

VYBRANÉ ASPEKTY ZAČATIA KONANIA O VYVLASTNENÍ

SELECTED ASPECTS OF THE COMMENCEMENT OF EXPROPRIATION PROCEEDINGS

Lukáš Tomaš

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

<https://doi.org/10.33542/SIC2019-2-07>

ABSTRAKT

Predmetom predkladaného článku je analýza vybraných aspektov začatia konania o vyvlastnení, ktoré je nevyhnutným predpokladom realizácie rozhodovacích postupov podľa 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 zákona č. 177/2018 Z. z. Autor sa v článku zameriava najmä na všeobecnú charakteristiku spôsobu začatia konania o vyvlastnení a analyzuje niektoré aspekty náležitostí návrhu na začatie konania o vyvlastnení a zásad konania o vyvlastnení. Článok v relevantných súvislostiach reflektuje na aplikačnú prax, prináša komparáciu s minulou právnou úpravou a naostatok formuluje určité úvahy k vybraným traktovaným inštitútom.

ABSTRACT

Selected aspects of the commencement of expropriation proceedings the subject of the submitted article is an analysis of selected aspects of the commencement of expropriation proceedings which is an essential prerequisite of the realization of decision-making procedures according to the act no. 282/2015 coll. On the expropriation of land and buildings and on the forced restriction on ownership rights as amended. The author focuses, in particular, on the general characteristics of the procedure of the commencement of expropriation proceedings and analyses certain aspects of the elements of the motion to commence the proceedings and principles of expropriation proceedings. The article reflects on the application practice in the relevant context, compares the current and the past legislation and, last but not least, phrases certain deliberations on the selected institutes.

I. ÚVOD

Vlastnícke právo je jedným zo základných súkromnoprávných inštitútov, ktorý býva v podmienkach trhového hospodárstva označovaný ako *základ celého súkromného práva*.¹ Takto vymedzenému charakteru vlastníckeho práva zodpovedá aj zakotvenie právnej ochrany vlastníckeho práva na ústavnej úrovni² a na úrovni všeobecného súkromnoprávneho

¹ Š KROBÁK, J. Rozhodovacie procesy na úseku územného plánovania, stavebného poriadku a vyvlastňovania. In VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Osobitná časť. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Šamorín: Heuréka, 2018, s. 125.

² Podľa čl. 20 ods. 1 alinea 2 Ústavy SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej len „Ústava SR“) vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a **ochranu**.

predpisu.³ Úroveň právnej ochrany vlastníka však nemožno absolutizovať v tom zmysle, že by vlastníkovi zaručovala úplná nedotknuteľnosť vlastníckeho práva.⁴ Aj v demokratickej spoločnosti za splnenia kumulatívne daných podmienok možno odôvodniť obmedzenie či odňatie⁵ vlastníckeho práva. Jedným z právne reglementovaných nástrojov, prostredníctvom ktorých sa uskutočňuje zásah do vlastníckeho práva, je inštitút vyvlastnenia (*expropriatio*).

Vyvlastnenie sa realizuje prostredníctvom **rozhodnutia o vyvlastnení** ako výsledku **konania o vyvlastnení (vyvlastňovacieho konania)**, t. j. procesného postupu správno-právneho charakteru, ktorého účelom je uskutočnenie materiálnej úpravy vyvlastnenia, a ktorý je *účinne* upravený predovšetkým v zákone 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 neskoršieho predpisu (ďalej len „zákon o vyvlastňovaní“).⁶ Kým teda rozhodnutie o vyvlastnení predvída predošlé zákonne konformné uskutočnenie konania o vyvlastnení, konanie o vyvlastnení sa nemôže uskutočniť bez toho, aby zákonodarcom predvídaným a prikázaným spôsobom **začalo**. V tomto zmysle bude predmetom právneho výskumu objektivizovaného v tomto príspevku **analýza niektorých aspektov inštitútu začatia konania o vyvlastnení**, konkrétne

- predostrenie úvah o interakcii ústavno-právnej regulácie práva na súdnu a inú ochranu a inštitútu začatia konania o vyvlastnení (predovšetkým vo svetle ústavne významných účinkov začatia konania o vyvlastnení),
- analýza charakteristických črt spôsobu začatia procesných postupov na úseku vyvlastňovania a
- formulácia niektorých (východiskových) úvah k zásadám, ktorými sa spravuje konanie o vyvlastnení.

Pokiaľ ide o metodológiu výskumu práce, využívam najmä metódu analytickú, so zreteľom na relatívnu „čerstvosť“ právnej úpravy je v relevantných súvislostiach významne zastúpená i metóda komparatívna a metóda historická. Metóda vedeckej abstrakcie bola použitá s cieľom eliminovať náhodilé a irelevantné skutočnosti od relevantných a zákonitých aspektov analyzovanej administratívno-formálnej matérie. Vo vybraných štádiách konfrontujem analyzované inštitúty (pre terajší nedostatok tunajších právno-aplikačných výsledkov k účinnej úprave) s použiteľnými závermi súdnej praxe vo vzťahu k predošlým expropriáčnym legislatívam, ako aj so závermi rozhodovacej praxe súdov Českej republiky.

³ Podľa ustanovenia § 124 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník (ďalej len „Občiansky zákonník“) všetci vlastníci majú rovnaké práva a povinnosti a poskytuje sa im rovnaká právna ochrana. Podľa ustanovenia § 126 ods. 1 alinea 1 Občianskeho zákonníka vlastník má právo na ochranu proti tomu, kto do jeho vlastníckeho práva neoprávnene zasahuje.

⁴ Podobne FEKETE, I. Občiansky zákonník. Veľký komentár. 2. zväzok (Vecné práva, Zodpovednosť za škodu a za bezdôvodné obohatenie). 2. aktualizované a rozšírené vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2015, s. 87

⁵ Podmienky realizácie vyvlastnenia sa zakotvujú vo viacerých právnych predpisoch. Podľa

- čl. 20 ods. 4 Ústavy SR vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu;

- ustanovenia § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka vo verejnom záujme možno vec vyvlastniť alebo vlastnícke právo obmedziť, ak účel nemožno dosiahnuť inak, a to len na základe zákona, len na tento účel a za náhradu;

- ustanovenia § 2 ods. 1 zákona o vyvlastňovaní vyvlastnenie možno uskutočniť len (a) v nevyhnutnej miere, (b) vo verejnom záujme na účel ustanovený zákonom, pričom verejný záujem na vyvlastnení sa musí preukázať vo vyvlastňovacom konaní, (c) za primeranú náhradu, a (d) ak cieľ vyvlastnenia nemožno dosiahnuť dohodou alebo iným spôsobom. Pozri tiež SEMAN, T. Správne právo hmotné. Všeobecná časť II. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2006, s. 113.

⁶ Procesná úprava vyvlastnenia je aj takmer tri roky od nadobudnutia účinnosti zákona o vyvlastňovaní obsiahnutá aj v zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“). Táto úprava ako reziduum legislatívnych peripetií však na základe aplikácie interpretačného pravidla *lex posterior derogat legi priori* nie je účinná, t. j. treba ju vnímať ako legislatívne superfluum (úpravu obsolétu), ktoré bude odstránené azda prijatím nového stavebného zákona. Z uvedeného dôvodu nebudem venovať úprave vyvlastňovania podľa stavebného zákona (s výnimkou niektorých komparatívnych súvislostí a historických aspektov) pozornosť.

V určitých pasážach predostieram i vlastné úvahy, hodnotiace závery a naostatok formulujem aj určité návrhy *de lege ferenda*.

II. VÝZNAM A PRÁVNA ÚPRAVA ZAČATIA KONANIA O VYVLASTNENÍ, KONKURENCIA ZAČATIA KONANIA O VYVLASTNENÍ A ÚZEMNÉHO KONANIA

Význam začatia konania o vyvlastnení možno vnímať v **dvoch rovinách**, ktoré sa odlišujú stupňom abstrakcie, ale vo svojej podstate značia vyjadrenie toho istého účelu spočívajúceho v snahe o **zamedzenie nezákonných zásahov do vlastníckeho práva**.

V prvom rade je zákonné začatie konania o vyvlastnení **nevyhnutným predpokladom** (*conditio sine qua non*) **právno-konformnej realizácie individuálnych rozhodovacích postupov administratívnoprávneho charakteru podľa zákona o vyvlastňovaní a osobitných vyvlastňovacích predpisov**. To platí tak pre vyvlastňovacie konanie v užšom slova zmysle (*autoritatívne vyvlastňovacie konanie*), pre konanie o určenie a priznanie primeranej náhrady za vyvlastnenie,⁷ ktoré možno nazvať *náhradovým vyvlastňovacím konaním*, ako aj pre vyvlastňovacie konanie ako celok (*vyvlastňovacie konanie v širšom slova zmysle*). Začatie konania o vyvlastnení teda vytvára skutočný priestor pre uplatnenie **zásady legality vyvlastňovacieho konania**, ktorá sa určitým spôsobom precizuje v samostatnej zásade „**niet vyvlastnenia bez vyvlastňovacieho konania**“ (pozri nižšie).

V širšom zmysle sa prostredníctvom inštitútu začatia konania o vyvlastnení otvára priestor pre

- **praktickú realizáciu ústavného práva na ochranu na inom orgáne Slovenskej republiky v zákonom ustanovenom prípade** podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR,⁸

- **materiálne uplatnenie odkazovej ústavnej normy** obsiahnutej v čl. 46 ods. 4 Ústavy SR⁹ a

- prípadné **domáhanie sa ochrany subjektívnych (vecných) práv súdnym prieskumom rozhodnutia o vyvlastnení v správnom súdnom konaní** tak, ako to zakotvuje čl. 46 ods. 2 Ústavy SR.¹⁰ Ostatne zmienený význam začatia konania o vyvlastnení bude aktuálny v prípade, pokiaľ sa (parafrázujúc Tibora Semana) vyvlastňovací orgán (prípadne odvolací orgán) „zmylí“, pričom úlohou správneho súdu bude vlastne zistiť dodržanie hmotnoprávných a procesnoprávných noriem orgánom verejnej správy v jeho právnoaplikačnej činnosti a na základe tohto zistenia poskytnúť svojim (súdnym) rozhodnutím ochranu subjektívnym právam.¹¹ Kým účinky začatia konania o vyvlastnení možno (vo všeobecnom zmysle) vyvodit' už z ústavnej úpravy, bližšiu charakteristiku začatia vyvlastňovacieho konania a súvisiacich inštitútov ponecháva Ústava SR podústavným predpisom. Účinná právna úprava začatia konania o vyvlastnení je obsiahnutá najmä v ustanovení § 9 zákona o vyvlastňovaní,

⁷ GOGOVÁ, M., BUDJÁČ, M. Historický kontext formovania inštitútu vyvlastnenia a jeho reflexia *de lege lata*. In Právny obzor, 2008, č. 1, s. 65.

⁸ Podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

⁹ Podľa čl. 46 ods. 4 Ústavy SR podmienky a podrobnosti o súdnej a inej právnej ochrane ustanoví zákon.

¹⁰ Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Na margo ochrany vecných práv v správnom súdnom konaní treba dodať, že správny súd poskytuje ochranu všetkým subjektívnym právam, ktoré sú spojené alebo vyplývajú z preskúmaného správneho aktu alebo činnosti orgánov verejnej správy, a to bez na ich verejnoprávnu alebo súkromnoprávnu povahu. Pozri bližšie FEČÍK, M. Komentár k § 5 Správneho súdneho poriadku. In BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 68 – 69.

¹¹ SEMAN, T. Verejná správa v správnom súdnictve. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, s. 9, s. 10.

ktorý vymedzuje **všeobecné inštitúty týkajúce sa začatia konania o vyvlastnení**, t. j. (i) spôsob začatia konania o vyvlastnení, (ii) náležitosti návrhu na začatie konania o vyvlastnení, (iii) prílohy k návrhu na začatie konania o vyvlastnení a (iv) vecnú koncentráciu vyvlastňovacích konaní (spojenie vecí). Zvláštna regulácia určitých aspektov začatia konania o vyvlastnení je upravená viacerými osobitnými predpismi administratívneho charakteru, tzv. osobitnými vyvlastňovacími predpismi. Pôjde najmä o zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obrane Slovenskej republiky“) a zákon č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá“).

Pokiaľ ide o konkurenciu **začatia konania o vyvlastnení a začatia územného konania**, v aplikačnej praxi vznikali názory, že rozhodnutie o vyvlastnení nehnuteľnosti by malo byť v prípadoch, keď právna úprava¹² predvída vydanie územného rozhodnutie len pri **existencii účelu vyvlastnenia**, vydané ešte pred vydaním tohto územného rozhodnutia. V takom prípade by teda začatie (a meritórne skončenie) vyvlastňovacieho konania nevyhnutne predchádzalo začatiu, prípadne zákonnému skončeniu územného konania. Tieto právne názory sa odôvodňovali najmä domnelým zložitejším charakterom vyvlastňovacieho konania a požiadavkou ochrany vlastníckeho práva.¹³ NSS sa s takouto argumentáciou a jej odôvodnením vo svojej ustálenej rozhodovacej praxi nestotožňuje, poukazujúc na skutočnosť, že **právoplatné územné rozhodnutie predstavuje zákonom normovaný predpoklad pre následné začatie vyvlastňovacieho konania**.¹⁴ NSS síce uznáva, že stavebný úrad v územnom konaní skúma základné podmienky pre možnosť vyvlastnenia (v kontexte existencie účelu vyvlastnenia),¹⁵ takéto *teoretické skúmanie* však **nie je predmetom územného konania** a má charakter posúdenia predbežnej otázky. Toho dôsledkom je neprejudikovanie záveru o existencii podmienok vyvlastnenia pre prípadné konanie o vyvlastnení.¹⁶ V tejto súvislosti som názoru, že vyvlastňovací orgán posudzuje existenciu podmienok vyvlastnenia na kvalitatívne vyššej úrovni v porovnaní so správnym orgánom uskutočňujúcim územné konanie, a preto môže regulérne dospieť k odlišným záverom v porovnaní so závermi územného konania. K argumentu domnejšej vyššej náročnosti vyvlastňovacieho konania v porovnaní s územným konaním NSS uvádza: *“Co se týče složitosti řízení (územní oproti vyvlastňovacímu), nelze obecně stanovit, které z nich bude složitější. To bude záležet na okolnostech konkrétního případu.”* Pokiaľ ide o požiadavku ochrany vlastníckeho práva, NSS je názoru, že vo vzťahu k ochrane ústavne zaručeného vlastníckeho práva sa javí vhodnejším riešenie, pri ktorom je najskôr rozhodované v konaní, v ktorom sa do vlastníckeho práva zasahuje miernejším spôsobom. Takýmto konaním je konanie územné. Až v nadväznosti nato, keď bude isté, že stavbu je možné v predpokladanej podobe na konkrétnom pozemku postaviť, je na mieste pristúpiť k vyvlastneniu, ktoré je

¹² Ustanovenie § 86 ods. 3 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) v znení účinnom do 31. decembra 2017, ustanovenie § 184a ods. 3 toho istého zákona v znení účinnom od 1. januára 2018, aj obsahovo obdobné ustanovenie § 38 stavebného zákona.

¹³ Porov. argumentáciu sporových strán v rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky (ďalej len „NSS“) sp. zn. 6 As 231/2016-40 zo dňa 22. marca 2017.

¹⁴ Vyplyva z rozsudkov NSS sp. zn. 2 As 21/2016-83 zo dňa 26. júla 2016, sp. zn. 10 As 294/2016-29 zo dňa 2. marca 2017, sp. zn. 6 As 231/2016-40 zo dňa 22. marca 2017, sp. zn. 1 As 93/2018 zo dňa 10. októbra 2018.

¹⁵ Z rozsudku NSS sp. zn. 6 As 231/2016-40 zo dňa 22. marca 2017: *„Stavební úřad v územním řízení zkoumá základní podmínky pro možnost vyvlastnění, tedy zda je pro konkrétní navrhovanou stavbu dán stavebním zákonem nebo jiným zvláštním zákonem vyvlastňovací titul v tom smyslu, že prodaný účel zákon připouští možnost pozemek i vyvlastnit, resp. možnost zřízení věcného břemene rozhodnutím vydaným v řízení o vyvlastnění pro případ, že nelze téhož dosáhnout smlouvou s vlastníkem pozemku.“*

¹⁶ Podobne rozsudok NSS sp. zn. 2 As 21/2016-83 zo dňa 26. júla 2016.

citeľnejším zásahom do vlastníckeho práva. Právoplatné rozhodnutie o umiestnení stavby tak určí, ktoré pozemky a v akom rozsahu, pokiaľ nedôjde k dohode s vlastníkom, môžu byť predmetom následného konania o vyvlastnení.”¹⁷ Tieto závery NSS aprobuje aj slovenská právna úprava, pretože jednou z príloh návrhu na začatie vyvlastňovacieho konania je aj **právoplatné územné rozhodnutie alebo jeho úradne osvedčenú kópiu, ak účel vyvlastnenia vyžaduje vydanie územného rozhodnutia, vrátane kópie jeho grafickej časti, z ktorej je zrejme umiestnenie stavby** [ustanovenie § 9 ods. 3 písm. g) zákona o vyvlastňovaní].

III. SPÔSOB ZAČATIA KONANIA O VYVLASTNENÍ

Všeobecnú úpravu spôsobu začatia konania o vyvlastnení obsahuje zákon o vyvlastňovaní v ustanovení § 9 ods. 1. Konanie o vyvlastnení je **bezvýnimočne návrhovým konaním**, je preň teda príznačná dispozičná zásada. Povedané inými slovami, vyvlastňovacie konanie nemôže začať vyvlastňovací orgán z úradnej moci (*ex offico*), a to ani v prípade, ak sú inak splnené materiálno-právne podmienky na uskutočnenie vyvlastnenia.

Pokiaľ ide o uplatnenie dispozičnej zásady s dôrazom na spôsob **začatia vyvlastňovacieho konania**, osobitné predpisy nepripúšťajú výnimky z dispozičnej zásady. So zreteľom na **priebeh vyvlastňovacieho konania a rozhodnutie vo vyvlastňovacom konaní** však nie je použitie dispozičnej zásady absolútne. Prelomením dispozičnej zásady v prospech zásady oficiality sú vybrané všeobecné procesné inštitúty konania o vyvlastnení, ktoré upravuje predovšetkým zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len “správny poriadok”) ako všeobecný predpis o správnom konaní, a ktoré sú titulom všeobecnej subsidiarity správneho poriadku použiteľné aj v konaní o vyvlastnení. Takýmto prípadom môže byť možnosť vyvlastňovacieho orgánu prerušiť konanie o vyvlastnení *ex offico* (ustanovenie § 29 ods. 1 správneho poriadku), možnosť vyvlastňovacieho orgánu pokračovať v konaní, ktoré bolo predpísaným spôsobom prerušené, z vlastného podnetu (ustanovenie § 29 ods. 3 správneho poriadku)¹⁸ či možnosť Ministerstva dopravy a výstavby SR ako druhostupňového orgánu preskúmať rozhodnutie o vyvlastnení mimo odvolacieho konania (ustanovenia § 65 - § 68 správneho poriadku).

Konkrétne vyjadrenie dispozičnej zásady so zreteľom na okamih začatia vyvlastňovacieho konania zakotvuje ustanovenie § 9 zákona o vyvlastňovaní, podľa ktorého **konanie o vyvlastnení sa začína výlučne na písomný návrh vyvlastniteľa**. Vo vzťahu k návrhu na začatie konania o vyvlastnení možno z normatívnej úpravy substancovať

- 1) formálne požiadavky na návrh,
- 2) materiálne požiadavky na návrh,
- 3) požiadavku spočívajúcu v potrebe podania návrhu oprávnenou osobou.

Ad 1)

Pokiaľ ide o formálne náležitosti návrhu, platí, že návrh na začatie konania o vyvlastnení možno podať **výlučne písomne**. Zákon neustanovuje sprísnenú písomnú formu, ktorá by spočívala v potrebe iniciácie konania prostredníctvom zákonom či podzákonným predpisom predpísaného formulára.

Podrobnosti ohľadom písomnej formy konania upravuje správny poriadok. Písomná forma podania bude zachovaná pri uskutočnení podania v listinnej podobe alebo v elektronickej

¹⁷ rozsudok NSS sp. zn. 6 As 231/2016-40 zo dňa 22. marca 2017. Ústavnú konformitu týchto záverov potvrdil aj Ústavný súd Českej republiky v uznesení sp. zn. III. ÚS 2506/17 zo dňa 5. septembra 2017.

¹⁸ Blížšie JAKAB, R. Priebeh správneho konania In JAKAB, R., MOLITORIS, P. Správne právo procesné. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 119 a nasl.

podobe. Návrh na začatie konania o vyvlastnení je podaním vo veci samej, preto pokiaľ bude urobený v elektronickej podobe bez autorizácie podľa osobitného predpisu o elektronickej podobe výkonu verejnej moci, bude potrebné ho do troch pracovných dní doplniť v listinnej podobe, v elektronickej podobe autorizovať podľa osobitného predpisu o elektronickej podobe výkonu verejnej moci, alebo ústne do zápisnice (ustanovenie § 19 ods. 1 správneho poriadku). V opačnom prípade nastanú procesné dôsledky, ktoré zákon o vyvlastňovaní spája s imperfektnosťou návrhu na začatie konania (viď nižšie). Platná právna úprava nepripúšťa začatie konania o vyvlastnení na základe ústneho podania, rovnako nie je prípustné vykonanie podania akýmkoľvek iným technicky vykonateľným spôsobom. Z hľadiska úrovne ochrany vlastníckych práv a možných závažných hmotnoprávných dôsledkov vyvlastňovacieho konania je zákonodarcom zvolený formalizmus namieste.

Ad 2)

Materiálne požiadavky (obsahové náležitosti) návrhu na začatie konania o vyvlastnení vymedzuje zákon o vyvlastňovaní v ustanovení § 9 ods. 2.¹⁹ Charakter koncepcie náležitostí návrhu je imperatívny tak, aby bol tento návrh spôsobilý dostatočne spoľahlivo identifikovať všetkých účastníkov konania o vyvlastnení v rozsahu údajov podľa správy katastra. Zámerom zákonodarcu je teda **materiálne vybavenie návrhu na začatia konania v takom rozsahu, aby tento mohol viesť k spoľahlivému zisteniu skutkových okolností relevantných pre zákonný priebeh rozhodovacích postupov na úseku vyvlastňovania nehnuteľností, vrátane určenia náhrady**. Táto požiadavka sa následne odzrkadlí vo formálnych náležitostiach rozhodnutia o vyvlastnení, ktoré musí byť jednoznačné a zrejmé (musí vylučovať akékoľvek neurčitosti) a musí byť v každom ohľade vykonateľné.²⁰ V súvislosti s materiálnymi požiadavkami návrhu na začatie konania o vyvlastnení si bližšiu pozornosť zasluhuje *vymedzenie účelu, na ktorý sa vyvlastnenie vo verejnom záujme navrhuje a odôvodnenie návrhu vyvlastniteľa na vyvlastnenie*. Orgány aplikácie práva v tejto súvislosti

¹⁹ Návrh musí obsahovať (a) údaje o vyvlastniteľovi, a to meno a priezvisko, dátum narodenia, adresu trvalého pobytu (ďalej len „osobné údaje“) vyvlastniteľa, ak je vyvlastniteľom fyzická osoba, obchodné meno, adresu trvalého pobytu a adresu sídla, ak miesto podnikania nie je totožné s miestom trvalého pobytu, ak je vyvlastniteľom fyzická osoba – podnikateľ, názov, sídlo a identifikačné číslo organizácie a údaje o zápise v obchodnom registri alebo inom obdobnom registri, ak je vyvlastniteľom právnická osoba, (b) údaje o vyvlastňovanom, a to dostupné osobné údaje, ak je vyvlastňovaným fyzická osoba, obchodné meno, adresu trvalého pobytu a adresu sídla, ak miesto podnikania nie je totožné s miestom trvalého pobytu, ak je vyvlastňovaným fyzická osoba – podnikateľ, názov, sídlo a identifikačné číslo organizácie a údaje o zápise v obchodnom registri alebo inom obdobnom registri, ak je vyvlastňovaným právnická osoba, (c) údaje o tretej osobe, ktorej právo môže byť vyvlastnením priamo dotknuté, a to osobné údaje, ak je tretia osoba fyzickou osobou, obchodné meno, adresu trvalého pobytu a adresu sídla, ak miesto podnikania nie je totožné s miestom trvalého pobytu, ak je treťou osobou fyzická osoba – podnikateľ, názov, sídlo a identifikačné číslo organizácie a údaje o zápise v obchodnom registri alebo inom obdobnom registri, ak je treťou osobou právnická osoba, (d) označenie pozemku alebo označenie stavby, alebo ich častí, ktoré sú predmetom vyvlastnenia, a to podľa údajov katastra nehnuteľností alebo podľa pozemkovej knihy, alebo inej obdobnej evidencie, alebo vyplývajúce z iných listín preukazujúcich vlastníctvo s identifikáciou parcely alebo s písomnou identifikáciou o stave údajov katastra nehnuteľností pozemku a podľa geometrického plánu, ak nehnuteľnosť, ktorá je predmetom vyvlastnenia, nie je zobrazená v katastrálnej mape, alebo ak je predmetom vyvlastnenia časť pozemku alebo časť stavby už zobrazenej v katastrálnej mape alebo pri zriadení vecného bremena k časti pozemku alebo k časti stavby, (e) prehľad práv tretích osôb zapísaných v katastri nehnuteľností alebo v pozemkovej knihe, alebo inej obdobnej evidencii, alebo, ktoré sú vyvlastniteľovi známe, ktoré sa viažu k pozemku alebo ku stavbe, ktorých sa vyvlastnenie týka, s osobitným označením tých práv, pri ktorých sa navrhuje obmedzenie alebo zánik súčasne s rozhodnutím o vyvlastnení, (f) údaj o sume predpokladanej náhrady za vyvlastnenie, ktorá pozostáva zo všeobecnej hodnoty pozemku alebo stavby, alebo všeobecnej hodnoty práva zodpovedajúceho vecnému bremenu určenej znaleckým posudkom, (g) dohodu vyvlastňovaného o rozdelení náhrady s tretími osobami, ktorým na vyvlastňovanom pozemku alebo na vyvlastňovanej stavbe viaznu vecné práva zanikajúce vyvlastnením, pokiaľ táto dohoda bola uzavretá pred podaním návrhu na vyvlastnenie a vyvlastiteľ má túto dohodu k dispozícii, (h) vymedzenie účelu, na ktorý sa vyvlastnenie vo verejnom záujme navrhuje a odôvodnenie návrhu vyvlastniteľa na vyvlastnenie, (i) opis skutočností nasvedčujúcich tomu, že sú splnené podmienky vyvlastnenia podľa § 2, (j) údaj o tom, v akjej predpokladanej lehote vyvlastiteľ začne s užívaním vyvlastňovaného pozemku alebo vyvlastňovanej stavby na uskutočnenie účelu vyvlastnenia; ak ide o dočasné obmedzenie vlastníckeho práva k pozemku alebo ku stavbe vyvlastnením, aj čas tohto obmedzenia.

²⁰ Porov. dôvodovú správu k zákonu o vyvlastňovaní.

(hodno sa domnievať, že s ohľadom na potrebu zabezpečenia ochrany pred nedostatočne odôvodnenými zásahmi do vlastníckeho práva celkom dôvodne) niekedy vyžadujú aj uvedenie **spôsobu, ako hodlá vyvlastniť začať uskutočňovanie účelu**. K. Janderka tu uvádza, že začatie účelu vyvlastnenia je dané **charakterom konkrétneho účelu podľa osobitného zákona**; veľmi často to bude **začatie stavby** na základe právoplatného stavebného povolenia. Pokiaľ ide o inštitút “začatia stavby”, v aplikačnej praxi vznikali pochybnosti o interpretácii tohto pojmu. “Začatím stavby” treba rozumieť podľa mienky NSS *nie odovzdanie staveniska, vytýčenie sietí, ani skrývku ornice; začatím stavby sú činnosti, ktoré smerujú už nepochybné k realizácii vlastnej stavby*.²¹ Tento výklad NSS je aplikovateľný aj na slovenské pomery.

V porovnaní s predošlou úpravou náležitostí návrhu na začatie konania o vyvlastnení je účinná právna úprava odlišná

- **kvalitatívne a**
- **kvantitatívne.**

Kvalitatívna odchýlka spočíva v skutočnosti, že náležitosti návrhu na začatie konania o vyvlastnení podrobne vymedzuje výlučne zákon. Minulá právna úprava vymedzovala náležitosti návrhu na úrovni zákona len rámcovo,²² pričom podrobnejšia úprava bola ponechaná podzákonným právnym predpisom.²³ **V súčasnosti sú obsahové požiadavky na návrh na začatie konania o vyvlastnení upravené jediným právnym predpisom na úrovni zákona.** S ohľadom na dôslednú potrebu zabezpečenia právnej istoty v konaní o vyvlastnení možno túto zmenu hodnotiť pozitívne.

Pokiaľ ide o kvantitatívne modifikácie, platná právna úprava je v porovnaní so stavebným zákonom podrobnejšia a precíznejšia. Na rozdiel od predošlej úpravy musí návrh na začatie vyvlastňovacieho konania obsahovať aj údaje o tretej osobe, ktorej právo môže byť vyvlastnením priamo dotknuté, či prehľad práv tretích osôb zapísaných v katastri nehnuteľností alebo v pozemkovej knihe, alebo inej obdobnej evidencii, alebo, ktoré sú vyvlastniťovi známe, ktoré sa viažu k pozemku alebo ku stavbe, ktorých sa vyvlastnenie týka. Precizácia a kvantitatívne rozšírenie náležitostí návrhu na vyvlastnenie je odrazom potrieb aplikačnej praxe a môže mať pozitívny dopad na ochranu práv väčšieho okruhu osôb, ktorých hmotnoprávneho postavenia sa vyvlastnenie môže viac či menej závažne dotknúť.

Úprava obsahových náležitostí návrhu na začatie konania podľa zákona o vyvlastňovaní môže mať (v závislosti od uhla pohľadu)

- **špeciálny charakter** (*lex specialis*) alebo
- **všeobecný charakter** (*lex generalis*).²⁴

Špeciálny charakter má táto úprava vo vzťahu k všeobecným náležitostiam podania v správnom konaní, ktoré vymedzuje ustanovenie § 19 ods. 1 správneho poriadku (z podania musí byť zrejmé, kto ho podáva, akej veci sa týka a čo sa navrhuje) ako všeobecný predpis

²¹ Pozri JANDERKA, K. Zákon o vyvlastnení. Poznámkové vydání. Praha: Linde, 2009, s. 36. Porovnaj tiež rozsudok NSS sp. zn. 3 As 17/2008-68 zo dňa 24. septembra 2008.

²² Podľa ustanovenia § 112 ods. 3 stavebného zákona návrh na vyvlastnenie obsahuje označenie účastníkov konania, označenie vyvlastňovaného pozemku alebo stavby, navrhovaný rozsah a odôvodnenie požiadavky s uvedením účelu, na ktorý sa vyvlastnenie navrhuje, návrh náhrady a dôkaz o tom, že pokus o získanie práva k pozemku alebo k stavbe dohodou bol bezvýsledný.

²³ Pozri ustanovenia § 30 vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 453/2000 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona.

²⁴ K pomeru *lex generalis* – *lex specialis* pozri DOBROVIČOVÁ, G. Právne normy. In BRÖSTL, A. a kol. Teória práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 79; FILIČKO, V. Zásada *lex specialis* a jej ne/správna aplikácia v súdnej praxi. Vedľajší účastník v exekučnom konaní. In BRÖSTL, A., BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M., ŠTRKOLEC, M. (eds.) Základné zásady v rozhodovacej činnosti súdnej moci. Zborník vedeckých prác doktorandov. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 271.

(*lex generalis*). Pri vymedzení náležitosti návrhu na začatie konania o vyvlastnení nie je nevyhnutné odkazovať na všeobecný predpis o správnom konaní, pretože požiadavky na podanie uvedené v ustanovení § 19 ods. 1 správneho poriadku možno vyvodiť z úpravy zákona o vyvlastňovaní.

Náležitosti návrhu na začatie konania o vyvlastnení podľa zákona o vyvlastňovaní majú všeobecný charakter (*lex generalis*) vo vzťahu k osobitným vyvlastňovacím predpisom (*legi speciali*). To znamená, že osobitné vyvlastňovacie predpisy môžu vymedziť zvláštne náležitosti návrhu na vyvlastnenie na osobitné účely. V takom prípade bude potrebné, v závislosti od charakteru (špeciality) úpravy osobitného vyvlastňovacieho predpisu, aplikovať buď (i) výhradne úpravu osobitného vyvlastňovacieho predpisu, alebo (ii) úpravu zákona o vyvlastňovaní s odchýlkami ustanovenými osobitným vyvlastňovacím predpisom. Osobitným vyvlastňovacím predpisom na tieto účely je najmä zákon o obrane Slovenskej republiky, avšak len pokiaľ ide o vyvlastňovanie vo verejnom záujme na účely obrany v čase vojny alebo vojnového stavu,²⁵ a zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá.²⁶

Pokiaľ ide o zákon o obrane Slovenskej republiky, úprava náležitostí návrhu na začatie vyvlastňovacieho konania vo verejnom záujme na účely obrany v čase vojny alebo vojnového stavu je komplexná, t. j. bez potreby podpornej aplikácie úpravy zákona o vyvlastňovaní. Vo vzťahu k návrhu na vyvlastnenie vo verejnom záujme na účely obrany v stave bezpečnosti²⁷ zákon o obrane Slovenskej republiky obsahové požiadavky špeciálneho charakteru neurčuje. V tomto prípade teda bude potrebné riadiť sa právnou úpravou všeobecného predpisu o vyvlastňovaní.

Zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá v ustanovení § 8 ods. 2 ustanovuje, že návrh na začatie vyvlastňovacieho konania môže obsahovať aj údaj o tom, či vyvlastniteľ navrhuje predbežnú držbu. Uvedená odchýlka súvisí so zakotvením nového inštitútu predbežnej držby.²⁸ Pôjde o osobitú náležitosť návrhu na začatie vyvlastňovacieho konania, ktorej charakter je, podobne ako charakter inštitútu predbežnej držby, výhradne fakultatívny. Ak teda návrh na začatie konania o vyvlastnení neobsahuje navrhnutie predbežnej držby, z formálneho i obsahového hľadiska bude predstavovať dostatočný podklad pre začatie konania o vyvlastnení podľa ostatne spomenutého zákona. Pokiaľ návrh bude obsahovať návrh na predbežnú držbu, bude potrebné v návrhu vymedziť aj práce, ktoré je potrebné na vyvlastňovanom pozemku alebo vyvlastňovanej stavbe vykonať. Navrhnutie predbežnej držby sa však nespája výlučne s návrhom na začatie vyvlastňovacieho konania. Vyvlastniteľ môže navrhnúť predbežnú držbu aj po začatí vyvlastňovacieho konania. Ohľadom ostatných náležitostí návrhu na začatie konania o vyvlastnení podľa zákona o príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá bude potrebné aplikovať úpravu zákona o vyvlastňovaní.

²⁵ § 23 ods. 7 zákona o obrane Slovenskej republiky.

²⁶ § 8 ods. 2 zákona o príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá.

²⁷ § 24a zákona o obrane Slovenskej republiky.

²⁸ Inštitút predbežnej držby zaviedla novela zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá vykonaná zákonom č. 139/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 669/2007 Z. z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov s účinnosťou od 2. júna 2017.

Ak osobitné vyvlastňovacie predpisy²⁹ neupravujú náležitosti návrhu na začatie konania o vyvlastnení vôbec, treba postupovať podľa zodpovedajúcich ustanovení zákona o vyvlastňovaní.

Ad 3)

Subjekt oprávnený podať písomný návrh na začatie konania o vyvlastnení je podľa všeobecnej úpravy výlučne **vyvlastiteľ**. Legálna definícia vyvlastiteľa je obsiahnutá v ustanovení § 3 ods. 1 písm. a) zákona o vyvlastňovaní. Podľa citovaného ustanovenia vyvlastiteľom je **ten, v prospech koho sa má uskutočniť vyvlastnenie**.

V aplikačnej praxi sa vo vzťahu k pertraktovanému inštitútu začatia vyvlastňovacieho konania vyskytli prípady, keď iniciatíva na začatie vyvlastňovacieho konania vzišla zo strany subjektu odlišného od subjektu, v prospech ktorého sa navrhované vyvlastnenie malo uskutočniť. Judikatórny záver o uvedených právno-realizačných nejasnostiach priniesol Najvyšší súd SR, ktorý v tejto súvislosti uviedol: „*Navrhovateľ súčasne musí byť aktívne legitimovanou osobou vo vzťahu k účelu vyvlastnenia. To znamená, že súčasne musí byť osobou, ktorá má predmet vyvlastnenia využiť na účel, na ktorý sa vyvlastňuje. Vyvlastnenie je originárny spôsob nadobudnutia vlastníckeho práva. V tomto prípade dochádza k prechodu (nie k prevodu) vlastníckeho práva z vlastníka na navrhovateľa vyvlastnenia (§ 109 ods. 2 prvá veta stavebného zákona).*“³⁰ *Stavebný zákon neupravuje možnosť vyvlastňovacím rozhodnutím upraviť prechod vlastníctva na inú osobu ako navrhovateľa. Vyvlastňuje sa preto, aby vec nadobudol priamo navrhovateľ vo verejnom záujme a využíval ju v súlade s kogentným účelom vyvlastnenia.*“³¹ V súlade s citovaným rozhodnutím Najvyššieho súdu SR teda ani po účinnosti zákona o vyvlastňovaní nebude prípustné, aby začatie vyvlastňovacieho konania inicioval subjekt odlišný od subjektu, v prospech ktorého sa má uskutočniť vyvlastnenie (napríklad na účet toho, v prospech koho sa má uskutočniť vyvlastnenie). Nemôže teda iniciovať vyvlastnenie pozemku pre účely miestnej komunikácie napríklad fyzická osoba, pretože aktívne legitimovaným subjektom vo veciach miestnych komunikácií je výlučne obec. Uvedený výsledok rozhodovacej činnosti súdov predstavuje významný korektív vo vzťahu k aplikačným problémom, ktoré vyvstávajú v relácii k inštitútu začatia vyvlastňovacieho konania.

Osobitné vyvlastňovacie predpisy môžu obsah pojmu „vyvlastiteľ“ zúžiť. Dôvodom takejto reštrikcie môže byť osobitý charakter vyvlastňovacích konaní upravených osobitnými vyvlastňovacími predpismi, a to so zreteľom predovšetkým na účel vyvlastnenia, dobu vyvlastnenia či rozsah vyvlastnenia. Tak napríklad subjektom, ktorý je oprávnený navrhnúť vyvlastnenie nehnuteľnosti vo verejnom záujme na účely obrany štátu podľa zákona o obrane Slovenskej republiky v čase vojny alebo vojnového stavu, je výhradne Ministerstvo obrany SR.³² Úprava osobitných vyvlastňovacích predpisov je v tomto smere záväzná a kogentná. Pokiaľ by v uvedených prípadoch vo vyvlastňovacej praxi došlo k iniciovaniu začatia vyvlastňovacieho konania odlišným subjektom, vyvlastňovací orgán by vyvlastňovacie konanie nebol oprávnený uskutočniť z dôvodu nedostatku návrhovej legitimácie. Opačný prípad by značil postup v rozpore s osobitným zákonom.

V porovnaní s úpravou návrhovej legitimácie vo vyvlastňovacom konaní v stavebnom zákone je účinná právna úprava formulovaná **všeobecnejšie**, i keď nateraz pravdepodobne len v právno-doktrinálnej rovine, teda bez závažnejších právno-aplikačných dopadov. Podľa

²⁹ Napríklad zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušnách a o štátnej banskej správe v znení neskorších predpisov a ďalšie.

³⁰ Teraz ustanovenie § 15 ods. 1 zákona o vyvlastňovaní.

³¹ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžp/20/2013 z 3. decembra 2013.

³² Ustanovenie § 23 ods. 3 zákona o obrane Slovenskej republiky.

ustanovenia § 112 ods. 2 alinea 1 stavebného zákona sa vyvlastňovacie konanie začínalo na návrh **orgánu štátnej správy, právnickej alebo fyzickej osoby, ktorá má predmet vyvlastnenia využiť na účel, na ktorý sa vyvlastňuje**. Aj podľa súčasnej úpravy bude nepochybne oprávneným iniciovať vyvlastňovacie konanie orgán štátnej správy, právnická osoba alebo fyzická osoba, pokiaľ naplní normatívnu i judikatórnu požiadavku stotožnenia so subjektom, v prospech ktorého sa zamýšľané vyvlastnenie má realizovať. Abstraktnejší charakter účinnej právnej úpravy by sa mohol *de lege ferenda* prejavovať napríklad v potenciálnej aktívnej legitímácii hmotnoprávneho nonsubjektu, pokiaľ by to osobitný vyvlastňovací predpis *expressis verbis* pripustil.³³

III. ZÁSADA LEGALITY VYVLASTŇOVACIEHO KONANIA A ZÁSADA „NIET VYVLASTNENIA BEZ VYVLASTŇOVACIEHO KONANIA“

Vyvlastňovacie konanie sa popri všeobecných zásadách správneho konania³⁴ riadi osobitnými zásadami, ktorých dodržanie je nevyhnutné v záujme zákonného priebehu a výsledku konania o vyvlastnení. Zásady vyvlastňovacieho konania doteraz vymedzuje a materiálne špecifikuje len právna doktrína, pretože zákon o vyvlastňovaní a ani predchádzajúce legislatívne úpravy vyvlastňovania v tomto smere neobsahujú úpravu. Tak napríklad *M. Štefanovič* zásadami konania o vyvlastnení rozumie *zásadu legality, zásadu uplatnenia dôležitého verejného záujmu, zásadu náhrady za vyvlastnenie, zásadu ochrany oprávnených záujmov doterajšieho vlastníka, zásadu povinného zisťovania, zásadu súladu vyvlastnenia s cieľmi a zámermi územného plánovania, zásadu vyvlastnenia pozemku len v nevyhnutnom rozsahu a zásadu ochrany poľnohospodárskeho pôdneho fondu*.³⁵

Zásada legality sa na účel vyvlastňovacieho konania prejavuje v skutočnosti, že **vyvlastniť možno len na základe zákona**.³⁶ Takéto vnímanie zásady legality možno označiť ako **extenzívne**, pretože môže zahŕňať jednak (i) **potrebu zákonnej formy materiálnej i formálnej reglementácie vyvlastnenia**, a jednak (ii) **neprípustnosť vyvlastnenia bez existencie skoršej finálnej formy činnosti vyvlastňovacieho orgánu (právoplatné rozhodnutie o vyvlastnení)**, t. j. nevyhnutnosť uskutočnenia vyvlastňovacieho konania so zreteľom na dosiahnutie účelu vyvlastnenia. Obsah zásady legality vyvlastňovacieho konania môže byť vnímaný len v tom zmysle, že hmotnoprávna a procesnoprávna úprava vyvlastnenia musí byť obsiahnutá (čo do právnej sily) na úrovni zákona. Takéto uplatnenie zásady legality môže byť aktuálne v právnych poriadkoch, ktoré pripúšťajú vyvlastnenie zákonom bez uskutočnenia konania o vyvlastnení. V tomto prípade môže ísť o **užšie poňatie zásady legality vyvlastňovacieho konania**. Toto poňatie zásady legality vyvlastňovacieho konania by mohlo byť aktuálne aj v slovenskom právnom poriadku, pokiaľ by k tejto zásade pristúpila samostatná a obsahovo osobitá zásada „*niet vyvlastnenia bez vyvlastňovacieho konania*“. Takáto zásada by nemusela byť len nesamostatnou zložkou zásady legality, pretože obe zásady môžu teoreticky existovať nezávisle od seba, uplatňujúc sa jedna nezávisle a oddeliteľne od druhej. Pokiaľ by napríklad právna úprava pripustila (čisto teoreticky) vyvlastnenie podzákonným predpisom, ale s nevyhnutnosťou predošlého konania o vyvlastnení, vo vyvlastňovacom konaní by sa uplatnila len zásada „*niet vyvlastnenia bez vyvlastňovacieho konania*“. Naopak, ak by z pohľadu prameňov normatívnej úpravy vyvlastnenia existovala požiadavka regulácie vyvlastňovania výlučne zákonom, ale s možnosťou vyvlastniť bez vyvlastňovacieho konania, uplatnila by sa len zásada legality.

³³ T. j. v návrhovej legitímácii subjektu, ktorý podľa hmotného práva nedisponuje administratívou-právnou subjektivitou.

³⁴ Pozri § 3 - § 4 správneho poriadku a bližšie KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 22 a nasl.

³⁵ ŠTEFANOVIČ, M. Pozemkové právo. 3. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROUNION, 2010, s. 241 – 244.

³⁶ tamže, s. 242.

V slovenskom právnom poriadku sa *de lege lata* nepripúšťa vyvlastnenie priamo zákonom, t. j. bez toho, aby prebehlo vyvlastňovacie konanie.³⁷ Tento záver po aplikačnej stránke potvrdzujú aj závery najvyšších súdnych autorít - Ústavný súd SR už v ranom štádiu svojej činnosti k neprípustnosti vyvlastnenia zákonom uviedol, nasledovne: *Ustanovenie čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky uvádza, že: "Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere, a to na základe zákona a za primeranú náhradu". Uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky predpokladá existenciu zákona, na základe ktorého je možné uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Ústava Slovenskej republiky neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom (ako to napríklad umožňuje čl. 14 ods. 3 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko z 23. mája 1949 v znení neskorších predpisov: "Vyvlastnenie... sa smie uskutočniť len zákonom alebo na základe zákona, ktorý upraví spôsob a rozsah odškodnenia."), ale na základe zákona. Z uvedeného vyplýva, že Národná rada Slovenskej republiky ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky nie je v zmysle Ústavy Slovenskej republiky oprávnená priamo zákonom vyvlastniť alebo nútené obmedziť vlastnícke právo.*³⁸ V týchto intenciách sa teda v slovenskom právnom poriadku *de lege lata* uplatňuje **zásada legality vyvlastňovacieho konania** za súčasného uplatnenia zásady „**niet vyvlastnenia bez vyvlastňovacieho konania**“.³⁹

IV. ZÁVER

Aktuálne platná a účinná právna úprava v článku predostrených aspektov začatia konania o vyvlastnení vychádza z právno-aplikačne zásadne osvedčených inštitútov vyvlastňovacieho konania tak, ako boli upravené v stavebnom zákone. Zákon o vyvlastňovaní však súčasne prináša precizáciu právno-normatívnej základne vyvlastňovacieho procesu, zohľadňujúc najmä závery administratívno-právnej vedy a opodstatnené požiadavky aplikačnej praxe.

Z pohľadu možného lepšieho naplnenia požiadavky na zabezpečenie spravodlivého konania možno pozitívne zhodnotiť kvantitatívne a kvalitatívne modifikácie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania o vyvlastnení. Teoreticky môže byť prínosom aj abstraktnejšie právne ukotvenie návrhovej legitímácie vo vyvlastňovacom konaní. V tejto súvislosti ostáva pre ďalší výskum otvorená otázka procesného postavenia administratívnych hmotnoprávných nonsubjektov, ktorá doposiaľ nebola komplexne vedecky spracovaná. Pokiaľ ide o konkurenciu začatia územného konania a vyvlastňovacieho konania, v súlade s konštantnou rozhodovacou činnosťou možno ustáliť, že začatie (a skončenie) konania o vyvlastnení nie je v nijakom prípade predpokladom začatia, prípadne pokračovania v už začatom územnom konaní.

³⁷ Pokiaľ by sa *de lege ferenda* pripustilo vyvlastnenia zákonom, bolo by možné v závislosti od ďalších okolností uvažovať o znárodňovaní. M. Sudzina ako jeden z rozdielov medzi vyvlastnením a znárodnením uvádza skutočnosť, že k znárodneniu dochádza nie v administratívnom konaní na základe rozhodnutia správneho orgánu, ale priamo zo zákona bez vydania rozhodnutia. Pozri SUDZINA, M. Vyvlastňovanie pozemkov a stavieb a nútené obmedzenie vlastníckeho práva k nim. In VOJČÍK, P. – FILIČKO, V. – KOROMHÁZ, P. (eds.) Košické dni súkromného práva I. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, s. 295. B. Vlachová výstižne konštatuje, že kým k vyvlastneniu dochádza na základe správneho aktu, k znárodneniu na základe legislatívneho aktu. Pozri VLACHOVÁ, B. Zákon o vyvlastnení. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 9.

³⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, PL. ÚS 38/95 z 3. apríla 1996.

³⁹ Z historicko-komparatívneho hľadiska možno uviesť, že zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá v znení účinnom do 26. júla 2011 pripúšťal výstavbu nehnuteľností na cudzích pozemkoch (vo vlastníctve súkromných osôb) ešte pred odkúpením či vyvlastnením. K vyvlastneniu tu z materiálneho hľadiska dochádzalo priamo zákonom, pričom vyvlastňovacie konanie sa do vysokej miery formalizovalo, t.j. redukovalo sa na konanie o výške náhrady za vyvlastnenie pozemku. Takáto úprava bola Ústavným súdom Slovenskej republiky posúdená ako protiústavná (nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 235/2011 Z. z.). Pozri GRMAN, J. Verejný záujem ako ústavnoprávny a zákonný predpoklad vyvlastnenia. In Justičná revue, 2011, č. 5, s. 707 a nasl.

Popri vývojových tendenciách začatia konania o vyvlastnení som v článku prezentoval aj čiastkové úvahy o niektorých zásadách konania o vyvlastnení. Vzhľadom nato, že vyvlastnenie sa v súčasnej i staršej civilistike tradične chápe ako *najzávažnejší zásah do vlastníckeho práva*,⁴⁰ by *de lege ferenda* nemuselo byť na škodu veci **explicitné** vymedzenie (aspoň) základných zásad či základných princípov konania o vyvlastnení v úvode relevantného právneho predpisu. Po legislatívno-technickej stránke by sa to mohlo uskutočniť buď zakotvením niekoľkých článkov v úvode zákona (pred paragrafovým znením zákona), prípadne aspoň zavedením jedného paragrafového ustanovenia, ktoré by zavádzalo základné zásady konania o vyvlastnení vo viacerých odsekoch. Uskutočnenie týchto úvah sa však v blízkej budúcnosti pravdepodobne nejaví príliš reálne, a to najmä so zreteľom na pomerne „čerstvú“ právnu úpravu vyvlastňovania. Uvedený fakt však nebráni realizácii ďalšieho výskumu a odborných či vedeckých diskusií v oblasti zásad vyvlastňovacieho konania, a to najmä so zreteľom na pomerne medzerovitú právno-vedeckú spracovanosť uvedenej problematiky.

KLÚČOVÉ SLOVÁ

vyvlastnenie, konanie o vyvlastnení, začatie konania o vyvlastnení, zásady konania o vyvlastnení.

KEY WORDS

expropriation, expropriation proceedings, commencement of expropriation proceedings, principles of expropriation proceedings.

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. DOBROVIČOVÁ, G.: Právne normy. In: BRÖSTL, A. a kol.: Teória práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 199 s. ISBN 978-80-7380-425-1.
2. FEČÍK, M.: Komentár k § 5 Správneho súdneho poriadku. In: BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
3. FEKETE, I.: Občiansky zákonník. Veľký komentár. 2. zväzok (Vecné práva, Zodpovednosť za škodu a za bezdôvodné obohatenie). 2. aktualizované a rozšírené vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2015, 902 s. ISBN 978-80-8155-040-9.
4. FILIČKO, V.: Zásada *lex specialis* a jej ne/správna aplikácia v súdnej praxi. Vedľajší účastník v exekučnom konaní. In: BRÖSTL, A. – BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. – ŠTRKOLEC, M. (eds.): Základné zásady v rozhodovacej činnosti súdnej moci. Zborník vedeckých prác doktorandov. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 266 – 274. ISBN 978-80-8152-120-1.
5. GOGOVÁ, M. – BUDJÁČ, M.: Historický kontext formovania inštitútu vyvlastnenia a jeho reflexia *de lege lata*. In: Právny obzor, 91, 2008, č. 1, s. 47 – 71. ISSN 0032-6984.
6. GRMAN, J.: Verejný záujem ako ústavnoprávny a zákonný predpoklad vyvlastnenia. In: Justičná revue, 2011, č. 5, s. 704 – 719. ISSN 1335-6461.
7. JAKAB, R.: Priebeh správneho konania. In: JAKAB, R. – MOLITORIS, P.: Správne právo procesné. 2. aktualizované vydanie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, 260 s. ISBN 978-80-8152-593-3.

⁴⁰ VOJČÍK, P. Pojem a obsah vlastníckeho práva. In: VOJČÍK, P. a kol. Občianske právo hmotné. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, s. 213. Zo staršej civilistiky v tomto zmysle prezentuje vyvlastnenie z právno-historického pohľadu Štefan Luby vo svojom diele Dejiny súkromného práva na Slovensku. Pozri LUBY, Š. Dejiny súkromného práva na Slovensku. Bratislava: Iura Edition, 2002, s 383 a nasl.

8. JANDERKA, K.: Zákon o vyvlastnění. Poznámkové vydání. Praha: Linde, 2009, 151 s. ISBN 978-80-7201-774-4.
9. KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013, 357 s. ISBN 978-80-89122-85-1.
10. LUBY, Š.: Dejiny súkromného práva na Slovensku. Bratislava: Iura Edition, 2002, 630 s. ISBN 80-89047-48-3.
11. SEMAN, T.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť II. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2006, 166 s. ISBN 80-7097-652-7.
12. SEMAN, T.: Verejná správa v správnom súdnictve. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, 180 s. ISBN 978-80-8152-424-0.
13. SUDZINA, M.: Vyvlastňovanie pozemkov a stavieb a nútené obmedzenie vlastníckeho práva k nim. In: VOJČÍK, P. – FILIČKO, V. – KOROMHÁZ, P. (eds.): Košické dni súkromného práva I. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, s. 290 – 306. ISBN 978-80-8152-400-4.
14. ŠKROBÁK, J.: Rozhodovacie procesy na úseku územného plánovania, stavebného poriadku a vyvlastňovania. In: VRABKO, M. a kol.: Správne právo procesné. Osobitná časť. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Šamorín: Heuréka, 2018, 382 s. ISBN 978-80-8173-049-8.
15. ŠTEFANOVIČ, M.: Pozemkové právo. 3. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROUNION, 2010, 312 s. ISBN 978-80-89374-10-6.
16. VLACHOVÁ, B.: Zákon o vyvlastnění. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2018, 176 s. ISBN 978-80-7400-036-2.
17. VOJČÍK, P.: Pojem a obsah vlastníckeho práva. In: VOJČÍK, P. a kol.: Občianske právo hmotné. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 637 s. ISBN 978-80-7380-402-2.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

Bc. Lukáš Tomaš

Študent 1. ročníka magisterského stupňa štúdia

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Kováčska 26, 040 01 Košice, Slovenská republika

E-mail: lukas.tomas@student.upjs.sk