

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 6Sžrk/6/2018
Identifikačné číslo spisu: 4016200138
Dátum vydania rozhodnutia: 13.12.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Milučký
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:4016200138.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Jozefa Milučkého a z členov senátu JUDr. Moniky Válašikovej, PhD. a JUDr. Eriky Čanádyovej, v právnej veci sťažovateľa (predtým žalobca): Poľnohospodárska Pôda, s. r. o., so sídlom Sibírska 55, Bratislava, IČO: 44 138 369, zastúpeného LawService, s. r. o., so sídlom Stráž 3/223, Zvolen, IČO: 36 861 723, proti žalovanému: Okresný úrad Nitra, so sídlom Štefánikova trieda 69, Nitra, za účasti: 1/ Krajská prokuratúra Nitra, so sídlom Damborského 1, Nitra, 2/ T. Y., bytom I., zastúpená Advokáti Heinrich, s. r. o., so sídlom Skautská 12, Nitra, IČO: 36 865 966, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. UPo 11/2015-4/To OU-NR-OOP-2016/003445-4 k: Pd 190/15/4403-3 V 5230/2015 z 13. januára 2016, o kasačnej sťažnosti proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/19/2016-148 zo 7. júna 2017, takto

rozhodol:

I. Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/19/2016-148 zo 7. júna 2017 z a m i e t a.

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

Odôvodnenie

I.

Konanie na správnom súde

1. Krajský súd v Nitre (ďalej len „správny súd“) rozsudkom č. k. 11S/19/2016-148 zo 7. júna 2017 podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. UPo 11/2015-4/To OU-NR-OOP-2016/003445-4 k: Pd 190/15/4403-3 V 5230/2015 z 13.01.2016. Správny súd náhradu trov konania nepriznal žalovanému podľa § 168 SSP a ďalším účastníkom podľa § 169 SSP.

2. Správny súd z administratívneho spisu zistil, že dňa 02.07.2015 bol Okresnému úradu Nitra, katastrálny odbor (ďalej aj „správny orgán prvého stupňa“) doručený návrh z 24.06.2015 na zápis vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností a povolenie vkladu na základe kúpnej zmluvy č. 2015/6/A5

z 15.06.2015, v znení dodatku č. 1 zo 17.07.2015, uzavretej medzi predávajúcou T. Y. (ďalšia účastníčka 2/) a žalobcom ako kupujúcim, predmetom ktorej bol prevod pozemku nachádzajúceho sa v katastrálnom území Y, zapísaného na liste vlastníctva č. XXXX ako parcela registra C KN č. XXXX/X, orná pôda o výmere 2735 m². Konanie bolo vedené pod sp. zn. V 5230/2015.

3. Správny orgán prvého stupňa vydal rozhodnutie č. V 5230/15-12 z 24.07.2015, ktorým povolil vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností k vyššie označenej nehnuteľnosti v prospech žalobcu s tým, že právne účinky vkladu nastali dňa 24.07.2015.

4. Proti uvedenému rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa podala Okresná prokuratúra Nitra protest prokurátora č. Pd 190/15/4403-3 z 12.10.2015, v ktorom navrhla toto rozhodnutie zrušiť. V dôvodoch protestu uviedla, že predmetom vkladového konania bola zmluva o prevode vlastníckeho práva k pozemku registra C KN parc. č. XXXX/X, orná pôda o výmere 2735 m², a teda sa jedná o pozemok mimo zastaveného územia obce. Ku vkladovému konaniu boli doplnené dve územnoplánovacie informácie č. 2760/7/2015 zo 06.07.2015. Z územnoplánovacích informácií vyplýva, že obec Lužianky nemala pre územie, kde sa nachádza parcela č. XXXX/X, schválený územný plán obce, a teda sa jedná o ornú pôdu v lokalite, ktorá nebola v čase podpisu zmluvy a povoľovania vkladu práva do katastra nehnuteľností určená na zastavanie. Pozemok tvoriaci predmet zmluvy nemohol byť určený na iné ako poľnohospodárske využitie aj z toho dôvodu, že len dňa 13.07.2015 udelil Okresný úrad Nitra, odbor oprávnených prostriedkov, referát pôdohospodárstva súhlas k možnému budúcemu využitiu poľnohospodárskej pôdy (vrátane pozemku tvoriaceho predmet zmluvy) na nepoľnohospodárske účely. Predmetom prevodu vlastníckeho práva teda bola orná pôda o výmere väčšej ako 2000 m² nachádzajúca sa v extraviláne obce Lužianky v lokalite neupravenej územným plánom obce. Z výpisu z obchodného registra kupujúceho (žalobcu) je zrejmé, že tento nemá v predmete činnosti zahrnutú poľnohospodársku výrobu. Katastrálny orgán mal teda s poukazom na § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (ďalej len „katastrálny zákon“) skúmať, či zmluva neodporuje zákonu č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 140/2014 Z. z.“). Ďalej sa v proteste prokurátora uvádza, že vláda Slovenskej republiky dňa 08.07.2015 schválila návrh na vydanie osvedčenia o významnej investícii na realizáciu stavby, ktorá mala byť umiestnená v katastrálnom území Y. V čase vydania rozhodnutia o povolení vkladu vlastníckeho práva mal správny orgán prvého stupňa preukázať, že na nehnuteľnosť, ktorá tvorila predmet katastrálneho konania, existovalo zákonné 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 (ďalej len „zákon č. 175/1999 Z. z.“), a preto mal podľa § 31 ods. 1 katastrálneho zákona na túto skutočnosť prihliadnuť. Konanie malo byť podľa § 31a písm. c/ katastrálneho zákona prerušené a účastníci konania mali byť vyzvaní, aby doložili listiny preukazujúce, že štát svoje predkupné právo nevyužil. Ak by túto skutočnosť nepreukázali, bol by to dôvod na zastavenie katastrálneho konania podľa § 31b ods. 1 písm. f/ katastrálneho zákona. Konanie o proteste prokurátora bolo správnym orgánom prvého stupňa vedené pod sp. zn. UP 12/2015.

5. Správny orgán prvého stupňa vydal dňa 02.11.2015 rozhodnutie č. UP 12/2015-10, ktorým protestu prokurátora z 12.10.2015 vyhovel a rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa z 24.07.2015 o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností zrušil.

6. Žalovaný rozhodnutím č. UPo 11/2015-4/To OU-NR-OOP-2016/003445-4 k: Pd 190/15/4403-3 V 5230/2015 z 13.01.2016 zamietol odvolanie žalobcu a rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa z 02.11.2015 potvrdil. V odôvodnení rozhodnutia žalovaný uviedol, že vzhľadom k tomu, že k prevodu vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku nebolo doložené osvedčenie vydané okresným úradom podľa § 6 ods. 4 zákona č. 140/2014 Z. z. došlo k porušeniu tohto zákona. Katastrálny odbor v rámci konania č. V 5230/2015 nepreskúmal zmluvu z hľadiska jej súladu so zákonom č. 140/2014 Z. z. a vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností povolil napriek tomu, že neboli splnené podmienky pre vydanie takéhoto rozhodnutia. Ďalej žalovaný poukázal na to, že vláda Slovenskej republiky dňa 08.07.2015 schválila návrh na vydanie osvedčenia o významnej investícii, ktorá mala byť umiestnená aj

v katastrálnom území Y. Správne mu orgánu prvého stupňa bola dňa 22.07.2015 doručená žiadosť Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky o zápis predkupného práva štátu a táto bola zaevidovaná pod sp. zn. Z 5113/2015. Prílohou tejto žiadosti bola overená kópia osvedčenia Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky z 13.07.2015 vydaného podľa § 3 ods. 2 zákona č. 175/1999 Z. z. a medzi nehnuteľnosťami uvedenými v prílohe č. 1 k osvedčeniu je aj parcela registra C KN č. XXXX/X, orná pôda o výmere 2735 m², nachádzajúca sa v katastrálnom území Y. V zmysle § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z. vzniklo k uvedenej parcele zo zákona predkupné právo štátu, a to dňom schválenia návrhu na vydanie osvedčenia o významnej investícii vládou. V čase povolenia vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností bolo preto potrebné na túto skutočnosť v zmysle § 31 ods. 1 katastrálneho zákona prihladiť, katastrálne konanie malo byť prerušené a účastníci konania mali byť vyzvaní, aby predložili listiny preukazujúce, že štát svoje predkupné právo nevyužil. Ak by túto skutočnosť nepreukázali, bol by to dôvod na zastavenie katastrálneho konania podľa § 31b ods. 1 písm. f/ katastrálneho zákona. Existencia predkupného práva štátu je takou právne významnou skutočnosťou, ktorá mala vplyv na katastrálne konanie o návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností a povinnosťou správneho orgánu prvého stupňa bolo naň prihladiť a v súčinnosti s účastníkmi konania preveriť, či štát svoje zákonné predkupné právo využil. Žalovaný v odôvodnení rozhodnutia poukázal tiež na to, že v prípade právneho úkonu, ktorým bolo porušené predkupné právo štátu podľa zákona č. 175/1999 Z. z., ide o absolútnu neplatnosť právneho úkonu podľa § 39 Občianskeho zákonníka.

7. Správny súd pri preskúmaní žalobou napadnutého rozhodnutia žalovaného vychádzal z toho, že dňa 02.07.2015 sa začalo katastrálne konanie, predmetom ktorého bol návrh žalobcu z 24.06.2015 ako kupujúceho, ktorý mal zastupovať aj predávajúcu, na povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností na základe kúpnej zmluvy z 15.06.2015 v znení dodatku č. 1 zo 17.07.2015, uzavretej medzi žalobcom ako kupujúcim a ďalšou účastníčkou 2/ ako predávajúcou, predmetom ktorej bol pozemok nachádzajúci sa v katastrálnom území Y., parc. č. XXXX/X.

8. V priebehu uvedeného katastrálneho konania bola správne mu orgánu prvého stupňa dňa 22.07.2015 doručená žiadosť Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky z 20.07.2015 o zápis predkupného práva štátu podľa § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z., prílohou ktorej bol zoznam pozemkov podľa katastrálnych území, na ktorých je potrebné zápis predkupného práva štátu vykonať a osvedčenie č. 20801/2015-1000-33509 z 13.07.2015 o tom, že stavba „Výbudovanie strategického parku“ je významnou investíciou a jej uskutočnenie je vo verejnom záujme. Z predmetnej žiadosti o zápis predkupného práva štátu a z pripojených listín vyplýva, že vláda Slovenskej republiky uznesením č. 401/2015 z 08.07.2015 schválila návrh na vydanie osvedčenia o významnej investícii. Prílohou č. 1 k tomuto osvedčeniu je zoznam pozemkov nachádzajúcich sa v katastrálnom území E., E., W., Y., medzi ktorými je uvedený aj pozemok registra C KN parc. č. XXXX/X, orná pôda o výmere 2735 m². Žiadosť Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky bola na správne mu orgáne prvého stupňa zaevidovaná pod sp. zn. Z 5113/2015.

9. Správny súd konštatoval, že s poukazom na § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z. vzniklo dňa 08.07.2015 predkupné právo štátu k pozemkom, na ktorých sa má realizovať významná investícia a ktoré boli identifikované v prílohe č. 1 k osvedčeniu z 13.07.2015, pričom je nesporné, že sa medzi nimi nachádza aj pozemok registra C KN parc. č. XXXX/X, nachádzajúci sa v katastrálnom území Y. Správny orgán prvého stupňa získal vedomosť o existencii tohto práva najneskôr dňa 22.07.2015. Dňa 24.07.2015 vydal správny orgán prvého stupňa rozhodnutie, ktorým povolil vklad vlastníckeho práva k dotknutému pozemku do katastra nehnuteľností v prospech žalobcu bez toho, aby sa zaoberal existenciou predkupného práva štátu, resp. z predloženého administratívneho spisu nevyplýva, či vôbec túto skutočnosť posudzoval.

10. S poukazom na § 31 ods. 1 katastrálneho zákona správny súd uviedol, že za skutkovú a právnu skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností treba považovať aj existenciu zákonného predkupného práva štátu podľa zákona č. 175/1999 Z. z. Preto podľa názoru správneho súdu pokiaľ sa správny orgán prvého stupňa s existenciou zákonného predkupného práva štátu k dotknutej nehnuteľnosti nezaoberal a nevysporiadal, resp. vysporiadanie sa s

touto skutočnosťou z predloženého administratívneho spisu a ani z rozhodnutia o povolení vkladu vlastníckeho práva nevyplýva, pochybil.

11. V tejto súvislosti správny súd uviedol, že na konanie o povolení vkladu vlastníckeho práva sa vzťahujú ustanovenia zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“), ktorý sa opiera o zásadu materiálnej pravdy. Jej uplatnenie predpokladá dôsledné zistenie podkladov pre rozhodnutie a je preto povinnosťou správneho orgánu zistiť všetky skutočnosti dôležité pre rozhodnutie, pričom táto povinnosť trvá až do vydania rozhodnutia. Správny súd bol toho názoru, že správny orgán prvého stupňa nedostatočne skúmal skutkové a právne skutočnosti existujúce v čase jeho rozhodovania o povolení vkladu vlastníckeho práva, medzi ktoré patrí aj existencia predkupného práva štátu a nevenoval dostatočnú pozornosť ani listinným dokladom, ktoré mu boli predložené a z ktorých existencia predkupného práva štátu jednoznačne vyplývala. Existencia predkupného práva štátu vzniknutého na základe zákona č. 175/1999 Z. z. nie je podľa správneho súdu samoúčelná a správny orgán sa pri rozhodovaní o vklade vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností nemôže správať tak, že toto právo neexistuje, resp. že neexistuje, pokiaľ nebolo zapísané do katastra nehnuteľností. Úlohou citovaného zákona je okrem iného upraviť zjednodušenie usporiadania vlastníckych vzťahov potrebných na prípravu stavieb, ktoré sú významnou investíciou a k čomu má podľa správneho súdu prispieť aj existencia predkupného práva štátu, ktoré vzniká na základe zákona dňom schválenia návrhu na vydanie osvedčenia o významnej investícii a zapisuje sa do katastra nehnuteľností, čím sa odlišuje od predkupného práva spoluvlastníkov a jeho trvanie je obmedzené zákonom. Už len skutočnosť, že trvanie tohto predkupného práva je ohraničené zákonom stanovenou lehotou, je podľa názoru správneho súdu dôvodom, aby sa správny orgán s existenciou predkupného práva štátu zaoberal (skúmal napr. trvanie tohto práva) a posudzoval ju ako skutkovú a právnu skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na povolenie vkladu vlastníckeho práva.

12. K otázke predkupného práva štátu správny súd poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžr/103/2012 z 09.04.2013 a uviedol, že z jeho záverov vyplýva, že správny orgán pri rozhodovaní o návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností je povinný prihliadať aj na existenciu predkupného práva štátu a toto právo posudzovať ako skutkovú a právnu skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na povolenie vkladu.

13. Správny súd s poukazom na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžr/15/2012 zdôraznil, že prevod vlastníckeho práva k nehnuteľnosti má 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. Z uvedeného vyplýva, že ani žalobca uzavretím kúpnej zmluvy z 15.06.2015, v znení dodatku č. 1 zo 17.07.2015, nenadobudol vlastnícke právo k dotknutej nehnuteľnosti a správny orgán, ktorý konal o návrhu na vklad vlastníckeho práva mal s poukazom na § 31 ods. 1 katastrálneho zákona prihliadať na všetky skutočnosti, ktoré existovali v čase jeho rozhodovania a mohli by mať vplyv na povolenie vkladu, čo znamená, že mal prihliadať aj na existenciu zákonného predkupného práva štátu.

14. Vzhľadom k uvedenému bol podľa názoru správneho súdu dôvodne podaný protest prokurátora č. Pd 190/15/4403-2 z 12.10.2015 proti rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa o povolení vkladu vlastníckeho práva z 24.07.2015, pričom jedným z dôvodov tohto protestu bolo, že správny orgán prvého stupňa presne a úplne nezistil skutočný stav vecí vo vzťahu k existencii predkupného práva štátu. Správny orgán prvého stupňa preto podľa názoru správneho súdu postupoval správne, keď na základe dôvodne podaného protestu prokurátora rozhodnutím z 02.11.2015 zrušil svoje rozhodnutie o povolení vkladu vlastníckeho práva z 24.07.2015 a správne postupoval aj žalovaný, keď zamietol odvolanie žalobcu a rozhodnutie z 02.11.2015 o vyhovení protestu prokurátora potvrdil ako vecne správne.

15. V odôvodnení rozsudku správny súd poukázal aj na to, že nemohlo byť úlohou súdu v tomto preskúmvacom konaní na základe správnej žaloby podanej žalobcom riešiť otázku zákonnosti pôvodného, protestom napadnutého rozhodnutia ani z hľadiska námietok žalobcu v podanej žalobe.

16. Správny súd dodal, že posudzovanie otázky platnosti, resp. neplatnosti kúpnej zmluvy bolo v konaní o rozhodovaní o proteste prokurátora predčasné, nakoľko zrušením rozhodnutia z 24.07.2015 o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností sa katastrálne konanie dostalo do štádia, že správny orgán prvého stupňa musí opätovne rozhodnúť v konaní o návrhu z 24.06.2015 na povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností. V tomto konaní bude priestor, aby správny orgán prvého stupňa opätovne preskúmal zmluvu z hľadiska kritérií uvádzaných v § 31 ods. 1 katastrálneho zákona s prihliadnutím na existenciu skutkových a právnych skutočností, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu. Rovnako sa správny orgán prvého stupňa musí zaoberať tým, či išlo o poľnohospodársky pozemok v čase uzavretia zmluvy a v čase rozhodovania správneho orgánu o návrhu na vklad práva do katastra nehnuteľností a v kladnom prípade, či bol dodržaný postup pri nadobudnutí vlastníctva a prevode poľnohospodárskeho pozemku v súlade so zákonom č. 140/2014 Z. z. a či sa na pozemok, ktorý bol predmetom prevodu na základe kúpnej zmluvy z 15.06.2015 v znení dodatku č. 1 zo 17.07.2015 vzťahuje režim upravený v tomto zákone. Z uvedených dôvodov správny súd neposudzoval otázku platnosti, resp. neplatnosti kúpnej zmluvy z 15.06.2015 v znení dodatku č. 1 zo 17.07.2015, nakoľko vysporiadanie sa s touto otázkou, resp. so zákonom stanovenými kritériami, na základe ktorých sa zmluva posudzuje, prioritne patrí do kompetencie správneho orgánu, ktorý je povinný zmluvu preskúmať, a to v konaní o návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností a nie v konaní o proteste prokurátora.

17. K námietke žalobcu, že v čase uzavretia kúpnej zmluvy dňa 15.06.2015 neexistovalo predkupné právo štátu k predmetnej nehnuteľnosti a toto vzniklo až dňa 08.07.2015, správny súd uviedol, že správny orgán prvého stupňa je povinný vychádzať zo stavu v čase svojho rozhodovania (v predmetnej veci dňa 24.07.2015) a v tomto čase už nepochybne predkupné právo štátu existovalo a správny orgán o jeho existencii preukázateľne mal vedomosť od 22.07.2015.

18. V závere správny súd uviedol, že z administratívneho spisu je zrejmé, že správny orgán prvého stupňa po tom ako nadobudlo právoplatnosť jeho rozhodnutie UP 12/2015-10 z 02.11.2015 pokračoval v katastrálnom konaní o návrhu z 24.06.2015 na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností na základe kúpnej zmluvy z 15.06.2015 v znení dodatku č. 1 zo 17.07.2015 vedenom pod sp zn. V 5230/2015 a dňa 18.03.2016 vydal rozhodnutie č. V 5230/2015-24, ktorým katastrálne konanie zastavil podľa § 31b ods. 1 písm. f/ katastrálneho zákona. Rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňa 15.04.2016. Z uvedeného vyplýva, že katastrálne konanie o návrhu z 24.06.2015 na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností na základe kúpnej zmluvy z 15.06.2015 v znení dodatku č. 1 zo 17.07.2015 bolo právoplatne skončené zastavením konania. Na túto skutočnosť však správny súd v súdnom konaní nemohol prihliadať a ani posudzovať zákonnosť, resp. prípadnú nezákonnosť rozhodnutia o zastavení konania, nakoľko s poukazom na § 134 ods. 1 SSP bol viazaný rozsahom a dôvodmi podanej žaloby, pričom sa nejedná o niektorý z prípadov uvedených v § 134 ods. 2 SSP a s poukazom na § 135 ods. 1 SSP bol pre rozhodnutie správneho súdu v predmetnej veci rozhodujúci stav v čase právoplatnosti žalobou napadnutého rozhodnutia žalovaného z 13.01.2016, nakoľko sa nejedná ani o jeden z prípadov uvedených v § 135 ods. 2 SSP, teda nejde o konanie podľa § 6 ods. 2 písm. d/ až f/ a i/ až k/ SSP a správny súd nerozhodoval ani podľa § 192 SSP.

19. Na základe uvedeného správny súd dospel k záveru, že žaloba žalobcu nie je dôvodná, a preto ju podľa § 190 SSP zamietol.

20. Žalovanému, ktorý mal v konaní plný úspech správny súd nepriznal náhradu trov konania, a to s poukazom na § 168 SSP, nakoľko zo súdneho spisu nevyplývalo, že by žalovanému v súvislosti s týmto konaním trovy konania vznikli s tým, že žalovaný správny orgán v zásade nemá právo na náhradu trov konania a táto mu môže byť priznaná len vo výnimočných prípadoch, pričom takúto situáciu správny súd v predmetnej veci nevzhladol. Náhradu trov konania správny súd nepriznal ani ďalšiemu účastníkovi konania Krajskej prokuratúre Nitra, nakoľko jej v súvislosti s konaním nevznikli žiadne preukázateľné trovy. Taktiež správny súd nepriznal náhradu trov konania ani ďalšej účastníčke konania F. Y., a to s poukazom na § 169 SSP a s odôvodnením, že správny súd ju uznesením č. k. 11S/19/2016-60 z

20.12.2016 pribral do konania, ale neuložil jej žiadnu povinnosť, s plnením ktorej by jej vznikli trovy konania. Podľa správneho súdu za uloženie povinnosti nemožno považovať výzvu správneho súdu z 23.02.2017, zaslanú právnenému zástupcovi ďalšej účastníčky, aby sa k podanej žalobe vyjadrila s poučením, že ak tak neurobí, správny súd môže vo veci konať ďalej (§ 105 ods. 2 SSP).

II.

Kasačná sťažnosť

21. Proti rozsudku správneho súdu podal žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) v zákonom stanovenej lehote kasačnú sťažnosť prostredníctvom právneho zástupcu z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP, navrhujúc, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd napadnutý rozsudok správneho súdu zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného, ako aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa zruší a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie. Sťažovateľ zároveň žiadal priznať mu nárok na náhradu trov konania.

22. V kasačnej sťažnosti sťažovateľ namietal nepreskúmateľnosť rozsudku správneho súdu, keď podľa jeho názoru zo strany správneho súdu nedošlo k subsumpcii skutkového stavu pod relevantné právne normy.

23. 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; Tatishvili v. Rusko z 22.02.2007).

24. 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. skutočnosťou, na ktorú je katastrálny orgán v zmysle § 31 ods. 1 katastrálneho zákona 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.

25. 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 katastrálneho zákona, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu. Sťažovateľ má za to, že predkupné právo je inštitútom súkromného práva a prostredníctvom neho môže dôjsť k usporiadaniu vlastníckych práv k pozemkom v súvislosti s významnou investíciou, avšak toto právo nemožno vynucovať prostredníctvom orgánov rozhodujúcich o vklade. Preto bolo podľa sťažovateľa potrebné v konaní zodpovedať, aké nároky vyplývajú z porušenia predkupného práva štátu a či vôbec je následkom jeho porušenia absolútna alebo relatívna neplatnosť právneho úkonu. Sťažovateľ dodal, že k dosiahnutiu usporiadania vlastníckych práv k pozemkom v súvislosti so strategickou investíciou má štát k dispozícii inštitút vyvlastnenia, a to bez ohľadu na aktuálneho vlastníka, keď vyvlastňovacia náhrada sa v prípade občianskoprávneho sporu uloží do úschovy súdu a bude vyplatená v závislosti od jeho výsledku (§ 6 ods. 6 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). Predkupné právo štátu má navyše podľa sťažovateľa rovnaký obsah ako predkupné právo spoluvlastníka veci.

26. 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 katastrálneho zákona nemožno podľa sťažovateľa interpretovať tak, že správny orgán je povinný posudzovať platnosť právneho úkonu podľa práva účinného v čase rozhodovania o návrhu na vklad.

27. 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.

28. Sťažovateľ ďalej namietal, že rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 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 katastrálneho zákona a jeho rozhodnutie podľa sťažovateľa neobsahuje žiadny právny názor, ktorý by spadal aj na prejednávajúcu vec.

29. 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 (taktiež 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.

30. 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, nakoľko takýto postup prejudikuje 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 katastrálneho zákona, čo sa podľa sťažovateľa aj stalo, keď katastrálne orgány nekriticky prevzali argumentáciu z protestu prokurátora.

III.

Vyjadrenia ku kasačnej sťažnosti

31. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky 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 prihliadnuť.

32. 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 súd prihliada z úradnej povinnosti.

33. Žalovaný sa nestotožnil ani s názorom sťažovateľa, že predkupné právo štátu má taký istý obsah ako predkupné právo spoluvlastníka veci. V tejto súvislosti uviedol, že síce obe predkupné práva vznikajú zo zákona, platná právna úprava spája s porušením zákonného predkupného práva spoluvlastníka podľa § 140 Občianskeho zákonníka, na rozdiel od zákonného predkupného práva štátu, relatívnu neplatnosť.

34. Žalovaný tiež 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., Mlynské Nivy 44/A, Bratislava, a teda sťažovateľ ani ďalšia účastníčka T. Y. už vlastníkmi dotknutej nehnuteľnosti nie sú. Zmenil sa tiež druh pozemku z ornej pôdy na ostatné plochy. Vzhľadom na tieto právne zmeny (s poukazom na § 34 ods. 2 katastrálneho zákona v spojení s § 228 Civilného sporového poriadku) nemožno podľa žalovaného vykonať spätný zápis vlastníckeho práva v prospech ďalšej účastníčky T. Y. ako pôvodnej predávajúcej v konaní V 5230/2015.

35. Krajská prokuratúra Nitra (ďalej aj „ďalší účastník 1/“) 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.

36. Ďalší účastník 1/ sa stotožnil s právnym názorom správneho súdu, že okresný úrad pri rozhodovaní o návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností je povinný prihliadať na existenciu predkupného práva štátu a toto právo posudzovať ako skutkovú a právnu skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na povolenie vkladu. Z § 31 ods. 1 katastrálneho zákona je podľa ďalšieho účastníka 1/ zrejmé, že skutočnosti uvedené v tomto ustanovení skúma katastrálny úrad pri rozhodovaní o vklade, teda skúma všetky skutočnosti, ktoré nastanú do rozhodnutia o vklade, vrátane vzniku predkupného práva štátu. Podľa ďalšieho účastníka 1/ nie je prípustné, aby katastrálny úrad rozhodol o vklade vlastníckeho práva na základe zmluvy, ktorá v čase rozhodovania nerešpektovala zákonné predkupné právo štátu a teda bola v rozpore so zákonom.

37. K námietke sťažovateľa, že v konaní došlo k porušeniu zásady rovnosti ďalší účastník 1/ uviedol, že táto je účelová a ničím nepodložená.

38. T. Y. (ďalej aj „ďalšia účastníčka 2/“) vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhla, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol a priznal jej nárok na náhradu trov konania.

39. K námietke sťažovateľa o nepreskúmateľnosti rozsudku správneho súdu ďalšia účastníčka 2/ uviedla, že v zmysle ustálenej judikatúry súd nemá povinnosť v rozsudku odpovedať na všetky tvrdenia účastníka konania, ale len na podstatné a právne významné okolnosti.

40. Argumentácia sťažovateľa, že v čase uzavretia kúpnej zmluvy predkupné právo štátu neexistovalo je podľa ďalšej účastníčky 2/ nedôvodná. Sťažovateľ podľa nej účelovo neuvádza, že dňa 17.07.2015 došlo k podpísaniu dodatku č. 1 ku kúpnej zmluve. Až podpísaním dodatku sa podľa ďalšej účastníčky 2/ kúpna zmluva stala vkladu schopnou listinou. A teda keď predkupné právo štátu vzniklo dňa 08.07.2015, teda skôr ako bol podpísaný dodatok ku kúpnej zmluve, bolo podľa ďalšej účastníčky 2/ nevyhnutné na túto okolnosť prihliadať aj počas vkladového konania.

41. Ďalšia účastníčka 2/ poukázala aj na to, že správny orgán prvého stupňa a ani žalovaný vo svojich rozhodnutiach nevyslovili, že vznik zákonného predkupného práva štátu má automaticky znamenať absolútnu neplatnosť právneho úkonu, ale len uviedli, že je to okolnosť, ktorú mal katastrálny úrad pri rozhodovaní o návrhu na vklad preskúmať, a to zistením, či štát toto predkupné právo nevyužil resp. neuplatnil. K vyhovaniu protestu prokurátora teda nedošlo z dôvodu, že kúpna zmluva je neplatná, ale z dôvodu, že neboli splnené predpoklady na povolenie vkladu v zmysle § 31 katastrálneho zákona s tým, že katastrálny orgán prihliada ku skutočnostiam uvedeným v § 31 ods. 1 katastrálneho zákona ku dňu rozhodnutia, teda musí prihliadať aj na skutkové a právne skutočnosti, ktoré nastali po podpise kúpnej zmluvy o mohli mať vplyv na povolenie vkladu.

42. Keďže katastrálny úrad nepostupoval podľa § 31 katastrálneho zákona bol vydaným rozhodnutím o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností porušený zákon, a preto rozhodnutie o

vyhovení protestu prokurátora je podľa ďalšej účastníčky 2/ zákonné a dôvodné.

43. Podľa ďalšej účastníčky 2/ sa žalobca navyše domáha preskúmania zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, ktoré má procesnoprávny charakter.

IV.

Právna úprava a právne názory kasačného súdu

44. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „kasačný súd“) ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti (453 ods. 1 a 2 SSP) a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť. Kasačný súd rozhodol o kasačnej sťažnosti bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP). Miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku bol zverejnený na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v lehote najmenej piatich dní pred jeho vyhlásením (§ 137 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

45. Predmetom kasačného konania bol rozsudok správneho súdu, ktorým podľa § 190 SSP ako nedôvodnú zamietol žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia č. UPo 11/2015-4/To OU-NR-OOP-2016/003445-4 k: Pd 190/15/4403-3 V 5230/2015 z 13.01.2016, ktorým žalovaný zamietol odvolanie sťažovateľa a potvrdil rozhodnutie Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor č. UP 12/2015-10 z 02.11.2015 o vyhovení protestu prokurátora Okresnej prokuratúry Nitra č. Pd 190/15/4403-3 z 12.10.2015, podanému proti rozhodnutiu Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor č. V 5230/15 z 24.07.2015 o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností v prospech sťažovateľa na základe kúpnej zmluvy č. 2015/6/A5 z 15.06.2015, v znení dodatku č. 1 zo 17.07.2015.

46. Kasačný súd z administratívneho spisu zistil, že dňa 02.07.2015 bol na Okresnom úrade Nitra, katastrálny odbor podaný návrh ďalšej účastníčky 2/ a sťažovateľa z 24.06.2015 na povolenie vkladu a zápis vlastníckeho práva k pozemku registra C KN, nachádzajúcemu sa v katastrálnom území Y, s parcelným číslom XXXX/X, orná pôda o výmere 2735 m² (ďalej aj „pozemok“), do katastra nehnuteľností v prospech sťažovateľa, na základe kúpnej zmluvy č. 2015/6/A5, uzavretej dňa 15.06.2015 medzi ďalšou účastníčkou 2/ ako predávajúcou a sťažovateľom ako kupujúcim, v znení dodatku č. 1 zo 17.07.2015. Konanie bolo vedené pod sp. zn. V 5230/15.

47. V konaní nebolo sporné, že vláda Slovenskej republiky uznesením č. 401/2015 z 08.07.2015 schválila návrh na vydanie osvedčenia o významnej investícii. Prílohou č. 1 k tomuto osvedčeniu je zoznam pozemkov nachádzajúcich sa v katastrálnom území E., E., W., Y, vrátane pozemku registra C KN, nachádzajúceho sa v katastrálnom území Y, s parcelným číslom XXXX/X, orná pôda o výmere 2735 m². Okresnému úradu Nitra bola dňa 22.07.2015 doručená žiadosť Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky 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 č. 20801/2015-1000-33509 z 13.07.2015 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.

48. Dňa 24.07.2015 vydal Okresný úrad Nitra, katastrálny odbor rozhodnutie č. V 5230/15, ktorým povolil vklad vlastníckeho práva k dotknutému pozemku do katastra nehnuteľností v prospech sťažovateľa na základe uvedenej kúpnej zmluvy č. 2015/6/A5 z 15.06.2015 v znení dodatku č. 1 zo 17.07.2015. Rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňa 24.07.2015.

49. Proti uvedenému rozhodnutiu o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností podala prokurátorka Okresnej prokuratúry Nitra na Okresnom úrade Nitra, katastrálny odbor dňa 14.10.2015 protest č. Pd 190/15/4403-3 z 12.10.2015 z dôvodu, že k prevodu vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku nebolo doložené osvedčenie vydané okresným úradom podľa § 6 ods. 4 zákona č. 140/2014 Z. z. a okresný úrad v konaní o povolení vkladu nepostupoval v súlade s § 31 ods. 1 katastrálneho zákona,

keď nepreskúmal zmluvu z hľadiska jej súladu so zákonom č. 140/2014 Z. z. a tiež z dôvodu, že okresný úrad neprihliadol na existenciu zákonného predkupného práva štátu, ktorá skutočnosť má vplyv na povolenie vkladu podľa § 31 ods. 1 katastrálneho zákona. Konanie o proteste prokurátora bolo vedené pod sp. zn. UP 12/2015.

50. Okresný úrad Nitra, katastrálny odbor, konajúc podľa § 69 správneho poriadku, vydal dňa 02.11.2015 rozhodnutie č. UP 12/2015-10, ktorým protestu prokurátora č. Pd 190/15/4403-3 z 12.10.2015 vyhovel a napadnuté rozhodnutie Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor č. V 5230/15 z 24.07.2015 o povolení vkladu vlastníckeho práva k dotknutému pozemku do katastra nehnuteľností na základe kúpnej zmluvy č. 2015/6/A5 z 15.06.2015 v znení dodatku č. 1 zo 17.07.2015 v prospech sťažovateľa zrušil. Proti tomuto rozhodnutiu podal odvolanie sťažovateľ.

51. Žalovaný rozhodnutím č. UPo 11/2015-4/To OU-NR-OOP-2016/003445-4 k: Pd 190/15/4403-3 V 5230/2015 z 13.01.2016 zamietol odvolanie sťažovateľa a rozhodnutie Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor č. UP 12/2015-10 z 02.11.2015 potvrdil. V odôvodnení rozhodnutia žalovaný okrem iného uviedol, že existencia predkupného práva štátu je takou právne významnou skutočnosťou, ktorá mala vplyv na konanie o návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností a povinnosťou správneho orgánu prvého stupňa bolo naň prihliadnuť a v súčinnosti s účastníkmi konania preveriť, či štát svoje zákonné predkupné právo nevyužil. Ak by túto skutočnosť účastníci vkladového konania nepreukázali, bol by to dôvod na zastavenie konania podľa § 31b ods. 1 písm. f/ katastrálneho zákona. Žalovaný v odôvodnení rozhodnutia poukázal tiež na to, že v prípade právneho úkonu, ktorým bolo porušené predkupné právo štátu podľa zákona č. 175/1999 Z. z., ide o absolútnu neplatnosť právneho úkonu podľa § 39 Občianskeho zákonníka.

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

53. 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 preskúmavacie 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 preskúmaní konaní, v rámci ktorého nie je oprávnený riešiť otázku zákonnosti rozhodnutia napadnutého protestom prokurátora z hľadiska jeho obsahu.

54. Inštitút protestu prokurátora ako osobitný prostriedok slúži predovšetkým na nápravu nezákonných rozhodnutí, teda na odstraňovanie nesúladu medzi ustanoveniami zákona a určitým rozhodnutím. V konaní o proteste prokurátora sa nerozhoduje o právach, zákonom chránených záujmov 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.

55. Kasačný súd mal z administratívneho spisu za preukázané, že prokurátorka Okresnej prokuratúry Nitra ako subjekt oprávnený na podanie protestu prokurátora podľa § 22 ods. 1 písm. c/ zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej len „zákon o prokuratúre“), podala protest č. Pd 190/15/4403-3 z 12.10.2015 proti rozhodnutiu Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor č. V 5230/15 z 24.07.2015 orgánu verejnej správy, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal (§ 27 ods. 1 v spojení s § 26 ods. 1 zákona o prokuratúre) dňa 14.10.2015, teda v zákonom stanovenej lehote do troch rokov od vydania rozhodnutia Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor č. V 5230/15 z 24.07.2015, proti ktorému nebolo možné podať riadny opravný prostriedok (§ 27 ods. 1 písm. e/ zákona o prokuratúre).

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

57. Podľa § 1 ods. 1 katastrálneho zákona kataster nehnuteľností (ďalej len „kataster“) je geometrické určenie, súpis a popis nehnuteľností. Súčasťou katastra sú údaje o právach k týmto nehnuteľnostiam, a to o vlastníckom práve, záložnom práve, vecnom bremene, o predkupnom práve, ak má mať účinky vecného práva, ako aj o právach vyplývajúcich zo správy majetku štátu, zo správy majetku obcí, zo správy majetku vyšších územných celkov, o nájomných právach k pozemkom, ak nájomné práva trvajú alebo majú trvať najmenej päť rokov (ďalej len „právo k nehnuteľnosti“).

58. Podľa § 28 ods. 1 katastrálneho zákona práva k nehnuteľnostiam zo zmlúv uvedené v § 1 ods. 1 sa zapisujú do katastra vkladom, ak tento zákon neustanovuje inak.

59. 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 katastrálneho zákona 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 katastrálneho zákona).

60. Predpokladom povolenia vkladu vlastníckeho práva k pozemku do katastra nehnuteľností na základe zmluvy v predmetnom prípade bolo splnenie podmienok ustanovených v § 31 ods. 1 katastrálneho zákona.

61. V zmysle § 31 ods. 1 katastrálneho zákona okresný úrad preskúma zmluvu z hľadiska, či obsahuje podstatné náležitosti príslušného zmluvného typu, 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, zákon neobchádza alebo sa neprieči dobrým mravom. Pri rozhodovaní o návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností prihliada okresný úrad aj na skutkové a právne skutočnosti, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu.

62. 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).

63. 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.

64. 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.

65. V prejednávanej veci je sporným, či predkupné právo štátu podľa § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z., ktoré vzniklo po uzavretí kúpnej zmluvy, je skutočnosťou, ktorá mohla mať vplyv na povolanie vkladu.

66. 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.

67. 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 priechodným 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, ktorý zamýšľané veľké investície umiestňujú v iných krajinách.“

68. 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 zapisuje do katastra nehnuteľností na návrh príslušného ministerstva. Predkupné právo štátu nie je iným právom k pozemkom a stavbám.

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

70. V dôvodovej správe k zákonu č. 154/2015 Z. z. sa uvádza, že predkupné právo štátu podľa § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z. sa do katastra nehnuteľností zapisuje formou záznamu.

71. 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.

72. 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.

73. 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.

74. Teleologický výklad (e ratione legis) je výklad účelový, ktorý má zabezpečiť nájdanie účelu a zmyslu právnej normy. Teleologický výklad 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, všima 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.

75. 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.

76. 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.

77. 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 katastrálneho zákona. 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.

78. Na základe uvedeného dospel kasačný súd k záveru, že dôvody uvedené v proteste prokurátora v tomto prípade nevybočujú z rámca zákona, a preto nepochybil žalovaný správny orgán, ak podanému protestu prokurátora vyhovel.

79. 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.

80. 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.

81. 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, nakoľko 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).

82. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011, § 139 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

Poučenie:

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