluvy, inej zmluvy, rozhodnutia súdu alebo orgánu štátnej správy, ktoré ho oprávňujú užívať pozemok“ tak ide priamo proti zmyslu samotného inštitútu zákonného nájmu, neprímerane zvýhodňuje nezodpovedného vlastníka, nestarajúceho sa o svoje vlastníctvo, voči užívateľovi pozemku a znemožňuje užívateľovi získať právny titul na užívanie v prípade, kedy ho preukázateľne, napriek snahe, nie je možné z dôvodu na strane vlastníka získať, čím vlastne užívateľa diskvalifikuje z možnosti poberania podpory v poľnohospodárstve.

Ďalšia zmena ustanovenia § 12 ods. 4 zákona spočíva v tom, že vlastníak bude mať možnosť vylúčiť vznik zákonného nájmu uzavretím nájomnej zmluvy s treťou osobou v lehote „**pred uplynutím dvoch**

mesiacov odo dňa doručenia návrhu na uzatvorenie nájomnej zmluvy“, namiesto súčasnej úpravy, kedy sa vyžadovalo uzavretie takejto nájomnej zmluvy ešte pred doručením návrhu nájomnej zmluvy. S takouto zmenou možno za určitých podmienok súhlasiť, ide však o zmenu, ktorej význam nie je natoľko zásadný, aby ju bolo nutné predkladať poslancovým návrhom zákona, ak sa v rovnakom čase tvorí vládny návrh novely zákona s cieľom koncepcnej zmeny za účasti odbornej verejnosti. Nedostatkom navrhovanej zmeny je to, že nijako nerieši povinnosť vlastníka oznámiť užívateľovi pozemku uzatvorenie nájomnej zmluvy s treťou osobou spolu s odmietnutím jeho návrhu nájomnej zmluvy. Pokiaľ vlastník v stanovenej lehote spolu s odmietnutím jeho návrhu nájomnej zmluvy neoznámí, že uzatvoril nájomnú zmluvu s treťou osobou, mal by zákonný nájom vzniknúť. Tým sa predíde praxi antedatovania nájomných zmlúv s inými subjektami, s cieľom dodatočne vylúčiť vznik zákonného nájmu, ktorá sa často vyskytuje. Treba poukázať, že zákonný nájom podľa § 12 ods. 4 je pritom zákonom upravený ako nájom na dobu neurčitú s výpovednou lehotou 1 rok, preto ak aj vznikne, vlastník má možnosť ho jednoducho ukončiť a následne zmeniť nájomcu uzavretím nájomnej zmluvy. Nežiaduca prax antedatovaných zmlúv vnáša do užívacích vzťahov neprehľadnosť, je zdrojom sporov a problémov.

Pre posilnenie postavenia vlastníka navrhujeme, aby užívateľ, ak došlo k vzniku zákonného nájmu podľa § 12 ods. 4 (t.j. 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.). Týmto opatreniami sa vzťahy stransparentnia a tiež to prispeje k stabilite vzťahov a podnikateľského prostredia.

Čo sa týka ďalšej navrhovanej zmeny § 12 ods. 4 spočívajúcej v doplnení novej informačnej povinnosti užívateľa vo vzťahu k vlastníkovi, pri návrhu uzatvorenia nájomnej zmluvy, a to **„poučenie o forme a spôsobe odmietnutia návrhu“**, návrh zákona nereflektuje skutočný praktický problém, s ktorým je potrebné a zároveň vhodnejšie sa vysporiadať, a to sú prípady neaktuálnych údajov zapísaných v katastri nehnuteľností na strane vlastníka, v dôsledku čoho sa doručovaný návrh nájomnej zmluvy vráti z dôvodu „adresát neznámy“. Rovnako tak je potrebné riešiť prípady, kedy je návrh nájomnej zmluvy vrátený odosielateľovi z dôvodu, že adresát si zásielku „neprevzal v odbernej lehote“. Navrhovaná úprava neposilní postavenie vlastníka, pretože postavenie takého vlastníka, ktorého aktuálna adresa nie je užívateľovi známa alebo ktorý nepreberá poštu, sa poslancovým návrhom zákona nevyrieši. Pre tých vlastníkov, ktorí zásielky preberajú a komunikujú, takáto zmena nie je potrebná a pre vlastníka, ktorý nijako nereaguje na návrhy nájomnej zmluvy je nepotrebná, nakoľko nebude reagovať ani vtedy, ak bude akokoľvek osobitne poučený, pretože problém nereagujúcich vlastníkov nie je v tom, že by nevedeli, že môžu odmietnuť návrh nájomnej zmluvy resp. ako môžu odmietnuť návrh nájomnej zmluvy.

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. Je pritom prirodzené, že ak vlastník nahlási zmenu trvalého pobytu matrike (t.j. štátu), mohol by legitímne očakávať, že by sa táto zmena mala prejavíť aj v ostatných evidenciách vedených štátom, t.j. aj v katastri nehnuteľností. Preto by mala byť aktualizácia adresy v katastri nehnuteľností v dnešnej dobe samozrejmosťou na strane štátu. Riešenie problému vrátenia návrhu nájomnej zmluvy z dôvodu, že adresát si zásielku „neprevzal v odbernej lehote“ je možné doplnením zákona o úpravu doručovania zásielok tak, že podobne ako je to v Civilnom súdnom poriadku (§ 111 – 114), sa návrh nájomnej zmluvy 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 doručeníu, s výnimkou, že adresát sa

z ospravedliteľného dôvodu na adrese nezdržiaval (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). To v konečnom dôsledku celkom jednoznačne prospeje aj výkonu štátnej moci v tejto oblasti, nakoľko práve štátne orgány na tomto úseku musia častokrát v praxi produkovať nadbytočnú administratívnu činnosť, ktorá ich zaťažuje po stránke finančnej aj po stránke personálnej kapacity.

Návrh zákona ďalej ustanovuje obligatórnu **pisomnú formu** návrhu na uzatvorenie nájomnej zmluvy podľa § 12 ods. 4 zákona, čo považujeme za nadbytočné. Z ust. § 14 ods. 1 zákona totiž vyplýva, že zmluva o nájme pozemku na poľnohospodárske účely pri prevádzkovaní podniku, ako aj všetky úkony s ňou súvisiace musia mať písomnú formu. Ide preto o nepodstatnú zmenu, ktorá nemá žiaden vplyv na kvalitu a význam doterajšej právnej úpravy.

K čl. I. body 2 až 6 poslaneckého návrhu zákona

Navrhovaná zmena v rozsahu novelizačného bodu 2 a na neho nadväzujúcich bodov 3 až 6 legislatívno-technického charakteru predstavuje **nekoncepčné a čiastkové riešenie**. V čase, kedy prebieha diskusia o prednostnom práve, resp. v čase, kedy je tento inštitút predmetom konania na Ústavnom súde Slovenskej republiky, sa nám táto čiastková úprava, ktorú predkladateľ **žiadnym spôsobom neodôvodnil**, javí ako nevhodná.

Záver

Na záver by sme radi dodali, že vítame záujem členov najvyššieho zákonodarného orgánu Slovenskej republiky o oblasť poľnohospodárstva a súčasne sme presvedčení, že ich legislatívny návrh je vedený správnymi úmyslami a snahou implementovať nevyhnutnú reformu právneho poriadku Slovenskej republiky v oblasti poľnohospodárstva.

Avšak, s ohľadom na vyššie spomenuté výhrady k dotknutému poslaneckému návrhu ako i vyššie spomenuté prebiehajúce viaceré okolnosti s vplyvom na legislatívne prostredie v oblasti poľnohospodárstva by sme touto cestou radi vyzvali na koncepčnú a systematickú diskusiu všetkých zainteresovaných strán s cieľom dosiahnuť komplexnú a systematickú reformu legislatívy v oblasti poľnohospodárstva, ktorá bude dbať na nasledovné ciele:

- ochrana poľnohospodárskej pôdy;
 - ochrana vlastníctva poľnohospodárskej pôdy;
 - právne isté a prediktabilné podnikateľské prostredie v oblasti poľnohospodárstva;
 - efektívny a administratívne čo najmenej náročný výkon štátnej moci v oblasti poľnohospodárstva,
- a to všetko spôsobom, ktorý bude smerovať k dosiahnutiu spoločného záujmu, ktorým nepochybne je využitie poľnohospodárskej pôdy na jej základný účel spôsobom, ktorý bude zaisťovať prediktabilitu, rovnomernosť a ochranu práv všetkých zainteresovaných subjektov.

S úctou



Emil Macho
predseda
Slovenskej poľnohospodárskej
a potravinárskej komory