**Dôvodová správa**

# A. Všeobecná časť

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 527/2002 Z. z. o dobrovoľných dražbách a o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov(ďalej len „návrh zákona“) predkladá poslankyňa Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) Helena Mezenská.

Záložné právo je prastarý právny inštitút prevzatý do kontinentálneho právneho systému z klasického rímskeho práva. Záložné právo je jedným zo zabezpečovacích inštitútov chrániacich veriteľa pre prípad, že dlžník dobrovoľne nesplní svoj záväzok.

Súčasná právna úprava záložného práva bola zavedená do Občianskeho zákonníka zákonom č. 509/1991 Zb. Išlo o veľkú novelu Občianskeho zákonníka, ktorej cieľom bolo ukončiť obdobie právnej diskontinuity so stáročnými právnymi tradíciami počas doby socializmu a vrátiť sa k vžitým súkromnoprávnym pojmom a ich obsahom v oblasti občianskeho práva. Neskôr sa ukázalo, že právna úprava záložného práva v Občianskom zákonníku v znení zákona č. 509/1991 Zb. je nedostatočná. Preto Národná rada Slovenskej republiky prijala zákon č. 526/2002 Z. z., ktorý ustanovenia Občianskeho zákonníka o záložnom práve výrazne spresnila. Zákon č. 526/2002 Z. z. okrem iného zaviedol inštitút notárskeho centrálneho registra záložných práv.

V súčasnosti sa však opäť ukazuje, že právna úprava záložného práva má niektoré nedostatky. Z hľadiska počtu nedostatkov počítaných podľa počtu slov v zákone ide o drobné nedostatky. Vecne však ide o veľmi závažný problém, ktorý vytvára pochybnosť o ústavnej konformnosti právnej úpravy záložného práva.

So záložným právom úzko súvisia dobrovoľné dražby. Podľa § 53 ods. 10 Občianskeho zákonníka v znení zákona č. 106/2014 Z. z.: „Ak záložné právo zabezpečuje záväzok zo spotrebiteľskej zmluvy, môže sa záložný veriteľ v rámci výkonu záložného práva uspokojiť len predajom zálohu na dražbe podľa osobitného zákona alebo predajom zálohu podľa osobitných zákonov.“ Toto ustanovenie Občianskeho zákonníka, ktoré nadobudlo účinnosť 1. júna 2014. Jeho cieľom bolo ochrániť spotrebiteľov pred svojvôľou záložných veriteľov. Prax však ukazuje, že dobrý cieľ sa celkom minul účinku.

Navrhovaná novela Občianskeho zákonníka a zákona č. 527/2002 Z. z. o dobrovoľných dražbách a o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov má za cieľ odstrániť súčasný z ústavnoprávneho hľadiska značne problematický stav, kedy je možné, aby sa záložný veriteľ domáhal uspokojenia svojej pohľadávky zabezpečenej nehnuteľnosťou bez akejkoľvek efektívnej preventívnej súdnej kontroly.

Navrhovaný zákon pritom rozdeľuje záložné právo fakticky na dva druhy. Kritériom rozdelenia je výlučne záloh. Ak je zálohom nehnuteľnosť, vyžaduje sa na výkon záložného práva judikovaná pohľadávka záložného veriteľa. Ak je zálohom akákoľvek iná vec ako nehnuteľnosť alebo je ním právo, ponecháva sa súčasný právny režim. Ako kritérium sa neberie subjektívna povaha záložného veriteľa, záložného dlžníka alebo záložcu. Máme za to, že by to nemalo význam. Hoci by sa mohlo akosi automaticky núkať najmä subjektívne delenie záložných dlžníkov a záložcov na spotrebiteľov a iné osoby. Takéto delenie by však bolo neúčelné, neodôvodnene by navodzovalo právnu nerovnosť medzi spotrebiteľmi a „nespotrebiteľmi“. Neefektivita takéhoto subjektívneho delenia by bola zjavná najmä vtedy, kedy je aj v praxi fakticky zložité odlíšiť subjekt – fyzickú osobu z hľadiska jeho postavenia ako spotrebiteľa alebo „nespotrebiteľa“. Z hľadiska problematickosti subjektívneho delenia na spotrebiteľov a nespotrebiteľov možno poukázať na rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C‑110/14 Horațiu Ovidiu Costea proti SC Volksbank România SA. Podľa tohto rozsudku je spotrebiteľom aj advokát, ktorý si ako advokát, teda podnikateľ, vzal úver z banky, no v úverovej zmluve nebol uvedený účel úveru (nevyplývalo z nej, že si úver berie na podnikanie či výkon advokátskeho povolania).

Záložný veriteľ výkonom záložného práva zasahuje do vlastníckeho práva záložcu. Je pritom bez významu, akým spôsobom záložný veriteľ vykonáva záložné právo. Významné však je, aká vec je predmetom záložného práva. Nemalo by zmysel, aby výkon záložného práva na akúkoľvek vec nevyhnutne podliehal priebežnej súdnej kontrole. Absurdné by to bolo napríklad v prípade takzvaného ručného zálohu. Ak by sa na výkon záložného na každú zlatú retiazku vyžadovalo rozhodnutie súdu, súdy by nevyhnutne skolabovali a veritelia by stratili nádej na uspokojenie pohľadávok.

Citlivý je výkon záložného práva na nehnuteľnosti. Ešte citlivejší je výkon záložného práva, ak sa ním postihuje obydlie. V Súlade s citovaným ustanovením § 53 ods. 10 Občianskeho zákonníka sa záložné právo zo spotrebiteľskej zmluvy môže vykonať len na dobrovoľnej dražbe alebo exekúciou. V každom prípade však ide o mimoriadne citlivú vec. Na pnutie medzi právom záložného veriteľa a záložného dlžníka alebo záložcu upozornil aj Ústavný súd SR v uznesení PL. ÚS 23/2014. Ústavný súd týmto uznesením odmietol návrh Okresného súdu Pezinok na vyslovenie nesúladu § 7 ods. 2 zákona o dobrovoľných dražbách s ústavou a s protokolom k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Už z formy rozhodnutia vyplýva, že ústavný súd takto rozhodol kvôli procesným prekážkam.

V odôvodnení sa však zaoberal aj vecou samou. Ústavný súd v odôvodnení poskytol aj komparatívny pohľad: „Dohody o priamom predaji založenej veci vrátane nehnuteľností sú známe aj v zahraničných právnych poriadkoch (porovnaj § 1371 rakúskeho Všeobecného občianskeho zákonníka [ABGB] vzťahujúci sa aj na nehnuteľnosti). Viaceré zahraničné právne poriadky priznávajú záložným veriteľom aj právo priamo (bez osobitnej) siahnuť k predaju predmetu zálohu na dražbe, **spravidla sa však obmedzujú na hnuteľné veci** (pozri aj § 466a ABGB zavedený s účinnosťou od 1. januára 2007, prípadne § 1233 a § 1235 nemeckého Občianskeho zákonníka [BGB]).“.

Dôležité sú však tieto časti odôvodnenia uznesenia: „Ústavný súd však považuje za dôležité zdôrazniť, že súkromná autonómia ako štrukturálna zložka slobodnej spoločnosti sa môže rozvinúť iba v rámci platných zákonov, ktoré musia byť v súlade s ústavou ustanovujúcou objektívne základné hodnotové východiská, ktoré sa majú uplatniť vo všetkých oblastiach práva vrátane súkromného práva. Preto nemôže žiadny predpis súkromného práva odporovať týmto princípom, obzvlášť vtedy, ak má kogentnú povahu a vymedzuje tak súkromnej autonómii hranice.

Najmä vtedy, ak je medzi účastníkmi súkromnoprávneho vzťahu zásadná mocenská nerovnováha, môže nastať situácia, že iba prostriedkami zmluvného práva nebude zabezpečené dostatočné zohľadnenie záujmov oboch účastníkov. Ak v prípade takejto nerovnováhy je disponované s hodnotami, ktoré sú stelesnené v základných ľudských právach a slobodách, musia zákonné predpisy vyrovnávajúco zasiahnuť v záujme ochrany základných práv a slobôd.

Z ústavy síce nevyplýva, kedy a akým spôsobom má byť do súkromnej autonómie zasiahnuté, a **zákonodarcovi je tak prenechaný veľký priestor pre právnu reguláciu**, **nemôže ale prehliadať zjavné nedostatky právnej úpravy, ktoré sa v praxi prejavili** (doktrína majúca pôvod v rozhodnutí nemeckého Spolkového ústavného súdneho dvora sp. zn. 1 BvR 26/84 zo 7. 2. 1990 publikovanom ako BVerfGE 81, 242).“

Vzhľadom na to, že ústavný súd rozhodoval o súlade ustanovení zákona o dobrovoľných dražbách s ústavou a medzinárodnými zmluvami, osobitne sa v odôvodnení uznesenia venoval práve dobrovoľným dražbám: „Osobitne sa žiada zdôrazniť, že **v dobrovoľnej dražbe pôsobí nepopierateľné pnutie medzi záujmom záložcu na tom, aby bola vec predaná za čo najväčšiu cenu, resp. na tom, aby nebola vec predaná za dlh, ktorý je v hrubom nepomere k hodnote zálohu** (pozri aj nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 237/2011 z 2. júna 2011 a uznesenie ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 261/2013 z 30. apríla 2013), **a záujmom záložného veriteľa, ktorý sa ale v podstate obmedzuje na uspokojenie jeho pohľadávky**, a teda na čo najrýchlejšie speňaženie zálohu aspoň v takej výške, ktorá zabezpečí uhradenie jeho pohľadávky.

**Takéto pnutie pritom pôsobí aj pri takej dobrovoľnej dražbe, ktorá nevykazuje znaky podvodnej snahy získať založenú vec pod trhovú cenu** (pričom tento záver nemôže spočívať výlučne na predstavách všeobecného súdu o všeobecnej praxi pri prevažujúcej praxi výkonov záložných práv na Slovensku, ale musí byť podporený konkrétnymi zisteniami vzťahujúcimi sa na prerokúvanú vec). **V uvedenej súvislosti ústavný súd opakuje, že intenzita zásahu do vlastníckeho práva realizovaného v podobe predaja predmetu vlastníctva by nemala byť vo výraznom nepomere k skutočnej alebo aspoň skutočnosti sa čo najviac približujúcej cene toho predmetu vlastníctva** (II. ÚS 237/2011).

Podľa názoru ústavného súdu **zákon o dobrovoľných dražbách**, ako aj súvisiace právne predpisy regulujúce výkon záložného práva **do určitej miery** (nie však neobmedzene) **nadraďuje záujem veriteľa na uspokojení jeho pohľadávky pred záujmom dlžníka na ponechaní si veci** (k rovnakému záveru dospela napríklad aj rakúska judikatúra: pozri rozhodnutie rakúskeho Najvyššieho súdu [OGH] sp. zn. 6 Ob 111/10g z 24. 6. 2010 body 2.2. a 3., dostupné na internete: http://www.ris.bka.gv.at). **Záujem záložného veriteľa na speňažení majetku dlžníka v procese, ktorý sa neuskutočňuje v súčinnosti s dlžníkom a nad ktorým nie je vykonávaná priebežná súdna kontrola, a to obzvlášť vtedy, ak je predmetom dobrovoľnej dražby vec plniaca významné sociálne potreby dlžníka, však nemôže byť nadradený záujmu dlžníka vo väčšej miere, ako to je v prípade právnej úpravy exekúcie (m. m. II. ÚS 261/2013).**“.

Cieľom navrhovaného zákona je teda dostať proces výkonu záložného práva k nehnuteľnostiam do jednoznačných ústavných mantinelov. Nie je cieľom navrhovaného zákona akokoľvek spochybňovať inštitút záložného práva, tým menej, že návrh sa vôbec nedotýka záložného práva k hnuteľným veciam a k právam. Záložným veriteľom, najmä bankám, správcom domov a spoločenstvom vlastníkov bytov, sa síce sťaží dosiahnutie uspokojenia ich nesplácaných pohľadávok. Rozhodne sa im však neznemožní dosiahnutie uspokojenia pohľadávky. Zmení sa len to, že záložní veritelia, ktorý majú záložné právo k nehnuteľnosti, budú pred tým, než budú môcť pristúpiť k výkonu záložného práva, mať uplatňovanú pohľadávku aj judikovanú respektíve vykonateľnú. Nebudú nevyhnutne potrebovať rozhodnutie súdu. Prípustná bude aj notárska zápisnica, v ktorej dlžník a záložca (ak pôjde o odlišné osoby) vyhlásia, že súhlasia s vykonateľnosťou pohľadávky. Pritom sa bude rešpektovať osobitná právna úprava ochraňujúca spotrebiteľov. V prípade spotrebiteľov už teraz platí, že záložné právo sa môže vykonať len na dobrovoľnej dražbe alebo exekúciou. V prípade spotrebiteľov spravidla nebude prichádzať do úvahy rozhodcovský rozsudok alebo notárska zápisnica, pretože to do značnej miery obmedzujú súčasné predpisy. Napätie medzi záložnými veriteľmi a dlžníkmi a/alebo záložcami pri záložnom práve k nehnuteľnostiam, ktoré spomína aj ústavný súd, sa teda výrazne obmedzí.

Predkladaný návrh zákona nezakladá žiadne vplyvy na rozpočet verejnej správy, na podnikateľské prostredie, taktiež nemá vplyv na životné prostredie ani na informatizáciu spoločnosti. Predkladaný návrh zákona má pozitívne sociálne vplyvy.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodu 1

Do § 151l ods. 1 Občianskeho zákonníka sa vkladá nový odsek, ktorý pre záložných veriteľov, ktorí majú záložné právo k nehnuteľnosti, zavádza novú podmienku pre výkon záložného práva, a to mať pohľadávku, na základe ktorej záložné právo vykonávajú, judikovanú. Judikovanou pohľadávkou sa tu má na mysli judikovaná pohľadávka v širokom zmysle. Tam, kde to právne predpisy pripúšťajú, by prichádzala do úvahy aj notárska zápisnica, v ktorej dlžník a záložca, ak je odlišný od dlžníka, súhlasia s vykonateľnosťou pohľadávky. Judikovanou pohľadávkou sa rozumejú aj pohľadávky priznané v rozhodcovských rozsudkoch a v súdom schválených zmieroch. Z právnych predpisov platných v súčasnosti pritom vyplýva, že v prípade spotrebiteľov by sa spravidla za judikovanú pohľadávka nemohla považovať najmä pohľadávka priznaná rozhodcovským rozsudkom alebo pohľadávka z notárskej zápisnice. Bude úlohou súdov, aby nové ustanovenie správne interpretovali najmä vo vzťahu k spotrebiteľom. Súdy pritom budú musieť prihliadať aj na túto dôvodovú správu k zákonu pri výklade zákona. To vyplýva z povahy dôvodovej správy vyjadrujúcej úmysel zákonodarcu.

K bodu 2

V prechodných ustanoveniach sa zakotvuje nové obmedzenie (splnenie podmienok uvedených v § 7 ods. 3) aj pre tie dražby, ktoré začali pred nadobudnutím účinnosti zákona. Ide o tzv. nepravú retroaktivitu. Pojem *„nepravá retroaktivita“* používa aj Ústavný súd Slovenskej republiky a vysvetľuje ho napr. nasledovne: *„[…] zákon právne kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jeho účinnosti, v dôsledku čoho však môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím“*(nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 38/99 zo dňa 23. júna 1999).

V tejto súvislosti je dôležité aj uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Cdo 98/2010 zo dňa z 29. júna 2010, podľa ktorého: „*Nie každá retroaktivita je […] nezlučiteľná s princípmi, na ktorých je budovaný právny štát. V teórii a praxi sa rozlišuje tzv.* ***pravá a nepravá spätná účinnosť (retroaktivita) právnych predpisov****. Význam tohto rozlišovania je založený na skutočnosti, že pokiaľ* ***sa pravá retroaktivita v zásade odmieta*** *ako nezlučiteľná s obsahom princípu štátu,* ***nepravá retroaktivita sa akceptuje*** *ako prípustný nástroj na dosiahnutie ustanovených a dostatočne významných cieľov verejnej moci.* *[…] O pravú retroaktivitu ide napr. vtedy, keď neskorší právny predpis so spätnou účinnosťou (s dopadom do minulosti) upravuje vzťahy, ktoré vznikli v minulosti. V dôsledku toho nastáva stav, v rámci ktorého účinnosť neskoršieho právneho predpisu nastáva skôr ako jeho platnosť (skôr, než začal existovať).* *Pri nepravej retroaktivite zákonodarca uznáva právne skutočnosti, na základe ktorých podľa predchádzajúcej právnej normy došlo k vzniku určitých právnych vzťahov.* ***O nepravú retroaktivitu môže ísť napriek tomu, že zákonodarca*** *[…]* ***novým právnym predpisom*** *zároveň* ***s účinnosťou do budúcna prinesie určité zmeny aj tých práv (alebo povinností), ktoré vznikli za platnosti skoršieho zákona****.* ***Nepravá retroaktivita teda nebráni zákonodarcovi novou právnou úpravou vstúpiť aj do tých právnych vzťahov, ktoré vznikli na základe skôr prijatej právnej normy a meniť ich režim****. […] V konečnom dôsledku nepôsobí nepravá retroaktivita do minulosti.“.*

**K Čl. II**

K bodu 1

Do § 7 sa navrhuje vložiť nový odsek 3, ktorý v intenciách navrhovanej zmeny Občianskeho zákonníka uloží navrhovateľom dobrovoľnej dražby vymáhajúcich si pohľadávku predloženie „exekučného titulu“. Z formálneho hľadiska budú musieť skutočne predložiť listinu, ktorá má vlastnosti exekučného titulu, vzhľadom na existenciu záložného práva však samotnú pohľadávku budú vymáhať mimoexekučne na dobrovoľnej dražbe. Zachováva sa teda efektívna vymožiteľnosť pohľadávky zabezpečenej záložným právom, odstraňuje sa však i potenciálna svojvôľa záložných veriteľov, ktorí v súčasnosti pristupujú k dobrovoľnej dražbe bez akéhokoľvek súdneho prieskumu uplatňovanej pohľadávky. Toto nové ustanovenie bude mať význam najmä pre spotrebiteľov, pretože podľa dnes platných predpisov sa pohľadávka zabezpečená záložným právom môže vymáhať len formou dobrovoľnej dražby alebo exekúcie (tá ale je pod permanentnou súdnou kontrolou).

Poznámka pod čiarou má len interpretačný charakter. Odkazuje práve na novelizované znenie § 151l Občianskeho zákonníka (čl. I).

K bodu 2

Zavádza sa nové prechodné ustanovenie v novo navrhovanom § 36c. Jeho cieľom je ústavnokonformne zaviesť rovnosť medzi všetkých záložných dlžníkov a záložcov. Bolo by neopodstatnené zavádzať odlišný režim pre záložných dlžníkov a záložcov, voči ktorým sa už dražba začala, v porovnaní s tými, voči ktorým sa dražba nezačala. Ide o takzvanú nepravú retroaktivitu. Nepravá retroaktivita je normálny a nevyhnutný jav v každej novej právnej norme. Každá nová právna norma prináša do existujúcich právnych vzťahov nový prvok. Inak by nemala význam. Nejde pritom o skutočné pôsobenie zákona do minulosti.

**K Čl. III**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného zákona so zohľadnením legisvakančnej lehoty, a to od 1. marca 2016.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona** **s právom Európskej únie**

**1. Navrhovateľ zákona:** poslankyňa Národnej rady Slovenskej republiky Helena Mezenská

**2. Názov návrhu zákona:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 527/2002 Z. z. o dobrovoľných dražbách a o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu zákona:**

nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,

nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,

nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že predmet návrhu zákona nie je upravený v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4. a 5.**

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 527/2002 Z. z. o dobrovoľných dražbách a o doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov

**Termín začatia a ukončenia PPK:** *bezpredmetné*

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|   |  Pozitívne  |  Žiadne  |  Negatívne  |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy |   | x |   |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? |   | x |   |
| 3. Sociálne vplyvy | x |  |   |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  | x |   |
| – sociálnu exklúziu, |   |  | x  |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |   | x |   |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |  | x |   |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |   | x |   |

**A.3. Poznámky**

*Návrh zákona zamedzuje tomu, aby sa z dlžníkov a ich rodín, či príbuzných, stávali bezdomovci, kvôli neprejudikovaným vydraženiam ich nehnuteľností. Dlžník, ktorý je zároveň bezdomovcom je neželaným javom v každej spoločnosti pričom návrat do predošlého usporiadaného spôsobu života je v drvivej väčšine prípadov prakticky nemožný.*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

*Návrh zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií SR a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu.*