**PREDKLADACIA SPRÁVA**

# Podľa § 70 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (ďalej len „predkladateľ“) predkladá návrh [skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (tlač 393)](https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2020/614).

# **Stanovisko predkladateľa**

# **Všeobecne**

# Cieľom predloženého návrhu zákona je odstránenie súčasného nevyváženého právneho postavenia medzi prenajímateľom poľnohospodárskeho pozemku a jeho nájomcom. Ide o problém, ktorý je dôsledkom dlhodobo neriešenej rozdrobenosti vlastnícky a užívacích vzťahov k poľnohospodárskym pozemkom, ktoré vyžadujú osobitnú úpravu voči všeobecnej úprave v Občianskom zákonníku.

# Zákonodarca vniesol do tohto komplexu vzťahov osobitné inštitúty, ktorými prehĺbil nevyváženosť právnych vzťahov pri užívaní poľnohospodárskych pozemkov a to v neprospech vlastníka pozemku ako prenajímateľa vo vzťahu k nájomcovi pozemku. Poslanecký návrh zákona vychádza z predpokladu, že tieto prvky osobitnej právnej úpravy sú alebo môžu byť v rozpore s ochranou vlastníckeho práva garantovaným Ústavou Slovenskej republiky.

# Navrhovatelia deklarujú snahu o také nastavenie zákonnej úpravy zmluvných vzťahov, ktoré bude v rovnováhe medzi oprávnenými záujmami na zachovaní modernej a udržateľnej poľnohospodárskej veľkovýroby na jednej strane a oprávnenými záujmami vlastníkov poľnohospodárskej pôdy. Zároveň uvádzajú, že táto právna úprava bude mať zrejme dočasný charakter, keďže sa očakáva prijatie novej zákonnej úpravy smerujúcej proti rozdrobenosti vlastníctva a užívania pozemkov. Navrhnutá úprava preto vyvažuje potrebu nevyhnutnej miery administratívnej flexibility, avšak snaží sa o posun k zvýšenej ochrane vlastníckych práv a to tak, aby vlastník mohol voľnejšie a účinnejšie realizovať svoje dispozičné oprávnenie s právom držby a užívacími oprávneniami k predmetu vlastníctva, najmä s ohľadom na právo pozemok na základe vlastnej slobodnej vôle prenajať alebo neprenajať.

# **K čl. I bodu 1**

# Návrh zákona zasahuje do § 12 ods. 4, ktorý ustanovuje fikciu vzniku nájomnej zmluvy za podmienok obsiahnutých v návrhu nájomnej zmluvy zo strany záujemcu o nájom na základe konkludentného súhlasu osloveného vlastníka, ktorý na návrh nereagoval, resp. na návrh reagoval po uplynutí ustanovenej lehoty. Návrh zákona neodstraňuje tento inštitút úplne ale ho modifikuje. Modifikácia spočíva:

# V explicitnom ustanovení, akému doterajšiemu užívateľovi vzniká uvedeným spôsobom nájomný vzťah – navrhuje sa ustanoviť, že má ísť len o užívateľa pozemku, ktorý je oprávneným, to zn. má k dispozícii nejaký užívací titul, ktorým však nie je žiadna písomne uzatvorená nájomná ani obdobná zmluva ani rozhodnutie orgánu štátnej správy alebo súdu. Pôjde teda najmä o takého užívateľa, ktorý má oprávnenie z titulu zákonného nájomného vzťahu vzniknutého podľa § 22 ods. 2 zákona č. 229/1991 Zb. Ide teda o logické a explicitné objasnenie, že doterajším užívateľom v žiadnom prípade nemôže byť osoba, ktorá nemá k dispozícii žiadny preukázateľný titul pozemok užívať. Taká osoba by logicky bola neoprávneným užívateľom, ktorého by zákon nemohol (či už v doterajšom alebo v novelizovanom znení) označiť za užívateľa, pretože by tým implicitne legalizoval jeho neoprávnenú držbu ako oprávnené užívanie. Zákon nemôže slúžiť na legalizáciu neoprávnenej držby a užívania poľnohospodárskeho pozemku.

# V explicitnom ustanovení, že návrh na uzatvorenie nájomnej zmluvy zo strany doterajšieho oprávneného užívateľa musí mať písomnú formu.

# V ustanovení novokoncipovanej výnimky z konkludentného vzniku nájomnej zmluvy, ktorá spočíva v tom, vlastník uzatvoril nájomnú zmluvu s inou osobou kedykoľvek pred uplynutím času na odmietnutie návrhu na uzatvorenie nájomnej zmluvy. Podľa platnej právnej úpravy nájomný vzťah nevznikne, ak oslovený vlastník uzatvoril nájomnú zmluvu s inou osobou ešte pred doručením návrhu na uzatvorenie nájomnej zmluvy od užívateľa. To však obmedzuje zmluvnú slobodu vlastníka pozemku. Ten má mať predsa možnosť uzatvoriť nájomnú zmluvu kedykoľvek a nemôže mu v tom brániť jednostranný záujem niektorého zo záujemcov o nájom pozemku.

# V ustanovení povinnosti doterajšieho užívateľa poučiť osloveného vlastníka pozemku spolu s návrhom nájomnej zmluvy o možnosti odmietnuť doručený návrh nájomnej zmluvy a o forme a spôsobe tohto odmietnutie. Formu a spôsob odmietnutia návrhu ustanovuje posledná veta: musí byť rovnako písomné a musí z neho byť zrejmé, či sa návrh odmieta v celosti alebo len sčasti, pretože návrh sa môže týkať väčšieho množstva pozemkov patriacich oslovenému vlastníkovi, no ten môže mať záujem len o prenájom ich časti, kým pri zvyšku nemá o prenájom záujem.

# **K čl. I bodom 2 až 6**

# V druhom bode sa vypúšťajú kontroverzné ustanovenia, ktoré doterajšiemu nájomcovi dávajú tzv. prednostné právo na uzatvorenie nájomnej zmluvy pod podmienkou, že plnil riadne a včas povinnosti vyplývajúce z doterajšej nájomnej zmluvy, a zároveň ustanovujú fikciu vzniku nájomného vzťahu za podmienok obsiahnutých v návrhu nájomnej zmluvy za predpokladu, že prenajímateľ tento návrh neodmietne.

# Ustanovenie § 13 ods. 2 v platnom znení obmedzuje dispozičné právo prenajímateľa pozemku len na explicitne uvedené prípady. Sankciou porušenia tohto prednostného práva je absolútna neplatnosť nájomnej zmluvy uzavretej s iným nájomcom. Ustanovenie vo svojom platnom znení síce hovorí o prednostnom práve doterajšieho nájomcu, avšak tým, že explicitne ustanovilo sankciu neplatnosti inej nájomnej zmluvy, a zároveň tým, že ustanovilo, že týmto porušením je práve uzatvorenie nájomnej zmluvy s inou osobou, má toto prednostné právo v podstate charakter nároku. Tým je však neprimerane obmedzené dispozičné oprávnenie vlastníka pozemku rozhodnúť sa slobodne o naložení s užívacím oprávnením k svojmu pozemku. Navyše, podľa platného § 13 ods. 3 sa už i tak neproporcionálne posilnené postavenie doterajšieho užívateľa opatruje aj fikciou vzniku nového nájomného vzťahu, ak prenajímateľ neodmietne doručený návrh nájomnej zmluvy doterajšieho nájomcu v ustanovených dobách.

# V treťom až šiestom bode sa vykonávajú legislatívno-technické úpravy vyvolané vypustením odsekov 2 a 3. V týchto bodoch je však potrebné vykonať opravy legislatívno-technických chýb:

# v bode 2 je potrebné vetu „Doterajšie odseky 4 až 10 sa označujú ako odseky 2 až 8“ nahradiť vetou „Doterajšie odseky 4 až 9 sa označujú ako odseky 2 až 7“, pretože § 13 má v platnom znení len deväť odsekov,

# bod 6 vykonávajúci úpravu v odseku 8 je potrebné vypustiť, keďže po vypustení odsekov 2 a 3 už § 13 bude mať len sedem odsekov; úprava sa týka neexistujúceho ustanovenia.

# **K pripomienkam vzneseným v pripomienkovom konaní**

# K čl. I bodu 1 - § 12 ods. 4 – vypustiť slovo „oprávnený“:

# Pripomienky vychádzajú z nepochopenia obsahu a účelu § 12 ods. 4. Pripomienky sa zakladajú na tvrdeniach, že

# - oprávnenému užívateľovi (t. j. osobe, ktorá ma právo užívať) nemôže vzniknúť ďalšie právo užívať – k tomu predkladateľ uvádza toto: Ak užívateľ užíva pozemok na základe jedného titulu, no snaží sa o zmenu užívacieho titulu na iný, ide o legitímnu snahu. Okrem iného je práve toto cieľom § 12 ods. 4, a to najmä v  prípade užívateľa, ktorý má užívací titul v podobe zákonného nájmu vzniknutého na základe § 22 z. č. 229/1991 Zb., ktorý vznikol priamo na základe zákona, no nemá písomné vyjadrenie. S odstupom času a v dôsledku viacerých prechodov a prevodov práv a povinností na strane vlastníka (prenajímateľa) či na strane užívateľa (nájomcu) je žiaduce, aby bol tento užívací titul nahradený riadnym písomným dvojstranným právnym úkonom. Užívateľ oprávnený z "fiktívneho" zákonného nájmu sa teda podľa § 12 ods. 4 má snažiť o uzatvorenie písomnej nájomnej zmluvy.

# - účelom § 12 ods. 4 bola možnosť získať právo užívať pozemok pasívneho vlastníka (vlastníka, ktorý sa o svoje vlastníctvo nestará) v prospech súčasného užívateľa (ktorý k pozemku nemá užívací právny titul) – k tomu predkladateľ uvádza toto:  Nemôže ísť o "užívateľa", ak nemá "užívací titul". Právne postavenie užívateľa je založené len na tom, že užívací titul má. Ako ho nemá, nie je užívateľom, to zn. nie je osobou oprávnenou užívať pozemok. Návrh zákona má za cieľ explicitne vyjadriť túto okolnosť. Zákon pojmom "užívateľ" môže označiť len osobu, ktorá užívacie oprávnenie má (t. j. je osobou oprávnenou užívať pozemok). Zákon nemôže v žiadnom prípade označiť ako „užívateľa“ osobu, ktorá užívacie právo nemá (t. j. nie je osobou oprávnenou užívať pozemok), pretože v takom prípade by nešlo o užívateľa. Ak by zákon za "užívateľa" označil kohokoľvek, kto bez akéhokoľvek právneho dôvodu pozemok zaujme a privlastní si oprávnenie ho užívať, tak by zlegalizoval akékoľvek svojvoľné zaberanie cudzieho nehnuteľného majetku a dával by takému neoprávnenému držiteľovi postavenie oprávneného užívateľa.

# Použitie slov „oprávnený užívateľ“ nie je zavedením nového pojmu, ale ide o bližšie charakterizovanie užívateľa tak, aby bolo adresátom ustanovenia jasné, že musí ísť o osobu, ktorá má užívacie oprávnenie. Tento cieľ je však možné dosiahnuť aj inou slovnou formuláciou s odkazom na osobitný právny predpis, ktorý prichádza do úvahy, napríklad slovami „ktorý pozemok užíva bez písomne uzatvorenej nájomnej zmluvy podľa osobitného predpisu12aa)“, pričom v poznámke pod čiarou k odkazu 12aa by znel „§ 22 ods. 2 zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov.“.

# K čl. I bodu 1 § 12 ods. 4 – vypustiť odkaz na § 130 ods. 1 Občianskeho zákonníka, t. j. na ustanovenie o oprávnenej držbe.

# Podľa pripomienky je odkaz na ustanovenie Občianskeho zákonníka o oprávnenej držbe nenáležitý, pretože znakom držby je okrem faktického ovládania veci aj úmysel považovať vec za vlastnú. K tomu predkladateľ uvádza, že na ustanovenie Občianskeho zákonníka o oprávnenej držbe sa tu neodkazuje v zmysle držby pozemku ale v zmysle držby práva pozemok užívať. Z § 129 ods. 1 a 2 a § 130 ods. 1 Občianskeho zákonníka vyplýva, že predmetom držby môže byť aj právo. V tomto prípade ide o právo užívať pozemok. Ak však tento odkaz má spôsobovať nesprávny výklad, je vhodné ho vypustiť.

# K čl. I bodu 1 § 12 ods. 4 – ustanoviť, komu sa navrhnutie nájomnej zmluvy preukazuje.

# Predkladateľ má za to, že preukazovanie sa tu používa v takom istom všeobecnom význame ako je to v Občianskom zákonníku. Nejde teda o preukazovanie v osobitnom konaní, ale o preukázanie v prípade, že dôjde k sporu. Napokon, žiadny zákon neustanovuje, že by o vzniku nájomného vzťahu zmluvou rozhodoval nejaký orgán.

# K čl. I bodu 1 § 12 ods. 4 – zjednotiť používanie pojmu „užívateľ“ a „oprávnený užívateľ“ v ostatnom texte zákona, pretože by mohlo dôjsť k výkladu, že sa počíta v neoprávneným užívateľom.

# Podľa predkladateľa sa pojem „užívateľ“ používa výlučne v § 12 ods. 3 až 5, pričom zmena znenia odseku 4 je predmetom novely. Jedine odsek 4 dáva tomuto subjektu právo, ktoré v praxi spôsobuje problematickú aplikáciu. Odsek 5 je pritom závislý od aplikácie odsekov 3 a 4. Užívateľom je v zákone vždy mienený ten, kto má právo pozemok užívať.

# K čl. I § 12 ods. 4 – doplnenie informačnej povinnosti nájomcu vlastníkovi o tom, že postupom podľa § 12 ods. 4 vznikol k pozemku nájomný vzťah.

# Predkladateľ považuje túto pripomienku za prospešnú s cieľom zvýšenia transparentnosti nájomných vzťahov.

# K čl. I § 12 ods. 4 – doplnenie úpravy doručovania zásielok medzi prenajímateľom a nájomcom.

# Predkladateľ považuje za najvhodnejšie, aby si spôsob doručenia (napríklad do vlastných rúk) mohol slobodne zvoliť navrhovateľ nájomnej zmluvy. Ustanoviť fikciu doručenia v súkromnoprávnej komunikácii nepovažujeme za vhodné. Korešpondenciu s vlastníkom pozemku by podľa názoru predkladateľa mal zabezpečovať navrhovateľ nájomnej zmluvy napríklad zaslaním návratovej obálky vlastníkovi pozemku spolu s návrhom na uzatvorenie nájomnej zmluvy a aby náklad na túto komunikáciu znášal navrhovateľ.

# K čl. I bodu 2 – pripomienka k novej úprave znenia § 13 ods. 3:

# S návrhom na úpravu znenia § 13 ods. 3 možno podľa predkladateľa po určitých úpravách súhlasiť. Zmyslom úpravy je legitímny cieľ - zachovanie kontinuity v prospech doterajšieho nájomcu v prípade, že prenajímateľ je nedostupný.

# Postavenie vlastníka sa posilní tým, že doterajší nájomca bude mať analogicky ako pri § 12 ods. 4 povinnosť inštruovať osloveného prenajímateľa o možnosti odmietnuť návrh na uzatvorenie novej nájomnej zmluvy a odstráni sa previazanie na neprimerané obmedzenie voľnosti prenajímateľa v § 13 ods. 2.

# Za potrebné však považujeme, aby doručenie návrhu nájomnej zmluvy bolo tak ako doteraz vykonané „preukázateľným spôsobom“. Treba ďalej upozorniť, že výsledkom fikcie vzniku nájomnej zmluvy nemá byť nájomná zmluva podľa § 6 ale nájomná zmluva na účely prevádzkovania poľnohospodárskeho podniku. Naopak, je primerané, aby táto nájomná zmluva mohla byť vypovedaná v čo najprístupnejšej výpovednej lehote, napríklad do konca hospodárskeho roka, t. j. k 1. novembru daného roka. Zároveň považujeme za vhodné, aby sa primerane aj v tomto prípade aplikovalo navrhnuté znenie § 12 ods. 4 druhej vety, t. j. základné náležitosti a možnosti odmietnutia návrhu.

# § 13 ods. 3 by v prípade akceptovania tejto pripomienky mal znieť: "Ak nájomca najskôr rok a najneskôr dva mesiace pred uplynutím času, na ktorý je nájom dohodnutý, doručí preukázateľným spôsobom prenajímateľovi návrh novej nájomnej zmluvy, pričom nájomca prenajímateľa pri návrhu uzatvorenia novej nájomnej zmluvy poučí o forme a spôsobe odmietnutia návrhu a upozorní na právne dôsledky jeho nekonania, a prenajímateľ do dvoch mesiacov odo dňa doručenia návrhu tento návrh písomne neodmietne alebo neoznámi nájomcovi, že uzavrel nájomnú zmluvu s inou osobou, predpokladá sa, že uplynutím času, na ktorý bol nájom dohodnutý, vznikne medzi nimi nájomný vzťah na neurčitý čas, ktorý možno vypovedať k 1. novembru s výpovednou lehotou jeden rok; § 12 ods. 4 druhá veta sa použije primerane.".

# K čl. I bodom 2 až 6 – vypustiť úpravy v § 13

# Predkladateľ sa stotožňuje s návrhom zákona. § 13 ods. 2 a 3 sú neprimeraným obmedzením právneho postavenia prenajímateľa, t. j. vlastníka pozemku. Ide o vyváženie právneho vzťahu prenajímateľ – nájomca tak, aby vlastník mohol reálne uplatňovať svoje dispozičné právo k pozemku.

# K čl. I – doplnenie právnej úpravy o ustanovenie, ktoré bude upravovať ďalšiu existenciu takých nájomných zmlúv, ktoré sú uzatvárané na dobu určitú so značným časovým predstihom pred uplynutím času, na ktorý sú uzatvorené v súčasnosti platné nájomné zmluvy. Tento postup sa považuje za rozporný s dobrými mravmi, pretože zámerom je vmanipulovanie prenajímateľa do uzatvorenia nájomnej zmluvy v čase, kým platí doterajšia právna úprava, ktoré nezaručuje prenajímateľovi (vlastníkovi) vyvážené postavenie voči nájomcovi (užívateľovi).

# Predkladateľ súhlasí s potrebou riešenia tohto problému. Uzatváraním nových nájomných zmlúv s niekoľkoročným predstihom pred uplynutím určitého času dnes platnej nájomnej zmluvy má svojim účelom v kontexte všeobecne známej snahy o úpravu zákona č. 504/2003 Z. z. charakter naplnenia § 39 Občianskeho zákonníka, t. j. má charakter právneho úkonu, ktorý svojim obsahom a účelom obchádza zákon a prieči sa dobrým mravom. Využíva sa tak najmä dosiaľ existujúci inštitút prednostného práva na uzavretie nájomnej zmluvy s cieľom vyhnúť sa novej právnej úprave, ktorá dáva prenajímateľom vyrovnanejšie postavenie vo vzťahu k nájomcom. Vytvára sa tak stav, ktorým sa obchádza a obmedzuje zmluvná voľnosť prenajímateľov a narúša sa ich rovnoprávne postavenie.

# Najefektívnejšie riešenie smerujúce k zabezpečeniu rovnakého právneho postavenia všetkých prenajímateľov možno dosiahnuť tým, že zákon v prechodnom ustanovení explicitne zruší takto uzatvorené nájomné zmluvy, t. j. tie, ktoré by mali nadobudnúť účinnosť neskôr ako napríklad jeden rok (analogické trvanie ako pri výpovednej lehote podľa § 6) od nadobudnutia účinnosti novely zákona. Tak by sa navrátilo prenajímateľom rovnaké postavenie tým, že by sa odstránila príčina nerovnosti.

# K čl. I – doplniť prechodné ustanovenie k právnym vzťahom, ktoré vznikli podľa doterajšieho znenia § 12 ods. 4, ktoré by ustanovilo, kedy zaniká nájomný vzťah k pozemku jeho doterajšieho užívateľa, na základe akého právneho titulu a kto je povinný mu uhradiť náklady, ktoré už nevyhnutne musel vynaložiť vzhľadom na charakter pozemku.

Predkladateľ nepovažuje za potrebné ustanoviť, aké sú následky neoprávneného zásahu do vlastníckeho práva vlastníka pozemku, keďže tie vyplývajú zo všeobecnej právnej úpravy.

# K čl. II – ustanoviť dlhšiu legisvakanciu

# Vzhľadom na to, že sa nemenia lehoty ani sa nezavádza nový inštitút, podľa ktorého by si adresáti právnej úpravy mali novým spôsobom upraviť svoje právne vzťahy, ale sa len upravuje ustanovenie o fikcii vzniku nájomnej zmluvy, nepovažuje predkladateľ za dôvod dlhšej legisvakancie poskytnutie dostatku času na usporiadanie právnych vzťahov.

# Doplnenie čl. II a III – novela zákona č. 229/1991 Zb. a zákona č. 503/2003 Z. z. – prechodné ustanovenia súvisiace so zmenou územnej organizačnej štruktúry fondu

# Pripomienka vychádza z interných organizačných zmien fondu týkajúcich sa jeho územných organizačných útvarov. Fond má právo zriaďovať si tieto územné organizačné útvary podľa § 34 ods. 1 poslednej vety zákona č. 330/1991 Zb. Je to teda v jeho pôsobnosti. Žiadny právny predpis neupravuje postavenie ani obvody územnej pôsobnosti týchto organizačných útvarov, najmä ich neupravuje zákon č. 229/1991 Zb. ani zákon č. 503/2003 Z. z. V týchto zákonoch sa územné organizačné útvary fondu uvádzajú len v prechodnom ustanovení k úpravám účinným od 1.3.2011 a to len v súvislosti s konaniami neskončenými do 28.2.2011. Vloženie prechodných ustanovení do citovaných dvoch zákonov je preto neodôvodnené. Jediným všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý upravuje postup územných organizačných útvarov fondu je nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 237/2010 Z. z. Prípadnú úpravu postupu fondu podľa štruktúry jeho územnej pôsobnosti možno upraviť teda v tomto vykonávacom predpise.

# Pripomienka návrh zákona zamietnuť ako nedôvodný a neopodstatnený z dôvodu, že ide len o kozmetickú úpravu, neodstraňuje sa sporná fikcia vzniku nájomného vzťahu, zakladá sa administratívna nejasnosť, dáva možnosť vzniku nájomnej zmluvy na základe neoprávneného užívania; vytýkajú sa však aj časti ustanovenia, ktoré sú už v platnom znení. Viacerých dôvodov pripomienky sa týkajú časti stanoviska uvedené vyššie, najmä pokiaľ ide o povahu užívateľa a jeho práva užívať pozemok a pokiaľ ide o rôzne tituly užívania pozemku. Povinnosť navrhovateľa poučiť o následkoch nekonania vlastníka pozemku je vhodné upraviť jasnejšie.

# **Záver**

# Predkladateľ odporúča vláde vysloviť **súhlas** s predloženým návrhom zákona.