



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 622/2018-13

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 16. novembra 2018 v senáte zloženom z predsedníčky Ľudmily Gajdošíkovej a zo sudcov Miroslava Duriša (sudca spravodajca) a Ladislava Orosza predbežne prerokoval sťažnosť spoločnosti Poľnohospodárska Pôda s. r. o., Sibírska 55, Bratislava, zastúpenej spoločnosťou LawService, s. r. o., Stráž 3/223, Zvolen, v mene ktorej koná konateľ a advokát JUDr. Pavol Konečný, vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a práva na ochranu majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžrk 2/2018 z 27. júna 2018 a takto

### **r o z h o d o l :**

Sťažnosť spoločnosti Poľnohospodárska Pôda s. r. o. o d m i e t a ako zjavne neopodstatnenú.

## Odôvodnenie:

### I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 1. októbra 2018 doručená sťažnosť spoločnosti Poľnohospodárska Pôda s. r. o., Sibírska 55, Bratislava (ďalej len „sťažovateľka“), zastúpenej spoločnosťou LawService, s. r. o., Stráž 3/223, Zvolen, v mene ktorej koná konateľ a advokát JUDr. Pavol Konečný, ktorou namieta porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a práva na ochranu majetku podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 3 Sžrk 2/2018 z 27. júna 2018 (ďalej aj „napadnuté rozhodnutie“).

2. Z obsahu podanej sťažnosti a jej príloh vyplýva: *«Dňa 18.6.2015 bola medzi Sťažovateľom ako kupujúcim a [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], bytom [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] ako predávajúcim uzatvorená kúpna zmluva č. 2015/6/A53a, predmetom ktorej bol pozemok [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] (ďalej len „Pozemok“). Rozhodnutím Okresného úradu Nitra, katastrálneho odboru č. V 5244/2015 zo dňa 24.7.2015 došlo k povoleniu vkladu vlastníckeho práva z tejto zmluvy. Voči rozhodnutiu o vklade bol zo strany okresnej prokurátorky podaný protest sp. zn. Pd 230/15/4403-2 zo dňa 15.10.2015, na základe ktorého došlo k jeho zrušeniu a to rozhodnutím Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor, č. UP 27/2015-9 zo dňa 2.11.2015. Protest prokurátora bol podaný na tom základe, že pokiaľ dôjde k obídaniu predkupného práva, spôsobuje to v zmysle § 39 Zákona*

č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka (ďalej len „Občiansky zákonník“) absolútnu neplatnosť zmluvy.

Voči tomuto rozhodnutiu podal Sťažovateľ odvolanie, v ktorom uviedol, že v čase vzniku právneho úkonu neexistovalo predkupné právo štátu. Okrem toho, porušenie predkupného práva nemá za následok absolútnu neplatnosť právneho úkonu. Sťažovateľ uvádzal, že je potrebné vychádzať predovšetkým z koncepcie a účelu inštitútu predkupného práva ako takého. Zákon č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií („Zákon o niektorých opatreniach“) vymedzuje len okamih vzniku predkupného práva. Predkupné právo je občianskoprávny inštitút, ktorý je vymedzený v Občianskom zákonníku a to komplexne, pričom môže mať charakter vecnoprávny alebo záväzkovoprávny. Z hľadiska charakteru možno jednoznačne usúdiť, že predkupné právo podľa Zákona o niektorých opatreniach má charakter vecného predkupného práva, t. j. pôsobí voči každému ďalšiemu právnenému nástupcovi (každému ďalšiemu vlastníkovi nehnuteľnosti).

Okresný úrad Nitra, odbor opravných prostriedkov, referát katastra nehnuteľností rozhodnutím č. UPo 32/2016-4/Br, OU-NR-OOP-2016/005707-4, Pd 230/15/4403-2, V 5244/2015 zo dňa 27.1.2016 rozhodol o zamietnutí odvolania a potvrdil rozhodnutie Okresného úradu Nitra, katastrálneho odboru č. UP 27/2015-9 zo dňa 2.11.2015 o vyhovení protestu prokurátorky Okresnej prokurátorky Nitra sp. zn. Pd 230/15/4403-2 zo dňa 15.10.2015.

Voči rozhodnutiu Okresného úradu, odboru opravných prostriedkov bola podaná správna žaloba, o ktorej Krajský súd v Nitre rozhodol rozhodnutím sp. zn. 11S/32/2016 tak, že žalobu zamietol a nepriznal náhradu trov konania žalovanému ani ďalším účastníkom. Správny súd k otázke predkupného práva štátu poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sžr/103/2012 zo dňa 9.4.2013 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.»

3. V sťažnosti sa ďalej uvádza: «Ďalej správny súd uviedol, že v preskúmovacom konaní nebolo úlohou súdu na základe správnej žaloby podanej žalobcom riešiť otázku zákonnosti pôvodného, protestom napadnutého rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa. Správny súd v tejto súvislosti poukázal na to, že podľa rozhodovacej činnosti súdov môže byť predmetom tohto preskúmovacieho konania len zákonnosť rozhodnutia žalovaného a rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa, ktorým vyhovel protestu prokurátora, a to z hľadiska, či protestu prokurátora malo alebo nemalo byť vyhovené. Nie je možné v tomto konaní preskúmať rozhodnutie pôvodné, t. j. o povolení vkladu, ani riešiť otázku, komu svedčí vlastnícke právo. Bolo preto povinnosťou súdu skúmať 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.

Správny súd konštatoval, že vychádzajúc z uvedeného a skúmajúc podmienky v zmysle príslušných ustanovení Zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej len „Zákon o prokuratúre“) účinného v čase podania protestu prokurátora, protest prokurátora má zákonom predpísané náležitosti, bol podaný oprávneným subjektom a v zákonom stanovenej lehote troch rokov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia správneho orgánu. Dôvody v ňom uvedené nevybočujú z rámca zákona, keď protest má oporu v § 31 ods. 1 Zákona č. 162/1995 Z. z. katastrálneho zákona (ďalej len „Katastrálny zákon“), najmä v tom, že pri rozhodovaní o vklade správny orgán neprihliadol na skutkové a právne skutočnosti (existenciu zákonného predkupného práva štátu), ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu. Súčasne týmto bolo podľa správneho súdu porušené ustanovenie § 32 ods. 1 Zákona č. 71/1967 Zb. Správneho poriadku (ďalej len „Správny poriadok“), t. j. nebol presne a úplne zistený skutkový stav veci.

*V kasačnej sťažnosti Sťažovateľ namietal nepreskúmateľnosť rozsudku správneho súdu...»*

4. Sťažovateľka v rámci svojej argumentácie vyjadrila svoje presvedčenie, že „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 skutočnosti v zmysle § 31 ods. 1 Katastrálneho zákona, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu.

*Predkupné právo je inštitútom upraveným Občianskym zákonníkom 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 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, resp. či sú s jeho porušením spojené iné následky. Predkupné právo má rovnaký obsah bez ohľadu na to, akému subjektu patrí (štát, fyzická osoba, právnická osoba).“.*

5. Sťažovateľka zastáva názor, že najvyšší súd sa v napadnutom rozhodnutí nezaoberal všetkými jej tvrdeniami a argumentmi, a preto napadnuté rozhodnutie považuje za nepreskúmateľné a zjavne neodôvodnené. V dôsledku toho došlo k porušeniu jej označených základných práv.

6. Sťažovateľka v petite podanej sťažnosti navrhla, aby ústavný súd po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie nálezom takto rozhodol:

*„1. Základné právo sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, právo sťažovateľa na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, základné právo vlastníť majetok podľa č. 20 ods. 1 a 4 Ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Rozsudkom Najvyššieho súd sp. zn. 3 Sžrk/2/2018 zo dňa 27.6.2018 porušené bolo.*

*2. Rozsudok Najvyššieho súd sp. zn. 3 Sžrk/2/2018 zo dňa 27.6.2018 sa zrušuje a vec sa vracia na ďalšie konanie.*

*3. Najvyšší súd je povinný zaplatiť sťažovateľovi náhradu trov právneho zastúpenia 390,50 € vrátane DPH na účet právneho zástupcu sťažovateľa do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto rozhodnutia.“*

## II.

7. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

8. Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

9. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

10. Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú zákonom predpísané náležitosti, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

11. Sťažovateľka v sťažnosti uviedla, že k porušeniu jej základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny, práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, základného práva podľa čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu došlo rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 3 Sžrk 2/2018 z 27. júna 2018.

12. Ústavný súd poukazuje na svoju doterajšiu judikatúru, v ktorej opakovane uvádza, že k úlohám právneho štátu patrí aj vytvorenie právnych a faktických garancií na uplatňovanie a ochranu základných práv a slobôd ich nositeľov, t. j. fyzických osôb a právnických osôb. Ak je na uplatnenie alebo ochranu základného práva alebo slobody potrebné uskutočniť konanie pred orgánom verejnej moci, úloha štátu spočíva v zabezpečení právnej úpravy takýchto konaní, ktoré sú dostupné bez akejkoľvek diskriminácie každému z nositeľov základných práv a slobôd. Koncepcia týchto konaní musí zabezpečovať reálny výkon a ochranu základného práva alebo slobody, a preto ich imanentnou súčasťou sú procesné záruky základných práv a slobôd. Existenciou takýchto konaní sa však nevyčerpávajú ústavné požiadavky späté s uplatňovaním základných práv a slobôd. Ústavnosť týchto konaní predpokladá aj to, že orgán verejnej moci, pred ktorým sa takéto konania uskutočňujú, koná zásadne nestranne, nezávisle a s využitím všetkých zákonom ustanovených prostriedkov na dosiahnutie účelu takých procesných postupov. Ústavný súd z tohto hľadiska osobitne pripomína objektivitu takého postupu orgánu verejnej moci (II. ÚS 9/00, II. ÚS 143/02). Len objektívnym postupom sa v rozhodovacom procese vylučuje svojvôľa v konaní a rozhodovaní príslušného orgánu verejnej moci. Objektívny postup orgánu verejnej moci sa musí prejavovať nielen vo využití všetkých dostupných zdrojov zisťovania skutkového základu na rozhodnutie, ale aj v tom, že takéto rozhodnutie obsahuje aj odôvodnenie, ktoré preukázateľne vychádza z týchto objektívnych postupov a ich využitia v súlade s procesnými predpismi.

13. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu.

14. Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

15. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý má právo domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

16. Podľa čl. 36 ods. 1 listiny každý sa môže domáhať ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v určených prípadoch na inom orgáne.

17. Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch.

18. Podľa čl. 1 dodatkového protokolu každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.

19. Účelom čl. 46 ods. 1 ústavy je zaručiť každému prístup k súdnej ochrane, k súdu alebo inému orgánu právnej ochrany. Základné právo zaručené čl. 46 ods. 1 ústavy umožňuje každému, aby sa stal po splnení predpokladov ustanovených zákonom účastníkom súdneho konania. Ak osoba splní predpoklady ustanovené zákonom, súd jej efektívne umožní (mal by umožniť) stať sa účastníkom konania so všetkými procesnými oprávneniami, ale aj povinnosťami, ktoré z tohto postavenia vyplývajú.

20. Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), ktorú si osvojil aj ústavný súd, vyplýva, že „právo na súd“, ktorého jedným aspektom je právo na prístup k súdu, nie je absolútne a môže podliehať rôznym obmedzeniam. Uplatnenie obmedzení však nesmie obmedziť prístup jednotlivca k súdu takým spôsobom a v takej miere, že by uvedené právo bolo dotknuté v samej svojej podstate. Okrem toho tieto obmedzenia sú zlučiteľné s čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorý garantuje právo na spravodlivé

súdne konanie, len vtedy, ak sledujú legitímny cieľ a keď existuje primeraný vzťah medzi použitými prostriedkami a týmto cieľom (napr. Guérin c. Francúzsko, 1998).

21. Podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu (napr. IV. ÚS 77/02, IV. ÚS 299/04, II. ÚS 78/05) do obsahu základného práva na súdnu ochranu patrí aj právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon. Súčasne má každý právo na to, aby sa v jeho veci vykonal ústavne súladný výklad aplikovanej právnej normy. Z toho vyplýva, že k reálnemu poskytnutiu súdnej ochrany dôjde len vtedy, ak sa na zistený stav veci použije ústavne súladne interpretovaná platná a účinná právna norma (IV. ÚS 77/02).

22. Integrovanou súčasťou základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 60/04). Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia. Odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (III. ÚS 209/04).

23. Aj ESLP vo svojej judikatúre zdôrazňuje, že sudy majú povinnosť odôvodniť svoje rozhodnutia, ale nemožno to chápať tak, že sa vyžaduje, aby na každý argument strany bola daná podrobná odpoveď. Rozsah tejto povinnosti sa môže meniť podľa povahy rozhodnutia. Otázku, či súd splnil svoju povinnosť odôvodniť rozhodnutie, možno posúdiť len so zreteľom na okolnosti daného prípadu. Judikatúra ESLP teda nevyžaduje, aby na každý argument strany, aj na taký, ktorý je pre rozhodnutie bezvýznamný, bola daná

odpoveď v odôvodnení rozhodnutia. Ak však ide o argument, ktorý je pre rozhodnutie rozhodujúci, vyžaduje sa špecifická odpoveď práve na tento argument (Ruiz Torija c. Španielsko z 9. 12. 1994, séria A, č. 303-A, s. 12, § 29; Hiro Balani c. Španielsko z 9. 12. 1994, séria A, č. 303-B; Georgiadis c. Grécko z 29. 5. 1997; Higgins c. Francúzsko z 19. 2. 1998).

24. Ústavný súd poukazuje na to, že čl. 46 ods. 1 ústavy je primárnym východiskom pre zákonom upravené konanie súdov a iných orgánov Slovenskej republiky príslušných na poskytovanie právnej ochrany ústavou garantovanej v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy (čl. 46 až čl. 50 ústavy). V súvislosti so základným právom podľa čl. 46 ods. 1 ústavy treba mať zároveň na zreteli aj čl. 46 ods. 4 ústavy, podľa ktorého podmienky a podrobnosti o súdnej ochrane ustanoví zákon, resp. čl. 51 ods. 1 ústavy, podľa ktorého sa možno domáhať práv uvedených okrem iného v čl. 46 ústavy len v medziach zákonov, ktoré toto ustanovenie vykonávajú (I. ÚS 56/01).

25. Uvedené východiská bol povinný dodržiavať v konaní a pri rozhodovaní o namietanej veci aj najvyšší súd, a preto bolo úlohou ústavného súdu v rámci predbežného prerokovania sťažnosti posúdiť, či ich skutočne rešpektoval, a to minimálne v takej miere, ktorá je z ústavného hľadiska akceptovateľná a udržateľná, a na tomto základe formulovať záver, či sťažnosť nie je zjavne neopodstatnená.

26. Sťažovateľka v sťažnosti predovšetkým namieta, že najvyšší súd napadnuté rozhodnutie neodôvodnil dostatočným spôsobom a nezaoberal sa všetkými jej námietkami uvedenými v kasačnej sťažnosti proti rozsudku Krajského súdu v Nitre (ďalej len „krajský súd“) č. k. 11 S 32/2016-122 z 28. júna 2017. Podľa názoru sťažovateľky najvyšší súd rozhodol arbitrárne, v dôsledku čoho malo dôjsť k porušeniu jej označených základných práv.

27. V relevantnej časti odôvodnenia rozsudku sp. zn. 3 Sžrk 2/2018 z 27. júna 2018 najvyšší súd uviedol:

«... 26. Kasačný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že predmetom preskúmvacieho konania v danej veci pred správny súdom bola zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, vydaných na základe vyhovenia protestu prokurátora.

27. Podľa § 464 ods. 1 SSP, ak kasačný súd rozhoduje o kasačnej sťažnosti v obdobnej veci, ktorá už bola predmetom konania pred kasačným súdom, môže v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázať už len na obdobné rozhodnutie, ktorého prevzatú časť v odôvodnení uvedie.

28. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zistil, že už v obdobnej veci rozhodol rozsudkom č. k. 3Sžrk/5/2017 zo dňa 30.05.2018 a v plnom rozsahu odkazuje na nasledujúce dôvody uvedené v bodoch 27. až 47. predmetného rozhodnutia: „27. 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 preskúmvacie 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 preskúmvacom konaní, v rámci ktorého nie je oprávnený riešiť otázku zákonnosti rozhodnutia napadnutého protestom prokurátora z hľadiska jeho obsahu.

28. *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.*

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

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

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

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

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

34. 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 náležité 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).

35. 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.

36. 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.

37. 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.

38. 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 zapíše do katastra nehnuteľností na návrh príslušného ministerstva. Predkupné právo štátu nie je iným právom k pozemkom a stavbám.*

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

*41. 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.*

*42. 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.*

*43. 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.*

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

46. Neprihliadnutie okresného úradu v konaní o povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností na existenciu predkupného štátu podľa § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z., obmedzujúceho zmluvnú voľnosť povinného z tohto predkupného práva pri zamýšľanom prevode dotknutej nehnuteľnosti, ako na skutočnosť, ktorá má vplyv na povolenie vkladu, je podľa kasačného súdu v rozpore s účelom a cieľmi zákona

č. 175/1999 Z. z. a porušením § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z. z. Uvedené platí aj vtedy, ak predkupné právo štátu vzniklo až po uzavretí kúpnej zmluvy, ktorá je predmetom konania o povolení vkladu, keď okresný úrad je povinný skúmať, či po uzavretí zmluvy do rozhodnutia o povolení vkladu nenastali skutkové alebo právne zmeny, ktoré by bránili vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností.

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.“

29. Ostatné námietky sťažovateľa vyhodnotil kasačný súd taktiež ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybníť vecnú správnosť rozhodnutia správneho súdu. Z uvedených dôvodov kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol...»

28. Na základe citovaného ústavný súd konštatuje, že najvyšší súd sa v napadnutom rozsudku sp. zn. 3 Sžrk 2/2018 z 27. júna 2018 zaoberal a ústavne akceptovateľným spôsobom aj vysporiadal s relevantnými námietkami sťažovateľky, s ktorými sa nestotožnil, a preto kasačnú sťažnosť proti rozsudku krajského súdu č. k. 11 S 32/2016-122 z 28. júna 2017 zamietol. Napadnutý rozsudok najvyššieho súdu nemožno podľa názoru ústavného súdu považovať za zjavne neodôvodnený a ani za arbitrárny, t. j. taký, ktorý by bol založený na právnych záveroch, ktoré nemajú oporu v zákone, resp. popierajú podstatu, zmysel a účel v napadnutom konaní aplikovaných ustanovení právnych predpisov.

29. Na základe uvedeného ústavný súd konštatuje, že medzi napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 3 Sžrk 2/2018 z 27. júna 2018 a základnými právami, ktorých porušenie sťažovateľka namieta, neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by ústavný súd po prípadnom prijatí sťažnosti na ďalšie konanie reálne mohol dospieť k záveru o ich porušení. Ústavný súd preto pri predbežnom prerokovaní odmietol sťažnosť sťažovateľky, ktorou namietala porušenie svojich základných práv rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 3 Sžrk 2/2018 z 27. júna 2018 podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

30. Vzhľadom na odmietnutie sťažnosti neprichádzalo už do úvahy rozhodovať o ďalších návrhoch sťažovateľky uplatnených v petite sťažnosti (zrušenie napadnutého rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 3 Sžrk 2/2018 z 27. júna 2018, vrátenie veci na ďalšie konanie a priznanie náhrady trov konania).

31. Z uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 16. novembra 2018