

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 4Sžrk/12/2018
Identifikačné číslo spisu: 4016200141
Dátum vydania rozhodnutia: 04.12.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Nora Halmová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:4016200141.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Nory Halmovej a zo sudcov JUDr. Jany Zemkovej PhD. a Mgr. Viliama Pohančenika, v právnej veci žalobcu: Poľnohospodárska Pôda s.r.o., Žehrianska 3179/3, Bratislava, IČO: 44 138 369, právne zastúpený: 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/ I., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. UPo 28/2015-4/To OU-NR-OOP-2016/003236-4 k: Pd 232/15/4403-2 V 5246/2015 zo dňa 18. januára 2016, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/22/2016-122 zo dňa 15. novembra 2017, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/22/2016-122 zo dňa 15. novembra 2017 z a m i e t a.

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

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Nitre rozsudkom č. k. 11S/22/2016-122 zo dňa 15.11.2017 podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu žalobcu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. UPo 28/2015-4/To OU-NR-OOP-2016/003236-4 k: Pd 232/15/4403-2 V 5246/2015 zo dňa 18.01.2015. O trovách konania rozhodol krajský súd podľa § 168 SSP a § 169 SSP.

2. Krajský súd z administratívneho spisu zistil, že dňa 02.07.2015 bol Okresnému úradu Nitra, katastrálny odbor doručený návrh na zápis vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností a povolenie vkladu na základe kúpnej zmluvy č. 2015/6/A67 zo dňa 24.06.2015, uzavretej medzi predávajúcou I. (ďalší účastník 2/) a žalobcom ako kupujúcim, predmetom ktorej bol prevod pozemku nachádzajúceho sa v katastrálnom území W., zapísaného na LV č. XXXX ako parcela registra C KN č. 3032, orná pôda o výmere 479 m² vo vlastníctve predávajúcej v podiele 1/1. Správny orgán prvého stupňa vydal rozhodnutie č. V 5246/15-8 zo dňa 24.07.2015 o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností k vyššie označenej nehnuteľnosti v prospech žalobcu s tým, že právne účinky vkladu

nastali dňa 24.07.2015.

3. Proti rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa podala Okresná prokuratúra Nitra protest prokurátora č. Pd 232/15/4403-2 zo dňa 15.10.2015, v ktorom navrhla predmetné rozhodnutie zrušiť. V dôvodoch protestu uviedla, že vláda Slovenskej republiky uznesením č. 401 schválila návrh na vydanie osvedčenia o významnej investícii na realizáciu stavby s názvom „Výbudovanie strategického parku“. Žiadosť Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky č. 20801/2015-1000-35060 z 20.07.2015 o zápis predkupného práva štátu, ktoré vzniklo dňa 08.07.2015 sa týkalo aj parcely registra C KN č. 3032 v katastrálnom území W., bola doručená správne mu orgánu prvého stupňa dňa 22.07.2015 a zaevidovaná bola pod č. Z 5113/15. 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, a preto mal podľa § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z. z. katastrálneho zákona (ďalej len „katastrálny zákon“) 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. Skutočnosť, že správny orgán prvého stupňa neprihliadol na existenciu zákonného predkupného práva štátu, presne a úplne nezistil skutočný stav veci vo vzťahu k existencii zákonného predkupného práva štátu, ktoré bolo účastníkmi zmluvy obídene, spôsobila absolútnu neplatnosť dotknutej kúpnej zmluvy. Rozhodnutím č. UP 54/2015-9 zo dňa 30.10.2015 správny orgán prvého stupňa protestu prokurátora vyhovel a zrušil rozhodnutie č. V 5159/2015 z 23.07.2015 o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností.

4. Žalovaný rozhodnutím č. Upo 28/2015-4/To OU-NR-OOP-2016/003236-4 k: Pd 232/15/4403-2 V 5246/2015 zo dňa 18.01.2016 zamietol odvolanie žalobcu a rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa potvrdil. V odôvodnení rozhodnutia uviedol, že vláda Slovenskej republiky dňa 08.07.2015 schválila návrh na vydanie osvedčenia o významnej investícii, ktorá mala byť umiestnená aj v katastrálnom území W.. 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. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 175/1999 Z. z.“) a medzi nehnuteľnosťami uvedenými v prílohe č. 1 k osvedčeniu je aj parcela registra C KN č. 3032, orná pôda o výmere 479 m². 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 prihliadnuť, katastrálne konanie malo byť prerušené a účastníci konania mali byť vyzvaní, aby predložili listiny preukazujúce, že štát svoje predkupné právo vyplývajúce mu z § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z. 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 prihliadať a v súčinnosti s účastníkmi konania preveriť, či štát svoje zákonné predkupné právo nevyužil. 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.

5. Krajský súd v odôvodnení rozsudku v súvislosti s otázkou predkupného práva štátu 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. Žalobca uzavretím kúpnej zmluvy z 24.06.2015 (v znení Dodatku č. 1 zo 17.07.2015) nenadobudol vlastnícke

právo k predmetnej 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 mať vplyv na povolenie vkladu, čo znamená, že mal prihliadať aj na existenciu zákonného predkupného práva štátu a na existenciu podkladov, z ktorých toto predkupné právo vyplývalo.

6. Krajský súd taktiež uviedol, že v preskúmvacom konaní nebolo úlohou súdu na základe správnej žaloby podanej žalobcom riešiť otázku zákonnosti pôvodného, protestom napadnutého rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa. Zároveň vyjadril názor, že posudzovanie otázky platnosti, resp. neplatnosti kúpnej zmluvy bolo v konaní o rozhodovaní o proteste prokurátora predčasné, nakoľko zrušením rozhodnutia č. V 5246/2015 zo dňa 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 zo dňa 29.06.2015 na vklad 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.

7. S poukazom na uvedené zistenia nemal krajský súd pochybnosti o tom, že postup správnych orgánov pri rozhodovaní o proteste prokurátora zo dňa 15.10.2015 proti rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa zo dňa 24.07.2015 bol správny a súladný so zákonom. Na základe uvedeného správny súd dospel k záveru, že žaloba žalobcu nie je dôvodná, a preto ju podľa § 190 SSP zamietol.

8. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) v zákonom stanovenej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f/ a g/ SSP, v ktorej navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok krajského 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 právo na náhradu trov konania.

9. V kasačnej sťažnosti sťažovateľ namietal nepreskúmateľnosť rozsudku krajského súdu, keď podľa jeho názoru zo strany správneho súdu nedošlo k subsumpcii skutkového stavu pod relevantné právne normy. Podľa názoru sťažovateľa krajský súd 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.

10. Sťažovateľ nesúhlasil so záverom krajského súdu, 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. Mal 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. 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.

11. 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. Sťažovateľ ďalej namietal, že rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžr/103/2012 z 09.04.2013, na ktorý krajský 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. 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 krajského súdu v konaní posúdiť aj to, či nedošlo k porušeniu zásady rovnosti vyplývajúcej z čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

12. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zo dňa 04.04.2018 navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol, stotožňujúc sa s právnym posúdením veci krajským 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 prihladiť. V tejto súvislosti žalovaný poukázal na to, že podľa § 31 ods. 1 katastrálneho zákona 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. 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.

13. 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., a teda žalobca ani predávajúca I. ako účastníci konania o návrhu na vklad V 5159/2015 už nie sú vlastníkami dotknutej nehnuteľnosti. Aktuálny vlastníkom predmetnej nehnuteľnosti nebol účastníkom konania sp. zn. 11S/22/2016. 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 2/ I. ako pôvodného predávajúceho v konaní V 5246/2015.

14. Krajská prokuratúra Nitra (ďalej aj „ďalší účastník 1/“) vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zo dňa 27.03.2018 navrhla, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol. Ďalší účastník 1/ zdôraznil, že predkupné právo štátu vzniká na základe zákona. V danom prípade predkupné právo štátu vzniklo už počas vkladového konania. Primárnou povinnosťou katastrálneho úradu je dbať na dodržiavanie zákonov pri uzatváraní zmlúv a ich súlad so zákonom. Predkupné právo štátu bolo v čase vkladového konania všeobecne známou skutočnosťou, na ktorú musel katastrálny úrad v tomto konaní prihliadať, aby nedošlo k porušeniu zákona.

15. Ďalší účastník 2/ sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu nevyjadril.

16. 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 ust. § 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).

17. Najvyšší súd Slovenskej republiky z predloženého spisového materiálu krajského súdu zistil, že žalobca sa žalobou doručenou Krajskému súdu v Nitre dňa 22.02.2016 domáhal preskúmania rozhodnutia žalovaného č. č. UPo 28/2015-4/To OU-NR-OOP-2016/003236-4 k: Pd 232/15/4403-2 V 5246/2015 zo dňa 18.01.2016. Žaloba v predmetnej veci bola krajskému súdu podaná počas platnosti a účinnosti zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“), ktorý v piatej časti upravoval problematiku súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy. Tento zákon bol v časti týkajúcej správneho súdnictva s účinnosťou od 01.07.2016 nahradený Správnym súdnym poriadkom. Podľa § 491 ods. 1 SSP, ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti.

18. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú 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.

19. Podľa § 177 ods. 1 SSP správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

20. Podľa § 178 ods. 1 SSP žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.

21. Podľa § 438 ods. 1 SSP kasačnou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie krajského súdu.

22. Podľa § 453 ods. 1 SSP kasačný súd je viazaný rozsahom kasačnej sťažnosti; to neplatí, ak od rozhodnutia o napadnutom výroku závisí výrok, ktorý kasačnou sťažnosťou nebol dotknutý.

23. Podľa § 454 SSP na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

24. Predmetom súdneho prieskumu v prejednávanej veci bolo rozhodnutie žalovaného č. Upo 28/2015-4/To OU-NR-OOP-2016/003236-4 k: Pd 232/15/4403-2 V 5246/2015 zo dňa 18.01.2016, ktorým zamietol odvolanie sťažovateľa a potvrdil rozhodnutie Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor č. UP 36/2015-7 zo dňa 02.11.2015 o vyhovení protestu prokurátora Okresnej prokuratúry Nitra č. Pd 232/15/4403-2 zo dňa 15.10.2015, podanému proti rozhodnutiu Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor č. V 5246/2015 zo dňa 24.07.2015 o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností v prospech sťažovateľa na základe kúpnej zmluvy č. 2015/6/A67 zo dňa 24.06.2015 v znení Dodatku č. 1 zo 17.07.2015.

25. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti žalobcu je rozsudok Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/22/2016-122 zo dňa 15.11.2017, ktorým zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania a zrušenia rozhodnutia žalovaného a správneho orgánu prvého stupňa, a preto primárne v medziach kasačnej sťažnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky žalobcu sú spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

26. Úlohou správneho súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu bolo posúdenie, či správny orgán vecne príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkmi konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj s procesnoprávnymi predpismi. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúce vydaniu napadnutého rozhodnutia.

27. Najvyšší súd Slovenskej republiky po oboznámení sa s rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti, po preskúmaní rozsudku krajského súdu a po oboznámení sa s obsahom pripojeného spisového materiálu nezistil žiaden dôvod na to, aby sa odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov obsiahnutých v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu. Tieto závery spolu so správnu citáciou dotknutých právnych noriem vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku. Preto sa s ním najvyšší súd stotožňuje v celom rozsahu, považujúc právne posúdenie veci krajským súdom za správne, a aby nadbytočne neopakoval pre účastníkov známe fakty v prejednávanej veci spolu s právnymi závermi krajského súdu, na zdôraznenie správnosti napadnutého rozsudku k námietkam žalobcu uvedených v kasačnej sťažnosti nasledovné:

28. Kasačný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že predmetom preskúmovacieho konania v danej veci

pred správnym súdom bola zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov, vydaných na základe vyhovieňa protestu prokurátora.

29. 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 preskúmovacie 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 preskúmovacom konaní, v rámci ktorého nie je oprávnený riešiť otázku zákonnosti rozhodnutia napadnutého protestom prokurátora z hľadiska jeho obsahu.

30. 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.

31. Kasačný súd mal z administratívneho spisu za preukázané, že prokurátor Okresnej prokuratúry Nitra ako subjekt oprávnený na podanie protestu prokurátora podľa § 22 ods. 1 písm. c/ zákona o prokuratúre, podal protest č. Pd 232/15/4403-2 zo dňa 15.10.2015 proti rozhodnutiu Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor č. V 5246/15-8 zo dňa 24.07.2015, orgánu verejnej správy, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal (§ 27 ods. 1 v spojení s § 26 ods. 1 zákona o prokuratúre) dňa 15.10.2015, teda v zákonom stanovenej lehote do troch rokov od vydania rozhodnutia Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor č. UP 36/2015-9 zo dňa 02.11.2015, proti ktorému nebolo možné podať riadny opravný prostriedok (§ 27 ods. 1 písm. e/ zákona o prokuratúre).

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

33. 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“).

34. 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. 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). 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.

35. 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.

36. 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).

37. 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. 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 povolenie vkladu.

38. 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. 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, ktorí zamýšľané veľké investície umiestňujú v iných krajinách.“

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

40. 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 vlastníka dotknutého pozemku) ako prvý za predpokladu, že vlastníka 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.

41. 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.

42. Teleologický výklad („e ratione legis“) je výklad účelový, ktorý má zabezpečiť nájdenie 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, všíma si genézu zákona a jeho završením 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.

43. 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 verejnemu záujmu.

44. 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.

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 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.

46. 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.

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. 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.

48. 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).

49. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

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