

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Sžrk/8/2017
Identifikačné číslo spisu: 4016200137
Dátum vydania rozhodnutia: 19.06.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Zuzana Ďurišová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:4016200137.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zuzany Ďurišovej a z členov senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD., v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Poľnohospodárska Pôda s.r.o., Žehrianska 3179/3, Bratislava, IČO: 44 138 369, zastúpeného LawService, s.r.o., Stráž 3/223, Zvolen, proti žalovanému: Okresný úrad Nitra, Štefánikova trieda 69, Nitra, za účasti: 1/ Krajská prokuratúra Nitra, Damborského 1, Nitra, 2/ H. U., bytom J., právne zastúpený BIZOŇ & PARTNERS, s.r.o., so sídlom Hviezdoslavovo námestie 25, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. UPo 22/2015-4/To OU-NR-OOP-2016/003372-4 k: Pd 261/15/4403-2 V 5458/2015 z 15. januára 2016, o kasačnej sťažnosti proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/18/2016-123 zo dňa 7. júna 2017, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .

Sťažovateľovi nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

I.

1. Krajský súd v Nitre napadnutým rozsudkom podľa § 190 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. UPo 22/2015-4/To OU-NR-OOP-2016/003372-4 k: Pd 261/15/4403-2 V 5458/2015 z 15. 01. 2016, ktorým bolo potvrdené prvostupňové rozhodnutie Okresného úradu Nitra č. UP 67/2015-9 zo dňa 05.11.2015, ktorým vyhovel protestu Okresnej prokuratúry Nitra zo dňa 23.10.2015 a rozhodnutie č. V 5459/15-8 zo dňa 30.07.2015 o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností zrušil. Okresný úrad Nitra rozhodnutím č. V 5458/15-12 zo dňa 21.09.2015 povolil vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností k nehnuteľnostiam nachádzajúcim sa v k. ú. S. a zapísaných na LV č. XXXX ako parcela registra C KN č. 2645 - orná pôda vo výmere 1324 m². Kúpna zmluva č. 2015/7/7/Luž/2645 zo dňa 07.07.2015 bola uzavretá medzi predávajúcim - ďalším účastníkom 2/ a kupujúcim - žalobcom.

2. Krajský súd v odôvodnení napadnutého rozhodnutia uviedol, že prevod vlastníckeho práva k nehnuteľnosti má v podstate dve fázy. Zmluva, na základe ktorej má dôjsť k prevodu vlastníckeho práva k nehnuteľnosti je platná po podpísaní jej účastníkmi (ak nie sú iné dôvody jej absolútnej neplatnosti), ale k nadobudnutiu vlastníckeho práva dochádza až vkladom do katastra nehnuteľností (rozsudok Najvyššieho súdu SR v konaní sp. zn. 1Sžr/15/2012). Z uvedeného vyplýva, že ani žalobca uzavretím kúpnej zmluvy zo dňa 07.07.2015 nenadobudol vlastnícke právo k tam uvedeným nehnuteľnostiam a správny orgán, ktorý konal o návrhu na vklad vlastníckeho práva mal s poukazom na § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení účinnom ku dňu vydania napadnutých administratívnych rozhodnutí (ďalej len „zákon č. 162/1995 Z.z.“) prihliadať na všetky skutočnosti, ktoré existovali v čase jeho rozhodovania a mohli by mať vplyv na povolenie vkladu, čo znamená, že mal prihliadať i na existenciu zákonného predkupného práva štátu a na existenciu podkladov, z ktorých toto predkupné právo vyplývalo. Neprihliadnutie na existenciu zákonného predkupného práva štátu a nevysporiadanie sa s touto skutočnosťou bolo hlavným a relevantným dôvodom podania protestu prokurátora a taktiež dôvodom, pre ktorý bolo jeho protestu vyhovené. Správny orgán je povinný vychádzať zo stavu v čase svojho rozhodovania (v tejto veci dňa 21.09.2015) a nie zo stavu v čase uzavretia kúpnej zmluvy, t. j. dňa 07.07.2015, keď ešte neexistovalo predkupné právo štátu k predmetnej nehnuteľnosti, ktoré vzniklo až dňa 08.07.2015.

II.

3. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca včas kasačnú sťažnosť a navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok krajského súdu zmenil a napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým administratívnym rozhodnutím zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. V dôvodoch namietal nepreskúmateľnosť rozsudku správneho súdu, keď podľa jeho názoru zo strany správneho súdu nedošlo k subsumpcii skutkového stavu pod relevantné právne normy.

4. V súvislosti s námietkou nepreskúmateľnosti rozsudku správneho súdu sťažovateľ poukázal na čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, § 139 SSP, rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky (II. ÚS 410/06, III. ÚS 311/07, III. ÚS 107/07, IV. ÚS 14/07, III. ÚS 311/07, I. ÚS 33/2012) a Európskeho súdu pre ľudské práva (Suominen v. Fínsko z 01.07.2003; Tishvili v. Rusko z 22.02.2007).

5. Správny súd podľa sťažovateľa v rozsudku nijakým spôsobom nevysvetlil, prečo by malo byť predkupné právo štátu podľa § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z.z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 175/1999 Z.z.“) skutočnosťou, na ktorú je katastrálny orgán v zmysle § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z. povinný pri povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností prihliadnuť. V tejto súvislosti sťažovateľ namietal, že vzhľadom na neurčitosť právneho pojmu „skutkové a právne skutočnosti, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu“ bolo potrebné zo strany správneho súdu poskytnúť jeho výklad.

6. Podľa názoru sťažovateľa správny súd vec nesprávne právne posúdil, keď subsumoval predkupné právo štátu podľa § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z. do kategórie skutkových a právnych skutočností v zmysle § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z., ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu.

7. Podľa názoru sťažovateľa je potrebné platnosť právneho úkonu, ktorým sa nakladalo s nehnuteľnosťou, posudzovať podľa právnej úpravy účinnej v čase jeho vzniku. V tejto súvislosti sťažovateľ poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 M Obdo V 16/2006 a rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 22 Cdo 2222/2011 z 29.05.2012. Ustanovenie § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z. nemožno podľa sťažovateľa interpretovať tak, že správny orgán je povinný posudzovať platnosť právneho úkonu podľa práva účinného v čase rozhodovania o návrhu na vklad.

8. Protest prokurátora je podľa sťažovateľa v časti, kde vyslovil záver o tom, že správny orgán bol povinný skúmať, či došlo k uplatneniu predkupného práva štátu, zjavne nedôvodný, keďže v čase uzavretia kúpnej zmluvy predkupné právo štátu k dotknutému pozemku neexistovalo.

9. Sťažovateľ ďalej namietal, že rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžr/103/2012 z 09.04.2013, na ktorý správny súd vo svojom rozsudku odkázal, vychádza z odlišného skutkového stavu, keď v uvedenom konaní išlo o neurčitost' prejavu vôle v potvrdení štátu ohľadne predkupného práva. Najvyšší súd Slovenskej republiky sa v predmetnej veci predkupným právom štátu nezaoberal vo vzťahu k § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z. a jeho rozhodnutie podľa sťažovateľa neobsahuje žiadny právny názor, ktorý by spadal aj na prejednávajúcu vec.

10. Z dôvodu, že prevod vlastníckeho práva k nehnuteľnosti má dve fázy, pričom k nadobudnutiu prichádza až vkladom a tiež z dôvodu, že oprávnenou osobou z predkupného práva bol štát a žalovaný je štátny orgán, ktorý vyhovel protestu prokurátora (tiež patrí do sústavy štátnych orgánov), je podľa žalobcu dôvodné predpokladať, že žalovaný sa výkladom zákonných noriem priklonil na stranu štátu, preto podľa sťažovateľa bolo úlohou správneho súdu v konaní posúdiť aj to, či nedošlo k porušeniu zásady rovnosti vyplývajúcej z čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

11. Z protestu prokurátora, katastrálnych rozhodnutí a rozsudku správneho súdu je podľa sťažovateľa zrejmé, že katastrálny orgán pri vydaní pôvodného rozhodnutia o povolení vkladu v prospech sťažovateľa mal vedomosť o predkupnom práve štátu k dotknutému pozemku. Nie je potom sťažovateľovi zrejmé, ako prokurátor, katastrálne orgány a správny súd následne dospeli k záveru, že katastrálny orgán toto predkupné právo nevzal pri povolení vkladu do úvahy, keď rozhodnutie o povolení vkladu neobsahuje odôvodnenie. Prokurátor a katastrálne orgány za dôkaz takéhoto „opomenutia“ považujú skutočnosť, že katastrálny orgán neprerušil konanie o povolení vkladu a nevyzval účastníkov konania na predloženie listiny, ktorou by preukázali, že štát svoje predkupné právo nevyužil. Podľa sťažovateľa ide o nelogickú argumentáciu, keďže takýto postup prejedukuje právny záver katastrálneho orgánu, že predkupné právo štátu má alebo môže mať vplyv na povolenie vkladu. Katastrálnemu orgánu by sa v takom prípade odňala právomoc, ktorá mu vyplýva z § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z., čo sa podľa sťažovateľa aj stalo, keď katastrálne orgány nekriticky prevzali argumentáciu z protestu prokurátora.

12. Správny súd žiadnym spôsobom nevyvetlil, prečo by predkupné právo štátu malo byť skutočnosťou, na ktorú je katastrálny orgán pri povolení vkladu povinný prihliadať, keďže nakoniec naznačil, že porušenie tohto predkupného práva nespôsobuje absolútnu neplatnosť kúpnej zmluvy. Ak teda porušenie takéto predkupného práva nemá vplyv na platnosť kúpnej zmluvy, žalobca si nie je vedomý toho, v čom spočíva relevantnosť tohto predkupného práva pre povolenie vkladu, resp. aký vplyv by mohlo mať toto predkupné právo na povolenie vkladu vlastníckeho práva. Krajský súd žiadnym spôsobom neodôvodnil, na základe čoho považuje predkupné právo štátu za skutkovú a právnu skutočnosť v zmysle § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z.

III.

13. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol, aby Najvyšší súd SR kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol, stotožňujúc sa s právnym posúdením veci správnym súdom, ktorý považoval existenciu zákonného predkupného práva štátu za takú skutočnosť, na ktorú bolo potrebné v čase rozhodovania o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností prihliadnúť. V tejto súvislosti žalovaný poukázal na to, že podľa § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z. a ustálenej súdnej praxe okresný úrad rozhoduje podľa skutkového stavu existujúceho v čase rozhodovania o povolení vkladu, a teda nie je významné, či skutočnosti, ktoré bránia povoleniu vkladu, nastali až po uzavretí zmluvy, resp. až po začatí vkladového konania.

14. Právny úkon, ktorým predávajúci opomenie zákonnú povinnosť ponúknuť nehnuteľnosť na predaj

štátu, ktorému zo zákona vzniklo predkupné právo, je podľa žalovaného nedovoleným, absolútne neplatným právnym úkonom. Žalovaný tento názor odôvodnil tým, že prípady absolútnej neplatnosti právnych úkonov negatívne vymedzuje taxatívny výpočet prípadov relatívnej neplatnosti v § 40a Občianskeho zákonníka, a teda vo všetkých prípadoch neplatnosti právnych úkonov, ktoré nie sú uvedené v citovanom ustanovení zákona, ide o absolútnu neplatnosť, na ktorú správny orgán a aj súd musia prihliadať z úradnej povinnosti.

15. Za rozlišovacie kritérium absolútnej a relatívnej neplatnosti možno označiť charakter chránených záujmov a ich intenzitu spojenú s primeranosťou aplikácie právnych noriem, ktoré tieto záujmy vyjadrujú. Nedostatky, v ktorých spočíva dôvod relatívnej neplatnosti majú menšiu závažnosť a v prevažnej miere sa týkajú individuálnych záujmov konkrétneho subjektu. V prípade porušenia, resp. obchádzania zákonného predkupného práva štátu k nehnuteľnostiam, ktorých sa týka vládou osvedčená významná investícia, dochádza k dotknutiu verejného záujmu v nemalom rozsahu. Účelom zákonnej úpravy predkupného práva štátu je verejný záujem na rýchlom, zákonnom a hospodárnom usporiadaní vlastníctva k dotknutým nehnuteľnostiam, ktorých sa významná investícia týka. Absolútna neplatnosť právneho úkonu nastáva zo zákona (ex lege), pôsobí od počiatku (ex tunc), pôsobí proti všetkým (erga omnes) a správny orgán na ňu prihliada z úradnej povinnosti (ex offio). Absolútna neplatnosť sa považuje za objektívnu kategóriu, ktorá nezávisí od subjektívnych okolností, pričom nie je rozhodujúce, že neplatnosť spôsobila jedna zo zmluvných strán.

16. Žalovaný sa nestotožnil s právnym názorom sťažovateľa, že predkupné právo štátu má taký istý obsah ako predkupné právo spoluvlastníka vecí. Obe predkupné práva vznikajú zo zákona, avšak platná právna úprava spája s porušením zákonného predkupného práva spoluvlastníka podľa § 140 Občianskeho zákonníka relatívnu neplatnosť (dôvody taxatívne uvedené v § 40a a § 775 Občianskeho zákonníka), na rozdiel od zákonného predkupného práva štátu, ktorého porušenie nie je uvedené v taxatívnom výpočte relatívnej neplatnosti. Zákonná úprava predkupného práva štátu sleduje ochranu verejného záujmu na rýchlom, bezprietahovom a hospodárnom vysporiadaní významnej investície štátu, z čoho vyplýva aj úprava čo najrýchlejšieho vzniku tohto zákonného predkupného práva štátu.

17. Žalovaný ďalej uviedol, že sťažovateľom navrhované zrušenie rozhodnutia žalovaného by bolo nevykonateľné z dôvodu, že na základe následných právnych zmien je aktuálnym vlastníkom dotknutej nehnuteľnosti spoločnosť MH Invest, s.r.o., a teda sťažovateľ ani ďalší účastník už vlastníkmi dotknutej nehnuteľnosti nie sú. Zmenil sa tiež druh pozemku. Vzhľadom na tieto právne zmeny (s poukazom na § 34 ods. 2 zákona č. 162/1995 Z.z. v spojení s § 228 Civilného sporového poriadku) nemožno podľa žalovaného vykonať spätný zápis vlastníckeho práva v prospech ďalšieho účastníka ako pôvodne predávajúceho.

18. Krajská prokuratúra vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhla, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol, považujúc rozsudok správneho súdu za vecne správny a riadne odôvodnený. Dôvodil tým, že v danom prípade predkupné právo štátu vzniklo už počas vkladového konania. Predkupné právo štátu bolo v čase vkladového konania všeobecne známou skutočnosťou, na ktorú v tomto konaní katastrálny úrad mal prihliadať, aby nedošlo k porušeniu zákona. Spôsob aplikácie § 31 Katastrálneho zákona bol súdom náležite vysvetlený. Je nesprávny aj názor sťažovateľa, podľa ktorého nie je možné prihliadnúť na predkupné právo štátu vzniknuté až po uzavretí zmluvy. Až vkladom do katastra dochádza k právne relevantnému vzniku zmluvy s právnymi účinkami aj navonok. K námietke sťažovateľa, že v konaní došlo k porušeniu zásady rovnosti uviedla, že táto nemá reálny a logický podklad, pričom taká interpretácia je účelová. Žalovaný by potom nemohol vysloviť právny názor bez toho, aby neriskoval porušenie zásady rovnosti.

IV.

19. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP),

keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk (§ 137 ods. 2 a 3 SSP).

20. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“, „kasačný súd“) vychádzal zo skutkového stavu, ktorý podrobne v odôvodnení rozsudku popísal krajský súd, preto pre účastníkov konania známe fakty a skutočnosti nebude nadbytočne opakovať a len v stručnosti z neho vyberá nasledovné:

21. Kasačný súd z administratívneho spisu zistil, že dňa 08.07.2015 bol na Okresnom úrade Nitra, katastrálny odbor podaný návrh ďalšieho účastníka 2/ a sťažovateľa zo 07.07.2015 na povolenie vkladu a zápis vlastníckeho práva k pozemku registra C KN, nachádzajúcemu sa v katastrálnom území S., s parcelným číslom 2645, orná pôda o výmere 1324 m² (ďalej aj „pozemok“), do katastra nehnuteľností v prospech sťažovateľa, na základe kúpnej zmluvy č. 2015/7/7/Luž/2645, uzavretej dňa 07.07.2015 medzi ďalším účastníkom 2/ ako predávajúcim a sťažovateľom ako kupujúcim. Konanie bolo vedené pod sp. zn. V 5458/15.

22. V konaní nebolo sporné, že vláda Slovenskej republiky uznesením č. 401/2015 z 08.07.2015 schválila návrh na vydanie osvedčenia o významnej investícii. Stavba podľa uznesenia vlády má byť umiestnená aj v katastrálnom území S.. Okresnému úradu Nitra bola dňa 22.07.2015 doručená žiadosť Ministerstva hospodárstva SR z 20.07.2015 o zápis predkupného práva štátu, prílohou ktorej bol uvedený zoznam pozemkov podľa katastrálnych území, na ktorých je potrebné vykonať zápis predkupného práva štátu a osvedčenie o tom, že stavba „Výbudovanie strategického parku“ je významnou investíciou a jej uskutočnenie je vo verejnom záujme. Uvedená žiadosť bola zaevidovaná pod sp. zn. Z 5113/2015.

23. Dňa 21.09.2015 vydal Okresný úrad Nitra, katastrálny odbor rozhodnutie č. V 5458/15-12, ktorým povolil vklad vlastníckeho práva k dotknutému pozemku do katastra nehnuteľností v prospech sťažovateľa na základe uvedenej kúpnej zmluvy č. 2015/7/7/Luž/2645 zo 07.07.2015.

24. Proti uvedenému rozhodnutiu o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností podal prokurátor Okresnej prokuratúry Nitra na Okresnom úrade Nitra, katastrálny odbor protest č. Pd 261/15/4403-2 z 23.10.2015 z dôvodu, že okresný úrad neprihliadol na existenciu zákonného predkupného práva štátu, ktorá skutočnosť má vplyv na povolenie vkladu. Správny orgán podľa protestu prokurátora nezistil presne a úplne skutočný stav veci vo vzťahu k existencii zákonného predkupného práva štátu, ktoré bolo účastníkmi zmluvy obídene, čo spôsobilo absolútnu neplatnosť dotknutej kúpnej zmluvy. Konanie o proteste prokurátora bolo vedené pod sp. zn. UP 67/2015.

25. Okresný úrad Nitra, katastrálny odbor, konajúc podľa § 69 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“), vydal dňa 05.11.2015 rozhodnutie č. UP 67/2015-9, ktorým protestu prokurátora č. Pd 261/15/4403-2 z 23.10.2015 vyhovel a napadnuté rozhodnutie Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor č. V 5458/15-12 z 21.09.2015 o povolení vkladu vlastníckeho práva k dotknutému pozemku do katastra nehnuteľností na základe kúpnej zmluvy č. 2015/7/7/Luž/2645 z 07.07.2015 v prospech sťažovateľa zrušil. Proti tomuto rozhodnutiu podal sťažovateľ odvolanie.

26. Žalovaný rozhodnutím č. UPo 22/2015-4/To OU-NR-OOP-2016/003372-4 k: Pd 261/15/4403-2 V 5458/2015 z 15.01.2016 zamietol odvolanie sťažovateľa a rozhodnutie Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor č. UP 67/2015-9 z 05.11.2015 potvrdil.

27. Kasačný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že predmetom preskúmavacieho konania v danej veci pred správnym súdom bola zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov, vydaných na základe vyhovievania protestu prokurátora.

28. Protest prokurátora je právnym prostriedkom, ktorým vykonáva prokurátor dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy. Podaním

protestu prokurátora vzniká právny vzťah medzi správnym orgánom a prokurátorom. Jeho základným obsahom je právo prokurátora žiadať vybavenie protestu a povinnosť správneho orgánu rozhodnúť o proteste prokurátora. Od podania protestu až do vydania rozhodnutia o proteste nevzniká právny vzťah medzi účastníkmi konania a konajúcim správnym orgánom, ani medzi účastníkmi konania a prokurátorom, keď podanie protestu nie je závislé na vôli účastníka konania, a to ani vtedy, ak naň dal podnet. Ak správny orgán, ktorý rozhodnutie vydal, protestu prokurátora vyhovie, ide o špeciálny prípad autoremedúry, nevyžadujúci súhlas účastníkov konania. Účastník konania má ale zákonné právo podať proti rozhodnutiu o proteste prokurátora riadny opravný prostriedok, v ktorom ale nie je možné napadnúť rozhodnutie vydané v správnom konaní o základnej veci. Odvolanie sa pripúšťa len v otázke, či sa protestu prokurátora malo alebo nemalo vyhovieť. To v zásade platí aj pre súdne preskúmacie konanie, pričom súd skúma najmä to, či protest prokurátora bol podaný oprávneným subjektom, či bol podaný v zákonom stanovenej lehote a či dôvody v ňom uvedené nevybočujú z rámca zákona. Tým je vymedzená úloha správneho súdu v preskúmacom konaní, v rámci ktorého nie je oprávnený riešiť otázku zákonnosti rozhodnutia napadnutého protestom prokurátora z hľadiska jeho obsahu.

29. Inštitút protestu prokurátora ako osobitný prostriedok slúži predovšetkým na nápravu nezákonných rozhodnutí, teda na odstraňovanie nesúlady medzi ustanoveniami zákona a určitým rozhodnutím. V konaní o proteste prokurátora sa nerozhoduje o právach, zákonom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb, právnických osôb a štátu, ale len o tom, či všeobecne záväzným právnym predpisom, opatrením alebo rozhodnutím orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Keďže predmetom odvolania je rozhodnutie o proteste prokurátora, v odvolaní nie je možné napadnúť rozhodnutie vydané v správnom konaní o základnej veci. Odvolanie sa teda pripúšťa len v otázke, či sa protestu prokurátora malo alebo nemalo vyhovieť.

30. V konaní pred správnym súdom zostalo sporným, či dôvody uvedené v proteste prokurátora nevybočujú z rámca zákona, teda či sa protestu prokurátora malo alebo nemalo vyhovieť.

Podľa § 28 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z., práva k nehnuteľnostiam zo zmlúv uvedené v § 1 ods. 1 sa zapisujú do katastra vkladom, ak tento zákon neustanovuje inak.

31. Konanie o povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností predstavuje rozhodovací procesný postup, pri ktorom okresný úrad ako správny orgán na základe predložených písomných podkladov podľa § 31 ods. 1, 2 zákona č. 162/1995 Z.z. posudzuje skutočnosti, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu. Výsledkom tohto procesného postupu je rozhodnutie o povolení vkladu alebo rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad (§ 31 ods. 3 zákona č. 162/1995 Z.z.).

32. Predpokladom povolenia vkladu vlastníckeho práva k pozemku do katastra nehnuteľností na základe zmluvy v predmetnom prípade bolo splnenie podmienok ustanovených v § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z.

Podľa § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z., okresný úrad preskúma zmluvu z hľadiska, či obsahuje podstatné náležitosti zmluvy, či je úkon urobený v predpísanej forme, či je prevodca oprávnený nakladať s nehnuteľnosťou, či sú prejavy vôle dostatočne určité a zrozumiteľné, či zmluvná voľnosť alebo právo nakladať s nehnuteľnosťou nie sú obmedzené, či zmluva neodporuje zákonu, či zákon neobchádza a či sa neprieči dobrým mravom. Pri rozhodovaní o vklade prihliada okresný úrad aj na skutkové a právne skutočnosti, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu.

33. Základnou zásadou správneho konania je zásada materiálnej pravdy, na základe ktorej rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci. Táto zásada je zakotvená nielen v § 3 ods. 5 Správneho poriadku, ale je premietnutá aj v jeho ďalších ustanoveniach (§ 32 ods. 1, § 46, § 47 ods. 3). Z obsahu predmetnej zásady vyplýva, že správny orgán je povinný vykonávať dokazovanie tak, aby boli náležite objasnené všetky rozhodujúce okolnosti dôležité pre posúdenie veci (úplnosť zistenia). Správny orgán musí zabezpečiť, aby skutkové zistenia, ktoré vyplývajú z vykonaného dokazovania, čo najviac zodpovedali skutočnosti (presnosť zistenia).

34. Účelom konania o návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností je kontrola dodržania zákonných podmienok pri nakladaní s nehnuteľnosťami. Zjednodušene možno povedať, že okresný úrad má vo vkladovom konaní skúmať platnosť zmluvy, zmluvnú voľnosť a oprávnenie prevodcu nakladať s nehnuteľnosťou. Nakoľko je okresný úrad povinný zistiť presne a úplne skutkový stav veci, prihliada aj na iné skutkové a právne skutočnosti, ktoré môžu mať vplyv na povolenie vkladu.

35. Okresný úrad posudzuje uvedené skutočnosti ku dňu vydania rozhodnutia o návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností. Z uvedeného vyplýva, že okresný úrad skúma, či po uzavretí zmluvy do rozhodnutia o povolení vkladu nenastali skutkové alebo právne zmeny, ktoré by bránili vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností.

Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 175/1999 Z.z. tento zákon upravuje zjednodušenie usporiadania vlastníckych vzťahov potrebných na prípravu stavieb, ktoré sú významnou investíciou a postup orgánov štátnej správy pri vydávaní osvedčenia o významnej investícii.

36. Podľa dôvodovej správy k zákonu č. 175/1999 Z.z. je navrhovaný zákon „...opatrením, ktoré by malo uľahčiť veľké investície do hospodárstva Slovenskej republiky. Jeho základným cieľom je urobiť priečodným majetkovoprávne vyporiadanie pozemkov a stavieb na prípravu výstavby výrobných kapacít, ktoré sú významné z hľadiska celého hospodárstva Slovenskej republiky. Ukázalo sa totiž, že nevyhnutné majetkovoprávne vyporiadanie pozemkov a stavieb nedovoľuje v rozumnom čase pripraviť a realizovať rozsiahle stavby. Bráni tomu stav evidencie práv k nehnuteľnostiam v katastri nehnuteľností a zdĺhavé konania na katastrálnych úradoch a na súdoch. Dôsledkom toho je, že to odrádza najmä zahraničných investorov, ktorí zamýšľané veľké investície umiestňujú v iných krajinách.“

Podľa § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z., na pozemok a stavby na ňom, na ktorom sa má realizovať významná investícia podľa § 1 ods. 3, vzniká zo zákona predkupné právo štátu dňom schválenia návrhu na vydanie osvedčenia o významnej investícii vládou. Predkupné právo štátu sa zapíše do katastra nehnuteľností na návrh príslušného ministerstva. Predkupné právo štátu nie je iným právom k pozemkom a stavbám.

37. V tomto prípade predkupné právo štátu vzniká priamo zo zákona dňom schválenia návrhu na vydanie osvedčenia o významnej investícii vládou.

38. Podstata predkupného práva spočíva v tom, že vlastník veci, pokiaľ sa rozhodne vec predať, je povinný ponúknuť ju na predaj tomu, kto je z predkupného práva oprávnený. To vyplýva už zo samotného pojmu „predkupné právo“, ktorý pojem gramaticky nemožno vyložiť inak, než právo kúpiť vec skôr ako niekto iný.

39. Právnu podstatu predkupného práva je možné vymedziť ako právny vzťah, v ktorom jeden individuálne určený subjekt, t. j. oprávnená osoba (v tomto prípade štát) má právo kúpiť (vykúpiť) vec od druhého individuálne určeného subjektu, t. j. od povinnej osoby (v tomto prípade vlastník dotknutého pozemku) ako prvý za predpokladu, že vlastník veci sa rozhodne vec predať. Ide teda o vzťah, v ktorom právu oprávnenej osoby zodpovedá povinnosť povinnej osoby ponúknuť vec tejto oprávnenej osobe ako prvej ku kúpe.

40. Kasačný súd poukazuje na to, že každá právna norma má svoj zmysel a účel, ktorý možno vyvodiť predovšetkým z autentických dokumentov, hovoriacich o vôli a zámeroch zákonodarcu (napr. dôvodová správa k zákonu, priebeh rozpravy v parlamente pri prijímaní návrhu zákona). Správne pochopenie zmyslu právnej normy je základom jej správnej aplikácie. Interpretáciou právnej normy sa vo všeobecnosti rozumie objasnenie zmyslu a obsahu platných právnych noriem, vyjadrených v normatívnych právnych aktoch, za účelom ich správneho pochopenia a používania. Výklad právneho predpisu možno chápať aj ako logický postup smerujúci k poznaniu skutočnej vôle zákonodarcu.

41. Teleologický výklad (e ratione legis) je výklad účelový, ktorý má zabezpečiť nájdenie účelu a zmyslu právnej normy. Skúma, aký bol úmysel zákonodarcu a aký je účel rozoberanej právnej normy. Jedná sa o významný výklad, ktorý „kráča s duchom doby“, v ktorej je realizovaný. Výklad začína pri slovách zákona, pokračuje systematickými súvislosťami, všíma si genézu zákona a jeho zavŕšením je poznanie účelu zákonného ustanovenia. Teleologický výklad nachádza svoje uplatnenie v prípadoch, kde sa jedná o výklad do istej miery nekonkrétnych a rôzne interpretovaných právnych predpisov.

42. V právnej metodológii sa rozlišuje medzi subjektívnou a objektívnou teleológiou. Subjektívna teleológia sa zaoberá účelom, čo zamýšľal zákonodarcu pri tvorbe právnej normy, naproti tomu objektívna teleológia skúma otázku účelu, a teda ktoré účely sú objektívne správne, ktoré je rozumné sledovať. V oboch prípadoch by sa mal v zisťovaní účelu aplikovať princíp ústretovosti, t. j. že právo by sa malo interpretovať čo najbližšie objektívnemu verejnému záujmu.

43. Vzhľadom na právnu podstatu predkupného práva vo všeobecnosti a účel sledovaný zákonom č. 175/1999 Z.z., ktorým je zjednodušenie usporiadania vlastníckych vzťahov potrebných na prípravu stavieb, ktoré sú významnou investíciou z hľadiska celého hospodárstva Slovenskej republiky (viď § 1 ods. 1 zákona č. 175/1999 Z.z., dôvodová správa k zákonu č. 175/1999 Z.z., dôvodová správa k zákonu č. 154/2015 Z.z.), dospel kasačný súd k záveru, že zmluvná voľnosť vlastníka pozemku, ku ktorému sa viaže predkupné právo štátu podľa § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z.z., je obmedzená priamo zo zákona, a teda vlastníci dotknutých pozemkov sú povinní v prípade ich zamýšľaného predaja prednostne ponúknuť tieto pozemky na kúpu štátu. Iba takýto výklad § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z.z. môže byť v súlade s účelom a cieľmi zákona č. 175/1999 Z.z.

44. Podľa názoru kasačného súdu v danom prípade nenastala absolútna neplatnosť právneho úkonu - predmetnej zmluvy o prevode nehnuteľnosti, pretože podmienky platnosti sa skúmajú vždy ku dňu uzavretia zmluvy. V čase uzavretia zmluvy neexistovala právna úprava brániaca realizácii predmetu zmluvy. Táto situácia nastala dodatočne, po uzavretí zmluvy, ale v čase pred rozhodnutím o vklade. Podľa § 31 ods. 1 druhá veta zákona č. 162/1995 Z.z. „Pri rozhodovaní o vklade prihliada okresný úrad aj na skutkové a právne skutočnosti, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu“. Správny orgán musí rešpektovať platný a účinný právny stav vyplývajúci i z právnych predpisov, ktoré nadobudnú účinnosť k času jeho rozhodovania, a ktoré nepravou retroaktivitou zasahujú do právneho vzťahu. Správny orgán musí rešpektovať právny stav vyplývajúci z verejnoprávnych predpisov. Kasačný súd uvedenú situáciu hodnotí ako dodatočnú právnu nemožnosť plnenia, ktorá objektívne nastala pred rozhodnutím o vklade. Zákonné predkupné právo na základe § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z.z. spôsobuje s účinkom nepravého retroaktivity dodatočnú právnu nemožnosť plnenia zmluvy o prevode nehnuteľnosti, na ktorú skutočnosť správny orgán rozhodujúci o návrhu na vklad je podľa § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z. povinný prihliadať. Správny orgán bol povinný skúmať, či bol rešpektovaný § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z.z., teda či bola predmetná nehnuteľnosť prednostne ponúknutá štátu.

45. Neprihliadnutie okresného úradu v konaní o povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností na existenciu predkupného štátu podľa § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z.z., obmedzujúceho zmluvnú voľnosť povinného z tohto predkupného práva pri zamýšľanom prevode dotknutej nehnuteľnosti, ako na skutočnosť, ktorá má vplyv na povolenie vkladu, je podľa kasačného súdu v rozpore s účelom a cieľmi zákona č. 175/1999 Z.z. a porušením § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z.z. Uvedené platí aj vtedy, ak predkupné právo štátu vzniklo až po uzavretí kúpnej zmluvy, ktorá je predmetom konania o povolení vkladu, keď okresný úrad je povinný skúmať, či po uzavretí zmluvy do rozhodnutia o povolení vkladu nenastali skutkové alebo právne zmeny, ktoré by bránili vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností.

46. Na základe uvedeného dospel kasačný súd k záveru, že dôvody uvedené v proteste prokurátora sú súladné so zákonom, a preto nepochybil žalovaný správny orgán, ak podanému protestu prokurátora vyhovel.

47. Zásada rovnosti účastníkov konania je zakotvená v Ústave Slovenskej republiky a je spojená s

rovnosťou všetkých občanov pred zákonom. Táto zásada platí v plnom rozsahu aj v správnom konaní a znamená, že všetci účastníci správneho konania majú rovnaké procesné práva a povinnosti, ktoré uplatňujú a plnia za rovnakých podmienok bez zvýhodnenia alebo diskriminácie niektorého z nich. Nemožno súhlasiť s argumentáciou sťažovateľa, keď porušenie zásady rovnosti odvodzuje iba od skutočnosti, že v preskúmvanej veci je oprávneným z predkupného práva štát a že konajúci správny orgán vyhovel protestu prokurátora, navyše keď tento protest, ako už bolo vyššie konštatované kasačným súdom, nevybočuje z rámca zákona. Kasačný súd má za to, že sťažovateľ v kasačnej sťažnosti neuviedol také skutočnosti, na základe ktorých by bolo možné jeho námietku o porušení zásady rovnosti v preskúmvanom správnom konaní považovať za odôvodnenú.

48. Ostatné námietky sťažovateľa vyhodnotil kasačný súd taktiež ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia správneho súdu. Z uvedeného dôvodu kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

49. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že sťažovateľovi, ktorý v kasačnom konaní nemal úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP). Žalovanému kasačný súd náhradu trov kasačného konania nepriznal, lebo to nemožno spravodlivo požadovať a v súvislosti s kasačným konaním žalovanému ani trovy nevznikli (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 SSP). Ďalším účastníkom kasačný súd náhradu trov kasačného konania nepriznal, keďže im v kasačnom konaní nebola uložená povinnosť, s plnením ktorej by im trovy kasačného konania vznikli (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 169 SSP).

50. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok n i e j e prípustný.