

Otázka vyvlastnenia v aplikačnej praxi na Slovensku

Issue of expropriation in the application practice in Slovakia

Lucia Paľšová

Abstract

For a feasible realisation of compulsory acquisition for the future is essential that the process of expropriation had a clear, consistent and transparent legislative concept that streamlined the different stages of the expropriation process from the timing perspective, removed doubts concerning the interpretation of existing legislation to fix the amount of compensation and options its increasing for granting a refund from the state budget and the revised method of defining the public interest in the realisation of strategic buildings.

The main aim of the paper is to analyze the legal institute of compulsory acquisition (expropriation) in legal order and pointed to problems arising from application practice in Slovakia.

Key words

compulsory acquisition (expropriation), public interest, compensation, real estate property, ownership

Úvod

Vyvlastnenie predstavuje právomoc štátu odobrať vlastnícke oprávnenie k nehnuteľnosti bez súhlasu jej vlastníka, prípadne užívateľa za účelom verejného záujmu. V súčasnosti sa vyskytuje právny inštitút vyvlastnenia vo všetkých demokratických štátoch sveta. Hoci jeho špecifická právna úprava môže byť v jednotlivých právnych poriadkoch odlišná, jeho právna úprava vychádza z jednotných princípov. Dôraz je pritom kladený na proces vyvlastnenia zo strany štátu, ktorého záujmom by malo byť realizovať vyvlastnenie efektívne, spravodlivo, transparentne a legitímne. Naopak ekonomicko-politické problémy v štáte, ako sú slabé investície, slabý trh s pôdou, neadekvátne náhrady za vyvlastnené nehnuteľnosti, zneužívanie moci a pod. môžu viesť k narušeniu princípov vyvlastnenia. Jednotlivé štáty preto hľadajú najoptimálnejší právny rámec vymedzenia právneho inštitútu vyvlastnenia tak, aby boli stanovené presné hranice štátnej moci vo vzťahu k vlastníkovi nehnuteľnosti, pritom však právny rámec, ktorý by bol flexibilný pre efektívne realizovanie potrieb samotného vyvlastnenia.

Cieľ, materiál a metódy

Cieľom príspevku je analyzovať právnu úpravu vyvlastnenia a poukázať pritom na problémy vyplývajúce z aplikačnej praxi na Slovensku.

V príspevku sú využité sekundárne zdroje informácií, predovšetkým právne predpisy Slovenskej republiky, knižné a časopisecké publikácie relevantné pre spracovanie predmetnej problematiky.

V príspevku je použitá metóda kompilácie (zberu materiálov, názorov a údajov), metóda selekcie (triedenie materiálov a ich výber), metóda syntézy (zosúladenie vytriedených materiálov) a metóda analýzy (rozbor údajov a materiálov o právnom inštitúte vyvlastnenia).

Výsledky a diskusia

Vlastnícke právo, ústavou garantované právo mať vo vlastníctve veci a majetok (majetok a iné majetkové práva) a nerušene takéto veci a majetok užívať je výrazom vlastníckej suverenity vlastníka. Ústava SR č. 460/1992 Zb. právo vlastníť zaraďuje medzi základné ľudské práva.

Ústavnoprávna úprava vlastníckeho práva zaručuje každému vlastníť majetok, pričom vlastnícke právo má pre všetkých vlastníkov rovnaký zákonný obsah a ochranu. Ochrana slobody vlastníctva nie je len ochranou zužujúcou sa na vlastníctvo, resp. majetok. Právo na pokojné užívanie majetku je klasickým, základným právom, ktoré musí byť vnímané v úzkej súvislosti s ochranou slobodnej sféry a súkromia vlastníka.

Na druhej strane obmedzenia vo vlastníckych vzťahoch možno nájsť tak v Ústave SR ako aj vo všeobecných a špeciálnych zákonoch, ktoré všeobecný rámec spresňujú. Obmedzenia týkajúce sa určitých druhov pozemkov podčiarkujú a zohľadňujú kultúrne, prírodné i environmentálne bohatstvo štátu.

Vyvlastnenie ako právny inštitút zasahujúci do vlastníckeho a užívacieho práva má v právnom poriadku Slovenskej republiky podobne ako v iných demokratických štátoch svoju právnu úpravu a špecifiká pre jej realizáciu v praxi. Vyvlastnenie je treba odlišiť od iných foriem násilného zásahu do vlastníckeho oprávnenia v minulosti v podobe pozemkových reforiem, konfiškácií, procesu znárodnenia. Tieto de iure vychádzali zo zákonnej úpravy a princípov spoločnosti, no v skutočnosti zakrývali najzávažnejšie zásahy do vlastníckych oprávnení, ktoré boli založené na svojvôli štátnej moci a nedemokratickom štátnom zriadení.

Vyvlastnenie je v súčasnej demokratickej spoločnosti najvýraznejší zásah do vlastníckeho a užívacieho práva. V Slovenskej republike vychádza jeho právna úprava z ústavného čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, kde sú vyjadrené pomerne striktné podmienky pre vyvlastnenie. Vyvlastnenie je vyjadrené ako právom reglementovaný spôsob, kedy je možné autoritatívnym zásahom štátu vstúpiť do vlastníckeho práva. Ústavný článok výslovne uvádza: „Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú odplatu.“ Vyvlastnenie je opatrenie štátu, ktoré má za následok zmenu alebo obmedzenie výkonu vlastníckeho práva na základe rozhodnutia v správnom konaní (vyvlastňovacie konanie) podľa z. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Keďže ide o výrazný vstup štátu do vlastníckeho práva, ústava podáva presné usmernenie, kedy k vyvlastneniu môže prísť. Cieľom je zabezpečiť právnu istotu vlastníkov pozemkov tak, aby nemohlo prísť k bezdôvodnému alebo nezákonnému narušeniu vlastníckeho práva.

Vyvlastnenie je možné len za splnenia kumulatívnych podmienok:

1. **v nevyhnutnej miere**- rozhodnutie o vyvlastnení nemôže prekročiť mieru najnevyhnutnejšieho zásahu do vlastníckeho práva z hľadiska trvania, intenzity a miery obmedzenia. Čo však je nevyhnutná miera je ponechané na konkrétne prípady. Ak je napríklad možné účel vyvlastnenia dosiahnuť iba obmedzením vlastníckeho práva, nemožno vlastnícke právo odňať v plnom rozsahu.

2. **vo verejnom záujme**- verejný záujem vymedzuje §108 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov. Predmetný zákon stanovuje najvýznamnejšie verejnoprospešné účely, pričom verejný záujem sa musí preukázať vo vyvlastňovacom konaní. Účely vyvlastnenia z dôvodu verejného záujmu sú jasné, o trochu kontroverznejšie sa pritom zdá verejný záujem, kde je vyvlastnenie uskutočnené s cieľom prilákať súkromných investorov. Tento účel je však odôvodnený obyčajne cieľom zvýšiť zamestnanosť a rozvoja regiónu.
3. **na základe zákona**- ústava zamedzuje vyvlastnenie zo zákona. Žiaden iný všeobecne záväzný právny predpis, alebo iný právny predpis menšej právnej sily ako zákon nemôže upravovať tak dôležitú otázku. Na vyvlastnenie je potrebný osobitný zákon, ktorý presne vymedzí účel, na ktorý možno pozemok vyvlastniť, určenie orgánu oprávneného o rozhodnutí rozhodnúť, ako aj procedurálny postup zistenia podmienok vyvlastnenia.
4. **za primeranú náhradu**- a to buď relutárnu alebo naturálnu. Cena pozemku sa odvíja od úradne stanovenej ceny alebo trhovej ceny. Určenie primeranej náhrady spôsobuje súčasnej vyvlastňovacej praxi problém, ktorý by mohol byť riešený presne stanoveným postupom výpočtu primeranej náhrady za vyvlastnenú nehnuteľnosť, ktorá by bola platná jednotne pre všetky súčasne vyvlastňované nehnuteľnosti.

Nadväzujúc na ústavnú úpravu, zakotvil aj Občiansky zákonník dočasné a trvalé vyvlastnenie. Podľa §128 ods. 1 OZ má vlastník povinnosť strpieť, aby bez jeho privolenia, na nevyhnutnú dobu, v nevyhnutnej miere a za náhradu bola jeho vec použitá v stave núdze alebo v naliehavom verejnom záujme, ak účel nemožno dosiahnuť inak.

V §128 ods. 2 je opäť zdôraznený ústavou zakotvený zásah do vlastníckeho práva, teda vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Na rozdiel od ústavy možno vec/pozemok vyvlastniť, len ak účel nemožno dosiahnuť inak a len na tento účel.

Vyvlastnenie nie je možné iba na základe Občianskeho zákonníka, pretože vymedzená koncepcia vyvlastnenia je príliš všeobecná, čím poskytuje možnosť nesprávnej, resp. neurčitej právnej interpretácie alebo prípadnej následnej nesprávnej aplikácie v praxi. Preto ústava ako aj OZ zverujú úpravu vyvlastnenia osobitným zákonom.

Najdôležitejším predpisom v tejto oblasti je stavebný zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, ktorý vo svojej štvrtjej časti obsahuje účely vyvlastnenia. Podľa §108 a nasl. stavebného zákona pozemok možno v nevyhnutnom rozsahu na vymenované účely vo verejnom záujme, v súlade s cieľmi a zámermi územného plánovania, vyvlastniť rozhodnutím stavebného úradu vydaným na základe vyvlastňovacieho konania, a to za náhradu podľa všeobecne záväzného právneho predpisu. Verejný záujem sa musí na tieto účely preukázať vo vyvlastňovacom konaní.

Okrem stavebného zákona určujú účel vyvlastnenia aj zákon o vodách (z. č. 364/2004 Z.z.), zákon o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách (z. č. 442/2002 Z. z.), zákon o obrane Slovenskej republiky (z. č. 319/2002 Z. z.), zákon o energetike (z. č. 656/2004 Z. z.), atď.

Zásadné aplikačné problémy pri uplatňovaní súčasnej právnej úpravy vyvlastňovania spôsobuje najmä časová náročnosť celého procesu, nejednoznačnosť úpravy pri vyvlastňovaní v prospech spoluvlastníka, nedostatočne upravená otázka určovania náhrady za vyvlastnenú nehnuteľnosť, nedokonalosť právnej úpravy pri konfrontácii návrhu na zápis vlastníckych práv do katastra nehnuteľností na základe rozhodnutia o vyvlastnení s návrhom inej osoby na zápis vlastníckych práv do katastra nehnuteľností na základe osvedčenia o dedičstve a pod. V praxi proces vyvlastnenia trvá v mnohých prípadoch viac ako rok, čo môže spôsobiť stratu

záujmu osoby, v prospech ktorej sa vyvlastňuje, o získanie vyvlastňovaných práv na realizáciu strategickej stavby.

Uvedené môže mať negatívne následky najmä v prípade, ak ide o strategického investora, prípadne o inú osobu, ktorá plánuje na vyvlastňovaných stavbách alebo pozemkoch vykonať činnosť zásadného národohospodárskeho významu. V súvislosti s efektívnejšou výstavbou diaľnic a ciest pre motorové vozidlá bol vydaný zákon č. 669/2007 Z.z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá v znení neskorších predpisov, ktorého cieľom bolo zjednodušenie získania pozemkov pre potreby výstavby diaľnic a motorových ciest. Napriek tomu, že zákon by uľahčil proces výstavby diaľnic bol podaný návrh na preskúmania ústavnosti niektorých ustanovení tohto zákona, pretože porušuje princíp rovnosti zákonného obsahu vlastníckeho práva, keďže vlastníci dotknutých pozemkov sú znevýhodnení oproti iným vlastníkom pozemkov. Napadnutá právna úprava podľa navrhovateľov ďalej umožňuje vyvlastnenie de facto v intenzite, ktorá narúša podstatu práva na vlastníctvo. Napadnuté ustanovenia predmetného zákona umožňujú vznik situácie, kedy vlastníci síce ostávajú formálne naďalej vlastníckymi nehnuteľnosťami, ale fakticky nemôžu realizovať tradičné oprávnenia vlastníckeho práva. Navrhovatelia preskúmania zákona s Ústavou SR tiež poukázali na to, že výstavba diaľnic z hľadiska stavebného má charakter, ktorý vytvára nezvratnú situáciu a v podstate vylučuje restitutio in integrum. To znamená taktiež sťaženie situácie tým orgánom verejnej moci, ktoré rozhodujú v stavebnom konaní. Právna úprava podľa navrhovateľov uvedenými spôsobmi vytvára nátlak na všetkých vlastníkov, aby vychádzali v ústrety stavebníkovi. Napadnuté ustanovenia v kontexte s celým obsahom zákona č. 669/2007 Z. z. zamieňajú poradie a účel (podstatu) stavebného a vyvlastňovacieho konania. Vytvárajú klamlivý dojem, že možno stavať na cudzom pozemku, keďže neskôr bude pozemok predsa len vyvlastnený. Z právneho poriadku však vyplýva, že to vôbec nie je také jednoznačné. Naopak, vyvlastňovacie konanie sa nemusí skončiť vyvlastnením nehnuteľnosti, ale aj zamietnutím návrhu na vyvlastnenie. To však v posudzovanom prípade spôsobilo zložitú právnu situáciu. Problémom napadnutých ustanovení je skutočnosť, že k formálnemu vyvlastňovaniu alebo odkúpeniu nehnuteľností nedošlo pred začatím stavebných prác, a teda sa stavia na pozemkoch cudzích, ešte nevyvlastnených. Môže tak dochádzať k tzv. vyvlastneniu de-facto, čo nie je zlučiteľné s ústavou, ani s dohovorom. Stavebný úrad - Ministerstvo dopravy pôšt a telekomunikácii Slovenskej republiky už vydaním stavebného povolenia de-facto vyvlastňuje nehnuteľnosť, a krajský stavebný úrad vo vyvlastňovacom konaní už len určuje výšku náhrady.

Ústavný súd vydal nález, ktorým dal za pravdu argumentom týkajúci sa nesúlady niektorých ustanovení predmetného zákona s Ústavou SR za protiústavné. Vo svojom náleze tiež potvrdil, že napadnuté ustanovenia zákona sú vágne, neurčité, nespĺňajúce kritéria kvality a predvídateľnosti zákona. Napadnuté ustanovenia, ani v kontexte celého zákona, nie sú koncepčne previazané s povinnosťou preukázať práva k pozemkom v kolaudačnom konaní resp. neustanovujú dôsledky nepreukázania týchto práv v kolaudačnom konaní. Ústavný súd teda dospel k záveru, že právna norma vyjadrená v napadnutých ustanoveniach zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach, hlavne vzhľadom na spôsob ako umožňuje stavbu na cudzom pozemku bez právneho titulu, že umožňuje vyvlastnenie de-facto a že znižuje štandard procesnej ochrany, nie je v súlade s právom na pokojné užívanie majetku.

Súhrn

S ohľadom na potrebu riešenia problematiky vyvlastnenia je pre budúcnosť nevyhnutné, aby proces vyvlastňovania mal jasnú, jednotnú a nerozporovateľnú legislatívnu koncepciu, aby boli zefektívnené jednotlivé etapy vyvlastňovacieho procesu z časového

hľadiska, odstránené pochybnosti týkajúce sa výkladu súčasnej legislatívy ohľadom stanovenia výšky náhrady a možností jej navýšenia v prípade poskytovania náhrady z prostriedkov štátneho rozpočtu (v prípade navýšenia náhrady zo súkromných zdrojov nie je potrebné túto otázku upravovať, nakoľko sa uplatňuje princíp zmluvnej slobody) a upravený spôsob definovania verejného záujmu pri realizácii strategických stavieb.

Kľúčové slová

vyvlastnenie, verejný záujem, primeraná náhrada, nehnuteľnosť, vlastnícke právo

Použitá literatúra

1. zákon č. 46/1992 Zb. Ústava SR
2. zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov
3. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/09, www.concourt.sk
4. BANDLEROVÁ, A.- LAZÍKOVÁ, J.- ILKOVÁ, Z.- SCHWARCZ, P.-MUCHOVÁ, Z.-DRENKOVÁ, L. 2007. Agrárne právo Európskej únie. 1. Edition. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, 2007, p. 218 ISBN 978-80-8069-990-1
5. DAMBORSKÝ, M. 2007. Právo životného prostredia. 2. Edition. Praha: C.H. Beck, 2007. p.614 ISBN: 978-80-7179-498-1
6. Land Reform. Land settlement and cooperatives. FAO. ISBN 978-92-5-006149-8, ISSN 0251-1994

Kontakt

JUDr. Lucia Palšová, PhD.

Katedra práva, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja

Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre

email: lucia.palsova@uniag.sk

☎: 037/ 641 5079

Oponent: JUDr. Zuzana Ilková, PhD.