



METODICKÉ USMERNENIE

Úradu pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky

k zmene správy majetku štátu prostredníctvom vyvlastnenia

I. ÚVODNÉ USTANOVENIE

Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky vydáva v súlade s § 7 ods. 2 písm. f) zákona č. 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o vyvlastňovaní“) toto metodické usmernenie.

II. PREDMET METODICKÉHO USMERNENIA

Predmetom tohto metodického usmernenia je zabezpečenie správneho úradného postupu regionálnymi úradmi pre územné plánovanie a výstavbu ako prvostupňovými vyvlastňovacími orgánmi v prípadoch, kedy návrh na vyvlastnenie podá Slovenská republika, konajúca prostredníctvom subjektu, ktorý spravuje jej majetok, ktorý smeruje k vyvlastneniu nehnuteľnosti vo vlastníctve Slovenskej republiky, v správe iného subjektu vykonávajúceho správu majetku štátu.

III. ÚČEL METODICKÉHO USMERNENIA

Toto metodické usmernenie sa vydáva za účelom zjednotenia aplikačnej praxe regionálnych úradov pre územné plánovanie a výstavbu ako vyvlastňovacích orgánov podľa § 7 ods. 1 zákona o vyvlastňovaní (ďalej len „vyvlastňovací orgán“) v súvislosti so zmenou správy majetku štátu prostredníctvom vyvlastnenia.

IV. VLASTNÍCTVO VS. SPRÁVA¹

Pojem vlastníctvo, resp. vlastnícke právo možno zjednodušene vymedziť ako úplné a najširšie právne panstvo nad vecou. Ako jediné vecné právo sa nepremlčuje a jeho obsah vymedzuje § 123 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky zákonník“), podľa ktorého je obsahom vlastníckeho práva predmet vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním.

Pojem správa nie je legálne definovaný, no možno konštatovať, že je pojmom odlišným od vlastníctva. Správa predstavuje starostlivosť o predmet vlastníctva, zabezpečovanie hospodárenia a

¹ Vzhľadom na kontext vyvlastňovania sa obmedzíme na vlastníctvo a správu pozemkov a stavieb.

efektívneho využívania predmetu vlastníctva, údržbu a zhodnocovanie, riešenie právnych, účtovných či prevádzkových úkonov, ktoré možno označiť za nakladanie s vecou v prospech vlastníka.

Odlíšnosť vlastníctva a správy nehnuteľností je zrejmä aj po nahliadnutí do rôznych právnych predpisov. Napr. z § 1 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „katastrálny zákon“) je zrejmé, že zákonodarca odlišuje údaje o vlastníctve a údaje o správe majetku (rovnako tak § 76 ods. 1 písm. b) tohto predpisu). Tak isto v § 1 ods. 1 zákona č. 287/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o správe majetku štátu“) sa uvádza „Tento zákon upravuje správu majetku vo vlastníctve Slovenskej republiky vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére, ktorú vykonáva správca majetku štátu ...“.

Rozlišovanie správy a vlastníctva je badateľné aj z ustanovení zákona č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pozemkových úpravách“), kde v § 34 ods. 3 a 4 zákonodarca príkladmo vymenúva konkrétne činnosti, ktoré Slovenský pozemkový fond, spravujúci nehnuteľnosti (aj) vo vlastníctve Slovenskej republiky, v rámci tejto správy realizuje.

Z uvedeného je zrejmé, že pojmy *správa a vlastníctvo*, resp. *správca a vlastník* nemožno stotožňovať.

V. SPRÁVCA MAJETKU ŠTÁTU

Štát má v právnych vzťahoch dvojaké postavenie, ktoré je možné odlíšiť iba podľa typu právneho vzťahu, do ktorého štát vstupuje. Ak štát vystupuje ako nositeľ mocenských oprávnení, pri realizácii ktorých autoritatívne rozhoduje, je v takejto situácii subjektom verejného práva. Ak ale vstupuje do právnych vzťahov ako osoba v rovnom postavení s inými účastníkmi týchto vzťahov, stáva sa účastníkom súkromnoprávných, resp. občianskoprávných vzťahov. V týchto prípadoch má podľa § 21 Občianskeho zákonníka pozíciu právnickej osoby. Štát ako právna konštrukcia, podobne ako ostatné právnické osoby, nie je spôsobilý tvoriť sám osebe svoju vlastnú vôľu. Úkony štátu ako účastníka občianskoprávných vzťahov preto musia robiť k tomu povolané iné osoby.²

Slovenská republika sa teda v občianskoprávných vzťahoch v súlade s § 21 Občianskeho zákonníka považuje za právnickú osobu. Podobne ako v prípade iných právnických osôb, ani štát nie je spôsobilý sám vytvárať svoju vlastnú vôľu, no deje sa tak prostredníctvom organizačných zložiek štátu.³ Vzhľadom na povahu štátu ako *sui generis* právnickej osoby, je zrejmé, že tu budú isté špecifiká čo do nakladania s jeho majetkom. Je potrebné pripomenúť, že orgány verejnej moci v zásade nemajú samostatnú (majetkovú) subjektivitu, nakoľko tu neexistuje majetkové oddelenie od štátu (štátneho rozpočtu), ktoré je predpokladom samostatnej správnej subjektivity.⁴

Slovenská republika ako právnická osoba vlastní majetok a nakladá s ním prostredníctvom správcov majetku štátu. Správca majetku štátu môže nadobúdať majetok do vlastníctva štátu a

² Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 4 Cdo 93/2008.

³ FEKETE, Imrich. *Občiansky zákonník. Veľký komentár, 1. zväzok*. 3. aktualizované a rozšírené vydanie. Bratislava. Eurokódex, 2017. s. 335.

⁴ Tamtiež, s. 336.

vykonáva právne úkony pri správe majetku štátu v mene štátu. Správca koná v mene štátu pred súdmi a inými orgánmi vo veciach, ktoré sa týkajú majetku štátu, ktorý spravuje, alebo sporného majetku, ktorého správcom by mal byť podľa tohto zákona alebo podľa osobitných predpisov.⁵

Práva vlastníka, ktorým je Slovenská republika, táto vykonáva prostredníctvom tzv. správcov majetku štátu. Kto je správcom majetku štátu, stanovujú viaceré právne predpisy. Zákon o správe majetku štátu za správcu majetku štátu označuje:

- a) štátnu rozpočtovú organizáciu a štátnu príspevkovú organizáciu,
- b) štátny fond,
- c) právnickú osobu zriadenú osobitným zákonom, ak na základe zákona spravuje majetok štátu,
- d) štátny orgán bez právnej subjektivity, ak podľa tohto zákona alebo osobitného predpisu spravuje majetok štátu; práva a povinnosti správcu vykonáva len v rozsahu ustanovenom týmto zákonom alebo osobitným predpisom.⁶

Je však potrebné akcentovať, že s majetkom štátu nakladajú aj iné subjekty (napr. štátne podniky) za podmienok stanovených osobitnými predpismi.

Skutočnosť, či je vlastníkom určitej nehnuteľnosti Slovenská republika, vyplýva z listu vlastníctva – viď. § 8 ods. 1 písm. b) bod 2 v spojitosti s § 1 ods. 1 katastrálneho zákona, pričom podľa týchto ustanovení sú na liste vlastníctva evidované aj údaje o správcovi ako subjekte, ktorý správu konkrétneho majetku štátu vykonáva.

VI. VYVLASTNENIE AKO PROSTRIEDOK PRECHODU SPRÁVY MAJETKU ŠTÁTU

Z doposiaľ uvedeného je zrejmé, že vlastníctvo a správa sú dva rozdielne inštitúty, ktoré nemožno stotožňovať. Potrebu ich odlišovania možno podporiť aj ustanoveniami katastrálneho zákona, ktoré explicitne údaje o vlastníctve nehnuteľnosti a údaje o správe nehnuteľnosti rozlišujú.⁷

Zákon o vyvlastňovaní upravuje odňatie vlastníckeho práva, obmedzenie vlastníckeho práva k pozemku alebo ku stavbe, zriadenie, obmedzenie, zrušenie práva zodpovedajúceho vecnému bremenu k pozemku alebo ku stavbe, obmedzenie, zrušenie práv tretích osôb k pozemku alebo ku stavbe, ak je to nevyhnutné pre uskutočnenie stavby alebo opatrenia v nevyhnutnej miere, vo verejnom záujme a na účel podľa osobitných zákonov a za primeranú náhradu.⁸

Z dikcie § 13 ods. 2 písm. b) bod 1 a 2 zákona o vyvlastňovaní vyplýva, že vyvlastňovací orgán prostredníctvom rozhodnutia o vyvlastnení rozhodne o prechode (alebo obmedzení) vlastníckeho práva k pozemku alebo ku stavbe. Zároveň podľa § 15 ods. 1 zákona o vyvlastňovaní dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o vyvlastnení prechádza na vyvlastniteľa vlastnícke právo k pozemku alebo ku stavbe, alebo v jeho prospech vzniká, obmedzuje sa, alebo zaniká právo zodpovedajúce vecnému bremenu k pozemku alebo ku stavbe, alebo v jeho prospech sa obmedzuje, alebo zaniká iné právo k pozemku alebo ku stavbe, alebo sa na pozemku alebo na stavbe zriaďujú iné opatrenia.

⁵ § 2 ods. 2 zákona o správe majetku štátu.

⁶ § 1 ods. 1 zákona o správe majetku štátu.

⁷ § 1 ods. 1 aj § 76 ods. 1 písm. b) katastrálneho zákona, tak isto § 1 ods. 1 zákona o správe majetku štátu.

⁸ § 1 ods. 1 zákona o vyvlastňovaní.

Z uvedeného vyplýva, že vyvlastňovací orgán vo výroku rozhodnutia o vyvlastnení rozhodne o prechode (alebo obmedzení) vlastníckeho práva, pričom tieto účinky nastávajú dňom jeho právoplatnosti.

Zákonodarca tak prostredníctvom inštitútu vyvlastnenia neumožňuje prechod správy k určitej nehnuteľnosti, účelom vyvlastnenia je prechod (resp. obmedzenie) vlastníckeho práva, nie správy.

V súlade s čl. 2 ods. 2 zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Vyvlastňovacie orgány ako štátne orgány sú týmto ustanovením viazané a v jeho zmysle nie je možné, aby rozhodli o veci, ktorú im zákonodarca nezveril do kompetencie. Toto pravidlo vyjadruje striktnú potrebu dodržiavania zákona štátnymi (vyvlastňovacími) orgánmi a zákaz konať nad rámec zákona.

V praxi vyvlastňovacích orgánov sa vyskytli situácie, kedy v snahe o majetkovoprávne vysporiadanie subjekty v pozícií správcu majetku štátu podali návrh na vyvlastnenie nehnuteľnosti, ktorej vlastníkom je Slovenská republika, pričom jej správu podľa údajov z katastra nehnuteľností vykonáva iný správca majetku štátu (napr. Slovenský pozemkový fond⁹). Dochádza tak k situácií, kedy vyvlastniteľom je Slovenská republika, konajúca prostredníctvom niektorej štátnej rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie, štátneho podniku či štátneho orgánu a osobou, voči ktorej návrh na vyvlastnenie smeruje (vyvlastňovaným) je Slovenská republika, konajúca napr. prostredníctvom Slovenského pozemkového fondu.

Ak by vyvlastňovací orgán v takomto prípade rozhodol o vyvlastnení, tzn. prechode vlastníckeho práva, odňal by toto vlastnícke právo vlastníkovi – Slovenskej republike a nadobudla by ho (opäť) Slovenská republika. Štát by tak *de facto* vyvlastnil sám seba, na škodu seba a zároveň v prospech seba.

Z logiky veci nie je možné, aby bol v pozícií vyvlastniteľa a vyvlastňovaného rovnaký subjekt, nakoľko by sa vlastníctvo nezmenilo (nedošlo by k jeho prechodu v súlade s výrokom o vyvlastnení), zostalo by u toho istého subjektu.

VII. ZÁPIS DO KATASTRA NEHNUTEĽNOSTÍ

Uvedené sa javí ako problematické aj z hľadiska zápisu prechodu vlastníctva do katastra nehnuteľností. Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky (ďalej len „Úrad“) v tejto súvislosti oslovil Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky (ďalej len „ÚGKK SR“) s otázkou, či v prípade, *ak by vyvlastňovací orgán v opísanej situácii skutočne rozhodol o vyvlastnení vlastníckeho práva k nehnuteľnosti, je rozhodnutie o vyvlastnení, kde by ako vyvlastniteľ aj vyvlastňovaný boli zhodne Slovenská republika, konajúci však prostredníctvom iných správcov (napr. štátna rozpočtová organizácia, štátny podnik alebo Slovenský pozemkový fond), z pohľadu ÚGKK SR spôsobilé na zápis zmeny vlastníctva do katastra nehnuteľností, nakoľko výrok rozhodnutia*

⁹ V prípade Slovenského pozemkového fondu je potrebné vnímať, či vystupuje ako správca majetku, ktorý vlastní Slovenská republika alebo nakladá s pozemkami, ktorých vlastník nie je známy – viď. § 34 ods. 3 druhá veta zákona o pozemkových úpravách.

o vyvlastnení znie na prechod vlastníckeho práva, no v uvedenej situácii sa de facto nezmení vlastní, ale správca nehnuteľnosti.

V reakcii na túto otázku ÚGKK SR uviedol, že okresný úrad, katastrálny odbor príslušný na zápis vkladu do katastra nehnuteľností z hľadiska spôsobilosti na zápis verejnej listiny (rozhodnutia o vyvlastnení) skúma výrok rozhodnutia, ktorý má byť zapísateľný do katastra nehnuteľností, odôvodnenie rozhodnutia je pre takýto zápis bez právneho významu.

ÚGKK SR k veci ďalej uviedol, že za predpokladu, že obsahom výroku by bola skutočnosť, že je vyvlastnená nehnuteľnosť vo vlastníctve Slovenskej republiky v prospech Slovenskej republiky (pričom z uvedeného vyplýva, že k prechodu vlastníckeho práva takýmto rozhodnutím nedôjde), vykonanie zápisu takto znejúceho výroku (ktorý je však jediný možný vzhľadom na § 13 zákona o vyvlastňovaní) do katastra nehnuteľností nie je možné.

V tejto súvislosti Úrad upriamuje pozornosť na § 13 ods. 2 písm. b) bod 1 a 2 zákona o vyvlastňovaní, z ktorého jednoznačne vyplýva, že výrok rozhodnutia o vyvlastnení znie na prechod (resp. obmedzenie) vlastníckeho práva. V zmysle platnej právnej úpravy nemôže znieť na prechod správy.

Zároveň je podľa § 13 ods. 4 písm. a) zákona o vyvlastňovaní vo výroku potrebné označiť vyvlastňovaného (aktuálneho vlastníka) a vyvlastniteľa (osobu, na ktorú vlastnícke právo rozhodnutím prejde). Pokiaľ je vlastníkom určitej nehnuteľnosti Slovenská republika a jej správu podľa údajov z listu vlastníctva vykonáva napr. niektorá štátna rozpočtová organizácia, je vo výroku rozhodnutia o vyvlastnení, kde sa vyžaduje údaj o vlastníctve, potrebné uviesť skutočne vlastníka, nie správcu predmetného majetku (toho je vhodné uviesť tiež, no z rozlíšením, že ide o správcu, nie vlastníka). Došlo by tak k absurdnej situácii, kedy by výrok musel znieť na prechod vlastníckeho práva medzi Slovenskou republikou (v správe správcu X) a Slovenskou republikou (v správe správcu Y).

Podľa právneho názoru ÚGKK SR pokiaľ by účelom vyvlastnenia malo byť to, aby došlo k zmene zápisu správy nehnuteľnosti, nie vlastníckeho práva, avšak táto skutočnosť, nebude z výroku rozhodnutia o vyvlastnení (a v zmysle platného znenia § 13 zákona o vyvlastňovaní ani nemôže) vyplývať, je ÚGKK SR toho názoru, že tu vyvlastnenie neprichádza do úvahy. Podľa názoru ÚGKK SR by bolo účelnejšie zapísať zmenu správy v katastri nehnuteľností záznamom na základe zmluvy/dohody medzi jednotlivými správcami a ak takúto možnosť súčasná právna úprava neposkytuje, hľadať k takémuto postupu legislatívne riešenia.

VIII. OBCHODNÉ SPOLOČNOSTI S MAJETKOVOU ÚČASŤOU ŠTÁTU

V kontexte danej problematiky sa naskytá otázka, či je možné pod pojem správcu majetku štátu na účely vyvlastnenia subsumovať aj obchodné spoločnosti, v ktorých je vlastníkom obchodného podielu, resp. akcií štát prostredníctvom svojho orgánu či štátnej inštitúcie.

Obchodné spoločnosti, hoc aj väčšinovo či dokonca stopercentne „vlastnené štátom“ (prostredníctvom ministerstva či iného ústredného orgánu štátnej správy), sú samostatnými subjektmi práva s vlastnou právnou subjektivitou, ktorá zahŕňa aj subjektivitu majetku v tom zmysle, že ich majetok je oddelený od majetku spoločníkov, resp. akcionárov danej spoločnosti. Pokiaľ je teda štát spoločníkom alebo akcionárom určitej obchodnej spoločnosti (napr. MH Invest, s.r.o.) a táto vlastní nejaký majetok, nemožno konštatovať, že majetok spoločnosti MH Invest, s.r.o. vlastní Slovenská republika. Vzhľadom na uvedené obchodné spoločnosti s majetkovou účasťou štátu nemožno

považovať za správcu majetku štátu, nakoľko tieto majú plnohodnotnú právnu subjektivitu a sami sú vlastníckmi svojho majetku.

Majetok obchodných spoločností s majetkovou účasťou štátu je oddelený od majetku štátu ako jej spoločníka/akcionára a preto aj na liste vlastníctva bude táto obchodná spoločnosť figurovať ako vlastník, nie ako správca.

V prípade, ak je takáto obchodná spoločnosť účastníkom vyvlastňovacieho konania napr. v pozícií vyvlastniteľa a vyvlastňovaným bude štát v zastúpení správcu, je možné (za splnenia zákonných podmienok vyvlastnenia) rozhodnúť o prechode vlastníckeho práva medzi týmito subjektmi, nakoľko ide o dva odlišné subjekty, ktorých majetková podstata je oddelená a k prechodu vlastníckeho práva, teda zmene vlastníka, skutočne dôjde.

IX. ZÁVEREČNÉ USTANOVENIE

Predmetné metodické usmernenie má odporúčací charakter, s cieľom zabezpečenia jednotnej aplikačnej praxe vyvlastňovacích orgánov.