

# ÚVOD

*Majetok obce je jedným zo základných pojmových znakov obce. Majetok obce má ústavnoprávne zakotvenie. Podľa čl. 65 Ústavy SR obec ako právnická osoba samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami za podmienok ustanovených zákonom.*

*Právne vzťahy pri nakladaní s majetkom obce patria k najvýznamnejšej a najfrekventovanejšej skupine právnych vzťahov, do ktorých vstupuje obecná samospráva. Pri nakladaní s majetkom obce pritom ide o tzv. nevrchnostenskú a originálnu správu obce.*

*Súčasnú zákonnú podobu nakladania s majetkom obce obsiahnutú v zákone o majetku obcí tak, ako ju zaviedli novely č. 258/2009 Z. z. a č. 507/2010 Z. z., hodnotím ako prísnu. Rigidnosť zákonnej úpravy nakladania s majetkom obce spočíva v kogentnom stanovení prípustných foriem zmluvného prevodu vlastníctva a užívania obecného majetku v podobe numerus clausus (uzavretého počtu prípustných foriem, t. j. žiadne iné formy neexistujú, sú neprípustné, resp. protizákonné).*

*Dôvodom spracovania tejto publikácie je skutočnosť, že od zavedenia aktuálnych pravidiel nakladania s majetkom obcí (v rokoch 2009 a 2010) uplynula už pomerne dlhá doba. Napriek tomu však neustále pretrvávajú aplikačné problémy obcí pri nakladaní s obecným majetkom. Podľa mojich empirických skúseností sa často vyskytujú porušenia zákonných pravidiel pri nakladaní s obecným majetkom zo strany orgánov obce. Dôsledkom je napríklad prerušenie a zastavenie konania katastrálnymi odbormi okresných úradov o povolení návrhu na vklad do katastra, či rozhodnutia súdov o absolútnej neplatnosti právnych úkonov obce pri nakladaní s majetkom obce. Posledná komplexná previerka Prokuratúry SR v oblasti nakladania s majetkom obce zistila závažné pochybenia vo vzťahu k zákonosti postupov obcí pri nakladaní s ich majetkom. Prokuratúra SR dokonca hodnotila tento stav ako neúnosný.*

*Prísnu zákonnú úpravu nakladania s obecným majetkom však zákonodarca prehlboval aj v ďalšom legislatívnom vývoji. Napríklad konštituovaním inštitútu povinne zverejňovaných zmlúv, sprísnením vykonávania finančnej kontroly všetkých zmlúv týkajúcich sa nakladania s majetkom obce, zavedením nových povinností obcí pri nakladaní s majetkom obce, ktorý je štátnou pomocou alebo pomocou de minimis (minimálnou pomocou), vytvorením registra partnerov verejného sektora a podobne.*

*Cieľom predkladanej publikácie je preto upozorniť aj na ďalšie povinnosti a obmedzenia obcí pri nakladaní s obecným majetkom, ktoré sa stali súčasťou platného právneho poriadku v poslednom období.*

*Poukazujem na nové dôslednejšie znenie Notárskeho poriadku ohľadom vyjadrenia obce k vydržaniu vlastníckeho práva, ktoré sa do súčasnej podoby dostalo novelou Notárskeho poriadku s účinnosťou od 1. decembra 2015. Keďže vyjadrenie obce je po-*

vinnou náležitostí pre vydanie osvedčenia o vydržaní vlastníckeho práva notárom, na obce sa často obracajú rôzne fyzické a právnické osoby so žiadosťami o vydanie vyjadrenia obce k vydržaniu vlastníckeho práva v prospech týchto žiadateľov. Obce často postupujú pri vydaní vyjadrení pre žiadateľov nesprávne, pričom ich nesprávny postup má závažné právne následky vo vzťahu k vlastníckemu právu pôvodne zapísaných vlastníkov v katastri nehnuteľností.

Zákon č. 358/2015 Z. z. o úprave niektorých vzťahov v oblasti štátnej pomoci a minimálnej pomoci nadobudol účinnosť 1. januára 2016. Zavádza nové povinnosti obcí pri poskytovaní priamej aj nepriamej štátnej pomoci a minimálnej pomoci. Upozorňujem na jednu z oblastí, v ktorých obce nepriamu štátnu alebo minimálnu pomoc často poskytujú. Touto oblasťou je nakladanie s majetkom obce – prevod vlastníctva alebo nájom majetku obce – z dôvodu hodného osobitného zreteľa.

S účinnosťou od 1. februára 2017 zaviedol zákonodarca najnovšie obmedzenie pre nakladanie s vlastníctvom majetku obcí nad určitú hodnotu v zákone č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora, a to bez ohľadu na realizovanú formu nakladania s vlastníctvom obce.

Publikáciu dopĺňam o analýzu dlhodobo problematickej oblasti nakladania s obecným majetkom, ktorou je majetková účasť obce v obchodných spoločnostiach. Majetková účasť obce v obchodných spoločnostiach vyvoláva komplikácie v otázke pôsobnosti starostu obce a obecného zastupiteľstva v obchodných spoločnostiach, i v oblasti kontroly obchodných spoločností hlavným kontrolórom obce. Pôsobnosť orgánov obce v obchodných spoločnostiach je interdisciplinárna problematika. Stretáva sa v nej verejnoprávna regulácia zákona o obecnom zriadení a súkromnoprávna regulácia Obchodného zákonníka. Tento stret vyústil v priebehu viacerých rokov do interpretačných problémov, a v konečnom dôsledku do viacerých protichodných súdnych rozhodnutí.

Výkladové stanoviská formulujem aj k povinnostiam správcov majetku obcí pri nakladaní s obecným majetkom. V aplikačnej praxi v mnohých prípadoch odporuje zákonu aj konanie rozpočtových a príspevkových organizácií zriadených obcou.

autor

Ak ide o prevod prostredníctvom obchodnej verejnej súťaže alebo dobrovoľnej dražby, musí oznámenie v regionálnej tlači obsahovať aspoň miesto, kde sú zverejnené podmienky obchodnej verejnej súťaže alebo dražby.

Zverejnenie sa vykoná v slovenskom jazyku ako štátnom jazyku na území Slovenskej republiky podľa zákona č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

## 2.2 Obchodná verejná súťaž

Hlavným cieľom obchodnej verejnej súťaže je zabezpečiť **výber najvhodnejšej ponuky na uzavretie zmluvy**. Ide o výzvu na predkladanie **návrhov (ofert)**, z ktorých vyhlasovateľ súťaže vyberie pre neho najvhodnejšiu z hľadiska ceny, termínu splatnosti ceny, účelu využitia majetku a podobne. Verejnosť súťaže treba chápať v dvoch rovinách. Predovšetkým tak, že súťaž je verejná, ak sa na nej môže zúčastniť neurčitý okruh osôb, ktoré vyhlasovateľ súťaže vyzýva, aby mu podávali návrhy na uzavretie zmluvy, teda predložili **ofertu**. Druhá rovina verejnosti súťaže sa spája so spôsobom jej vyhlásenia. Spôsob vyhlásenia musí byť taký, aby vedomosť o vyhlásení súťaže bola prístupná adresátom výzvy, teda verejnosti. Okamihom zverejnenia výzvy sa jednostranný právny úkon stáva perfektným. Na jednostranný právny úkon vyhlásenia súťaže sa vzťahujú všeobecné ustanovenia Občianskeho zákonníka o právnych úkonoch (§ 37 až 40).<sup>9</sup>

### ✓ ODPORÚČANIE:

Obchodná verejná súťaž je pre obec **najvhodnejší spôsob prevodu vlastníctva obce**, ak obec nerealizuje prevod z dôvodu hodného osobitného zreteľa. Trhovú cenu pri obchodnej verejnej súťaži generuje „reálny trh“ v danom čase, v danom mieste a za daných podmienok.

Pri prevode vlastníctva majetku obce prostredníctvom obchodnej verejnej súťaže obecné zastupiteľstvo schvaľuje:

- a) **Zámer prevodu** vlastníctva majetku obce – ale **len** v prípade, ak si takúto kompetenciu vyhradilo obecné zastupiteľstvo v Zásadách hospodárenia a nariadenia s majetkom obce alebo v Štatúte obce. V opačnom prípade o zámere prevodu vlastníctva majetku obce rozhoduje ako o nevyhradenej kompetencii **starosta obce**. Zámer zverejňuje spôsobom predpokladaným zákonom vždy obecný úrad ako administratívna základňa orgánov obce;

<sup>9</sup> OVEČKOVÁ, O. a kol. 2012. *Obchodný zákonník. Komentár*. Bratislava : Iura Edition. ISBN 978-80-8078-434-8. 2192 s.

Najmä vo väčších samosprávach môže obec vystupovať samostatne ako dražobník, ak má v radoch zamestnancov skúsenú a odborne zdatnú osobu v oblasti dražieb, ktorá bude vystupovať ako licitátor.

V podmienkach menších samospráv je vhodné spôsob prevodu vlastníctva dobrovoľnou dražbou zväziť. S realizáciou dobrovoľnej dražby sú spojené značné **riziká**, napríklad nedodržanie zákonného postupu podľa zákona o dobrovoľných dražbách, bezprostrednosť dražobného konania, možnosť nadobudnutia vlastníctva „nechcenou“ osobou – „najvyššia ponuka berie“.

## 2.4 Priamy prevod vlastníctva majetku obce

Pri priamom prevode vlastníctva postupuje obec podľa kogentných ustanovení § 9a ods. 1 písm. c), ods. 2, ods. 5 a ods. 6 zákona o majetku obcí.

Pri tejto forme prevodu vlastníctva obec prevádza majetok **za cenu minimálne vo výške určenej znaleckým posudkom** podľa vyhlášky Ministerstva spravodlivosti SR č. 492/2004 Z. z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku v znení neskorších predpisov.

### ! UPOZORNENIE:

• **Priamy predaj podľa účinnej právnej úpravy nie je tým, čím bol priamy predaj pred 1. júlom 2009. Priamy predaj nie je jednoduchým hlasovaním poslancov, pri ktorom sa uznesenie prijíma nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov splnením kvóra nadpolovičnej účasti všetkých poslancov obecného zastupiteľstva.** Od 1. júla 2009 už nemožno cenu, za ktorú sa bude prevádzať obecný majetok na iné fyzické alebo právnické osoby ako i samotnú osobu nadobúdateľa obecného majetku určiť len samotným rozhodnutím (hlasovaním) obecného zastupiteľstva.

Od 1. júla 2009 je možnosť priameho prevodu vlastníctva majetku obce limitovaná **prísnyim zákonným procesom** jeho realizácie. Priamy predaj je v súčasnosti výsledkom kvázi „zjednodušeného prieskumu trhu.“

Pri tejto forme nakladania obecné zastupiteľstvo schvaľuje:

- a) **Zámer prevodu** vlastníctva majetku obce – ale **len** v prípade, ak si takúto kompetenciu vyhradilo obecné zastupiteľstvo v Zásadách hospodárenia a nakladania s majetkom obce alebo v Štatúte obce. V opačnom prípade o zámere prevodu vlastníctva majetku obce rozhoduje ako o nevyhradenej kompetencii **starosta obce**. Zámer zverejňuje spôsobom predpokladaným zákonom vždy obecný úrad ako administratívna základňa orgánov obce;

- b) **Spôsob prevodu** vlastníctva nehnuteľného majetku obce – t. j. rozhodnutie obecného zastupiteľstva o tom, že vlastníctvo obce sa bude prevádzať formou (spôsobom) priameho predaja;
- c) **Samotný prevod vlastníctva majetku obce.**

Procesný postup prevodu vlastníctva majetku obce prostredníctvom priameho predaja je nasledujúci:

1. **Prijatie uznesenia obecného zastupiteľstva, ktorým sa uznáva, že schvaľuje zámer prevodu vlastníctva majetku obce** – ale len v prípade, ak si takúto kompetenciu vyhradilo obecné zastupiteľstvo v Zásadách hospodárenia a nakladania s majetkom obce alebo v Štatúte obce;
2. **Prijatie uznesenia obecného zastupiteľstva, ktorým sa uznáva, že majetok obce sa prevedie spôsobom (formou) priameho predaja.**

Takéto rozhodnutie obecného zastupiteľstva musí zohľadniť **viaceré obmedzenia** oproti ostatným formám prevodu vlastníctva majetku obce:

- Prvé obmedzenie: **limity ohľadom kúpnej ceny**, ktoré musia byť pre jeho zákonnosť prevodu vlastníctva majetku obce priamym predajom dodržané. Priamym predajom je možné previesť majetok obce najmenej za cenu stanovenú znaleckým posudkom.
- Druhé obmedzenie: **náklady na znalecký posudok**. Znalecký posudok, ktorý sa vyžaduje pri priamom predaji majetku obce nemôže byť v deň schválenia priameho prevodu majetku obecným zastupiteľstvom **starší ako 6 mesiacov**.
- Tretie obmedzenie: **maximálny strop hodnoty prevádzaného majetku**. Ak podľa vyhlášky Ministerstva spravodlivosti SR č. 492/2004 Z. z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku v znení neskorších predpisov **presiahne hodnota majetku 40 000 €, obec nie je oprávnená previesť vlastníctvo svojho majetku priamym predajom**.
- Štvrté obmedzenie: **vylúčené osoby**. Zákon o majetku obcí vymenúva v § 9a ods. 6 **okruh osôb**, na ktoré nemožno previesť vlastníctvo obecného majetku využitím spôsobu priameho predaja. „*Obec nemôže previesť vlastníctvo svojho majetku priamym predajom na fyzickú osobu, ktorá je v tejto obci:*
  - a) starostom obce,
  - b) poslancom obecného zastupiteľstva,
  - c) štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu právnickej osoby zriadenej alebo založenej obcou,
  - d) prednostom obecného úradu,
  - e) zamestnancom obce,
  - f) hlavným kontrolórom,
  - g) blízkou osobou<sup>10</sup> osôb uvedených v písmenách a) až f)“.

<sup>10</sup> Podľa § 116 Občianskeho zákonníka „Blízkou osobou je príbuzný v priamom rade, súrodenec a manžel; iné osoby v pomere rodinnom alebo obdobnom sa pokladajú za osoby sebe navzájom blízke, ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá dôvodne pocítovala ako vlastnú ujmu.“

## 2.10 Najčastejšie pochybenia obcí pri prevodoch vlastníctva majetku obcí

Príklady nezákonného nakladania obcí so svojím majetkom vychádzajú z doterajšej previerkovej činnosti Prokuratúry SR (napr. podľa „Zhodnotenia stavu zákonnosti v postupe a rozhodovaní orgánov štátnej správy katastra nehnuteľností v konaní návrhu na vklad“ spracovaného Generálnou prokuratúrou SR v roku 2011) pri dozore nad stavom zákonnosti v prípadoch, kedy prevodcom nehnuteľnosti v zmysle kúpnej zmluvy doloženej k návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností bola obec.

Materiálnym východiskom je poznatok: Ani pri prevode z dôvodu hodného osobitného zreteľa, ani pri priamom predaji obecné zastupiteľstvo neschvaľuje texty zmlúv (kúpnej/zámennej), ale **schvaľuje len podstatné náležitosti jednotlivého zmluvného typu** – t. j. pri predaji musí text uznesenia obsahovať **1. čo 2. komu a 3. za koľko sa predáva** (*rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 SŽo 247/2008 zo 4. júna 2009*).

Zásadne možno nedostatky kategorizovať do niekoľkých skupín.

### 1. *Nedostatky administratívneho charakteru*, napríklad zistené:

- Časté **nedoloženie potrebných uznesení** obecného zastupiteľstva ako príloh k návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností. (*Poznámka: v rozsahu, ako boli vymedzené v predchádzajúcej kapitole 2.9 „Doklady predkladané katastrálnemu odboru okresného úradu pri návrhu na vklad vlastníckeho práva k prevádzanému obecnému majetku“*).
- Množstvo prípadov, keď do administratívnych spisov boli doložené **tzv. výpisy z uznesení obecných zastupiteľstiev** (hoci zákon takúto formu nepozná) namiesto ich originálov.
- Často absentovalo **schválenie spôsobu/formy prevodu vlastníctva** – t. j. nebolo možné z uznesenia obecného zastupiteľstva zistiť, či sa obec rozhodla previesť vlastnícke právo k nehnuteľnosti formou obchodnej verejnej súťaže, priamym predajom alebo postupom z dôvodu hodného osobitného zreteľa.
- Pri prevodoch z dôvodu hodného osobitného zreteľa, **nebolo z uznesení obecných zastupiteľstiev zrejmé, či tieto boli prijaté predpísanou kvalifikovanou 3/5 väčšinou**. Orgán správy katastra B. takto povolil vklad vlastníckeho práva k majetku obce T.
- Takmer v každom katastrálnom konaní pri priamom predaji **chýbalo vyjadrenie starostu obce, že pri osobe kupujúceho nejde o vylúčenú osobu** podľa § 9a ods. 6 a 7 zákona o majetku obcí. Zákon o majetku obcí vymenúva **okruh osôb**, na ktoré nemožno previesť vlastníctvo obecného majetku využitím spôsobu priameho predaja.

## 7. KONTROLA NAKLADANIA S MAJETKOM OBCE

### 7.1 Povinné zverejňovanie zmlúv o nakladaní s majetkom obce

Najvýznamnejšou formou spoločenskej kontroly fungovania verejnej správy vôbec, je inštitút slobodného prístupu k informáciám. V oblasti nakladania s majetkom obce je konkrétnym prejavom slobodného prístupu k informáciám kategória tzv. povinne zverejňovaných zmlúv.

S účinnosťou od **1. januára 2011** bol do slovenského právneho poriadku zavedený pojem **povinne zverejňovaná zmluva**, a to zákonom č. 546/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Touto novelou bola v zákone č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov zavedená v novom § 5a definícia: „*Povinne zverejňovaná zmluva je písomná zmluva, ktorú uzaviera povinná osoba (ktorou je podľa § 2 ods. 1 zákona o slobode informácií aj každá obec) a ktorá obsahuje informáciu, ktorá sa získala za finančné prostriedky, s ktorými hospodári obec, alebo sa týka používania týchto finančných prostriedkov, nakladania s majetkom obce.*“

**Každá zmluva uzatvorená obcou o nakladaní s majetkom obce je povinne zverejňovanou zmluvou v režime zákona o slobode informácií.**

Zákonom č. 546/2010 Z. z. bol zároveň špecifickým spôsobom ustanovený aj:

- **moment nadobudnutia účinnosti povinne zverejňovanej zmluvy, ako aj**
- **právne následky nezverejnenia povinne zverejňovanej zmluvy.**

**Moment účinnosti** povinne zverejňovanej zmluvy podľa § 47a Občianskeho zákonníka:

„(1) Ak zákon ustanovuje povinné zverejnenie zmluvy, zmluva je účinná dňom nasledujúcim po dni jej zverejnenia.“

(2) Účastníci si môžu dohodnúť, že zmluva nadobúda účinnosť neskôr po jej zverejnení.

(3) Zmluva uzavretá na účely odstránenia následkov mimoriadnej udalosti bezprostredne ohrozujúcej život, zdravie, majetok alebo životné prostredie, je účinná

*bez zverejnenia. Rovnako je bez zverejnenia účinné aj ustanovenie zmluvy, ktoré obsahuje informáciu, ktorá sa podľa osobitného zákona nesprístupňuje.“*

**Právne následky nezverejnenia povinne zverejňovanej zmluvy podľa novozustanoveného § 47a Občianskeho zákonníka:**

*„(4) Ak sa do troch mesiacov od uzavretia zmluvy alebo od udelenia súhlasu, ak sa na jej platnosť vyžaduje súhlas príslušného orgánu, zmluva nezverejnila, platí, že k uzavretiu zmluvy nedošlo.“*

**Pozitívom** inštitútu povinne zverejňovaných zmlúv je, že režim takéhoto hromadného slobodného prístupu k informáciám nesporne prispel k účinnejšej spoločenskej kontrole fungovania samosprávy vrátane nakladania s jej vlastníctvom.

**Negatívom** inštitútu povinne zverejňovaných zmlúv je, že prináša značné riziko z hľadiska právnej istoty osôb, ktoré ako účastníci vstupujú do právnych vzťahov s obcami. Aplikácia prax preukazuje nízku úroveň právneho povedomia v niektorých malých obciach. Napriek uplynutiu viacerých rokov od zavedenia režimu povinne zverejňovaných zmlúv, ešte stále niektoré malé obecné samosprávy tieto zmluvy nezverejňujú zákonom predpísaným spôsobom. Takáto nečinnosť obcí má však vzhľadom na poslednú vetu kogentného ustanovenia § 47a Občianskeho zákonníka mimoriadne zásadné právne následky: *„Ak sa do troch mesiacov od uzavretia zmluvy alebo od udelenia súhlasu, ak sa na jej platnosť vyžaduje súhlas príslušného orgánu, zmluva nezverejnila, platí, že k uzavretiu zmluvy nedošlo.“*

- **Akékoľvek plnenie z takejto ničotnej zmluvy je plnením bez existujúceho právneho dôvodu.** Vysporiadanie vzniknutého vzťahu závisí od jeho charakteru, napríklad vrátenie plnenia, vydanie veci, skončovanie plnenia, a iné.
- Napriek tomu, že teória občianskeho práva v prípade niektorých vád vôle alebo vád jej prejavu (sloboda, vážnosť, určitosť a zrozumiteľnosť) rozlišuje medzi **zdanlivým, teda neexistenčným právnym úkonom (non negotium)** a **absolútne neplatným právnym úkonom**, zákonná úprava tieto rozdiely nerozlišuje a oba druhy právnych úkonov považuje za absolútne neplatné.
- V tomto prípade nezverejnenej povinne zverejňovanej zmluvy ide o situáciu, kedy sa na úkon hľadí, ako keby k nemu vôbec nedošlo, t. j. ako keby neexistoval. **Takýto úkon treba hodnotiť ako neexistenčný úkon (non negotium).** Dôsledky sú však rovnaké ako v prípade absolútne neplatného právneho úkonu.

Ako sa so spormi plynúcimi z nezverejnených povinne zverejňovaných zmlúv a so zohľadňovaním dobromyselosti tretích strán vysporiada súdna **rozhodova-**