

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 6Sžrk/7/2018  
Identifikačné číslo spisu: 6017200618  
Dátum vydania rozhodnutia: 20.03.2019  
Meno a priezvisko: Mgr. Viliam Pohančenič  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:6017200618.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne (sťažovateľky): S. Y., nar. XX.XX.XXXX, B. XX, XXX XX R., zastúpená: JUDr. Jana Dráčová, advokátka, Čajakova 7, 811 05 Bratislava, proti žalovanému: Okresný úrad Zvolen, katastrálny odbor, Študentská 12, 960 01 Zvolen, za účasti: Mesto Sliač, Letecká 1, 962 31 Sliač, o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného č. Z 2070/2017 zo dňa 21.08.2017, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/135/2017-32 zo dňa 14.11.2017, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/135/2017-32 zo dňa 14.11.2017 zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie.

### Odôvodnenie

#### I.

Konanie pred správnym súdom

1. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej aj len ako „krajský súd“ alebo „správny súd“) uznesením odmietol žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „SSP“) o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia žalovaného č. Z 2070/2017 zo dňa 21.08.2017 ako neprípustnú z dôvodu, že zápis vecných práv k nehnuteľnostiam záznamom, realizovaným na základe zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej aj len ako „zákon č. 162/1995 Z. z.“ alebo „katastrálny zákon“) nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v rámci všeobecnej správnej žaloby podľa § 6 ods. 2 písm. a) a § 177 a nasl. SSP.

2. Správny súd v odôvodnení uznesenia poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/184/2015 zo dňa 13.09.2016, v ktorom bol vyjadrený záver, že zápis do katastra nehnuteľností záznamom nemožno preskúmať ako rozhodnutie podľa druhej hlavy piatej časti zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj len „OSP“). Zároveň uviedol, že záznam môže byť preskúmaný v rámci žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy. V tomto rozhodnutí odkázal aj na rozhodnutie R 96/1994, v ktorom bolo vyslovené, že vykonaním zápisu vlastníckeho alebo

iného vecného práva záznamom do katastra nehnuteľností nevznikajú, nemenia sa, ani nezrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb. Vykonanie zápisu záznamom do katastra preto nie je rozhodnutím správneho orgánu, a preto zápis údajov formou záznamu do katastra nemôže byť predmetom súdneho prieskumu v konaní podľa druhej hlavy piatej časti OSP. Z ďalšieho rozhodnutia pod sp. zn. 3Sžo/9/2011 zo dňa 05.04.2011 vyplýva, že zápis práv k nehnuteľnostiam do katastra záznamom nie je rozhodnutím správy katastra s konštitutívnymi účinkami, ale iba úkonom správy katastra s deklaratórnymi účinkami, preto nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu zákonnosti vo forme rozhodnutia, ale vo forme nezákonného zásahu. Podľa rozhodnutia sp. zn. 9Sžr/35/2013 zápis práva k nehnuteľnostiam nie je rozhodnutím, a preto nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v rámci druhej hlavy piatej časti OSP.

3. Krajský súd konštatoval, že žalobkyňa označila správnu žalobu ako všeobecnú správnu žalobu proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy. Súd preto pristupoval k podaniu žalobkyne ako ku všeobecnej správnej žalobe, ktorou sa domáha preskúmania zákonnosti opatrenia - záznamu žalovaného, ktorým došlo k zápisu vecného práva v katastri nehnuteľností. Takýto postup zvolil z dôvodu, že pre správne súdnictvo je charakteristická dispozičná zásada. Správny súd je preto viazaný rozsahom a kvalifikáciou prostriedku súdnej ochrany, ktorý je uvedený v žalobe a nemôže vec preskúmať iným postupom podľa prípadného prislúchajúceho ustanovenia, keď sa žalobca v rámci uplatnenia dispozičnej zásady domáha určitého súdneho prieskumu, ktorý v správnej žalobe výslovne uvedie.

4. S poukazom na § 4, § 34 ods. 1 a 3, § 35, § 36 katastrálneho zákona uviedol, že vykonaním zápisu vlastníckeho alebo iného vecného práva k nehnuteľnostiam formou záznamu nevznikajú, nemenia sa a ani sa nezrušujú oprávnenia alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb, nejde teda o rozhodnutie alebo o opatrenie orgánu verejnej správy, ktorým by mohla byť nejaká fyzická alebo právnická osoba dotknutá na jej subjektívnych právach. Pri zápise vecných práv záznamom sa okresný úrad zaoberá len formálnou stránkou predloženého návrhu na zápis, pretože vecné právo vzniká na základe inej právnej skutočnosti, nezávislej od úkonu okresného úradu - zápisu záznamom. Takémuto záveru nasvedčuje aj samotný obsah správnej žaloby, ktorým žalobkyňa rozporuje okamih vzniku vecného práva - vecného bremena, ku ktorému došlo zo zákona, za účelom majetkovoprávneho usporiadania pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu do vlastníctva obcí a vyšších územných celkov a nedošlo k nemu úkonom žalovaného, ktorý mal len deklaratórne a nie konštitutívne účinky.

5. Správny súd poukázal na to, že správna žaloba žalobkyne je v istom zmysle zmätočná, keď žalobkyňa uvádza, že podáva správnu žalobu proti rozhodnutiu, resp. opatreniu orgánu verejnej správy č. Z 2070/2017 zo dňa 21.08.2017. Zároveň v texte žaloby uvádza, že oznámenie zo dňa 21.08.2017, ktorým jej bol oznámený zápis, považuje za opatrenie orgánu verejnej správy a oproti tomu sa v petite správnej žaloby domáha zrušenia zápisu záznamom č. Z 2070/2017 zo dňa 21.08.2017.

6. Žalobkyňa doplnila správnu žalobu podaním zo dňa 20.10.2017 doručeným správne súdu dňa 24.10.2017, v ktorom oznámila ďalších účastníkov konania. Správny súd tieto osoby nepovažoval za účastníkov konania o zápise vecného bremena k pozemku žalobkyne formou záznamu. Uvedené osoby sú oprávnené sami si zvoliť a podať prípadné prostriedky právnej obrany vo vzťahu k záznamom, ktoré sa dotýkali ich nehnuteľností.

7. Keďže krajský súd dospel k záveru o neprípustnosti súdneho prieskumu, nebolo podľa jeho názoru potrebné rozhodnúť ani o žalobkyňou navrhovanom možnom prerušení konania z dôvodu vyvolania konania o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.

8. O náhrade trov konania súd rozhodol podľa § 170 písm. a) SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

## II.

### Kasačná sťažnosť, vyjadrenia

9. Proti uzneseniu krajského súdu podala žalobkyňa (ďalej aj len ako „sťažovateľka“) v zákonom ustanovenej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. j) SSP, v ktorej navrhla, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky zrušil napadnuté uznesenie krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

10. Sťažovateľka namietala, že súd nesprávne vyhodnotil neprípustnosť žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP. Podľa všetkých zákonných podmienok bol napadnutý správny akt vydaný v administratívnom konaní orgánom verejnej správy a narušil jej základné ľudské právo vlastníť majetok a je potrebné považovať ho v zmysle ustanovení SSP za opatrenie, preto je pri splnení ďalších podmienok proti nemu prípustná správna žaloba.

11. Sťažovateľka bola názoru, že pre konanie podľa SSP nie je judikatúra, na ktorú odkazoval krajský súd, smerodajná a z hľadiska novej právnej úpravy je prekonaná novým poňatím všeobecnej správnej žaloby. Vo všetkých prípadoch išlo o posudzovanie podľa predchádzajúcej právnej úpravy, ktorá neumožňovala napadnúť zápis záznamom v katastri nehnuteľností ako opatrenie v zmysle návrhu na jeho zrušenie na rozdiel od novej právnej úpravy v SSP.

12. Sťažovateľka odôvodňovala nezákonnosť zápisu vecného bremena hlavne tým, že zákonné vecné bremeno nevzniklo, pretože obec mala na nadobudnutie práva preukázať aj nadobudnutie majetku, ktorý na ňu prešiel, čo neurobila.

13. V kasačnej sťažnosti reagovala na údajnú zmätočnosť a neurčitý rozsah, pričom uviedla, že právne posúdenie smerovalo k zápisu záznamom ako opatreniu orgánu verejnej správy. Poukázala na možnosť správneho súdu vytýčiť pojednávanie podľa § 107 ods. 1 písm. d) SSP a na zásadu, že podanie sa posudzuje podľa obsahu.

14. V otázke doplnenia účastníkov konania vychádzala z gramatického výkladu SSP a ďalších účastníkov konania označila pre prípad, že by sa správny súd priklonil k záveru, že ide o jedno administratívne konanie.

15. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

16. Ďalší účastník konania sa so závermi správneho súdu stotožnil pokiaľ ide o otázku neprípustnosti súdneho prieskumu. Navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť postupom podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

## III.

### Konanie na kasačnom súde

17. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (ďalej aj len „kasačný súd“) (§ 438 ods. 2 SSP) po zistení, že kasačnú sťažnosť podal včas účastník konania zastúpený v súlade s § 449 ods. 1 SSP, bez nariadenia pojednávania podľa § 445 SSP preskúmal vec a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

18. Z obsahu administratívneho spisu vyplýva, že dňa 22.08.2017 bol sťažovateľke doručený list sp. zn. Z 2070/2017 s označením „Oznámenie“ zo dňa 21.08.2017, ktorým Okresný úrad Zvolen, katastrálny odbor sťažovateľke oznámil, že k jej pozemku parcely registra C č. XXX/XX, ostatné plochy o výmere 610 m<sup>2</sup>, list vlastníctva č. XXXX, v katastrálnom území K., bol vykonaný zápis vecného bremena záznamom spočívajúceho v práve držby a užívania na základe žiadosti navrhovateľa mesta Sliac zo dňa 28.07.2017 v súlade s geometrickým plánom 31644341-165/2017, a to v zmysle zákona č. 66/2009 Z.

z. o niektorých opatreniach pri majetkovoprávnom usporiadaní pozemkov pod stavbami, ktoré prešli z vlastníctva štátu na obce a vyššie územné celky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 66/2009 Z. z.“) a katastrálneho zákona.

19. Sťažovateľka sa obrátila na Krajský súd v Banskej Bystrici so všeobecnou správnu žalobou formulovanou nasledovne: „všeobecná správna žaloba proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy č. Z 2070/2017 zo dňa 21.08.2017“. Sťažovateľka označila zápis záznamom ako i samotný list, ktorým bol tento zápis oznámený, za opatrenie orgánu verejnej správy a v prípade, ak by ho správny súd posúdil ako rozhodnutie orgánu verejnej správy, žiadala, aby sa opatrenie v ďalších žalobných bodoch posudzovalo ako rozhodnutie. V žalobnom návrhu navrhla zrušiť zápis záznamom vykonaný dňa 21.08.2017. Žaloba bola súdu doručená 18.10.2017.

20. Správny súd všeobecnú správnu žalobu sťažovateľky odmietol z dôvodu, že zápis vecných práv do katastra nehnuteľností záznamom nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v rámci všeobecnej správnej žaloby proti opatreniu orgánu verejnej správy.

21. Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

22. Podľa § 2 ods. 2 SSP každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

23. Podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP opatrením orgánu verejnej správy je správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

24. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúvajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

25. Podľa § 4 ods. 1 katastrálneho zákona práva k nehnuteľnostiam sa do katastra zapisujú vkladom práva k nehnuteľnostiam do katastra (ďalej len "vklad"), záznamom práv k nehnuteľnostiam do katastra (ďalej len "záznam") a poznámkou o právach k nehnuteľnostiam v katastri (ďalej len "poznámka").

26. Podľa § 4 ods. 2 katastrálneho zákona zápisom práv k nehnuteľnostiam sa rozumie vklad, záznam a poznámka.

27. Podľa § 4 ods. 3 katastrálneho zákona zápisy práv k nehnuteľnostiam majú právotvorné, evidenčné alebo predbežné účinky podľa tohto zákona.

28. Podľa § 5 ods. 2 katastrálneho zákona záznam je úkon okresného úradu plniaci evidenčné funkcie, ktoré nemajú vplyv na vznik, zmenu ani na zánik práv k nehnuteľnostiam.

29. Podľa § 34 ods. 1 katastrálneho zákona práva k nehnuteľnostiam uvedené v § 1 ods. 1, ktoré vznikli, zmenili sa alebo zanikli zo zákona, rozhodnutím štátneho orgánu, príklepom licitátora na verejnej dražbe, vydržaním, prírastkom a spracovaním, práva k nehnuteľnostiam osvedčené notárom, ako aj práva k nehnuteľnostiam vyplývajúce z nájomných zmlúv, zo zmlúv o prevode správy majetku štátu alebo z iných skutočností svedčiacich o zverení správy majetku obce alebo správy majetku vyššieho územného celku sa do katastra zapisujú záznamom, a to na základe verejných listín a iných listín. Záznamom sa zapisuje i zmena poradia záložných práv z dohody záložných veriteľov o poradí ich záložných práv

rozhodujúcim na ich uspokojenie.

30. Podľa § 34 ods. 3 katastrálneho zákona na vykonanie záznamu sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

31. Podľa § 35 ods. 1 katastrálneho zákona okresný úrad vykoná záznam bez návrhu, prípadne na návrh vlastníka alebo inej oprávnenej osoby.

32. Podľa § 35 ods. 2 katastrálneho zákona návrh na vykonanie záznamu sa musí podať písomne a musí obsahovať

- a) meno (obchodný názov) a miesto trvalého pobytu (sídlo) navrhovateľa,
- b) názov okresného úradu, ktorému je návrh adresovaný,
- c) verejnú listinu alebo inú listinu, ktorá potvrdzuje právo k nehnuteľnosti,
- d) označenie príloh.

33. Podľa § 36 ods. 1 katastrálneho zákona okresný úrad posúdi, či je predložená verejná listina alebo iná listina bez chýb v písaní alebo počítaní a bez iných zrejmych nesprávností a či obsahuje náležitosti podľa tohto zákona.

34. Podľa § 36 ods. 2 katastrálneho zákona ak je verejná listina alebo iná listina spôsobilá na vykonanie záznamu, okresný úrad vykoná záznam do katastra.

35. Predmetom prieskumu kasačného konania bolo uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/135/2017-32 zo dňa 14.11.2017, ktorým správny súd odmietol správnu žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP z dôvodu, že zápis vecných práv k nehnuteľnostiam záznamom realizovaný na základe katastrálneho zákona nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v rámci všeobecnej správnej žaloby proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

36. Z odôvodnenia uznesenia krajského súdu vyplýva, že tento svoju právnu argumentáciu oprel o názor, že vykonaním zápisu vlastníckeho alebo iného vecného práva k nehnuteľnostiam formou záznamu nevznikajú, nemenia sa a ani sa nezrušujú oprávnenia alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb, nejde teda o rozhodnutie alebo o opatrenie orgánu verejnej správy, ktorým by mohla byť nejaká fyzická alebo právnická osoba dotknutá na svojich subjektívnych právach.

37. Taktiež poukázal na to, že správnu žalobu žalobkyne bolo podľa jeho názoru možné považovať v istom zmysle za zmätočnú, keď žalobkyňa uviedla, že podáva správnu žalobu proti rozhodnutiu, resp. opatreniu orgánu verejnej správy, pričom v texte žaloby uviedla, že oznámenie zo dňa 21.08.2017, ktorým jej bol oznámený zápis, považuje za opatrenie orgánu verejnej správy a oproti tomu sa v petite správnej žaloby domáha zrušenia zápisu záznamom.

38. Kasačný súd sa s týmto právnym názorom krajského súdu nestotožnil.

39. Z vyššie citovaného § 3 ods. 1 písm. c) SSP vyplýva, že toto ustanovenie vymedzuje pojem „opatrenie orgánu verejnej správy“. Zavedenie tohto pojmu podľa dôvodovej správy k SSP je reakciou na to, že v právnom poriadku existuje viacero administratívnych konaní, ktorých výsledkom nie je rozhodnutie, ale je ním opatrenie orgánu verejnej správy.

40. Z hľadiska procesu prijatia je opatrenie, podobne ako rozhodnutie, výsledkom administratívneho správneho konania. Pôjde pritom o administratívne konania, ktorých procesný rámec mal podobu správneho konania alebo daňového konania, resp. bol upravený osobitne tak, ako je to v danom prípade, vykonaním záznamu do katastra nehnuteľností.

41. Predmetom prieskumu zo strany správnych súdov tak potom budú predovšetkým opatrenia, ktorými sa administratívne konanie končí.

42. „Opatrenia môžu mať aj povahu vykonania zápisu do určitého verejného registra. I keď sa takýto zápis sám o sebe môže javiť ako faktický úkon, ak je tento výsledkom administratívneho (registračného/evidenčného) konania, je potrebné považovať ho za opatrenie“ (Baricová, J., Fečík, M., Števíček, M. Filová, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava, C. H. Beck, 2018, s. 36).

43. V tomto prípade je potrebné podľa názoru kasačného súdu vychádzať z potreby naplnenia legálnej definície opatrenia, ktorá je zakotvená v § 3 ods. 1 písm. c) SSP, v zmysle ktorej je opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby, resp. právnickej osoby priamo dotknuté.

44. V súlade s vyššie uvedenými skutočnosťami kasačný súd zastáva názor, že zápis záznamu v katastri nehnuteľností je spôsobilý byť predmetom súdneho prieskumu v rámci všeobecnej správnej žaloby proti opatreniu orgánu verejnej správy.

45. Podľa § 462 ods. 1 SSP, ak kasačný súd po preskúmaní zistí dôvodnosť kasačnej sťažnosti, rozhodne o zrušení napadnutého rozhodnutia a podľa povahy vráti vec krajskému súdu na ďalšie konanie alebo konanie zastaví, prípadne vec postúpi orgánu, do ktorého pôsobnosti patrí.

46. Vzhľadom ku skutočnosti, že kasačný súd dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná, v zmysle § 440 ods. 1 písm. j) SSP uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/135/2017-32 zo dňa 14.11.2017 zrušil a vec mu vrátil podľa § 462 ods. 1 SSP na ďalšie konanie.

47. Úlohou krajského súdu v ďalšom konaní bude meritórne posúdenie veci, t. j. hmotnoprávne posúdenie zápisu predmetného vecného bremena do katastra nehnuteľností.

48. Ďalšie námietky uvedené v kasačnej sťažnosti neboli v tomto štádiu kasačného konania relevantné. Hmotnoprávnymi námietkami sa bude v ďalšom konaní zaoberať krajský súd.

49. Krajský súd podľa § 467 ods. 3 SSP rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania.

50. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3 : 0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01.05.2011).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.