SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY

2021

Hospodárenie, správa a nakladanie s majetkom v Slovenskom pozemkovom fonde

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK **3**
ZOZNAM TABULIEK **3**
ZOZNAM GRAFOV **3**
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA **4**
KONTROLNÁ AKCIA **7**
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE **7**
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE **7**
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA 7
2.2 VÝKON KONTROLY 7
3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE **7**
3.1 LEGISLATÍVNE A ORGANIZAČNÉ ZABEZPEČENIE ČINNOSTI SPF 7
3.2 HOSPODÁRENIE A NAKLADANIE S MAJETKOM 9
3.3 PRENÁJOM NEHNUTEĽNÉHO MAJETKU V SPRÁVE A NAKLADANÍ SPF 14
3.4 PREDAJ NEHNUTEĽNÉHO MAJETKU V SPRÁVE A NAKLADANÍ SPF 19
3.5 ORGANIZAČNÉ NASTAVENIE VNÚTORNÉHO KONTROLNÉHO SYSTÉMU SPF A JEHO ČINNOSŤ 20
3.6 ODPORÚČANIA NA ZMENY LEGISLATÍVY 22
3.7 ODPORÚČANIA KONTROLOVANÉMU SUBJEKTU 24
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU **24**
5 KONTAKT **25**

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA / SKRÁTENÉ POMENOVANIE	VÝZNAM
ČR	Česká republika
GIS SPF	Geografický informačný systém Slovenského pozemkového fondu
IS, IT	informačné systémy, informačné technológie
malý farmár	poľnohospodár, ktorý aspoň na polovici obhospodarovanej výmery vykonáva špeciálnu rastlinnú výrobu, alebo poľnohospodár, ktorý vyrába finálny produkt a preukáže, že už má vo vlastníctve alebo v nájme od iných vlastníkov poľnohospodárske pozemky, najviac však do výmery 50 hektárov
mladý farmár	mladý poľnohospodár alebo poľnohospodár spĺňajúci podmienky malého podniku alebo mikropodniku, ktorý sa na pozemkoch zmluvne zaviaže vykonávať špeciálnu rastlinnú výrobu alebo živočíšnu výrobu v rozsahu podľa Nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 238/2010 Z. z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti o podmienkach prenajímania, predaja, zámeny a nadobúdania nehnuteľností Slovenským pozemkovým fondom v znení neskorších predpisov
MPRV SR	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
PPA	Pôdohospodárska platobná agentúra
Rada fondu	Rada Slovenského pozemkového fondu
SPF, resp. fond	Slovenský pozemkový fond
SR	Slovenská republika
VKS	vnútorný kontrolný systém Slovenského pozemkového fondu
Výbor NR SR	Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre pôdohospodárstvo a životné prostredie

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1 Príjmy SPF 9
Tabuľka 2 Tržby z predaja služieb....10
Tabuľka 3 Pohľadávky SPF....11
Tabuľka 4 Odmeny vyplatené advokátskym kanceláriám 12
Tabuľka 5 Nájomné zmluvy SPF 15
Tabuľka 6 Zmluvy o prevode práva správy a vlastníctva k pozemkom 19
Tabuľka 7 Počet zasadnutí Rady fondu a počet prerokovaných právnych aktov 21

ZOZNAM GRAFOV

Graf 1 Hospodárenie SPF 10
Graf 2 Výmera pozemkov v správe a nakladaní SPF 11
Graf 3 Priemerná doba trvania procesu uzatvorenia nájomnej zmluvy 15
Graf 4 Priemerná doba od prerokovania nájomnej zmluvy v Rade fondu po jej podpis generálnym riaditeľom SPF 16

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

NKÚ SR vykonal kontrolu s názvom: **„Hospodárenie, správa a nakladanie s majetkom v Slovenskom pozemkovom fonde“,** pričom kontrolované obdobie predstavovali roky 2014 až 2020 vrátane súvisiacich období. Kontrola bola uskutočnená na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky č. 143 z 20. mája 2020, ktorým bol NKÚ SR požiadaný o jej vykonanie.

Podľa zákona o SPF[1] je fond právnickou osobou zriadenou zákonom, ktorá nie je oprávnená na podnikanie a svoju činnosť vykonáva vo verejnom záujme a z tejto činnosti jej vznikajú práva a záväzky. SPF spravuje poľnohospodárske nehnuteľnosti vo vlastníctve štátu a podiely spoločnej nehnuteľnosti vo vlastníctve štátu. Zároveň nakladá s pozemkami, ktorých vlastník nie je známy (okrem pozemkov, ktoré sú lesnými pozemkami), ako aj s podielmi spoločnej nehnuteľnosti, ktorých vlastník nie je známy.

Predmet kontroly bol zameraný na legislatívne a organizačné zabezpečenie činnosti SPF, hospodárenie a nakladanie s majetkom, prenájom a predaj nehnuteľného majetku a na organizačné nastavenie VKS vrátane činnosti Rady fondu. SPF zabezpečuje aj plnenie reštitučných nárokov oprávnených osôb, ktoré neboli predmetom kontroly NKÚ SR.

Z výsledkov kontroly vyplynulo množstvo zistených nedostatkov v činnostiach, ktoré SPF zabezpečuje prostredníctvom svojich orgánov a organizačných útvarov v oblasti vynakladania finančných prostriedkov z rozpočtu fondu a nakladania s majetkom štátu v jeho správe, ale aj v riadiacej a kontrolnej činnosti.

SPF hospodári podľa rozpočtu príjmov a výdavkov, ktorý schvaľuje vláda SR. V zmysle zákona o SPF rozpočet fondu nie je súčasťou štátneho rozpočtu, tým však nie sú dotknuté povinnosti SPF podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy[2]. SPF je subjektom verejnej správy na účely uvedeného zákona. Všetky prostriedky, s ktorými hospodári, sú verejnými prostriedkami a je povinný pri ich používaní zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť.

V rokoch 2014 až 2020 fond vždy prekročil rozpočtované nedaňové príjmy, ktoré oscilovali okolo 30 mil. eur. **Rozhodujúcu časť príjmov tvorili príjmy z prenájmu a predaja majetku.**

V rámci kontrolovaného obdobia **SPF nedodržal rozpočtované výdavky v rokoch 2014 a 2015**. Dôvodom boli nerozpočtované, resp. nižšie rozpočtované transfery MPRV SR, ako boli následne realizované na základe uznesení vlády SR o rozdelení hospodárskeho výsledku SPF.

Z hľadiska nákladov a výnosov hospodáril SPF v rokoch 2014 až 2020 vždy so ziskom. Najnižší bol v roku 2016 – cca štyri mil. eur, a najvyšší – cca 26 mil. eur dosiahol v roku 2015.

SPF spravoval a nakladal s pozemkami v roku 2014 o celkovej výmere 723 544 hektárov a v roku 2020 to bolo 680 502 hektárov. Zo spravovanej výmery cca 37 % tvorili pozemky vo vlastníctve SR a zvyšok predstavovali pozemky neznámych a nezistených vlastníkov. K poklesu výmery pozemkov došlo najmä z dôvodov predaja, uplatňovania si reštitučných nárokov a delimitácie na obce, mestá a vyššie územné celky.

NKÚ SR kontrolou zistil, že SPF nevedie osobitnú evidenciu pozemkov v jeho správe a nakladaní, ale vychádza z údajov zapísaných v katastri nehnuteľností, pričom súčasná legislatíva túto povinnosť SPF neukladá.

V katastri nehnuteľností je nejednotne zapísaná správa SPF pri pozemkoch vo vlastníctve SR, a takisto sú nezrovnalosti v zápisoch pri neznámych a nezistených vlastníkoch pri pozemkoch, s ktorými SPF nakladá. NKÚ SR tým identifikoval **významné riziko neúplného a nepresného vykazovania výmer pozemkov v správe a nakladaní SPF, nadväzne na uvedené aj riziko nesprávneho vykazovania hodnoty pozemkov v správe SPF v jeho účtovníctve.**

Na kontrolovaných listoch vlastníctva v katastri nehnuteľností nebol zapísaný prenájom pozemkov, ktoré sú v správe, resp. nakladaní SPF.

Kontrolou boli tiež zistené **nedostatky súvisiace s postupmi fondu pri správe pohľadávok po lehote splatnosti**, najmä v ich vykazovaní, včasnosti ich úhrad a v nedostatočnej spolupráci medzi jednotlivými organizačnými útvarmi v rámci fondu. Pohľadávky SPF po lehote splatnosti boli vo výške cca šesť mil. eur, pričom rozhodujúca časť pohľadávok bola vymáhaná súdnou cestou. Tieto pohľadávky sú ťažko vymožiteľné z dôvodov konkurzu, reštrukturalizácie a likvidácie

[1] Zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov.

[2] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

dlžníkov. **SPF sa pri správe pohľadávok neriadi ustanoveniami zákona o pohľadávkach štátu[3]. NKÚ SR odporúča, aby pohľadávky vzniknuté z činnosti SPF podliehali postupom podľa uvedeného zákona.**

NKÚ SR upozorňuje na závažné nedostatky zistené v oblasti využívania externých právnych služieb. Týkajú sa porušení všeobecne záväzných právnych predpisov v oblasti právnych služieb zabezpečovaných externou formou, najmä zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákona o finančnej kontrole a audite[4], vyhlášky o advokátskej tarife[5] **a aj zmluvných podmienok**.

SPF menil právnych zástupcov pri zastupovaniach v súdnych sporoch, čoho následkom boli nehospodárne a neefektívne vynaložené finančné prostriedky.

Výsledky kontroly tiež ukázali, že v kontrolovanom období **nebol rozvoj IS a IT v podmienkach SPF dostatočne, správne a efektívne riešený.** Nekomplexné a nesystémové riešenia sa prejavili **aj v nehospodárnom a neefektívnom vynakladaní verejných prostriedkov z rozpočtu SPF**, okrem iného aj za štúdiu a analýzu rozvoja IS a IT, **ktorých využitie fond nepreukázal**.

Výsledky kontroly v oblasti nájmu poukazujú na **rozdielny prístup SPF k riešeniu doručených žiadostí o prenájom pozemkov**, v niektorých prípadoch na možné uprednostňovanie žiadateľov, a teda aj na možné netransparentné konanie v procese ich administrovania. Neúmerne dlhé konanie regionálnych odborov fondu pri príprave návrhov nájomných zmlúv a aj následný dlhý kontrolný a schvaľovací proces na Generálnom riaditeľstve SPF bol a je ovplyvnený aj absenciou lehôt nielen v platnej legislatíve, ale aj vo vnútorných predpisoch fondu v oblasti nájmu. Zistené skutočnosti tiež preukázali, že **nie vždy bola venovaná adekvátna pozornosť príprave a kontrole návrhov nájomných zmlúv**.

SPF v niektorých prípadoch nedisponoval žiadnymi informáciami o užívateľoch pozemkov, ktoré má v správe a nakladaní. U pozemkov užívaných bez nájomnej zmluvy sa spoliehal na inštitút bezdôvodného obohatenia a súhlas budúceho nájomcu s úhradou nájomného aj za obdobie dlhšie ako dva roky a to i napriek jeho premlčaniu. Zároveň **SPF nedostatočne využíval ustanovenia nájomných zmlúv, týkajúce sa kontroly dodržiavania podmienok nájmu, uloženia zmluvnej pokuty a odstúpenia od nich pred uplynutím dohodnutého času nájmu**.

V oblasti predaja nehnuteľného majetku v správe a nakladaní SPF kontrolóri NKÚ SR zistili aj skutočnosti, keď **nebol naplnený dôvod prevodu vlastníctva pozemkov**, v niektorých prípadoch **došlo k benevolentnému prístupu k prevodom vlastníckeho práva a pri stanovení navrhovanej ceny**. Navrhované ceny boli výrazne nižšie ako ceny nehnuteľností predávaných v danom čase v porovnateľnej lokalite a pod úrovňou štatistického priemeru. **Na preverovanej vzorke zmlúv tento rozdiel predstavoval sumu 2,43 mil. eur, čo v konečnom dôsledku znamenal znížený príjem do rozpočtu SPF.**

SPF bez preukázania relevantných dôvodov menil v niektorých prípadoch **svoje nesúhlasné stanoviská k prevodom majetku na súhlasné**, pri stanovení návrhu cien dochádzalo k rozdielnej interpretácii charakteru pozemku, ako aj k formálnemu prístupu regionálnych odborov k vypracovaniu stanoviska k navrhovanej cene a opätovnému prehodnocovaniu námietok žiadateľov, čo vnútorné predpisy SPF neupravovali**.**

Výsledky kontroly tiež poukazujú na prípady, keď **žiadatelia účel založenia trvalých porastov** po nadobudnutí vlastníctva k pozemkom, najmä v územiach, v ktorých z ortofotomapy vyplýva, že v tesnej blízkosti prebieha intenzívna investičná bytová výstavba**, už nezrealizovali**.

NKÚ SR vníma negatívne skutočnosť, že v ustanoveniach kúpnych zmlúv chýbali možnosti odstúpenia od nich, resp. uplatnenia zmluvnej pokuty zo strany SPF v prípadoch, keď sa preukázalo, že neboli dodržané podmienky v zmysle príslušného projektu schváleného Ústredným kontrolným a skúšobným ústavom poľnohospodárskym v Bratislave. V zmluvách neboli dojednané ustanovenia, ktoré by umožnili SPF kedykoľvek počas doby trvania predkupného práva vykonať kontroly a vyhotovovať príslušnú fotodokumentáciu.

Rada fondu, ako najvyšší kontrolný orgán SPF, v rokoch 2014 až 2020 **nepreukázala vykonanie kontrol zameraných na hospodárenie s finančnými prostriedkami z rozpočtu SPF**, v zmysle svojich zákonných povinností a oprávnení. **Taktiež ani raz nevyužila svoje zákonné oprávnenie zabezpečiť vykonanie kontrol zameraných na ďalšie činnosti a postupy SPF.**

[3] Zákon č. 374/2014 Z. z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
[4] Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
[5] Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov.

Činnosť Rady fondu nebola predmetom záujmu Výboru NR SR ani vzhľadom na zákonom dané oprávnenie. Z výsledkov kontroly však vyplynulo, že **za roky 2014 až 2020 neboli ani raz z úrovne Rady fondu predložené správy o jej činnosti Výboru NR SR** z dôvodu, že **Výbor NR SR v uvedenom období ani raz neurčil termín na predloženie správy o činnosti Rady fondu**.

Výsledky kontroly tiež ukázali, že aj keď odbor vnútornej kontroly SPF **na základe vlastnej kontrolnej činnosti** zistil v preverovaných oblastiach napríklad nekonanie, dlhodobú nečinnosť zo strany niektorých zamestnancov SPF, **štatutárny orgán SPF nerozhodol o uplatnení opatrení voči zodpovedným zamestnancom podľa všeobecne záväzných právnych predpisov, resp. vnútorných predpisov SPF**.

NKÚ SR hodnotí zavedený VKS v podmienkach SPF ako neefektívny a neúčinný najmä z dôvodov zisteného množstva porušených všeobecne záväznými právnych predpisov a vnútorných predpisov fondu.

Právna úprava v oblasti pozemkového vlastníctva, vrátane postavenia a činnosti SPF, je neprehľadná, roztrieštená a nesystematická. Oblasť pozemkového práva potrebuje reformu, ktorá sa bude zakladať na kvalitnej a komplexnej právnej úprave.

NKÚ SR odporúča systematizovať právnu úpravu týkajúcu sa postavenia SPF a základných oprávnení SPF v súvislosti s prevodom a užívaním pôdy štátu a nezistených vlastníkov do jedného komplexného predpisu. Zároveň odporúča zintenzívniť medzirezortnú spoluprácu pri tvorbe právnych predpisov v oblasti pozemkového vlastníctva.

NKÚ SR upozorňuje na nutnosť kontinuálne vykonávať pozemkové úpravy a navrhuje prijať nový zákon o pozemkových úpravách, ktorý by komplexne riešil konanie o pozemkových úpravách, vrátane špecifických prípadov. Taktiež musí ustanovovať, aké sú oprávnenia SPF v konaní o pozemkových úpravách (ako aktívneho a dôležitého účastníka v tomto procese). Zároveň by mal jednoznačne určiť, v ktorých prípadoch, a najmä v akom rozsahu sa SPF podieľa na náhrade (usporiadanie vlastníctva v osídleniach marginalizovaných skupín obyvateľstva, usporiadanie vlastníctva k pozemkom pod stavbami obcí a vyšších územných celkov, ktoré na ne prešli zo štátu).

SPF má byť podľa NKÚ SR tou inštitúciu, ktorá ako zákonný zástupca nezistených vlastníkov bude hrať kľúčovú a aktívnu úlohu pri **vyhľadávaní a identifikovaní nezistených vlastníkov a ich právnych nástupcov**. V prípadoch nezistených vlastníkov, ktorých by sa v určitom zákonom stanovenom procese nepodarilo identifikovať, by vlastnícke právo k pozemku, resp. podielu na ňom prešlo na štát rozhodnutím štátneho orgánu s možnosťou súdnej ochrany voči takémuto rozhodnutiu.

V právnom poriadku SR chýba pri úprave prevodov vlastníckeho práva štátu v správe SPF určenie hraníc medzi prevodom vlastníckeho práva a možnosťou menej invazívneho zásahu, napríklad v podobe zriadenia nájmu (rovnako to platí pri vlastníckom práve nezistených vlastníkov). Štát by sa aj v prípade, ak je naplnený dôvod predaja, nemal ľahko zbavovať svojej pôdy, ale namiesto toho napríklad prenajať pôdu na dlhšie obdobie, resp. zriadiť vecné bremeno.

SPF nie je pri sceľovaní vlastníctva aktívnym účastníkom, nevyužíva ani minimálne možnosti, ktoré mu dáva zákonodarca na kúpu či zamieňanie pozemkov, resp. v rámci úpravy náhradného užívania pozemkov. Štát prostredníctvom SPF musí byť aktívny v skupovaní malých spoluvlastníckych podielov v extraviláne, resp. pozemkov s malými výmerami, prípadne aj pozemkov všeobecne, a to nielen priamo počas konania o pozemkových úpravách, ale už pred začatím pozemkových úprav. Za súčasného stavu rozdrobenosti pôdy v extraviláne a pozemkov s nevhodným tvarom je trhová hodnota pozemkov nižšia, ako bude ich trhová hodnota po scelení v rámci pozemkových úprav. Takto by štát po vykonaní pozemkových úprav mohol nadobudnúť veľké celky pozemkov, ktoré by mohol využiť na poľnohospodársku činnosť, strategické zámery a ďalšie účely (napr. náhradné pozemky v rámci reštitúcií). Pritom súčasný právny stav tejto aktivite nezabraňuje, no ani ju nepodporuje.

NKÚ SR odporúča Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre pôdohospodárstvo a životné prostredie:

- iniciovať komplexnú zmenu právnej úpravy v oblasti pozemkového práva.

KONTROLNÁ AKCIA

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontrolnej akcie bolo poukázať na hospodárenie a nakladanie s majetkom v SPF, identifikovať nedostatky v činnosti fondu a prípadnými odporúčaniami prispieť k zvýšeniu transparentnosti jeho fungovania.

Predmetom kontroly bolo legislatívne a organizačné zabezpečenie činnosti SPF, hospodárenie a nakladanie s majetkom, prenájom a predaj nehnuteľného majetku v správe a nakladaní fondu a organizačné nastavenie VKS a jeho činnosť.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Kontrolovaným obdobím boli roky 2014 až 2020 a súvisiace obdobia. Na dosiahnutie účelu kontrolnej akcie bol zvolený prístup detailného preverovania vybranej vzorky dokladov súvisiacich s predmetom kontroly. Hodnotiacimi kritériami bola legislatíva, ktorá v kontrolovanom období upravovala predovšetkým činnosť SPF, nakladanie s majetkom v správe a nakladaní fondu, rozpočtové pravidlá verejnej správy, vedenie účtovníctva a výkon finančnej kontroly. Ďalšími hodnotiacimi kritériami boli vnútorné predpisy kontrolovaného subjektu. Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR[6] a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI).

2.2 VÝKON KONTROLY

Pred začatím výkonu kontroly zástupcovia NKÚ SR uskutočnili pracovné rokovanie s profesijnými združeniami a komorami pôsobiacimi v oblasti pôdohospodárstva a rozvoja vidieka (Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora, Agrárna komora Slovenska, Komora pozemkových úprav, Združenie vlastníkov pôdy a agropodnikateľov Slovenska, Únia regionálnych združení vlastníkov neštátnych lesov Slovenska, Združenie mladých farmárov na Slovensku). Jeho účelom bolo kvalifikované nastavenie výkonu kontroly, získanie názorov a možných návrhov na riešenie sporných situácií v kľúčových oblastiach, ktoré SPF zabezpečuje v zmysle svojich zákonných oprávnení.

Kontrolou boli potvrdené riziká, ktoré NKÚ SR identifikoval v rámci prípravy a následne premietol do jednotlivých bodov predmetu kontroly. Nedostatky boli zistené najmä v procesoch pri prenájme a predaji nehnuteľného majetku v správe a nakladaní fondu, v nehospodárnom vynakladaní finančných prostriedkov a nakladaní s majetkom, nedodržiavaní vnútorných predpisov, či v riadiacej a kontrolnej činnosti.

Výkon kontroly bol od januára do apríla 2021 nepriaznivo ovplyvnený epidemiologickými opatreniami súvisiacimi s ochorením COVID-19.

Na kontrolu mala vplyv aj skutočnosť, že SPF vykonal v kontrolovanom období významné zmeny v IS, ktoré používal okrem iného v rámci registratúry, pri vytváraní zmlúv a v ich následnom kontrolnom a schvaľovacom procese. Zmeny v IS neumožnili NKÚ SR overiť a vyhodnotiť správnosť a úplnosť evidovaných údajov v rámci celého kontrolovaného obdobia.

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

3.1 LEGISLATÍVNE A ORGANIZAČNÉ ZABEZPEČENIE ČINNOSTI SPF

Postavenie a oprávnenia SPF vychádzajú len z platnej národnej legislatívy, hlavne zo zákona o SPF. Fond je právnickou osobou zriadenou zákonom, nie je oprávnený na podnikanie a z jeho činnosti mu vznikajú práva a záväzky. Činnosti, ktoré fondu vyplývajú z uvedeného zákona, a taktiež najmä zo zákona o usporiadaní vlastníctva k pozemkom[7], zákona o úprave vlastníckych vzťahov k pôde[8], zákona o navrátení vlastníctva k pozemkom[9], zabezpečuje a vykonáva vo verejnom záujme.

[6] Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
[7] Zákon č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov.
[8] Zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov.
[9] Zákon č. 503/2003 Z. z. o navrátení vlastníctva k pozemkom a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov.

Významné oprávnenia SPF spočívajú najmä v oblasti prevodu vlastníckeho práva majetku štátu v jeho správe; prevodu vlastníckeho práva majetku nezistených vlastníkov, s ktorým nakladá SPF; užívania nehnuteľností v správe a nakladaní SPF; reštitučných nárokov a pozemkových úprav.

SPF hospodári podľa rozpočtu príjmov a výdavkov, ktorý schvaľuje vláda SR. V zmysle zákona o SPF rozpočet SPF nie je súčasťou štátneho rozpočtu, tým však nie sú dotknuté jeho povinnosti podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, na účely ktorého je fond subjektom verejnej správy. Zároveň všetky prostriedky, s ktorými hospodári, sú verejnými prostriedkami a je povinný pri ich používaní zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť.

Činnosť fondu riadi a reprezentuje navonok generálny riaditeľ a spolu s námestníkom fondu zodpovedajú za výkon funkcie vláde SR, ktorá ich do tejto funkcie zvolila.

V rámci vnútornej organizácie SPF bolo v kontrolovanom období uplatňované sedemstupňové riadenie.

SPF môže v zmysle svojich zákonných oprávnení zriaďovať územné organizačné útvary a určovať ich sídla. K 01.01.2014 bolo zriadených 24 regionálnych odborov a s účinnosťou od 15.02.2015 ich počet klesol na 22. Tento stav trval až do 30.05.2021 vzhľadom na to, že s účinnosťou od 01.06.2021 boli v podmienkach fondu vytvorené nové územné organizačné pracoviská (centrá) nadväzne na uskutočnené organizačné zmeny v SPF.

Cieľom organizačnej zmeny bolo dosiahnuť najmä: skrátenie dĺžky vybavovania žiadostí a jednotný postup pri vybavovaní žiadostí, zvýšenie odbornosti pracovníkov s dôrazom na ich užšiu špecializáciu a zefektívnenie ich činnosti, odstránenie nakumulovanej dlhodobo nevybavovanej agendy, odstránenie priamych i nepriamych negatívnych vplyvov, ktoré zasahujú do činností SPF, zvýšenie transparentnosti SPF a odstránenie priestoru pre korupciu a klientelizmus.

Napriek tomu, že predmetom kontroly NKÚ SR nebolo preveriť opodstatnenosť a účinnosť nových organizačných zmien zavedených v I. polroku 2021, z vykonanej kontroly vyplynulo, že **zavedenie nových organizačných zmien bolo uskutočnené bez vykonaného auditu, resp. vypracovania relevantnej analýzy**, ktoré by súviseli s pripravovanými rozsiahlymi zmenami v organizačnej štruktúre SPF a jeho činnosti.

NKÚ SR zároveň zistil, že SPF si pred realizáciou organizačných zmien prostredníctvom externej spoločnosti na základe zmluvy objednal vypracovanie projektového riadenia zmeny pri reorganizácii fondu, vrátane poskytovania analytických a konzultačných služieb. Celková cena za vykonanie predmetu zmluvy bola dohodnutá vo výške 71 760 eur s DPH. Z vykonanej kontroly vyplynulo, že skutočné plnenie bolo len na úrovni 5,50 % z pôvodne zmluvne stanovenej ceny. Dôvodom tejto skutočnosti bolo, že dodávateľ služieb nenaplnil očakávania štatutárov fondu pri predkladaní dokumentov. NKÚ SR v tejto súvislosti zistil, že čiastočné výstupy dodávateľa, ktoré odovzdal štatutárom SPF a za ktoré SPF uhradil 3 946,80 eur s DPH, **neboli pri reorganizácii organizačných zmien využité**.

Kontrolou bolo zároveň zistené, že generálna riaditeľka SPF v októbri 2020 prostredníctvom štvorstranového dokumentu popisujúceho stratégiu vedenia SPF zameranú na zvýšenie efektívnosti, produktivity a transparentnosti SPF, informovala o plánovaných zmenách v organizačnej štruktúre SPF aj členov Rady fondu. Z obsahu dokumentu vyplynulo, že v ňom neboli uvedené žiadne konkrétne skutočnosti preukazujúce návrh účinných a racionálnych postupov pre zabezpečenie riadiacich a realizačných činností fondu v súvislosti s pripravovanou zmenou. **K predloženému dokumentu nebola zaznamenaná diskusia a pripomienky a členovia najvyššieho kontrolného orgánu SPF ho zobrali na vedomie**.

Vykonaná organizačná zmena nevytvára predpoklady na decentralizáciu činnosti a možnosti konať za SPF pri uzatváraní právnych úkonov zo strany organizačných útvarov fondu, čo by mohlo posilniť rýchlosť vybavovania žiadostí, naopak, **dochádza ešte k väčšej centralizácii konania a odstráneniu pôsobnosti týchto útvarov podľa regionálneho princípu**.

Napriek tomu, že štatutár SPF si mohol v záujme kvalitnejšieho plnenia úloh zriadiť stále alebo dočasné poradné orgány, **ich zriadením sa očakávaný zámer neprejavil v plnej miere**. Najviac sa to ukázalo z hľadiska uskutočnených porád vedenia, ktoré boli stálym poradným orgánom generálneho riaditeľa fondu.

Z obsahu záznamov vyhotovených z porád vedenia vyplynuli skutočnosti, ktoré súviseli **s nezaznamenávaním diskusií k prerokovaným materiálom, k prerokovaným bodom neboli prijímané uznesenia, niektoré úlohy nemali určený termín plnenia/splnenia a v rokoch 2019 a 2020 nebola úroveň plnenia úloh z predchádzajúcich porád vedenia vôbec vyhodnocovaná**.

Podľa NKÚ SR bola jednou z príčin zisteného stavu aj skutočnosť, že **SPF v kontrolovanom období nemal schválený štatút, ktorý by upravoval rokovanie porady vedenia** ako stáleho poradného orgánu generálneho riaditeľa SPF. Taktiež

nemal schválené štatúty ani v iných prípadoch, keď bol poradný orgán zriadený na základe rozhodnutia generálneho riaditeľa fondu.

Vnútorné predpisy SPF a ich vplyv na tretie osoby

SPF mal zákonné oprávnenia a z nich vyplývajúce postupy a konania upravené vo vnútorných predpisoch, ktoré vychádzali z platnej legislatívy SR.

Niektoré postupy SPF a jeho oprávnenia neboli pre užívateľov (tretie strany) v dostatočnej miere pravidelne zverejňované a aktualizované na jeho webovej stránke, resp. boli len veľmi stručne popísané a bez pridanej hodnoty. Ukázalo sa to najmä v prípadoch oprávnení SPF v oblasti nájmu, prevodu a reštitúcií.

Z dôvodu zvýšenia transparentnosti činnosti SPF, vykonávanej vo verejnom záujme, je potrebné, aby SPF prehodnotil doterajší stav v nezverejňovaní obsahu vnútorných predpisov a zverejňoval tie, ktorých obsah má vplyv na postavenie a legitímne očakávania tretích osôb.

Na webovej stránke fondu, napríklad v časti „Usporiadanie vlastníctva" – „Pozemkové úpravy", boli len veľmi stručne opísané oprávnenia SPF bez pridanej hodnoty v rozsahu jednej strany textu, navyše aj s chybami, keď konanie o začatí pozemkových úprav a prípravné konanie je jedno a to isté, a teda nejde o dve etapy, ako sa na stránke fondu uvádzalo. **Podľa NKÚ SR**, tak náročnému konaniu o pozemkových úpravách **by mal SPF venovať väčšiu pozornosť a byť v tomto konaní jedným z jeho najaktívnejších účastníkov**.

Podobné nedostatky NKÚ SR zistil aj v prípade zverejnených vnútorných predpisov upravujúcich oblasť pozemkových spoločenstiev.

3.2 HOSPODÁRENIE A NAKLADANIE S MAJETKOM

Príjmy a výdavky SPF

SPF hospodári podľa rozpočtu príjmov a výdavkov, schváleného vládou SR. **V rokoch 2014 až 2020 vždy prekročil rozpočtované nedaňové príjmy**, keď vykázal ich plnenie v rozpätí od 107,23 % (rok 2019) do 155,56 % (rok 2014). **Rozhodujúcu časť príjmov tvorili príjmy z prenájmu a predaja majetku**. Prehľad dosiahnutých príjmov v eurách je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 1 Príjmy SPF

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Príjmy celkom	**33 818 193**	**34 111 212**	**32 099 351**	**33 344 779**	**37 687 914**	**32 492 990**	**29 228 862**
Príjmy z prenájmu	14 483 834	15 388 457	14 001 358	14 241 369	14 514 383	16 021 562	19 271 292
Príjmy z predaja	18 269 311	17 570 092	17 455 905	18 313 910	22 865 997	14 061 844	9 311 866

Zdroj: SPF

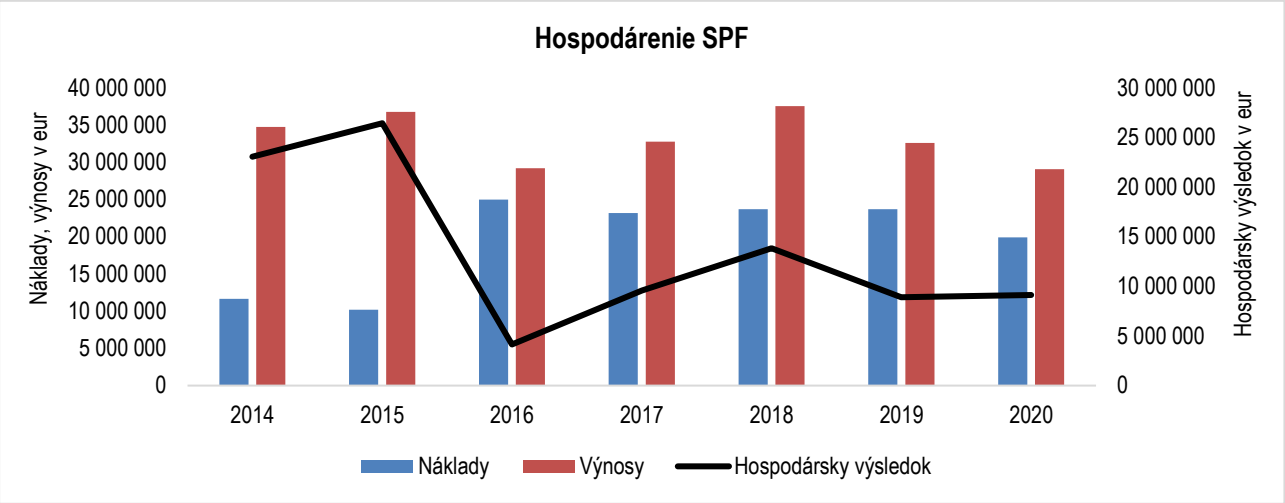
V rámci kontrolovaného obdobia **SPF nedodržal rozpočtované výdavky v rokoch 2014 a 2015**. Dôvodom boli nerozpočtované, resp. nižšie rozpočtované transfery MPRV SR, ako boli následne realizované na základe uznesení vlády SR o rozdelení hospodárskeho výsledku SPF.

NKÚ SR zistil nesúlad medzi zákonmi – zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákonom o SPF **týkajúci sa termínu predloženia návrhu rozpočtu SPF vláde SR**.

Náklady, výnosy a výsledok hospodárenia SPF

Z hľadiska nákladov a výnosov hospodáril SPF v rokoch 2014 až 2020 vždy so ziskom. Vývoj nákladov, výnosov a výsledku hospodárenia po zdanení v eurách je znázornený v nasledujúcom grafe.

Graf 1 Hospodárenie SPF



Zdroj: SPF

Okrem mzdových nákladov a súvisiacich príspevkov do poisťovní tvorili významnú časť nákladov najmä náklady na právne služby advokátskych kancelárií zastupujúcich SPF v súdnych sporoch, na služby súvisiace s IS a výpočtovou technikou, na plnenie reštitučných nárokov oprávnených osôb, na doplatky pôvodným vlastníkom pôdy v zriadených záhradkových osadách a náklady v súvislosti s právoplatnými rozsudkami. Výrazný nárast nákladov od roku 2016 vyplynul z účtovania rezerv na súdne spory, ktoré SPF dovtedy netvoril, čím **nepostupoval v súlade s opatrením Ministerstva financií SR[10] a zákonom o účtovníctve[11]**.

Rozhodujúcu časť výnosov SPF tvorili tržby z predaja služieb, predovšetkým tržby z prenájmu a predaja majetku. Prehľad vykázaných tržieb v eurách je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 2 Tržby z predaja služieb

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tržby z predaja služieb	**33 544 638**	**35 929 773**	**28 141 959**	**32 139 264**	**37 065 721**	**28 820 304**	**28 136 220**
Tržby z prenájmu	14 630 683	14 414 525	13 211 433	13 370 952	13 419 352	14 300 088	18 276 504
Tržby z predaja	18 079 737	20 422 094	13 540 698	15 114 118	22 367 330	13 361 408	8 840 456

Zdroj: SPF

Nárast tržieb z prenájmu majetku v roku 2020 o takmer štyri mil. eur vyplynul zo zavedenia obvyklej výšky nájomného do nájomných zmlúv. Najvýznamnejšími kupujúcimi pri predaji majetku boli Národná diaľničná spoločnosť, a.s., Slovenská správa ciest a Železnice Slovenskej republiky.

Podľa zákona o SPF, účtovnú závierku a rozdelenie hospodárskeho výsledku SPF schvaľuje vláda SR po prerokovaní vo Výbore NR SR. **NKÚ SR zistil, že niektoré účtovné závierky a návrhy rozdelenia hospodárskeho výsledku SPF boli predložené Výboru NR SR až viac ako rok po ich prerokovaní na porade vedenia SPF a Rade fondu.** Do ukončenia kontroly NKÚ SR nebola do Výboru NR SR doručená účtovná závierka SPF k 31. 12. 2019 a návrh rozdelenia hospodárskeho výsledku za rok 2019. Vedenie SPF do ukončenia kontroly nepredložilo na prerokovanie Rade fondu účtovnú závierku k 31. 12. 2020 a návrh rozdelenia hospodárskeho výsledku za rok 2020.

Použitie hospodárskeho výsledku SPF bolo určené pre kapitolu MPRV SR (napríklad na financovanie zabezpečenia projektov pozemkových úprav a obnovy evidencie pozemkov, na poskytovanie podpory v lesnom hospodárstve na plnenie mimoprodukčných funkcií lesov a na ekosystémové služby), na tvorbu rezervného fondu SPF a na rekonštrukciu jeho administratívnych budov.

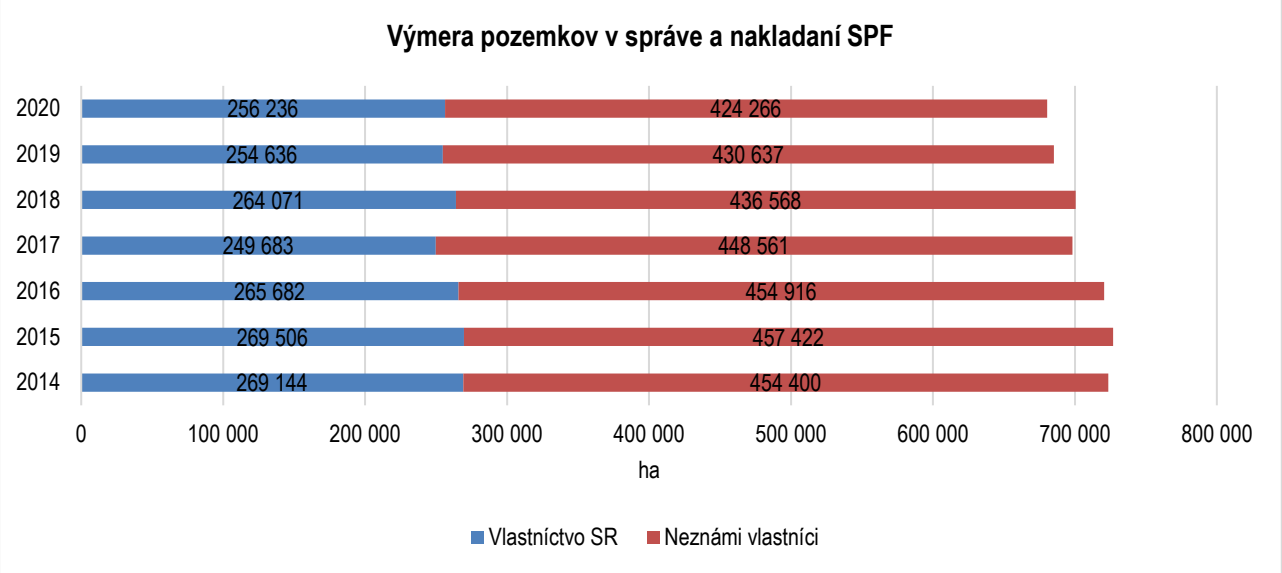
Majetok v správe a nakladaní SPF

SPF spravuje poľnohospodárske nehnuteľnosti vo vlastníctve štátu a podiely spoločnej nehnuteľnosti vo vlastníctve štátu. Zároveň nakladá s pozemkami, ktorých vlastník nie je známy, okrem pozemkov, ktoré sú lesnými pozemkami, ako aj

[10] Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. MF/24342/2007-74, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a účtovej osnove pre účtovné jednotky, ktoré nie sú založené alebo zriadené na účel podnikania.
[11] Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.

s podielmi spoločnej nehnuteľnosti, ktorých vlastník nie je známy. Prehľad výmery pozemkov v hektároch v správe a nakladaní SPF v kontrolovanom období, podľa údajov uvedených vo výročných správach SPF, je znázornený v nasledujúcom grafe.

Graf 2 Výmera pozemkov v správe a nakladaní SPF



Zdroj: SPF

SPF nevedie osobitnú evidenciu pozemkov v jeho správe a nakladaní, ale vychádza z údajov zapísaných v katastri nehnuteľností. Údaje z katastra nehnuteľností štvrťročne aktualizuje v moduloch Kataster a Nehnuteľnosti GIS SPF, ktoré využíva v rámci jednotlivých oblastí, v ktorých má oprávnenia (nájom, prevod, reštitúcie a ďalšie). Správnosť údajov uvedených vo výročných správach SPF nemohol NKÚ SR preveriť vzhľadom na ich priebežnú aktualizáciu v katastri nehnuteľností a štvrťročnú aktualizáciu v moduloch GIS SPF.

NKÚ SR zistil v katastri nehnuteľností nejednotné zapísanie správy SPF pri pozemkoch vo vlastníctve SR a nezrovnalosti v zápisoch pri neznámych vlastníkoch, s pozemkami ktorých SPF nakladá. Identifikoval tým **významné riziko neúplne a nepresne vykázaných výmer pozemkov v správe a nakladaní SPF a nadväzne aj nesprávne vykázanej hodnoty pozemkov v správe SPF v jeho účtovníctve.**

Na kontrolovaných listoch vlastníctva v katastri nehnuteľností nebol zapísaný prenájom pozemkov, ktoré sú v správe, resp. v nakladaní SPF. Z ustanovení zákona o katastri nehnuteľností[12] pritom vyplýva, že nájomné právo k pozemkom, ak trvá alebo má trvať aspoň päť rokov, sa do katastra nehnuteľností zapisuje formou záznamu.

Pohľadávky SPF

SPF vykázal takmer v každom roku kontrolovaného obdobia pohľadávky v sume viac ako šesť mil. eur, pričom významnú časť tvorili pohľadávky po lehote splatnosti viac ako jeden rok. Prehľad vývoja pohľadávok, pohľadávok po lehote splatnosti a pohľadávok po lehote splatnosti viac ako jeden rok v eurách v kontrolovanom období je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 3 Pohľadávky SPF

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pohľadávky celkom	**6 736 015**	**9 507 505**	**6 261 423**	**6 265 070**	**5 988 363**	**6 431 067**	**6 570 914**
Po lehote splatnosti	5 856 453	6 854 810	5 811 389	6 159 812	5 743 162	6 214 801	6 430 998
Po lehote splatnosti viac ako jeden rok	*4 306 230*	*4 676 609*	*4 893 852*	*5 283 270*	*5 043 520*	*5 232 209*	*5 345 405*

Zdroj: SPF

SPF eviduje neuhradené pohľadávky ešte od roku 1994. Najväčšiu časť pohľadávok po lehote splatnosti tvorili k 31.12.2020 pohľadávky za prenájom pozemkov (3 272 611 eur). Významnú časť tvorila nesplatená istina kúpnej ceny z privatizácie (1 681 781 eur), ale aj pohľadávky za predaj pozemkov (357 983 eur), či neuhradené úroky z omeškania (204 239 eur).

[12] Zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov.

SPF vymáhal v kontrolovanom období pohľadávky po lehote splatnosti najmä súdnou cestou (v rozpätí od 73,51 % v roku 2015 do 96,26 % v roku 2014). **Rozhodujúcu časť súdne vymáhaných pohľadávok tvorili pohľadávky vymáhané v rámci konkurzov, reštrukturalizácií a likvidácií** (v rozpätí od 82,08 % v roku 2020 do 92,12 % v roku 2016).

Organizačné útvary SPF nepostupovali vždy podľa platného vnútorného pokynu o vymáhaní peňažných pohľadávok. Dlžníkom oneskorene zasielali výzvy na úhradu nedoplatku, nedodržali lehotu na mimosúdne vymáhanie pohľadávky, návrhy na súdne vymáhanie pohľadávok zaslali právnemu odboru často až tesne pred uplynutím lehoty na jej premlčanie. Viaceré pohľadávky po lehote splatnosti viac ako tri roky boli postúpené právnemu odboru na súdne vymáhanie až počas kontroly NKÚ SR.

Z uvedeného vyplýva, že **organizačné útvary SPF nevenovali vždy dostatočnú pozornosť správe pohľadávok, ich postup bol nedôsledný a zdĺhavý**. Kontrolné zistenia NKÚ SR zároveň poukazujú na **nedostatočnú spoluprácu medzi jednotlivými organizačnými útvarmi SPF** – nielen medzi regionálnymi odbormi, ekonomickým odborom a právnym odborom, ale aj odborom prevodu a nájmu a odborom reštitúcií (nepremietnutie prevodov a reštitúcií pozemkov do predmetu nájomných zmlúv a z toho vyplývajúca nesprávna fakturácia nájomného). Následkom bolo aj **nesprávne vykazovanie sumy pohľadávok v účtovníctve, čím SPF nepostupoval v súlade so zákonom o účtovníctve**.

NKÚ SR odporučil SPF vypracovať nový vnútorný predpis upravujúci jednoznačne postup jednotlivých organizačných útvarov SPF pri vymáhaní pohľadávok po lehote splatnosti, zároveň nadväzne na zmenu organizačnej štruktúry a organizačného poriadku SPF.

Postup SPF pri zabezpečovaní súdnych sporov, právne služby

Oblasť sporovej agendy SPF zabezpečoval prostredníctvom vnútorných predpisov, ktoré okrem iného upravovali aj agendu súdnych sporov, súdnych konaní a tvorby rezervy na súdne spory.

Zamestnanci príslušného útvaru fondu (oddelenia sporovej agendy) mali stanovené, okrem iného, vypracovávať podania na súdy a zastupovať SPF pred súdmi, vrátane zabezpečovania spolupráce s advokátskymi kanceláriami poskytujúcimi právne služby v sporovej agende, a kontrolovať plnenie uzavretých zmlúv o poskytnutí právnej pomoci.

K 01.01.2014 bol stav zamestnancov oddelenia sporovej agendy fondu v celkovom počte 13 a k 31.12.2020 to bolo 25 zamestnancov, ktorí mali vykonávať činnosti súvisiace s riešením zložitej právnej agendy vo viacerých oblastiach práva, vrátane zastupovania SPF alebo štátu v právnych sporoch. Za roky 2014 až 2020 SPF zamestnancom sporovej agendy vyplatil mzdové prostriedky v celkovej výške 2 008 049,71 eur.

Jednou z možností súvisiacich so zabezpečovaním súdnych sporov, bola aj právomoc generálneho riaditeľa SPF rozhodnúť o tom, že zastupovaním v súdnom spore bude poverený externý advokát, s ktorým bude na tento účel uzatvorená zmluva o poskytnutí právnej služby s konkrétnym označením predmetu sporu alebo mu bude na tento účel udelené plnomocenstvo.

V období od 01.01.2014 do 31.12.2020 zastupovalo SPF v 181 súdnych sporoch celkom osem advokátskych kancelárií, v ktorých fond bol v súdnych konaniach v prevažnej miere v pozícii žalovaného. Od 01.01.2021 do 30.05.2021 v 62 súdnych sporoch zastupovali SPF tri advokátske kancelárie.

Prehľad o výške odmien vyplatených advokátskym kanceláriám z rozpočtu SPF podľa jednotlivých rokov je uvedený v nasledujúcej tabuľke v eurách.

Tabuľka 4 Odmeny vyplatené advokátskym kanceláriám

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
724 339,76	**425 315,18**	**2 610 824,13**	**97 012,23**	**2 500 061,94**	**294 282,41**	**415 436,64**

Zdroj: SPF

Poznámka: V sume 2 500 061,94 eur za rok 2018 je aj čiastka 2 160 000,00 eur, vyplatená advokátke na základe Dohody o urovnaní.

Za sedem rokov SPF vyplatil advokátskym kanceláriám finančné prostriedky v celkovej sume 7 067 272,29 eur, z čoho 3 154 278,18 eur bolo vyplatených len jednej advokátskej kancelárii.

Kontrolou vynakladania finančných prostriedkov z rozpočtu SPF externým advokátskym kanceláriám na základe zmlúv o poskytovaní právnych služieb **NKÚ SR zistil viacero nedostatkov**. Uvedieme dva príklady.

- V zmluve č. 00025/2014-ESPF-GR0001/14.00 bola dohodnutá nielen podielová odmena, ale aj tarifná a hodinová odmena, na ktorú by mala advokátska kancelária nárok aj v prípade úplného neúspechu v spore, **čo bolo v rozpore s § 8 ods. 3 vyhlášky o advokátskej tarife**. Podielová odmena bola uplatňovaná na základe objednávok, ktoré **boli nad rámec zmluvne dohodnutých podmienok**.

V danom prípade nebola naplnená podstata a účel podielovej odmeny, t. j. v prípade veľmi neistého sporu podstúpiť riziko, že advokátovi nebude vyplatená žiadna odmena, ale v prípade výhry v spore mu bude vyplatená veľmi výhodná odmena. Advokátska kancelária sa nevystavila žiadnemu riziku, keďže v prípade, ak by bol SPF neúspešný, mala nárok na tarifnú a hodinovú odmenu.
Na základe predmetnej zmluvy **SPF advokátskej kancelárii vyplatil podielové odmeny v celkovej sume 2 659 817,38 eur.**

- SPF si na základe objednávky z roku 2014 (bola vystavená nadväzne na zmluvu č. 00025/2014-ESPF-GR0001/14.00) objednal u advokátskej kancelárie právne služby v dovolacom konaní pred Najvyšším súdom SR a v konaní pred Ústavným súdom SR v právnej veci vedenej na Okresnom súde Košice – okolie pod sp. zn. 14C/565/1998 (kauza Slánske lesy). Advokátska kancelária v dovolacom konaní vypracovala jedno vyjadrenie v rozsahu necelých sedem strán a ďalej sa nevyjadrovala k doplneniu dovolania dovolateľom, t. j. spoločnosťou Slánske Lesy, s.r.o.
  Nebolo dôvodné, správne a účelné, že SPF splnomocnil na zastupovanie v dovolacom konaní a v konaní o ústavnej sťažnosti advokátsku kanceláriu, keď do právoplatnosti rozhodnutia vo veci samej zastupovala SPF (aj LESY Slovenskej republiky, štátny podnik, Banská Bystrica) a iný advokát, ktorý poznal skutkový a právny stav prípadu, pričom v konaní pred okresným a krajským súdom bola SR úspešná.
  SPF vyplatením podielovej odmeny advokátskej kancelárii v celkovej sume **1 830 973,49 eur** za zastupovanie v kauze Slánskych lesov **nepostupoval v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy, čím zároveň porušil finančnú disciplínu podľa tohto zákona**.

Podobné nedostatky boli zistené aj vo veci žalobcu (fyzická osoba) proti žalovanému SPF, keď advokátskej kancelárii v tomto spore SPF vyplatil podielovú odmenu v celkovej sume **451 548,46 eur.**

Hodnota sporov bola v konaniach (určovacie žaloby) **určovaná často len na základe odborných, nie znaleckých posudkov**. Odborné a znalecké posudky boli v niektorých prípadoch zabezpečované advokátskou kanceláriou a nie SPF. Keďže zastupovanie advokátskymi kanceláriami má v podmienkach SPF prichádzať do úvahy v prípade obzvlášť náročných sporov, spravidla s vysokou hodnotou predmetu sporu, NKÚ je toho názoru, že pre výpočet odmien advokátov je potrebné, aby SPF pre určenie hodnoty sporov **dával vypracovať znalecké posudky**.

Na základe uzatvorenej dohody o urovnaní SPF uhradil advokátke zo svojho rozpočtu finančné prostriedky v celkovej sume 2 160 000 eur. NKÚ SR hodnotí uzavretie dohody o urovnaní pre SPF ako nevýhodné. V dohode o urovnaní nebolo uvedené, v čom spočíva spornosť alebo pochybnosť práv medzi jej účastníkmi, čo je základnou náležitosťou dohody o urovnaní v zmysle Občianskeho zákonníka[13].

NKÚ SR upozorňuje aj na zmeny právnych zástupcov pri zastupovaniach v súdnych sporoch, čoho následkom boli nehospodárne vynaložené finančné prostriedky SPF. Napríklad, keď si advokátska kancelária vyfakturovala **86 059,32 eur s DPH,** bolo kontrolou zistené**, že jednotlivé položky súviseli len s prevzatím právneho zastupovania jednotlivých vecí (štúdium spisov)**. **Zistený stav nebol chybou advokátskej kancelárie, ale nehospodárnym manažmentom pri využívaní externých právnych služieb zo strany SPF.**

V prípade dvoch zmlúv uzavretých s advokátskou kanceláriou v roku 2020 a na základe vystavených faktúr a poskytnutých právnych analýz NKÚ SR zistil neprehľadnosť **fakturovaných položiek, ktoré nebolo možné priradiť k jednotlivým právnym prípadom, čo bolo kvalifikované ako porušenie zákona o účtovníctve**.

Zároveň NKÚ SR upozorňuje (vzhľadom na dohodnutú kombináciu hodinovej a tarifnej odmeny v zmluve o poskytovaní právnych služieb, keď sa tarifná odmena znižuje o hodinovú odmenu), že **kontrola väzby medzi vykonaným úkonom a vyúčtovanými hodinami nebude zo strany SPF jednoduchá** vzhľadom na podrobnosť jednotlivých položiek a niekedy ich ťažkú párovateľnosť s konkrétnym súdnym konaním.

SPF menil v prebiehajúcich súdnych konaniach právnych zástupcov a vynakladal na základe dvoch zmlúv z roku 2020 opakovane finančné prostriedky za oboznamovanie sa s vecami novým právnym zástupcom. Takýto postup SPF **nebol v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy, čím zároveň porušil finančnú disciplínu podľa tohto zákona.**

Nehospodárne a neefektívne vynakladanie finančných prostriedkov z rozpočtu SPF na externé právne služby a poradenstvo súvisiace s vnútornou činnosťou fondu, zistil NKÚ SR napríklad pri poradenstve realizácie zmeny organizačnej štruktúry v podmienkach SPF z hľadiska personálnych zmien, poradenstve pri zrušovaní pracovných miest,

[13] Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

vypracovaní návrhu pracovných zmlúv a dohôd a pod. Z výsledkov kontroly vyplynulo**, že viaceré problémy riešené externým advokátom nevykazovali prvky zložitej právnej agendy a mali byť riešené vlastnými zamestnancami SPF v zmysle ich pracovných náplní.**

Nedostatky zistil NKÚ SR aj v prípade externého právneho poradenstva poskytnutého v súvislosti so zabezpečovaním verejného obstarávania a zastupovania SPF na zhromaždeniach vlastníkov poľovných pozemkov.

Obstarávanie v podmienkach SPF

V oblasti verejného obstarávania zistil NKÚ SR **množstvo nedostatkov súvisiacich s porušením zákona o verejnom obstarávaní[14] a zákona o finančnej kontrole a audite**.

V súvislosti so zmluvou na poskytovanie služieb v rámci GIS (údržba a rozvoj), **SPF nepreukázal neexistenciu žiadnych primeraných alternatív alebo náhradných riešení pri jej realizácii**.

SPF ako verejný obstarávateľ v súvislosti s rozvojom GIS SPF a realizáciou zákaziek s tým spojených:

- nedodržal princípy verejného obstarávania,
- nepreukázal dodržanie princípu transparentnosti, hospodárnosti a efektívnosti,
- v niektorých prípadoch rozdelil zákazky s cieľom znížiť predpokladanú hodnotu zákazky pod finančné limity,
- nezabezpečil riadenie rizika a finančnú kontrolu v súvislosti s plnením zámerov a cieľov orgánu verejnej správy,
- neevidoval kompletnú dokumentáciu a ani ju neuchovával 10 rokov počas celej doby trvania zmluvy,
- pri realizácii zákaziek nepreukázal, že išlo o cenu obvyklú,
- v dokumentácii z verejného obstarávania neuchovával aj informácie a podklady, na základe ktorých určil predpokladanú hodnotu zákazky.

V prípade troch zákaziek SPF vypracoval technické špecifikácie, **ktoré neumožňovali, aby verejné obstarávania s nimi súvisiace boli liberalizované, resp. otvorené súťaži**. Neboli určené tak, aby bol zabezpečený rovnaký prístup pre všetkých uchádzačov/záujemcov a bola zabezpečená čestná hospodárska súťaž. Zároveň SPF pri ich **zadávaní postupoval v rozpore s princípom transparentnosti, keď stanovil neúplný a netransparentný opis predmetu zákazky, v ktorom neuviedol všetky potrebné informácie nevyhnutné pre predloženie relevantnej ponuky na poskytnutie predmetných služieb súvisiacich s údržbou a rozvojom existujúceho informačného systému SPF**. Podobné nedostatky boli kontrolou zistené aj v prípade zákaziek zadávaných prostredníctvom elektronického trhoviska**.**

SPF taktiež nezabezpečil súlad s uznesením vlády SR č. 460/2011, lebo dodávateľ mu neudelil výhradné právo používať/upravovať aplikačné programové vybavenie počas celej doby trvania majetkových práv k nemu na území SR a Európskej únie (vrátane úpravy diela treťou osobou a práva na jeho úpravu, šírenia a nakladania s ním).

NKÚ SR tiež zistil nedostatky aj vo vnútorných predpisoch upravujúcich verejné obstarávanie v podmienkach SPF, keďže nevytvárali predpoklady na zabezpečenie dodržiavania všetkých princípov a pravidiel verejného obstarávania, postupy v nich uvedené neboli podrobné a dostatočné.

3.3 PRENÁJOM NEHNUTEĽNÉHO MAJETKU V SPRÁVE A NAKLADANÍ SPF

SPF spravuje poľnohospodárske nehnuteľnosti a podiely spoločnej nehnuteľnosti vo vlastníctve SR a nakladá s pozemkami a podielmi spoločnej nehnuteľnosti, ktorých vlastník nie je známy. Keďže fond nemôže, podľa zákona o usporiadaní vlastníctva k pozemkom, pozemky sám užívať, prenajíma ich nájomnými zmluvami na rôzne účely. Prehľad počtu platných nájomných zmlúv v kontrolovanom období, podľa oblastí nájmu a prenajatej výmery pozemkov v hektároch, podľa údajov uvedených vo výročných správach SPF je v nasledujúcej tabuľke.

[14] Zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Tabuľka 5 Nájomné zmluvy SPF

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prenájom poľnohospodárskych pozemkov na poľnohospodárske účely							
Počet zmlúv	4 910	5 298	5 106	5 263	5 310	5 482	5 354
Výmera v ha	417 162	461 079	466 786	449 683	446 583	401 056	328 831
Prenájom poľnohospodárskych pozemkov na iný ako poľnohospodársky účel							
Počet zmlúv	2 852	2 955	3 007	2 946	2 888	2 807	2 591
Výmera v ha	1 446	2 075	1 979	1 727	1 471	1 219	1 183
Prenájom podielov spoločných nehnuteľností pozemkovým spoločenstvám							
Počet zmlúv	349	472	543	583	292	269	230
Výmera v ha	11 179	11 385	11 703	12 398	10 247	9 160	7 896
Prenájom pozemkov na výkon práva poľovníctva							
Počet zmlúv	1 665	1 906	1 581	1 669	1 569	1 612	1 628
Výmera v ha	722 548	596 768	587 497	566 663	549 851	540 382	546 684

Zdroj: SPF

Vzhľadom na to, že SPF vedie agendu nájomných zmlúv v GIS SPF, ktorý je priebežne aktualizovaný, avšak neposkytuje údaje spätne ku konkrétnemu dátumu, **NKÚ SR nemohol overiť správnosť údajov uvedených vo výročných správach SPF**.

Kontrola NKÚ SR bola zameraná najmä na oblasť nájomných zmlúv uzatvorených na prenájom pozemkov na poľnohospodárske účely. Okrajovo preverila aj oblasť nájomných zmlúv uzatvorených na prenájom pozemkov na iný ako poľnohospodársky účel a zmlúv uzatvorených s pozemkovými spoločenstvami.

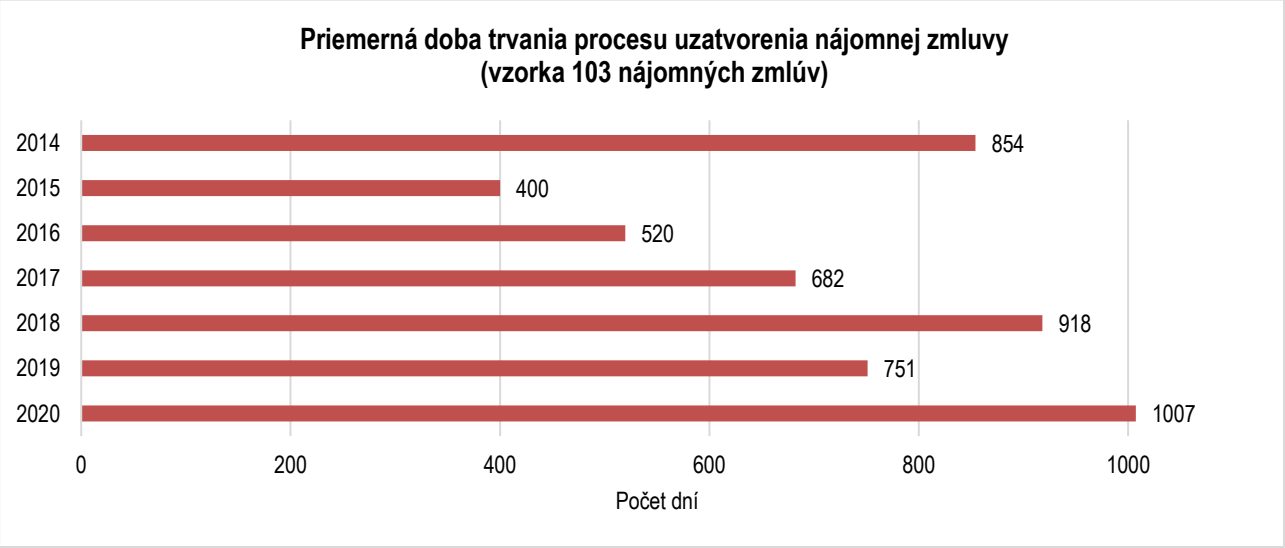
Pre zabezpečenie jednotného postupu organizačných útvarov fondu pri nájme pozemkov mal SPF vypracované pokyny generálneho riaditeľa pre jednotlivé oblasti nájmu. **V pokynoch neboli určené lehoty pre trvanie procesu od doručenia žiadosti o nájom žiadateľom, prípravu nájomnej zmluvy, jej kontrolu a schvaľovanie až po podpis zmluvy štatutármi fondu.**

Nájomné zmluvy na prenájom pozemkov na poľnohospodárske účely

Kontrolou vzorky nájomných zmlúv boli zistené **výrazné rozdiely v dĺžke trvania procesu od doručenia žiadosti žiadateľom po podpis nájomnej zmluvy štatutármi SPF. Kým niektoré nájomné zmluvy boli uzatvorené už do dvoch mesiacov od doručenia žiadosti, iné boli uzatvorené až po cca šiestich, siedmich rokoch.**

Priemerná doba trvania procesu v dňoch od doručenia žiadosti na SPF po podpísanie nájomnej zmluvy štatutármi fondu podľa jednotlivých rokov kontrolovaného obdobia je znázornená v nasledujúcom grafe.

Graf 3 Priemerná doba trvania procesu uzatvorenia nájomnej zmluvy



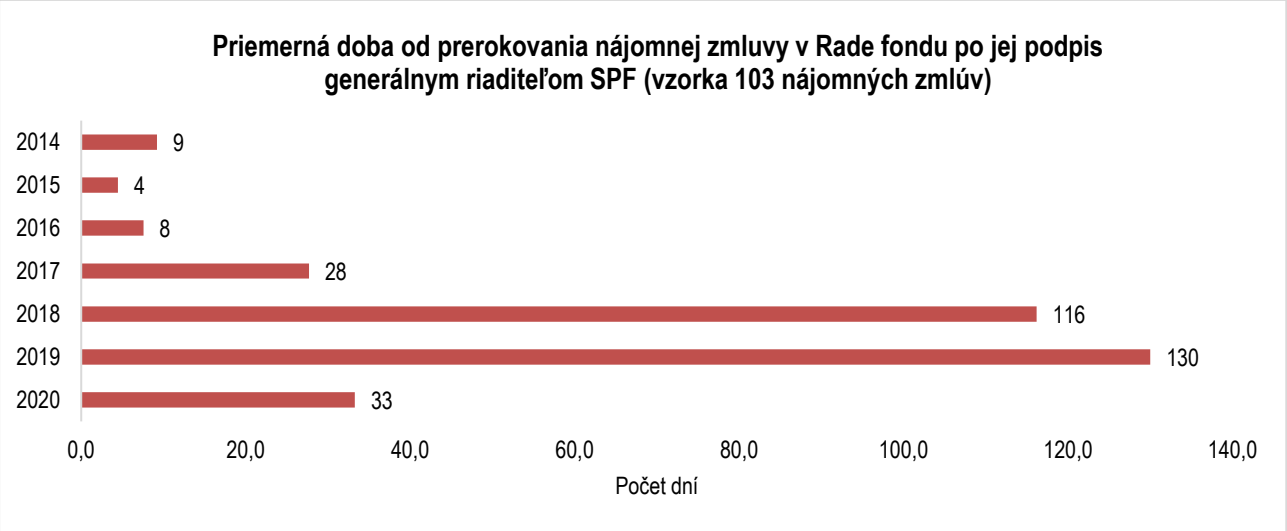
Zdroj: NKÚ SR

Výrazné časové rozdiely boli nielen v príprave nájomných zmlúv na regionálnych odboroch, ale aj v dĺžke kontrolného a schvaľovacieho procesu na Generálnom riaditeľstve SPF. Kým niektoré nájomné zmluvy boli na regionálnych odboroch pripravené v priebehu mesiaca, iné boli pripravované niekoľko rokov. Od predloženia nájomných zmlúv do kontrolného a schvaľovacieho procesu po ich podpis štatutármi fondu vo viacerých prípadoch uplynulo viac ako šesť mesiacov. Do tohto procesu boli na Generálnom riaditeľstve SPF zaradení: referent oddelenia nájmu, vedúci oddelenia nájmu, riaditeľ odboru prevodu a nájmu, porada vedenia SPF, Rada fondu, námestník generálneho riaditeľa a generálny riaditeľ SPF.

V tejto súvislosti **NKÚ SR hodnotí pozitívne zverejňovanie návrhov zmlúv na webovom sídle SPF po ich schválení poradou vedenia a umožnenie verejnosti podať k návrhom zmlúv námietky pred ich prerokovaním v Rade fondu**. V niektorých prípadoch práve na základe doručených námietok a po ich preverení neboli nájomné zmluvy uzatvorené.

NKÚ SR zároveň zistil, že **v rokoch 2018 a 2019 sa v niektorých prípadoch neprimerane a bezdôvodne predĺžila doba od prerokovania nájomných zmlúv Radou fondu po ich podpísanie štatutármi SPF**. Priemerná doba v dňoch podľa jednotlivých rokov kontrolovaného obdobia je znázornená v nasledujúcom grafe.

Graf 4 Priemerná doba od prerokovania nájomnej zmluvy v Rade fondu po jej podpis generálnym riaditeľom SPF



Zdroj: NKÚ SR

Vzhľadom na dĺžku trvania procesu od doručenia žiadosti o nájom po uzatvorenie nájomnej zmluvy takmer vo všetkých kontrolovaných prípadoch užívali žiadatelia pozemky v správe a nakladaní SPF bez platnej nájomnej zmluvy. SPF si preto v nájomných zmluvách uplatnil úhradu bezdôvodného obohatenia. V nájomných zmluvách prehlásil, že k užívaniu pozemkov bez nájomného vzťahu nedošlo z dôvodov na strane nájomcu, ale z objektívnej nemožnosti uzavrieť zmluvu na strane prenajímateľa. Nájomca svoj záväzok z titulu bezdôvodného obohatenia v nájomnej zmluve uznal, hoci mu bola známa skutočnosť, že časť bezdôvodného obohatenia za obdobie dlhšie ako dva roky pred účinnosťou uzatváranej nájomnej zmluvy je premlčaná. V niektorých nájomných zmluvách tak bolo uplatnené bezdôvodné obohatenie aj za viac ako sedem, osem rokov.

Výsledky kontroly poukazujú **na nerovnaký prístup SPF k riešeniu doručených žiadostí o nájom pozemkov, v niektorých prípadoch na možné uprednostňovanie žiadateľov, teda aj na možné netransparentné konanie v procese ich administrovania**.

Zabezpečenie úhrady bezdôvodného obohatenia v nájomných zmluvách aj za obdobie dlhšie ako dva roky v spojení s absenciou lehôt na uzatvorenie nájomnej zmluvy po doručení žiadosti o nájom nielen vo vnútorných pokynoch SPF, ale aj v platnej legislatíve viedlo a vedie k neúmerne dlhému vybavovaniu agendy nájomných zmlúv na SPF.

V niektorých žiadostiach o nájom boli uvedené skutočnosti, ktoré nemali charakter všeobecne známych informácií a zakladali tak podozrenie na možný únik informácií zo SPF. Pochybnosti vyvolali v niektorých prípadoch aj informácie o neexistencii ďalších žiadateľov o nájom, uvedené v stanoviskách regionálnych odborov k nájomným zmluvám zaslaným na Generálne riaditeľstvo SPF. Ich pravdivosť mohla byť preverená v rámci kontrolného procesu nájomnej zmluvy až po zavedení IS Fabasoft od októbra 2018. Dovtedy sa pri kontrole na Generálnom riaditeľstve SPF vychádzalo iba z podkladov predložených regionálnymi odbormi.

NKÚ SR identifikoval riziko v procese uzatvárania nájomných zmlúv, vyplývajúce z postupu pri overovaní žiadateľa, či nebol dlžníkom voči orgánom štátu. V dokumentácii k nájomným zmluvám uzatvoreným do októbra 2018 sa vo väčšine spisov nachádzali doklady preukazujúce splnenie legislatívnych podmienok v čase doručenia žiadosti o nájom žiadateľom. Vzhľadom na dĺžku trvania procesu od doručenia žiadosti po podpis nájomnej zmluvy štatutármi SPF, v čase podpisu nájomnej zmluvy už nemuseli byť legislatívne podmienky na uzatvorenie nájomnej zmluvy splnené, čiže žiadateľ už mohol byť dlžníkom. Mohlo sa tak stať, že **SPF uzatvoril nájomnú zmluvu v rozpore s platnou legislatívou.**

SPF pri uzatváraní nájomných zmlúv nepostupoval v súlade so zákonom o nájme pozemkov[15], keď nájomcom prenajal pozemky na inú dobu nájmu, ako to určoval zákon. Z kontrolovanej vzorky nájomných zmlúv v deviatich prípadoch prenajal nájomcom pozemky na menej ako päť rokov a v jednom prípade na viac ako 25 rokov. Vzhľadom na dĺžku trvania procesu od doručenia žiadosti žiadateľom po podpis nájomnej zmluvy štatutármi fondu a užívanie pozemkov bez nájomnej zmluvy, mohlo byť reálne užívanie pozemkov nájomcom dlhšie, ako určuje zákon o nájme pozemkov.

Nedostatky boli identifikované aj pri výpočte ročného nájomného v nájomných zmluvách. V niektorých nájomných zmluvách SPF dohodol vyššiu ročnú sadzbu nájomného za poľnohospodársku pôdu, ako určoval platný pokyn generálneho riaditeľa. Vo viacerých nájomných zmluvách a v dodatkoch k nim pri výpočte ročného nájomného priradil k jednotlivým druhom pozemkov nesprávne jednotkové ceny v eurách/ha. NKÚ SR zároveň zistil, že v číselníku jednotkových cien, ktorý SPF používal pri výpočte ročného nájomného až do zavedenia obvyklej výšky nájomného do nájomných zmlúv v roku 2020, bola nesprávne uvedená vyššia cena trvalých trávnych porastov ako ornej pôdy v 137 katastrálnych územiach a vyššia cena zastavanej plochy ako ornej pôdy v 136 katastrálnych územiach.

Fond uvádzal v nájomných zmluvách do júna 2020 ustanovenie o nadobudnutí ich platnosti a účinnosti, ktoré nebolo v súlade s Občianskym zákonníkom. Nadobudnutie účinnosti nájomnej zmluvy odvodzoval priamo od nadobudnutia jej platnosti a nespojil ho s jej zverejnením v Centrálnom registri zmlúv.

Nedostatky v nájomných zmluvách poukazujú na skutočnosť, že SPF nie vždy venoval dostatočnú pozornosť príprave a kontrole nájomných zmlúv pred ich podpisom štatutármi fondu.

SPF počas účinnosti nájomných zmlúv nevyužíval v plnej miere ich ustanovenia týkajúce sa uplatnenia sankcií, resp. skončenia nájmu pri porušení podmienok nájmu. Fond fakturoval úroky z omeškania, zmluvnú pokutu si však v kontrolovanom období neuplatnil ani v jednom prípade, napriek tomu, že nájomcovia svojim konaním porušili podmienky nájmu, na ktoré bola zmluvná pokuta naviazaná. SPF v rokoch 2014 až 2020 ukončil sedem nájomných zmlúv výpoveďou a 20 nájomných zmlúv odstúpením.

Preverením riešenia vybraných sťažností súvisiacich s uzatvorenými nájomnými zmluvami na prenájom pozemkov NKÚ SR zistil, že **vo viacerých prípadoch regionálne odbory nepostupovali podľa odporúčaní odboru vnútornej kontroly**. **Niektoré regionálne odbory nevykonali každoročne inventarizáciu pozemkov prenajatých nájomnými zmluvami tak, ako im to ukladal pokyn generálneho riaditeľa SPF.**

NKÚ SR upozorňuje na to, že SPF nemal do ukončenia jeho kontroly úplnú evidenciu neprenajatých pozemkov. Zostava z GIS SPF síce poskytuje informácie o neprenajatých pozemkoch v správe a nakladaní SPF podľa katastrálnych území, ale ich hodnovernosť je podmienená prepojenosťou nájomných zmlúv s jednotlivými modulmi GIS SPF. K 10.06.2021 bolo prepojených 86,51 % nájomných zmlúv na poľnohospodársky účel a iba 70,93 % nájomných zmlúv na iný ako poľnohospodársky účel.

SPF v niektorých prípadoch nedisponoval žiadnymi informáciami o užívateľoch pozemkov v jeho správe a nakladaní. Napríklad:

- po odstúpení od nájomnej zmluvy SPF eviduje pozemky ako neprenajaté a nevie, kto je ich užívateľom; nájomnou zmluvou pritom prenajímal viac ako 800 hektárov pozemkov;
- predmetom nájmu v nájomnej zmluve, ktorú má rozpracovanú v GIS SPF od roku 2015, mali byť pozemky o výmere viac ako 2 000 hektárov s dobou nájmu od 01.01.2015 do 31.10.2025.

Zjavne aj v týchto prípadoch sa fond spolieha na inštitút bezdôvodného obohatenia z titulu užívania pozemkov bez nájomnej zmluvy a súhlas nájomcu s jeho úhradou aj za obdobie dlhšie ako dva roky napriek jeho premlčaniu.

NKÚ SR kontrolou taktiež identifikoval potrebu výmeny informácií medzi SPF a PPA aj v oblasti poskytovania nenávratných finančných príspevkov prijímateľom, ktorí sú zároveň nájomcami pozemkov v správe a nakladaní

[15] Zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

SPF. NKÚ SR odporučil fondu iniciovať uzatvorenie Memoranda o vzájomnej spolupráci s PPA najmä v tých oblastiach, ktoré vytvoria predpoklady na zlepšenie a zvýšenie účinnosti kontrolných mechanizmov v oboch inštitúciách.

Mladí a malí farmári

Novelizáciou zákona o nájme pozemkov, zákona o SPF a nadväzne aj NV SR č. 238/2010 Z. z.[16], bol od 01.01.2015 do legislatívy doplnený osobitný nájom pozemkov pre mladých farmárov. Od 01.05.2018 bol do zákona o nájme pozemkov a uvedeného NV SR doplnený osobitný nájom pozemkov pre malých farmárov.

V tejto súvislosti NKÚ SR upozorňuje, že **osobitný nájom pozemkov pre malých farmárov nebol doteraz premietnutý do ustanovení zákona o SPF**.

V kontrolovanom období bolo na SPF doručených 365 žiadostí mladých farmárov. K 231 žiadostiam mladí farmári nepredložili rozhodnutie PPA o poskytnutí nenávratného finančného príspevku, čím nesplnili podmienku na osobitný nájom pozemkov. **Do 31.12.2020 uzatvoril fond s mladými farmármi iba 22 nájomných zmlúv**, pričom výmeru prenajatých pozemkov krátil 14 nájomcom. Dôvodom malého počtu uzatvorených nájomných zmlúv s mladými farmármi bola najmä platná legislatívna úprava osobitného nájmu pozemkov. V katastrálnych územiach, v ktorých žiadali o nájom pozemkov mladí farmári, boli platné a účinné nájomné zmluvy, resp. pri uplatnení prednostného práva doterajšieho nájomcu na nájom pozemkov mohol SPF krátiť výmeru iba v prípade, ak mal doterajší nájomca prenajaté pozemky od fondu vo výmere viac ako 100 hektárov.

SPF nepostupoval dôsledne pri kontrole doručených žiadostí mladých farmárov. Na doplnenie dokladov k žiadosti vyzval v niektorých prípadoch mladých farmárov aj s odstupom jedného, dvoch rokov. **V niektorých kontrolovaných spisoch nebolo preukázané riešenie žiadostí na regionálnych odboroch, pričom im boli doručené už v roku 2018, resp. 2019.**

SPF v čase riešenia žiadostí mladých farmárov po 30.04.2018 nepostupoval v niektorých prípadoch podľa právnej úpravy zákona o nájme pozemkov, platnej od 01.05.2018. V písomnostiach nesprávne informoval žiadateľov, že im prenajme pozemky vo výmere nimi vlastnených alebo prenajatých pozemkov, najviac však do výmery 28 hektárov. Podľa platnej právnej úpravy SPF mohol prenajať žiadateľom pozemky do výmery 150 hektárov, ktorá sa neviazala na výmeru nimi vlastnených alebo prenajatých pozemkov.

SPF prenajal mladým farmárom pozemky s dobou nájmu v rozpätí od sedem do 15 rokov. NKÚ SR odporučil fondu dohodnúť v nájomných zmluvách uzatváraných s mladými farmármi rovnakú dobu nájmu, ktorá bude **preukazovať rovnaký prístup pri nájme pozemkov v správe a nakladaní SPF**.

SPF zverejňoval na webovom sídle aktualizovaný zoznam mladých farmárov, ktorí prejavili záujem o prenájom pozemkov. **Zoznam nebol vypracovaný v súlade s ustanovením zákona o SPF podľa dátumu doručenia prejavenia záujmu do sídla SPF, ale podľa regionálnych odborov a dátumu doručenia, čo však bolo pre záujemcu o informáciu prehľadnejšie.**

Malí farmári doručili na SPF v kontrolovanom období šesť žiadostí o nájom pozemkov. Fond uzatvoril iba jednu nájomnú zmluvu z dôvodu, že štyria žiadatelia nedoručili požadované doklady a jeden žiadateľ vzal svoju žiadosť späť.

Pozemkové spoločenstvá

SPF nevyužíval v plnom rozsahu svoje zákonné oprávnenia a možnosti voči pozemkovým spoločenstvám a nemal zabezpečený účinný mechanizmus vymáhania nárokov.

Podľa legislatívy platnej do 30.06.2018 mohlo pozemkové spoločenstvo užívať podiely spoločnej nehnuteľnosti, ktoré spravoval, resp. s ktorými nakladal SPF, na základe nájomnej zmluvy. **V roku 2014 nemal SPF uzatvorené nájomné zmluvy až s 85,02 % pozemkových spoločenstiev a v roku 2017 ešte stále so 75,74 % pozemkových spoločenstiev.** Napriek užívaniu pozemkov v správe a nakladaní SPF pozemkovými spoločenstvami bez nájomnej zmluvy **fond od nich nevymáhal bezdôvodné obohatenie**.

Po novelizácii legislatívy, od 01.07.2018 pozemkové spoločenstvo užíva podiely spoločnej nehnuteľnosti bez povinnosti uzatvorenia nájomnej zmluvy. **SPF prijíma od pozemkového spoločenstva podiel na zisku alebo na nájomnom.** Na základe legislatívnej zmeny dosiahol SPF nárast príjmov od pozemkových spoločenstiev. Kým v roku 2018 predstavovalo ročné nájomné 302 728 eur na základe 292 platných nájomných zmlúv, v roku 2019 pri nižšom počte nájomných zmlúv

[16] Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 238/2010 Z. z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti o podmienkach prenajímania, predaja, zámeny a nadobúdania nehnuteľností Slovenským pozemkovým fondom v znení neskorších predpisov

(269) vzrástli tržby z ročného nájomného spolu s podielom na zisku na 985 227 eur. **Pritom až 40,16 % pozemkových spoločenstiev neoznámilo SPF rozhodnutie o rozdelení zisku za rok 2018 a fond ani následne voči týmto pozemkovým spoločenstvám nekonal. V roku 2020 neinformovalo fond o rozdelení zisku až 77,13 % pozemkových spoločenstiev.**

SPF taktiež neoveroval, či pozemkové spoločenstvá pri výpočte podielu SPF na zisku uplatnili správny podiel fondu na spoločnej nehnuteľnosti, čím reálne **neoveril správnosť výšky podielu na zisku nahláseného pozemkovými spoločenstvami**. Zároveň **nevyužíval ani zákonné právo nahliadať do dokladov týkajúcich sa hospodárenia pozemkových spoločenstiev**.

O pasivite SPF vo vzťahu k pozemkovým spoločenstvám svedčí aj účasť zástupcov fondu na zasadnutiach zhromaždení pozemkových spoločenstiev. **Kým v roku 2014 sa zástupcovia fondu zúčastnili na 46,38 % zasadnutiach, v nasledujúcich rokoch ich účasť klesala až na 2,85 % v roku 2020.** Nízka účasť zástupcov fondu na zasadnutiach vyplýva aj z platnej legislatívy, keď SPF pri mnohých bodoch, o ktorých sa hlasuje na zhromaždení, nemá hlasovacie právo. **Podľa NKÚ SR však práve prostredníctvom osobnej účasti zástupcu SPF na zasadnutiach zhromaždení si vie fond overiť a informovať sa o hospodárení pozemkového spoločenstva a rozdelení zisku, čo má dopad na jeho príjmy.**

3.4 PREDAJ NEHNUTEĽNÉHO MAJETKU V SPRÁVE A NAKLADANÍ SPF

SPF v kontrolovanom období uzatváral zmluvy o prevode vlastníctva k pozemkom s fyzickými a právnickými osobami. Prehľad počtu uzatvorených zmlúv, prevedenej výmery pozemkov v hektároch a kúpnej ceny v eurách podľa údajov uvedených vo výročných správach SPF, je v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 6 Zmluvy o prevode práva správy a vlastníctva k pozemkom

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Počet zmlúv	991	1 050	693	872	956	1 082	1 008
Výmera v ha	401,998	347,805	162,865	138,953	268,485	344,138	141,497
Kúpna cena v eurách	26 219 704	31 666 156	21 960 892	23 949 973	29 516 166	22 949 542	14 004 539

Zdroj: SPF

SPF uzatvoril zmluvy najmä na základe NV SR č. 238/2010 Z. z., zákona o usporiadaní vlastníctva k pozemkom a zákona o SPF.

Postup pri uzatváraní kúpnych zmlúv, zmlúv o prevode vlastníctva, zmlúv o prevode správy majetku štátu, zámenných zmlúv, zmlúv o zriadení vecného bremena, zmlúv o prevode podielu spoločnej nehnuteľnosti a záložných zmlúv mal SPF upravený v pokynoch generálneho riaditeľa. Pokyny upravovali aj postup pri stanovovaní ceny nehnuteľnosti, pričom SPF mal vychádzať:

- zo znaleckého posudku, ktorý nemal byť starší ako jeden rok odo dňa doručenia žiadosti kupujúceho,
- z porovnania cien porovnateľných nehnuteľností, ktorých predaj bol realizovaný fondom za posledných päť rokov,
- z porovnania aktuálnych cien nehnuteľností predávaných v lokalitách porovnateľných s lokalitou, v ktorej sa uvažoval realizovať predaj,
- zo stanoviska príslušného regionálneho odboru, z ktorého bolo zrejmé cenové rozpätie pre nehnuteľnosti,
- z cenovej mapy nehnuteľností Slovenska,
- z objektivizácie koeficientov vstupujúcich do výpočtu všeobecnej hodnoty nehnuteľností.

Pri stanovení ceny mal prihliadať aj na účel predaja a v prípade poľnohospodárskych pozemkov na polohu z hľadiska lokality, atraktivity, prístupu a vzdialenosti od obce i kvalitu pôdy s ohľadom na jej kategóriu.

NKÚ SR pri kontrole vzorky zmlúv, ktorú tvorilo 109 zmlúv o prevode vlastníctva, **zistil v niektorých prípadoch porušenia ustanovení zákona o usporiadaní vlastníctva k pozemkom a NV SR č. 238/2010 Z. z., keď nebol naplnený dôvod prevodu vlastníctva pozemkov, resp. ich časti**.

Výsledky kontroly vybraných zmlúv poukazujú v niektorých prípadoch na **benevolentný prístup SPF pri stanovení ceny predávaných, resp. prevádzaných nehnuteľností v správe a nakladaní fondu**. Stanovená cena bola zo strany žiadateľa mnohokrát namietaná s poukázaním na ceny uvedené v znaleckých posudkoch, na základe čoho SPF prehodnocoval tieto objektívne stanovené ceny. Výsledkom toho boli výrazne nižšie ceny, ako u porovnateľných nehnuteľností predávaných v danom čase v porovnateľnej lokalite a pod úrovňou štatistického priemeru. **Na preverovanej vzorke tento rozdiel predstavoval sumu 2,43 mil. eur, čo v konečnom dôsledku znamenal znížený príjem do rozpočtu SPF.**

V niektorých prípadoch SPF znížil cenu nielen pri pozemkoch, ktorých cenu žiadateľ namietal, ale aj pri tých pozemkoch, ktorých cenu akceptoval. **SPF tým konal v rozpore s pokynom generálneho riaditeľa.**

Kontrolou bolo taktiež zistené, že **SPF sa v rozpore s pokynom generálneho riaditeľa zaoberal aj námietkou žiadateľa, ktorá bola doručená po lehote určenej na podanie námietky**. Zároveň v tomto prípade **znížil cenu nehnuteľnosti napriek neodporúčaciemu stanovisku regionálneho odboru**.

V niektorých prípadoch bez preukázania relevantných dôvodov menil SPF svoje nesúhlasné stanoviská k predajom, resp. prevodom majetku na súhlasné, pri stanovení návrhu cien dochádzalo k rozdielnej interpretácii charakteru pozemku, ako aj k formálnemu prístupu regionálnych odborov k vypracovaniu stanoviska k navrhovanej cene a opätovnému prehodnocovaniu námietok žiadateľov, čo pokyny generálneho riaditeľa neupravovali.

Kontrolou boli zistené aj prípady predaja pozemkov v správe a nakladaní SPF, keď **žiadatelia účel založenia trvalého porastu po nadobudnutí vlastníctva k pozemkom už nerealizovali**. **Išlo predovšetkým o predaj pozemkov v územiach, v ktorých z ortofotomapy vyplýva, že v tesnej blízkosti prebieha intenzívna investičná bytová výstavba a je teda predpoklad, že tieto pozemky budú využité ako stavebné. Do kúpnych zmlúv SPF pritom neuviedol ustanovenia o možnosti odstúpenia od zmluvy, resp. uplatnenia zmluvnej pokuty zo strany SPF v prípadoch, keď kupujúci nedodrží podmienky v zmysle príslušného projektu schváleného Ústredným kontrolným a skúšobným ústavom poľnohospodárskym v Bratislave. V zmluvách zároveň neboli dojednané ustanovenia, ktoré by umožnili SPF kedykoľvek počas doby trvania predkupného práva vykonať kontroly a vyhotovovať príslušnú fotodokumentáciu.**

NKÚ SR na základe výsledkov kontroly konštatuje, že **SPF by sa nemal so žiadateľom dojednávať o cene predávanej, resp. prevádzanej nehnuteľnosti. Zároveň však jeho cieľom nemôže byť dosahovanie vyšších príjmov prostredníctvom predaja pozemkov v správe a nakladaní fondu, naopak, ochrana pozemkov vo vlastníctve SR a neznámych, resp. nezistených vlastníkov.**

SPF môže uzatvoriť so spoluvlastníkmi dohodu o usporiadaní podielového spoluvlastníctva formou finančnej náhrady, alebo reálnou deľbou. V prípade, keď žiadateľ pri zrušení a vysporiadaní podielového spoluvlastníctva namieta cenu pozemku určenú na základe objektívnych skutočností, SPF by sa nemal o cene dojednávať, ale žiadateľa uspokojiť reálnou deľbou pozemku, ak je to možné. Tiež v prípadoch, keď žiadateľ žiada o predaj pozemku z dôvodu prístupu k svojej nehnuteľnosti, SPF by mohol na predmetnom pozemku zriadiť vecné bremeno prechodu, ktoré žiadateľovi umožní prístup k svojej nehnuteľnosti. **Pri žiadosti o predaj pozemku na účel založenia trvalých porastov by mal uprednostniť dlhodobý nájomný vzťah.** Z projektov ovocných sadov vyplynulo, že životnosť, resp. produkčná schopnosť porastov je mnohokrát na úrovni 30 až 50 rokov, čím by sa počas celej doby nájmu naplnil účel, a následne pri obnove sadu by si žiadateľ mohol znova nájomný vzťah obnoviť.

Fond by mal pri predaji pozemkov zároveň prihliadať na potreby reštitučných náhrad a potreby pozemkových úprav. NKÚ SR v tejto súvislosti upozorňuje, že SPF eviduje k 31.12.2020 viac ako osemtisíc nevybavených žiadostí oprávnených osôb.

3.5 ORGANIZAČNÉ NASTAVENIE VNÚTORNÉHO KONTROLNÉHO SYSTÉMU SPF A JEHO ČINNOSŤ

Činnosť Rady fondu

Najvyšším kontrolným orgánom SPF je Rada fondu, ktorej povinnosti a oprávnenia upravuje zákon o SPF[1]. Jej vzťahy so štatutárnymi orgánmi SPF a organizačnými útvarmi upravovali rokovacie poriadky Rady fondu a taktiež organizačný poriadok fondu.

Za roky 2014 až 2020 bolo uskutočnených 76 zasadnutí Rady fondu, na ktorých bolo jej členmi prijatých celkom 6 434 uznesení. Prijaté uznesenia sa v prevažnej miere týkali predložených a prerokovávaných právnych aktov (kúpne zmluvy, nájomné zmluvy a plnenia reštitučných nárokov), ku ktorým Rada fondu predkladala štatutárnym orgánom odporúčacie alebo neodporúčacie stanovisko.

Z výsledkov kontroly činnosti Rady fondu vyplynuli **nedostatky súvisiace so spôsobom prijímania uznesení a ich kontroly, s nevykonávaním kontroly plnenia úloh uložených štatutárom SPF, s nezaznamenávaním diskusie a pripomienok členov Rady fondu v jej uzneseniach a pod**. **Viaceré úlohy boli prijímané bez uznesenia, určenia zodpovednej osoby a bez uvedenia termínu jej splnenia.**

V záznamoch zo zasadnutí Rady fondu, uskutočnených v rokoch 2019 a 2020, neboli uvedené žiadne skutočnosti, ktoré by preukazovali, že členmi Rady fondu boli uložené úlohy pre štatutárov SPF a boli k nim prijaté uznesenia. Takéto skutočnosti boli zistené aj v prípadoch, keď predmetom rokovania boli napríklad výročné správy SPF, informácie o plnení úloh vyplývajúcich z Akčného plánu boja proti korupcii, informácie o plnení rozpočtu SPF a iné dôležité dokumenty súvisiace s činnosťou fondu.

Rozvoj IS a IT v SPF nebol dostatočne, správne a efektívne riešený. Skutočnosti zistené na zasadnutiach Rady fondu ukázali, že neboli prijímané systémové a komplexné riešenia na ich zabezpečenie. **Absentovala kontinuita plnenia rozpracovaných úloh a ich kontrola**, keď napríklad za roky 2019 až 2020 v záznamoch zo zasadnutia Rady fondu neboli uvedené žiadne skutočnosti súvisiace s rozvojom IS a IT SPF, resp. s kontrolou plnenia úloh prijatých v tejto oblasti v predchádzajúcich rokoch.

Na prevádzku a zabezpečovanie IS a IT v období od 01.01.2014 do 30.06.2021 uhradil SPF štyrom externým spoločnostiam zo svojho rozpočtu **takmer tri mil. eur**.

NKÚ SR zistil, že SPF v súvislosti so zabezpečením IS a IT uhradil takmer 60 tis. eur zo svojho rozpočtu za analýzu a štúdiu, ktorých využitie nepreukázal, čím konal nehospodárne a neefektívne.

Od roku 2012 bol na základe vnútorných predpisov v podmienkach SPF implementovaný systém povinného zverejňovania právnych aktov najneskôr 14 dní pred ich prerokovaním v Rade fondu. Na základe uvedeného sa mohla verejnosť k právnym aktom vyjadriť a prípadne vzniesť k nim námietku. Z výsledkov kontroly vyplynulo, že za roky 2014 až 2020 bolo k predloženým právnym aktom verejnosťou vznesených celkom 572 námietok, z ktorých 155 bolo vyhodnotených ako opodstatnené (27,10 %).

Prehľad o počtoch zasadnutí Rady fondu a na nich prerokovaných právnych aktoch (kúpne zmluvy, nájomné zmluvy, plnenie reštitučných nárokov) je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 7 Počet zasadnutí Rady fondu a počet prerokovaných právnych aktov

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Počet zasadnutí Rady fondu	11	12	9	11	10	12	11
Počet zmlúv predložených Rade fondu	2 655	3 450	2 399	2 291	1 951	2 666	1 383
odporučené na schválenie	2 631	3 417	2 381	2 254	1 924	2 619	1 365
neodporučené na schválenie	16	3	9	0	0	0	0
stiahnuté	8	30	9	37	27	47	18

Zdroj: SPF

Za roky 2014 až 2020 bolo na zasadnutia Rady fondu predložených celkom 16 795 právnych aktov, z ktorých bolo 176 stiahnutých zo zasadnutia, t. j. zo 16 619 prerokovaných právnych aktov bolo odporúčacie stanovisko udelené v 16 591 prípadoch a k 28 právnym aktom bolo udelené neodporúčacie stanovisko členov Rady fondu. Z tabuľky tiež vyplýva, že **za roky 2017 až 2020 z celkového počtu 8 162 prerokovaných právnych aktov** (odrátaný je počet 129 stiahnutých právnych aktov) **členovia Rady fondu neudelili k žiadnemu právnemu aktu ani jedno neodporúčacie stanovisko**.

Podľa NKÚ SR **je veľmi nepravdepodobné, aby na základe tak veľkého množstva predložených právnych aktov členovia Rady fondu tieto akty podrobili precíznejšiemu skúmaniu**. Preto sa NKÚ SR domnieva, že **v súvislosti s plnením povinnosti udeľovať odporúčacie, resp. neodporúčacie stanovisko k predloženým právnym aktom bola a je úloha Rady fondu formálna.**

Veľmi kriticky NKÚ SR vníma zistený stav, že členovia Rady fondu v rokoch 2014 až 2020 ani raz nepreukázali vykonanie kontrol zameraných na hospodárenie s prostriedkami fondu v zmysle zákona o SPF.

Členovia Rady fondu, nadväzne na možnosti uvedené v zákone o SPF[1], si v rokoch 2014 až 2020 nevyhradili vo vlastnej kompetencii vykonať kontroly zamerané na ďalšie činnosti SPF postupom podľa zákona a **nevyužili svoje zákonné možnosti** požiadať MPRV SR o súčinnosť pri výkone kontroly alebo pri prešetrovaní sťažnosti, resp. požiadať nezávislého audítora o posúdenie činnosti alebo postupu SPF.

Za roky 2014 až 2020 neboli ani raz z úrovne Rady fondu predložené správy o jej činnosti Výboru NR SR z dôvodu, že v uvedenom období ani raz neurčil termín na predloženie správy o činnosti Rady fondu.

Zistený stav považuje NKÚ SR za veľmi vážny, lebo zo strany Výboru NR SR nebola ani raz využitá možnosť polročne sa oboznámiť s činnosťou najvyššieho kontrolného orgánu SPF a umožniť jeho členom podrobnejšie vysvetliť členom Výboru NR SR plnenie ich zákonných povinností a oprávnení.

Podľa NKÚ SR je dôležité, aby do Rady fondu boli navrhovaní aj zástupcovia z odbornej verejnosti vrátane zástupcov poľnohospodárskych samospráv. Najmä vzhľadom na množstvo problémov, ktoré treba riešiť v súvislosti nielen s prenájmom pôdy na poľnohospodárske a iné účely, ale aj s jej prevodom na fyzické osoby a právnické osoby. Zároveň by sa vytvorili predpoklady z hľadiska ochrany a posilnenia nezávislosti kontrolných mechanizmov v celom procese.

Plnenie úloh odborom vnútornej kontroly v rámci VKS

Napriek tomu, že vnútorné predpisy SPF stanovovali povinnosť vypracovať viacero dokumentov v rámci VKS, **SPF nemal vypracovanú stratégiu zamerania jeho kontrolnej činnosti, návrhy priorít VKS, a taktiež nepreukázal, že ročné plány kontrolnej činnosti odboru vnútornej kontroly boli vypracované v spolupráci s Radou fondu**.

Odbor vnútornej kontroly v rokoch 2014 až 2020 vykonal 246 kontrol. V prípadoch, keď bolo odborom vnútornej kontroly fondu zistené napríklad nekonanie, dlhodobá nečinnosť a pod. zo strany niektorých zamestnancov SPF, **nebolo preukázané, že by štatutár SPF rozhodol o uplatnení opatrení voči zodpovedným zamestnancom** podľa všeobecne záväzných právnych predpisov, resp. vnútorných predpisov SPF (porušenie Etického kódexu SPF, porušenie pracovnej disciplíny).

Okrem vykonávania kontrol, vybavovania sťažností/podaní a plnenia iných stanovených úloh, odbor vnútornej kontroly zabezpečoval vyhodnocovanie plnenia úloh zamestnancami SPF, zodpovednými za monitorovanie a vyhodnotenie účinnosti nástrojov prevencie vzniku korupcie a vyhodnotenie ukazovateľov preventívnych úloh v rizikových oblastiach. Na tento účel vypracovával každoročne Informáciu o plnení úloh vyplývajúcich z Akčného plánu boja proti korupcii. V tejto súvislosti NKÚ SR zistil, že v predmetných informáciách, predložených okrem iného aj Rade fondu, **nebol za roky 2014 až 2020 ani raz zaznamenaný výskyt korupcie v riadiacej, koordinačnej, metodickej, kontrolnej ani výkonnej činnosti SPF**.

Z výsledkov kontroly tiež vyplynulo, že **v období od 01.01.2014 do 30.09.2021 neboli v SPF z úrovne iných externých orgánov kontroly SR vykonané žiadne kontroly zamerané na hospodárenie s finančnými prostriedkami SPF, resp. na nakladanie s majetkom SR v správe SPF a nakladanie s majetkom nezistených vlastníkov**.

NKÚ SR hodnotí zavedený VKS v podmienkach SPF ako neefektívny a neúčinný, a to najmä z dôvodov veľkého množstva zistených nedostatkov súvisiacich s porušením všeobecne záväzných právnych predpisov, vnútorných predpisov fondu a jeho formálnemu zabezpečovaniu na niektorých úrovniach riadenia v rámci fondu.

3.6 ODPORÚČANIA NA ZMENY LEGISLATÍVY

Postavenie SPF

Z postavenia a oprávnení SPF vyplýva, že nejde o štátny orgán ani orgán verejnej moci, keďže všeobecne záväzné právne predpisy nezverujú SPF autoritatívne konať o právach, právom chránených záujmov a povinnostiach fyzických a právnických osôb. SPF pri uzatváraní zmlúv a dohôd (napr. kúpnych, nájomných) vykonáva majetkové práva štátu, resp. nezistených vlastníkov, a to v oblasti súkromnoprávnych vzťahov. Nakladanie s majetkom štátu v správe SPF nepodlieha zákonu č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v platnom znení [§ 1 ods. 2 písm. b) predmetného zákona].

Jeho postavenie je tak odlišné od postavenia Štátneho pozemkového úradu v ČR, ktorý je organizačnou zložkou štátu a správnym orgánom s celoštátnou pôsobnosťou (§ 1 ods. 1 a 2 zákona č. 503/2012 Sb. o Státním pozemkovém úřadu v platnom znení). Postavenie českého Štátneho pozemkového úradu je iné z toho dôvodu, že zriadenie tohto úradu znamenalo koniec pozemkových úradov v pôsobnosti Ministerstva pôdohospodárstva ČR. Pri Štátnom pozemkovom úrade ČR platí, že v niektorých vzťahoch vystupuje ako orgán verejnej moci (napr. v procese pozemkových úprav, v rámci reštitúcií), a v niektorých vzťahoch vystupuje ako vykonávateľ majetkových práv štátu, teda v súkromnoprávnych vzťahoch (napr. prevod vlastníckeho práva). Na hospodárenie Štátneho pozemkového úradu ČR sa v zásade vzťahuje zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky (§ 4 ods. 1 zákona č. 503/2012 Sb. o Státním pozemkovém úřadu v platnom znení).

Potreba komplexných riešení a medzirezortnej spolupráce

V prvom rade NKÚ SR upozorňuje na to, že legislatíva v oblasti pozemkového práva (vrátane postavenia a oprávnení SPF) je neprehľadná, nesystematická a nekomplexná. Časté drobné zmeny právnych noriem zvyšujú neprehľadnosť právnej úpravy a právnu neistotu. **Je potrebné namiesto kvantity zmien dbať na ich kvalitu a komplexnosť. Oblasť pozemkového práva potrebuje skutočnú reformu.**

Podľa názoru NKÚ SR by malo byť postavenie a základné oprávnenia SPF v súvislosti s prevodom a užívaním pôdy štátu a nezistených vlastníkov upravené v jednom zákone. Špecifiká zásahov do vlastníctva a špecifiká užívania poľnohospodárskej pôdy by mali byť tiež upravené v jednom legislatívnom predpise (s výnimkou oprávnení SPF, ktoré by boli upravené samostatne v zákone venujúcom sa SPF, no systematicky naviazané a previazané s týmto zákonom). Ako príklad tohto stavu je zákaz drobenia upravený v zákone o usporiadaní vlastníctva k pozemkom, špecifiká obmedzení vlastníc-

keho práva k poľnohospodárskym pozemkom v zákone o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku[17] a špecifiká nájmu poľnohospodárskych pozemkov v zákone o nájme pozemkov. Túto úpravu je možné spojiť a upraviť v jednom predpise, **čo zvýši transparentnosť prostredia s nakladaním a užívaním poľnohospodárskej pôdy**.

Riešenie problematiky neznámych, resp. nezistených vlastníkov

Podľa výročnej správy SPF za rok 2020, SPF nakladá s pozemkami nezistených vlastníkov spolu vo výmere 424 266 hektárov, čo tvorí cca 63 % všetkej pôdy v správe a nakladaní SPF. Veľký počet nezistených vlastníkov spôsobuje problémy pre obce a mestá pri výstavbe, resp. realizácii verejnoprospešných aktivít; chaos v užívaní pôdy a ťažkosti pre poctivých poľnohospodárov, to je fenomén, ktorý spôsobuje miesta neupraveného a neošetreného extravilánu („pôda nikoho“) a brzdí rozvoj vidieka.

SPF je inštitúciou, ktorej úlohou je **chrániť vlastnícke právo nezistených vlastníkov**. Táto ochrana je podľa NKÚ SR nedostatočná, a to z veľkej časti z dôvodu aktuálnej legislatívy. Zmenami právnej úpravy (najmä v rokoch 2014 až 2017) sa **z pôvodnej výnimky možného zásahu do vlastníckeho práva nezisteného vlastníka stalo pravidlo**. V súčasnosti sú možnosti prevodov pozemkov nezistených vlastníkov veľmi benevolentné, keďže SPF je v zmysle zákona o usporiadaní vlastníctva k pozemkom oprávnený prevádzať tieto pozemky pre prípady usporiadania vlastníctva k pozemkom pod akýmikoľvek stavbami, ako aj pre prípady zabezpečenia prístupu k inému pozemku, zároveň so žiadnymi obmedzeniami pre zriadenie vecného bremena a zrušenie a vysporiadanie podielového spoluvlastníctva.

Prevody pozemkov nezistených vlastníkov v konečnom dôsledku znamenajú, že SPF sa zbavuje pôdy vo svojom nakladaní, ktorá by mohla byť v budúcnosti využiteľná v prospech štátu (aj v rámci ucelených celkov po pozemkových úpravách). **NKÚ SR je toho názoru, že vysoký počet pozemkov nezistených vlastníkov v SR treba trvalým spôsobom riešiť osobitnou právnou úpravou, pričom primárne je potrebné dbať na jej ústavnú súladnosť.**

Je potrebné si uvedomiť, že to bol štát, kto opustením princípu intabulácie v období socializmu (t. j. vlastníctvo k nehnuteľnosti sa nenadobúdalo vkladom do pozemkovej knihy) zapríčinil to, že dnes máme množstvo zápisov nezistených vlastníkov, a preto by mal štát vyvinúť aktivitu pri odstraňovaní tohto stavu a aktívne napomáhať týmto nezisteným vlastníkom. Kvalitnejšia právna úprava a aplikačná prax pri spracovaní ROEP (registrov obnovenej evidencie pozemkov) by mohla trvale riešiť otázky nezistených vlastníkov. Jednou z možností riešenia problematiky nezistených vlastníkov by mohla byť úprava prechodu vlastníckeho práva nezistených vlastníkov na štát priamo zákonom za presne stanovených predpokladov a s možnosťou súdnej ochrany voči tomuto prechodu.

Podľa NKÚ SR by SPF mal byť tou inštitúciu, ktorá by ako zákonný zástupca nezistených vlastníkov hrala kľúčovú a aktívnu rolu v týchto administratívnoprávnych konaniach. **SPF by v súčinnosti s obcami, štátnymi archívmi, súdmi a registrom obyvateľov mohol mať povinnosť byť aktívny pri vyhľadávaní a identifikovaní nezistených vlastníkov** (konanie by sa mohlo vzťahovať na každé katastrálne územie). Zoznamy nezistených vlastníkov by mohli byť zverejňované na webovej stránke SPF, ako aj na úradnej tabuli a webovom sídle obce a okresného úradu, katastrálneho odboru. Tí nezistení vlastníci, ktorých by sa v konaní podarilo identifikovať, by po ich súhlase mohli byť zapísaní na list vlastníctva so všetkými údajmi. Prípadne, ak by sa zistilo, že daná osoba už nežije, možno uvažovať o povinnosti SPF podať návrh a hradiť náklady dodatočného konania o dedičstve (keďže v prípade mnohých podielov bude pre dedičov nerentabilné predediť majetok). Naopak, v prípade osôb, ktoré by sa v takomto administratívnosprávnom konaní nepodarilo identifikovať, by vlastnícke právo k pozemku, resp. podielu na ňom prešlo na štát rozhodnutím štátneho orgánu (zverejňovalo by sa verejnou vyhláškou a bolo by voči nemu možné podať odvolanie, následne aj správnu žalobu, a to aj zo strany domnelého nezisteného vlastníka či domnelých právnych nástupcov).

Podľa názoru NKÚ SR by týmto spôsobom štát dal najavo skutočný záujem na ochrane vlastníckeho práva nezistených vlastníkov a ich vyhľadaní, no zároveň – ak by sa nepodarilo identifikovať nezisteného vlastníka, resp. jeho právnych nástupcov, by vlastníctvo pozemkov prešlo na štát, ktorý by ho mohol využívať v rámci svojej pôsobnosti a na svoje verejnoprospešné úlohy.

[17] Zákon č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Odstránenie rozdrobenosti vlastníctva k pôde

Pozemkové úpravy sú nástrojom, ktorý okrem iného zabezpečuje zlepšenie životného prostredia. **Financovanie pozemkových úprav je dlhodobo zanedbávané, čo je zarážajúce vzhľadom na to, aký stav rozdrobenosti (najmä k poľnohospodárskej pôde) je na Slovensku.**[18]

Takisto je potrebné, aby štát dbal na kvalitnú legislatívu v oblasti pozemkových úprav. Zákon o SPF, ktorý rieši proces pozemkových úprav, je ešte z roku 1991, pričom bol celkom 32-krát novelizovaný, čo svedčí minimálne o jeho neprehľadnosti. Podľa NKÚ SR je potrebný nový zákon o pozemkových úpravách, ktorý by komplexne riešil konanie o nich.

NKÚ SR upozorňuje na to, že SPF nie je pri sceľovaní vlastníctva a užívania k pôde aktívnym hráčom, nevyužíva ani minimálne možnosti, ktoré mu dáva zákonodarca na kúpu či zamieňanie pozemkov, resp. pri náhradnom užívaní pozemkov. SPF nie je tým subjektom, ktorý by inicioval postupy, kroky, diskusie pri sceľovaní vlastníctva, prípadne užívaní poľnohospodárskej pôdy, hoci je to inštitúcia, ktorá má v správe, resp. nakladaní takmer 700-tisíc hektárov pôdy. Štát by mal byť prostredníctvom SPF aktívny v skupovaní malých spoluvlastníckych podielov v extraviláne, resp. pozemkov s malými výmerami, prípadne aj pozemkov všeobecne, a to nielen priamo počas konania o pozemkových úpravách. Za súčasného stavu rozdrobenosti pôdy v extraviláne a pozemkov s nevhodným tvarom je iste trhová hodnota pozemkov nižšia ako po ich scelení v rámci pozemkových úprav. Takto by štát po vykonaní pozemkových úprav mohol nadobudnúť veľké celky pozemkov, ktoré by mohol využiť na poľnohospodársku činnosť, resp. aj na iné účely (napr. náhradné pozemky v rámci reštitúcií).

Ochrana vlastníctva štátu, nie zbavovanie sa štátnej pôdy

V právnom poriadku SR chýba pri úprave prevodov vlastníckeho práva štátu v správe SPF určenie hraníc medzi prevodom vlastníckeho práva a možnosťou **zriadenia nájmu** (rovnako to platí pri vlastníckom práve nezistených vlastníkov). **Štát by sa aj v prípade, ak je naplnený dôvod predaja, nemal ľahko zbavovať svojej pôdy, a namiesto toho napríklad prenajímať pôdu na dlhšie obdobie, resp. zriaďovať vecné bremeno.**

Napríklad predaj pozemku vo vlastníctve štátu na účely založenia trvalých porastov [§ 3 ods. 1 písm. d) NV SR č. 238/2010 Z. z.] možno často nahradiť dlhodobým nájomným vzťahom, prípadne možnosťou zakotvenia predkupného práva v prospech zriaďovateľa porastu (ako je tomu v ČR, § 10a ods. 1 zákona č. 503/2012 Sb. o Státním pozemkovém úřadu v platnom znení), a nie nevyhnutne realizovať predaj.

3.7 ODPORÚČANIA KONTROLOVANÉMU SUBJEKTU

Na základe výsledkov kontroly NKÚ SR predložil SPF celkom 16 odporúčaní, ktoré smerujú najmä na zlepšenie, sprehľadnenie a zefektívnenie procesov a činností, vrátane posilnenia transparentnosti, zlepšenia kontrolných mechanizmov a posilnenia personálnych kapacít niektorých útvarov fondu.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

SPF vzniesol námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti niektorých kontrolných zistení uvedených v protokole o výsledku kontroly. NKÚ SR námietky preveril v súlade so zákonom o NKÚ SR a časť námietok uznal za opodstatnené. Príslušné zmeny textu protokolu o výsledku kontroly spracoval dodatkom č. 1 k protokolu o výsledku kontroly.

Výsledky kontroly boli prerokované so štatutárnym zástupcom SPF, ktorý sa zaviazal prijať opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a písomne ich predložiť NKÚ SR, vrátane zaslania písomnej správy o plnení, resp. splnení týchto prijatých opatrení v lehotách určených NKÚ SR. Plnenie opatrení bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti monitorovať.

Výsledky kontroly na SPF boli odstúpene orgánom činným v trestnom konaní.

[18] Jeden pozemok na Slovensku je vlastnený v priemere 11,91 vlastníkmi a jeden vlastník má priemerne podiel v 22,61 pozemkoch. Návrh opatrení na urýchlené vykonanie pozemkových úprav v SR (nelegislatívny materiál MPRV SR). 2019, s. 16. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2019-372>.

5 KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Priemyselná 2
824 73 Bratislava
☎ 02/50 114 911
✉ info@nku.gov.sk

Slovenský pozemkový fond
Búdková 36
817 15 Bratislava
☎ 02/20 941 000
✉ info@pozfond.sk