

4. SLOVENSKÉ PRÁVNICKÉ DNI ZAMERANÉ NA KATASTER NEHNUTEĽNOSTÍ

Správny súdny poriadok a jeho dopad na katastrálne konanie

JUDr. Marián Fečík

prokurátor netrestného odboru Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky
člen Rekodifikačnej komisie na prípravu nových civilných procesných kódexov

1. Úvod

Katastrálne konanie, resp. postup a rozhodovanie orgánov štátnej správy katastra nehnuteľností tvorí nielen rozsahom ale i obsahom významnú časť rozhodovacej a právo-aplikačnej pôsobnosti orgánov verejnej správy. Zákonnosť postupu a rozhodovania v katastrálnom konaní je pritom neoddeliteľne spojená s tými právnymi mechanizmami a inštitútmi, ktoré ju majú garantovať a zabezpečovať, či už v rámci štruktúry orgánov štátnej správy katastra nehnuteľností alebo mimo nej.

Nezastupiteľnú funkciu v každom materiálnom právnom štáte pri ochrane práv a právom chránených záujmov vo vzťahu k výkonu pôsobnosti orgánov verejnej správy má správne súdnictvo. Zvlášť významná je táto úloha pri katastrálnom konaní, ktoré sa bezprostredne dotýka vlastníckeho práva, ktoré je ako majetok chránené nielen Ústavou Slovenskej republiky (čl. 20) ale Dohovorom o ochrane základných ľudských práv a slobôd (čl. 1 Dodatku č. 1).

Vzhľadom na to, že v Slovenskej republike patria správne sudy, teda sudy vykonávajúce svoju právomoc v oblasti správneho súdnictva, do systému všeobecného súdnictva, je "chrbitou" celého správneho súdnictva v podstate procesný predpis, ktorý upravuje postup a rozhodovanie správnych súdov.¹ V súčasnosti túto povahu ešte stále má piata časť Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len "OSP"). Tento stav bol založený pri obnove správneho súdnictva novelou OSP zákonom č. 519/1991 Zb., podľa ktorého však sudy v konaní o súkromnoprávných nárokoch (v konaniach vo veciach občianskoprávných a obchodných) používajú rovnaký právny predpis ako v konaní o žalobách z verejného práva (v konaniach o preskúmanie rozhodnutí a iných správnych aktov orgánov verejnej správy). Je pritom zrejmé, že procesná aplikácia súkromného a verejného práva sa v súdnom konaní musí riadiť inými zásadami, čo bolo nakoniec aj základným ideovým východiskom pre vytvorenie

¹ Baricová, J., Fečík, M.: Úvodné slovo - Správny súdny poriadok. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou Správne súdnictvo a netrestný dozor prokuratúry, ktorá sa uskutočnila v dňoch 27-28. marca 2014 v priestoroch Vzdelávacieho centra prokuratúry SR v Krpáčove, s. 3-9.

nového samostatného procesného kódexu upravujúceho správne súdnictvo - zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len "SSP").²

Účelom tohto článku je stručne a simlicitne načrtnúť základné kontúry dopadu tejto novej právnej úpravy správneho súdnictva (účinnnej od 1. júla 2016) na katastrálne konanie.

2. Vkladové konanie

Zásadnou zmenou, ktorú prinesie SSP, bude zrušenie preskúmania zákonnosti neprávoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy, ktoré je v súčasnosti uskutočňované podľa tretej hlavy piatej časti OSP. V rámci novej právnej úpravy bude možné preskúmať len právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy, avšak po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov [§ 7 písm. a) SSP]. To znamená, že proti rozhodnutiu o zamietnutí vkladu sa už nebude podávať odvolanie - návrh na správny súd. V nadväznosti na to bol zákonom č./2016 Z.z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov³, novelizovaný aj zákon č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) tak, že podľa jeho § 31 ods. 7 účinného od 1. júla 2016 *"Okresný úrad doručí rozhodnutie o zamietnutí vkladu všetkým účastníkom konania. Proti tomuto rozhodnutiu možno podať odvolanie. Odvolanie sa podáva na okresný úrad, ktorý rozhodnutie vydal, do 15 dní odo dňa jeho doručenia. Ak okresný úrad podanému odvolaniu nevyhoví v celom rozsahu, predloží ho spolu so spisovým materiálom úradu najneskôr do 30 dní odo dňa, keď mu bolo odvolanie doručené; o odvolaní rozhodne úrad prostredníctvom zamestnanca s osobitnou odbornou spôsobilosťou podľa § 33 do šiestich mesiacov odo dňa predloženia odvolania a spisového materiálu okresným úradom."*

To znamená, že po novom bude proti rozhodnutiu katastrálneho odboru okresného úradu o zamietnutí vkladu prípustné odvolanie, ktorému tento orgán buď vyhoví v rámci autoremedúry, alebo ho predloží na rozhodnutie Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky. O odvolaní proti tomuto rozhodnutiu nebude teda rozhodovať okresný úrad v sídle kraja, ako tomu je pri iných odvolacích konaniach. Zachovaná dvojkolajnosť odvolacích procesov si preto opätovne v rámci vkladového konania vyžiada striktné rozoznávanie medzi dôvodmi zastavenia konania a zamietnutia vkladu. Súčasne sa ale z pozície úradu geodézie, kartografie a katastra umožní efektívnejšie riadenie ostatných orgánov katastra vrátane zjednocovania ich aplikačnej praxe. Zároveň, napriek šesťmesačnej lehote na rozhodnutie o odvolaní zo strany úradu geodézie, kartografie a katastra, nesporne dôjde k zrýchleniu vkladového konania, než tomu bolo v rámci dvojstupňového konania správnych súdov podľa tretej hlavy piatej časti OSP (§ 250s OSP). Táto skutočnosť súčasne s odkazom na zásadu priority zápisov (§ 41 ods. 2 katastrálneho konania) skráti aj následné vkladové a záznamové konania.

² Baricová, J., Filová, A.: *Správny súdny poriadok - Bude mať správne súdnictvo po rekonštrukcii civilného práva procesného dôstojné miesto v právnom systéme Slovenskej republiky? Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou Správne súdnictvo a netrestný dozor prokuratúry, ktorá sa uskutočnila v dňoch 27-28. marca 2014 v priestoroch Vzdelávacieho centra prokuratúry SR v Krpáčove, s. 11-28.*

³ Zákon bol schválený 18. novembra 2015 a podpísaný prezidentom Slovenskej republiky; v súčasnosti sa čaká na jeho uverejnenie v Zbierke zákonov.

V tejto súvislosti je potrebné upozorniť aj na špecifické prechodné ustanovenia týkajúce sa administratívneho konania, ktoré sú obsiahnuté v § 2 zákona č./2016 Z.z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zo znenia § 2 ods. 2 a 3 tohto zákona totiž vyplýva, že ak bude pred 1. júlom 2016 vydané rozhodnutie o zamietnutí vkladu, pričom lehota na podanie odvolania - návrhu podľa tretej hlavy piatej časti OSP bude plynúť pred 1. júlom 2016 ako i po ňom (teda v júni aj júli), bude odvolanie podané v júni považované za návrh podľa tretej hlavy piatej časti OSP a konanie o ňom sa dokončí podľa OSP a odvolanie podané včas v júli bude považované za včas podaný riadny opravný prostriedok (odvolanie) a rozhodne o ňom úrad geodézie, kartografie a katastra podľa § 31 ods. 7 katastrálneho zákona v znení účinnom od 1. júla 2016.

De lege ferenda budú môcť byť právoplatné rozhodnutia vydané v rámci vkladového konania za splnenia zákonných podmienok preskúmané na základe všeobecnej správnej žaloby [§ 6 ods. 2 písm. a), § 177 až 193 SSP]. Jej právna úprava pritom vychádza z konania podľa druhej hlavy piatej časti OSP. Z viacerých zmien, ktoré môžu mať dopad na vkladové konanie, možno poukázať na odlišné vymedzenie procesného rozhodnutia, ktoré bude mimo súdneho prieskumu. Podľa § 7 písm. e) SSP nebude totiž správny súd preskúmať len také rozhodnutie procesnej povahy, ktoré nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania [porovnaj s § 248 písm. a) OSP]. Takúto povahu v zásade nemá rozhodnutie o prerušení vkladového konania (§ 31a katastrálneho konania), napr. pre jeho dopad na dispozičné oprávnenie vlastníka nehnuteľnosti. V dôsledku toho sa preto účastník vkladového konania bude môcť po novom v zásade domáhať všeobecnou správnu žalobou aj preskúmania zákonnosti rozhodnutia o prerušení vkladového konania.

Nóvum predstavuje aj odkladný účinok všeobecnej správnej žaloby (§ 184 až 189 SSP), ktorý nahradí pôvodný inštitút odkladu vykonateľnosti (§ 250c OSP). Z obsahu odkladného účinku je pritom zrejmé, že sa tento jednoznačne môže vzťahovať aj na účinky rozhodnutia o povolení vkladu. V rámci odkladu vykonateľnosti bolo totiž možné namietať, že vykonateľnosť je signifikantne spojená s plnením a teda nemožno ju vzťahovať na tie rozhodnutia, ktoré sa plnenia netýkajú ale konštituujú právny stav, ako napr. rozhodnutie o povolení vkladu.

3. Záznamové konanie a zápis poznámky

Preskúmanie zákonnosti vykonávania alebo nevykonávania záznamov, resp. zápisu poznámky, jej nezapísania alebo výmazu správnymi súdmi je de lege lata spojené s nevyriešeným procesným problémom spočívajúcim v tom, v akom konaní má byť zo strany správneho súdu postupované. Správne súdy totiž tieto správne akty nejednotne posudzujú aj ako rozhodnutie, resp. postup orgánu verejnej správy a ich zákonnosť preskúmajú v konaní podľa druhej hlavy piatej časti OSP⁴ a súčasne aj ako nezákonný zásah podľa piatej hlavy piatej časti OSP.⁵ Medzi týmito konaniami sú však výrazné procesne rozdiely spočívajúce v odlišnej vecnej a miestnej príslušnosti správneho súdu ako i prípustnosti inštančného postupu. Práve táto skutočnosť bola inšpiráciou pre zavedenie legálnych definícií v § 3 ods. 1 SSP. Tým, že sa vymedzil obsah pojmov "*opatrenie orgánu verejnej správy*" v § 3 ods. 1 písm. c) SSP a "*iný zásah orgánu verejnej správy*" v § 3 ods. 1 písm. e) SSP, sa jednoznačne určilo, že vykonanie a nevykonanie záznamu, zápis a nezapísanie poznámky, resp. jej výmaz ale i protokol (úradný záznam) o vykonaní neformálnej opravy chyby v katastrálnom operáte majú

⁴ Napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžo 305/2009 z 21. apríla 2010.

⁵ Napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžo/9/2011 z 5. apríla 2011.

povahu opatrení orgánu verejnej správy a preto sa ich zákonnosť bude preskúmať na základe všeobecnej správnej žaloby.

Špecifickým novým právnym inštitútom bude uspokojenie žalobcu upravené v § 101 SSP. Týmto ustanovením sa zakladá nová právomoc orgánov verejnej správy odstrániť zistenú nezákonnosť a to najmä v takých prípadoch, v ktorých absentuje možnosť nápravy prostredníctvom mimoriadnych opravných prostriedkov v rámci administratívneho konania. Z tohto dôvodu preto aplikácia ustanovenia o uspokojení žalobcu prichádza do úvahy napr. pri preskúmaní zákonnosti vykonania alebo nevykonania záznamu, ak sa tým nezasiahlo do práv, právom chránených záujmov alebo povinností tretích osôb (napr. pri nesprávnom zápise novej stavby podľa § 46 katastrálneho zákona).

4. Zjednocovanie judikatúry

Zásadným a dlhotrvajúcim problémom nielen správnych súdov je rozdielne rozhodovanie v ekvivalentných veciach a absencia funkčného mechanizmu na úrovni Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý by tento nedostatok riešil. Azda najcitelnejšie sa táto nejednotnosť judikatúry na úseku katastra nehnuteľností prejavuje pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutí týkajúcich sa opravy chyby v katastrálnom operáte.⁶ Aj táto skutočnosť bola preto stimulom konštituovania veľkého senátu, ktorý bude na najvyššom súde rozhodovať o kasačných sťažnostiach podaných proti rozhodnutiam krajských súdov. Veľký senát bude pritom na rozhodnutie príslušný z dôvodov uvedených v § 22 SSP, teda zjednodušene povedané, ak by malo dôjsť k zmene v judikatúre alebo ak judikatúra nie je opakovane akceptovaná orgánmi verejnej správy. Veľký senát bude môcť v prípade dôvodnosti kasačnej sťažnosti rozhodnúť podľa povahy priamo vo veci alebo aj len o otázke rozhodujúcej pre jej posúdenie (§ 466 ods. 5 SSP). Práve rozhodovacia činnosť veľkého senátu by mala byť "pro futuro" tým najefektívnejším prostriedkom pre zjednocovanie judikatúry a tým pádom aj pre zvýšenie predvídateľnosti rozhodovania v správnom súdnictve a posilnenia princípu právnej istoty.⁷ Opodstatnenosť tohto záveru je daná aj širokým prístupom účastníkov konania ku kasačnej sťažnosti, jej predmetom ako i možnosťou generálneho prokurátora Slovenskej republiky iniciovať vo vzťahu k nej rozhodovanie veľkého senátu.⁸

5. Odmietnutie šikanózneho uplatňovania práv

Tienistou stránkou každého oprávnenia, je možnosť jeho zneužitia. Ani orgány štátnej správy katastra nehnuteľností neboli v minulosti ušetrené od šikanózneho správania zo strany rôznych osôb. Prostriedky pri tom používané boli rôzne, či už išlo o rozsiahle žiadosti o sprístupňovanie informácii, opakované podávanie sťažností alebo iných často nejasných, prípadne i urážlivých žiadostí. Reakciou na nárast takýchto podaní u orgánov verejnej správy a s tým spojených žalôb na správne sudy, bolo preto zavedenie základného princípu správneho súdneho konania vyjadreného v § 5 ods. 12 SSP, podľa ktorého správny súd výnimočne neposkytne ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej a

⁶ Vid' podnet generálneho prokurátora Slovenskej republiky Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky na zaujatie stanoviska na zabezpečenie jednotného výkladu zákona č. VI/3 Gd 6/13-8 z 22. apríla 2013 vo vzťahu k zjednoteniu rozhodovacej činnosti senátov občianskoprávného a správneho kolégia ohľadom znenia § 47, § 36 ods. 2 Občianskeho zákonníka a prípustnosti rozhodovania vlastníckych sporov v rámci konania o oprave chyby v katastrálnom operáte.

⁷ Napr. rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Beian v. Rumunsko z 6. decembra 2007 alebo nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. III. ÚS 192/06 z 3. novembra 2006.

⁸ Fečík, M.: Správny súdny poriadok a oprávnenia prokurátora. Magister Officiorum, 2013, č. 3, s. 32-39.

právnickej osoby, ak nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva. Na uvedené ustanovenie ďalej nadväzujú § 28 a § 98 ods. 1 písm. h) SSP, v zmysle ktorých správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanózne charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie. Inak povedané, aj keď je prioritným účelom správneho súdnictva poskytovanie ochrany právam a právom chráneným záujmom účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP), táto ochrana nie je bezvýhradná a neuplatní sa, ak správny súd dôjde k záveru, že sa jej účastník "úprimne" nedomáha a jeho žaloba na správnom súde sleduje prioritne šikanózne zámery.

6. Ochrana pred nečinnosťou orgánov štátnej správy katastra nehnuteľností

Ďalšou zo zmien, ktorú prináša SSP, je aj možnosť domáhať sa žalobou odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy spočívajúcej v porušení povinnosti začať administratívne konanie z úradnej povinnosti [§ 3 ods. 1 písm. d) SSP]. Zákon v takomto prípade zveril aktívnu žalobnú legitimáciu len prokurátorovi (§ 242 ods. 2 SSP). Táto výlučnosť je daná povahou tohto oprávnenia, ktoré je spojené s ochranou zákonnosti (§ 5 ods. 3 SSP) a nie potrebou chrániť práva a právom chránené záujmy účastníkov administratívnych vzťahov (§ 5 ods. 2 SSP). V rámci katastrálnych konaní môže dôjsť k podaniu takejto žaloby prokurátorom najmä pri nevykonaní záznamu, nezapísaní poznámky alebo neuskutočnení jej výmazu, resp. pri nezačatí konania o oprave chyby v katastrálnom opere ex offi.⁹

7. Záver

Cieľom novej právnej úpravy konania v správnom súdnictve bolo vytvoriť také procesnoprávne inštitúty, ktoré umožnia, čo najviac sa priblížiť k ideálu rýchlej a spravodlivej ochrany práv a právom chránených záujmov účastníkov administratívneho konania a súčasne vytvoriť priestor pre kvalitnejšie súdne rozhodovanie. Práve toto môže pozitívne ovplyvniť aj postup a rozhodovanie orgánov štátnej správy katastra nehnuteľností v katastrálnom konaní. S odkazom na vyššie uvedené možno preto vyjadriť očakávanie, že nový SSP bude nielen právnou normou modernou a plne aplikovateľnou, ale naplní aj svoju základnú spoločenskú úlohu a to zvýšenie vymožitelnosti práva na úseku správneho súdnictva.

⁹ *Nakoniec hybnou ideou pre takúto normatívnu úpravu bola konkrétne zistená nečinnosť katastrálneho odboru Okresného úradu Košice-okolie pri neodstránení nesúlady administratívnej a obecnej hranice medzi obcami Veľká Ida a Perin-Chym pri časti Gomboš, a to napriek jednoznačnému stanovisku katastrálneho aj legislatívno-právneho odboru Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky. Vid' upozornenie Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky č. VI/1 Gd 55/13-14 z 4. decembra 2013.*