

Z vedeckého života

Správa z Konzultačnej konferencie zameranej na problematiku prípravy zákona o pozemkových úpravách

Dňa 31. mája 2023 sa v priestoroch Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave konala Konzultačná konferencia zameraná na problematiku prípravy zákona o pozemkových úpravách.

Konferencia bola realizovaná v rámci naplňovania cieľov v projekte č. APVV-19-0494 s názvom Efektívne pozemkové úpravy, ktorej riešiteľský kolektív je zložený z vedeckých pracovníkov Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Konferencia bola zároveň realizovaná v spolupráci s Komorou pozemkových úprav SR, Komorou geodetov a kartografov, Zamestnávateľským zväzom geodézie a kartografie, Slovenskou spoločnosťou geodetov a kartografov, Slovenskou technickou univerzitou v Bratislave a ďalšími zástupcami štátnej správy, akademického a vedeckého prostredia.

Účelom konferencie bolo spojiť zainteresovanú časť akademickej obce – Univerzitu Komenského v Bratislave, Slovenskú technickú univerzitu v Bratislave, Slovenskú poľnohospodársku univerzitu v Nitre, Masarykovu univerzitu v Brne – s odbornou verejnosťou. Za odbornú verejnosť sa zúčastnili zamestnanci Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, Úradu geodézie, kartografie a katastra SR, Slovenského pozemkového fondu, Združenia miest a obcí Slovenska, Slovenskej spoločnosti geodetov a kartografov a ďalšie, a to v záujme podnietiť diskusiu, ktorá by viedla k formulovaniu potrieb a postrehov k skúmanej problematike. Cieľom bolo pripraviť legislatívne návrhy, ktoré by viedli k zefektívneniu vykonávania pozemkových úprav.

Konferencia bola vedená formou širokého pološtruktúrovaného rozhovoru, pričom prioritným cieľom bolo počúvať postrehy a zohľadňovať potreby zainteresovaných účastníkov.

Konferencia sa konala formou veľkej otvorenej diskusie. Forma konferencie zároveň umožnila otvoriť aj témy, ktoré neboli v rozhovore upravené.

Konferenciu otvoril prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc., vedúci Katedry správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, ktorého uvítanie doplnil Mgr. Maroš Pavlovič, PhD., prodekan Právnickej fakulty UK v Bratislave pre vzťahy s odbornou verejnosťou a odborný asistent Katedry správneho a environmentálneho práva.

Na úvod vystúpil zástupca Komory pozemkových úprav SR, ktorý do popredia opätovne uviedol myšlienku špecializovanej štátnej správy na úseku pozemkových úprav s jedným centrálnym orgánom, čo by umožnilo vybudovať fungujúci systém za vzájomnej symbiôzy troch pilierov, a to štátnej správy na úseku pozemkových úprav, zhotoviteľov pozemkových úprav a účastníkov tohto konania. Výstup tejto konferencie by mal byť podľa jeho názoru prínosom nielen pre odbornú, ale aj laickú verejnosť.

Následne vystúpil JUDr. Ľudovít Máčaj, PhD., odborný asistent Katedry správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Predstavil metodológiu debaty a plánovaného priebehu konferencie, načrtnol základné problémy právnej úpravy i čiastkových právnych záležitostí. Dotazník, ktorý bol predmetom diskusie v rámci konferencie, rozdelili na štyri okruhy. Otázky z dotazníka reflektovali kvalitatívny výskum z roku 2020 a zohľadňovali aj fluktuáciu ľudí miestnej štátnej správy na úseku pozemkových úprav.

V rámci diskusie odznel aj názor, že zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozem-

kových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách (ďalej aj „zákon o pozemkových úpravách“) je veľmi komplikovaný a v súčasnosti je upravený v poradí 39-tou novelou. Existuje však dilema, či prijať úplne nový zákon o pozemkových úpravách, alebo novelizovať starý, viac ako 30-ročný komplikovaný zákon. Pozemkové úpravy prebiehajú vo verejnom záujme a usporiadanie pozemkového vlastníctva je aj v záujme jednotlivých vlastníkov pozemkov, teda v konaní existuje aj súkromnoprávny záujem vlastníkov pozemkov pozemkové vlastníctvo usporiadať, resp. rozdrobenosť pozemkového vlastníctva odstrániť. Nie je možné kombinovať jednotlivé dôvody pozemkových úprav, pričom konanie o pozemkových úpravách mieša jednotlivé princípy a pravidlá, čo nevedie k požadovanému efektu tohto konania. V zákone sa skloňuje aj slovo „primeranosť“, avšak táto citácia v praxi zabraňuje účelnému usporiadaniu územia. Prioritná je dohoda vlastníkov pozemkov, ktoré sa nachádzajú v obvode projektu pozemkových úprav, čo je však veľmi obťažné dosiahnuť. a zákon ani neustanovuje, akým spôsobom by mala byť táto dohoda naplnená.

Nová právna úprava by mala byť oproti tej súčasnej jednoduchšia, mala by byť prijatá vyhláška a ďalšie technické predpisy. Išlo by síce o verejnoprávny predpis, avšak mal by vychádzať zo základných zásad Občianskeho zákonníka.

Zákon o pozemkových úpravách v platnom znení favorizuje dohodu účastníkov projektu pozemkových úprav, ich väčšinový konsenzus, avšak treba mať na zreteli, že nikdy sa nedosiahne 100-percentný konsenzus. Vzhľadom na to, že ide o právnu normu verejného práva, štátny orgán, resp. aj zhotoviteľ môžu robiť iba to, čo im právna norma umožňuje.

V rámci diskusného fóra zaznel aj ďalší názor, že zákon treba vytvoriť úplne nový a odstrániť z neho limity, ktoré sú obsiahnuté v súčasne platnom zákone a ktoré zároveň aj limitujú a znefunkčujú celý proces projektu pozemkových úprav za súčasného rešpektovania vôle vlastníkov pozemkov. Čo sa týka dôvodov vykonania projektu pozemkových úprav, bolo by

vhodné každý jeden dôvod upraviť v osobitnom paragrafovom znení, pretože každý z týchto dôvodov má svoje špecifiká.

Ďalší z predstaviteľov, zástupca z Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, na diskusnom fóre vyjadril názor, že do zákona by mal byť implementovaný osobitný kvalifikačný predpoklad, dôvody vykonania pozemkových úprav sú podľa jeho názoru dostatočné a netreba tento počet rozširovať. Existujúce dôvody vykonania projektu pozemkových úprav nie je vhodné spájať, pretože by mohol vzniknúť chaos a zmiešali by sa rôzne režimy výkonu projektu. Podotkol, že splnomocňovacie ustanovenia súčasne platného zákona predpokladajú vykonávaciu vyhlášku k zákonu a ďalšie technické predpisy, ktoré však do dnešného dňa neboli prijaté, hoci od účinnosti zákona už ubehlo viac ako 30 rokov, čo veľmi výrazným spôsobom komplikuje vykonávanie projektov pozemkových úprav. Aj podľa zástupcu ministerstva by mal byť prijatý kompletne nový zákon o pozemkových úpravách, jeho vykonávacia vyhláška a ďalšie technické predpisy. V Českej republike sú napr. iba dva druhy projektu pozemkových úprav, a to komplexné a jednoduché, a dôvody ich vykonania sú iba pomocné, nie určujúce, čo by mohlo byť tiež inšpiráciou pri tvorbe nového zákona v podmienkach Slovenskej republiky.

Ďalej na diskusnom fóre zaznelo, že je potrebné ubrať dôvody vykonania projektu pozemkových úprav a jediné, čím sa môžu líšiť, sú spôsoby vyrovnania – či už v peniazoch, pozemku, alebo v inom pozemku. Tiež zaznel názor, že projekt pozemkových úprav by mal byť vykonávaný prioritne vo verejnom záujme so zohľadnením napr. budovania zariadení civilnej obrany aj s ohľadom na situáciu na Ukrajine, pretože posledné desaťročia boli stavby tohto typu mimo záujmu spoločnosti. Verejný záujem by mal reflektovať aj záujem štátu. Padol aj taký názor, že zákon o pozemkových úpravách nehovorí o právomoci notárov ohľadom združenia účastníkov projektu pozemkových úprav, ktorý by napr. overoval závery stretnutia vlastníkov. Notár je súdnou autoritou poverená osoba na rozdiel od osoby – neprofé-

sionála, spravidla bez právneho alebo technického vzdelania, ktorá vedie združenie účastníkov projektu pozemkových úprav. Bolo by preto treba zabezpečiť profesionálneho predsedu združenia. S uvedeným však úzko súvisí nedostatok odborníkov v danej problematike, či už je to na orgánoch štátnej správy na úseku pozemkových úprav, alebo aj čo sa týka zástupcov vlastníkov v združeniach zástupcov vlastníkov. Na zhromaždení sa však nerozhoduje o majetku, každý z vlastníkov zastupuje sám seba.

Zástupca Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR sa však vo vzťahu k § 24 zákona o pozemkových úpravách zamyslel nad tým, či by nebolo potrebné zmeniť zákonné ustanovenie iba na združenie vlastníkov, pretože v združení účastníkov projektu pozemkových úprav sú aj nájomcovia, pričom v Českej republike sú v združení iba vlastníci pozemkov, nie nájomcovia.

Zástupca Slovenského pozemkového fondu (SPF) uviedol, že SPF je osobitným členom a účastníkom konania, pretože plní osobitné funkcie vo verejnom záujme. Nie je však automaticky členom združenia účastníkov projektu pozemkových úprav, avšak podľa názoru zástupcu tejto organizácie by to tak nemalo byť a členstvo v združení by malo byť automatické.

Viaceri účastníci diskusného fóra sa zhodli, že proces projektu pozemkových úprav treba zjednodušiť, avšak nová právna úprava by nemusela prejsť – rovnako, ako to bolo pri novom katastrálnom zákone. Právny predpis by mal obsahovať hmotnoprávnu, aj procesnoprávnu časť. Tak ako viacero zákonov má svoju vykonávaciu vyhlášku, malo by to tak byť aj pri novom zákone o pozemkových úpravách.

Zástupca Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR uviedol, že právna úprava postavenia Slovenského pozemkového fondu je naozaj roztratená vo viacerých zákonoch, a preto by bola potrebná aj nová právna úprava o postavení a právomoci Slovenského pozemkového fondu. Cesta k vyhláške je iba prostredníctvom nového zákona. Bolo by však treba vytvoriť vyhlášku o stanovení hodnoty pozemkov, stanovení hodnoty zastavaných pozemkov, technickú vyhlášku a uvedené vyhlášky by

bolo vhodné členiť podľa okruhov tém v zákone. Pozemkové úpravy by mali mať svoj osobitný právny predpis a špecializovanú štátnu správu na tomto úseku.

Ďalší z diskutujúcich sa tiež vyjadril, že nový zákon o pozemkových úpravách by mal do zákona zaviesť aj pojem environmentálne opatrenie a že v popredí by mal byť verejný záujem s náhľadom cez enviroprizmu. Do popredia by sa mali dostať aj ekologické dôvody vykonávania projektu pozemkových úprav, ochrany pôdy a zohľadniť aj päť stupňov územnej ochrany.

Čo sa týka projektu pozemkových úprav a verejnej správy, opätovne zazneli hlasy týkajúce sa opätovného vzniku špecializovaných pozemkových úradov s regionálnou pôsobnosťou na západe, v strede a na východe Slovenska so sídlom v Nitre, Banskej Bystrici a Košiciach, eventuálne v Prešove. Mali by vzniknúť aj odbory pozemkové a lesné – detašované pracoviská v správe regionálnych úradov, pričom by mal vzniknúť jeden ústredný orgán štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky so sídlom v Bratislave. Slovenský pozemkový fond by eventuálne mohol byť samostatnou divíziou pozemkového úradu. Pozemkové úrady by mali existovať a fungovať počas celého obdobia, pokiaľ nedôjde k ukončeniu projektu pozemkových úprav vo všetkých katastrálnych územiach. Zamestnanci týchto úradov by mali mať osobitné kvalifikačné predpoklady na výkon tejto práce. Inšpiráciou v tomto smere by mohla byť Česká republika.

Zástupca Úradu geodézie, kartografie a katastra SR sa stotožnil s už citovaným názorom o potrebe znovuzavedenia 3-stupňovej špecializovanej štátnej správy s tromi regiónmi (nie ako je v súčasnosti 8 krajov), a s týmto by mala úzko súvisieť aj reforma štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností, t. j. špecializovaná štátna správa na úseku katastra nehnuteľností, ktorá bola zrušená k 1. januáru 2013. Uvedený názor bol potvrdený aj ďalším diskutujúcim, ktorý sa vyjadril, že uvedeným by s najväčšou pravdepodobnosťou došlo k „rozbitiu“ celého ESO – efektívnej, spoľahlivej a otvorenej ve-

rejnej a štátnej správy, avšak malo by sa z reformy extrahovať to dobré, čo bolo v prospech občana, a čo nie, to by bolo možné nahradiť centralizáciou, ako je tomu aj v prípade projektu pozemkových úprav. Zástupcovia Úradu geodézie, kartografie a katastra SR sa zamysleli aj nad opravou nesprávnych údajov, zapísaných v operáte katastra nehnuteľností po vykonaní projektu pozemkových úprav. Oprava by mala mať konštitutívne účinky, avšak je potrebné nájsť nejaký inštitút, ktorého prostredníctvom by bolo možné túto nápravu vykonať.

Ako ďalší problém bol vyzdvihnutý ten, že vlastníci pozemkov v obvode projektu pozemkových úprav odmietajú prispievať na spoločné zariadenia, napr. prístupové cesty. Rovnako problémom je prechod vlastníckeho práva nezistených vlastníkov, o čom by mal rozhodnúť osobitný orgán.

Čo sa týka participácie obcí, je priam nevyhnutné, aby sa obec, v ktorej katastrálnom území prebiehajú pozemkové úpravy, zúčastňovala na celom tomto procese, pretože sa v tejto zóne často nachádzajú aj pozemky vo vlastníctve obcí. Nie je ničím výnimočným, že by v uvedenej situácii mohlo dôjsť aj ku konfliktu záujmov, a preto by bolo potrebné nájsť vhodný spôsob riešenia týchto problémov. Dokonca aj zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení obsahuje vo svojich ustanoveniach povinnosť obce starať sa o jej všestranný rozvoj, s čím úzko súvisí aj zapojenie obce do projektu pozemkových úprav. Chýba však odborná spôsobilosť osôb – zamestnancov obce a aj kapacity. Vykonanie projektu pozemkových úprav bez participácie obcí je však vylúčené.

Účastníci diskusného fóra sa pozastavili aj pri otázke verejného obstarávania na výber zhotoviteľa projektu pozemkových úprav, pretože verejný obstarávanie je súťaž, nie výber najvhodnejšieho a najkvalitnejšieho zhotoviteľa. Naráža to aj na viaceré úskalia toho, že zhotoviteľom projektu pozemkových úprav môže byť osoba neznáma miestnych pomerov, čo môže mať negatívny dosah na výsledok celého konania.

Predmetom diskusie bolo aj účasť v konaní, keďže v prvom rade by sa malo prihliadať na prejav vôle vlastníkov, ktorý by pod-

ľa ideálneho scenára mali dospieť k dohode. Nikde však nie je stanovené, čím by mala byť predmetná dohoda reprezentovaná. Úzka súčinnosť vlastníkov pozemkov, ktoré sa nachádzajú v obvode projektu pozemkových úprav, je nevyhnutná počas celého tohto procesu, avšak niektorí účastníci, resp. vlastníci pozemkov sú nečinní, nie sú súčinní a zákon na takúto situáciu nerefektuje. Isté však je, že všetci vlastníci dohodu o novom usporiadaní pozemkov nikdy nepodpíšu, odôvodnene možno predpokladať, že takýto ideálny scenár nikdy nenastane.

V rámci diskusie sa načrtla aj problematika urbárov, resp. pozemkových spoločenstiev v zmysle zákona č. 97/2013 Z. z. o pozemkových spoločenstvách, ak nehnuteľnosti vo vlastníctve jednotlivých podielnikov sú predmetom vykonania projektu pozemkových úprav. Účastníci sa zhodli, že spravidla sa komunikuje s predstavenstvom, avšak problém nastáva, ak je na liste vlastníctva zapísaný urbár, avšak nie je tam evidovaný žiaden ďalší identifikačný znak. Problémom sú ďalej aj nefunkčné urbáre, avšak zákon o pozemkových spoločenstvách pripúšťa možnosť takéto spoločenstvo v rámci vykonania pozemkových úprav zrušiť. V rámci uvedeného procesu by mohla nastať reparcelácia spoločnej nehnuteľnosti, pričom spoločná nehnuteľnosť (ako historicky daná entita) by zanikla a mohla by byť vytvorená spoločne obhospodarovaná nehnuteľnosť. Zákon o pozemkových úpravách v súčasnosti umožňuje zrušiť spoločnú nehnuteľnosť, ak súhlas prejaví nadpolovičná väčšina všetkých spoluvlastníkov.

Veľkým problémom v rámci vykonania projektu pozemkových úprav sú však neznámi vlastníci, ktorých je treba odstrániť z evidencie vlastníctva týchto pozemkov legálnym spôsobom. Problémom je, že uvedeným osobám nie je možné doručiť zásielky a zákonným spôsobom ukončiť začatý proces.

V ďalšej časti konzultačnej konferencie sa diskutovalo a postupovalo podľa okruhov a otázok z dotazníka, avšak vo svojej podstate sa stihla prebrať možno tretina nastolenej problematiky a otázok. Organizátori následne požiadali o vyplnenie dotazníka jednotlivými

účastníkmi v písomnej forme a zaslanie odpovedí na ich vyhodnotenie a spracovanie.

Ambíciou konferencie bolo vytvoriť výstup vo forme nelegislatívneho materiálu, ktorý by mohol slúžiť ako podklad pri príprave paragrafového znenia návrhov, prípadne dôvodovej

správy. To sa nepochybne podarilo vďaka názorom a skúsenostiam odborníkov – či už z vedeckej obce alebo odbornej praxe.

Lucia Filagová*

* JUDr. Lucia Filagová, Úrad geodézie, kartografie a katastra SR a externá doktorandka Katedry správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty UK v Bratislave.