

Mgr. Ondrej Halama

Okresný úrad Žilina, odbor opravných prostriedkov

Súkromnoprávne predbežné otázky v konaniach na úseku katastra

Pre úsek katastra je charakteristické, že počas správneho konania sa v rámci predbežných otázok posudzujú aj súkromnoprávne vzťahy, o ktorých tradične rozhodujú súdy. Dôvodová správa k pôvodnému zneniu katastrálneho zákona¹ v tejto súvislosti uvádza, že spravovanie katastra zahŕňa tzv. „**prvky justičnej činnosti**“.

Najčastejšie sa so súkromnoprávnymi otázkami stretávame v konaniach o návrhu na vklad, ale vyskytujú sa aj v menej početných konaniach, ako sú: konanie o oprave chyby (najmä podľa § 78 katastrálneho zákona), konania podľa zákona č. 180/1995 z. z., a konania o proteste prokurátora. Tu je potrebné zdôrazniť najväčší rozdiel medzi súdom a orgánmi katastra. Kým súdy sú oprávnené o týchto vzťahoch rozhodovať formou rozhodnutia **vo veci samej** (napr. rozsudok o určení neplatnosti zmluvy), orgány katastra spravidla nevydávajú ohľadom týchto otázok rozhodnutie, ale posudzujú ich len **ako jednu z predbežných otázok**, na ktoré treba odpovedať pred rozhodnutím vo veci samej (napr. o návrhu na vklad). Aj na úseku katastra sa však vyskytujú konania, kde správne orgány rozhodujú vo veci samej takmer o rovnakých právnych vzťahoch, ako súdy. Príkladom je konanie o zmene schváleného registra obnovenej evidencie pozemkov (ROEP), ktoré bolo zákonodarcom zavedené za účelom odbremenenia súdov od určovacích žalôb (podľa dôvodovej správy k novele č. 419/2002 Z. z.)². Výrok rozhodnutia o zmene ROEP je veľmi podobný určovacím rozsudkom vydávaným súdmi.

Keďže posudzovanie súkromnoprávných vzťahov obvykle patrí do činnosti súdov, nie je prekvapivé, že zamestnanci okresných úradov sú pri rozhodovaní o týchto otázkach neistí a dopúšťajú sa pochybení. Nezriedka odkazujú účastníkov správneho konania na súd aj v prípadoch, kde ich na to zákon neopravňuje. K porušovaniu zákona dochádza najmä pri posudzovaní chýb v písaní, počítaní a iných zrejmych nesprávnostiach, ako aj pri posudzovaní odstúpenia, či námietky relatívnej neplatnosti.

V ďalšej časti nášho príspevku poukážeme na uvedené nedostatky v postupe správnych orgánov a upozorníme aj na niektoré, podľa nás nesprávne, právne názory prezentované Najvyšším súdom SR a katastrálnym bulletinom. Zo všetkých druhov správnych konaní, ktoré existujú na úseku katastra, sa sústreďíme predovšetkým na konanie o návrhu na vklad. Naše právne závery sú však aplikovateľné aj v konaniach o oprave chyby (najmä podľa § 78 KZ), v konaniach podľa zákona č. 180/1995 z. z. a v konaniach o proteste prokurátora.

Na úvod pre prehľadnosť uvádzame, aké spôsoby riešenia predbežnej otázky upravuje Správny poriadok (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov):

¹ Dôvodová správa k zákonu o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) – materiál na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky č. 2049/1994.

² Dôvodová správa k zákonu č. 419/2002 Z. z. – materiál na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky č. ÚV- 1868/2002

1. **ak už o predbežnej otázke rozhodol príslušný orgán, je týmto rozhodnutím správny orgán viazaný** (podľa nášho názoru je správny orgán viazaný aj vlastnými rozhodnutiami – napr. rozhodnutím o vydržaní podľa § 11 zákona č. 180/1995 Z. z.),
2. **správny orgán si môže o predbežnej otázke urobiť úsudok sám** (okruh predbežných otázok je vymedzený iba negatívne, keď v § 40 ods. 2 Správny poriadok ustanovuje, že správny orgán nemôže v rámci predbežnej otázky posudzovať, či a kto spáchal trestný čin, priestupok alebo iný správny delikt, osobný stav fyzickej osoby, alebo existenciu právnickej osoby, ak patrí o tom rozhodovať súdu),
3. **správny orgán dá podnet príslušnému orgánu na začatie konania o predbežnej otázke.** (tento postup je podľa odbornej literatúry³ možný len pri konaniach, ktoré možno začať aj bez návrhu, napr. dedičské konanie).

I.

Ďalšie (nezákonné) spôsoby riešenia predbežných otázok

„Podľa súdnej judikatúry platí zásada, že správny orgán, ktorý koná vo veci, je nielen oprávnený, ale i povinný zaoberať sa predbežnými otázkami, ak sa v konaní vyskytnú.“⁴ Účinky odstúpenia od zmluvy a námietky relatívnej neplatnosti sú komplikovaným právnym problémom často diskutovaným aj u odbornej verejnosti⁵, preto nie je prekvapujúce, že práve pri riešení týchto právnych situácií majú správne orgány **tendenciu neriešiť predbežnú otázku** a postúpiť vec inému orgánu – súdu. A tak, hoci Správny poriadok pomerne jasne a zrozumiteľne vymedzil iba tri možnosti riešenia predbežnej otázky, v rozhodovacej činnosti správnych orgánov na úseku katastra, v rozsudku Najvyššieho súdu SR (rozsudok sp. zn. 6Sžo/229/2010 zo dňa 20.07.2011, senát: Hargaš, Fúrová, Reisenauerová) ako aj v katastrálnom bulletine (ot. č. 1, 1/2009) nachádzame ďalšie spôsoby riešenia predbežných otázok.

V konaniach, počas ktorých je doručené odstúpenie od zmluvy alebo námietka relatívnej neplatnosti, katastrálne odbory konanie prerušujú a účastníkov konania vyzývajú na vyjadrenie sa s tým, že ak účastník s námietkou, či odstúpením nesúhlasí, ide o „**spornú**“ vec a účastník konania má podať na súd určovaciu žalobu. V niektorých prípadoch správne orgány nepodanie takejto žaloby považujú za „**akceptáciu**“ neplatnosti odstúpenia alebo námietky (v súlade s názorom Najvyššieho súdu SR), v iných prípadoch nepodanie žaloby považujú za neodstránenie nedostatku konania. Ak účastník konania trvá na plnení zmluvy, správny orgán mu dáva iba jedinú možnosť – podať určovaciu žalobu.

K „akceptácii odstúpenia“

Pojem „akceptácia odstúpenia“, ktorý používa Najvyšší súd SR v citovanom rozsudku je pre právnú vedu nový termín, s ktorým sa nemožno stretnúť ani v právnych predpisoch, a ani

³ KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok – komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004. Šamorín : Heuréka, 2004, s. 166.

⁴ KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok – komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004. Šamorín : Heuréka, 2004, s. 166.

⁵ GYARFAS, J.: Zase raz a určite nie naposledy: Odstúpenie od zmluvy o prevode nehnuteľnosti [online]. [cit. 09. 12. 2013]. Dostupné na: < <http://www.lexforum.cz/366>>.

v odbornej literatúre. Sme toho názoru, že tento pojem v právnickom jazyku ani nebude mať dlhú životnosť. Akékoľvek „akceptovanie“ odstúpenia je totiž právne irelevantné a nemá žiadne právne účinky. Odstúpenie je jednostranný právny úkon a podmieňovať ho akýmkoľvek súhlasom druhej strany je proti jeho podstate. V takom prípade by už nešlo o jednostranný, ale o dvojstranný právny úkon. Samotný Najvyšší súd SR dal pojem „akceptácia“ v odôvodnení rozsudku sp. zn. 6Sžo/229/2010 zo dňa 20.07.2011 do úvodzoviek, čo len potvrdzuje, že aj samotný súd si bol vedomý istej „novosti“, alebo skôr nevhodnosti, tohto pojmu.

„Akceptácia“ odstúpenia môže správne orgánu slúžiť ako informácia o tom, že účastníci konania s odstúpením súhlasia, avšak nemá žiadnu vypovedaciu hodnotu pre nestranné posúdenie veci, a teda nemôže mať ani vplyv na rozhodnutie. **Úlohou správneho orgánu v správnom konaní nie je zisťovanie spokojnosti účastníkov konania, ale dodržiavanie zákonnosti.** Ak by správne orgány na úseku katastra vydávali rozhodnutia podľa toho, ako to účastníkom konania vyhovuje, bola by ich činnosť z hľadiska právnej istoty nepredvídateľná a poznačilo by to aj kvalitu údajov katastra.

Prekážka „spornosti“

Ako sme už spomínali vyššie, správne orgány v prípade „spornej“ námietky relatívnej neplatnosti, alebo v prípade „sporného“ odstúpenia, odkazujú účastníkov konania na súd, čo najčastejšie zdôvodňujú tým, že súkromnoprávne spory môže riešiť len súd. S týmto názorom nesúhlasíme. **„Spornosť“ predbežnej otázky považujeme za skutočnosť, ktorá je pre správne konanie na úseku katastra irelevantná.** Právne predpisy, a ani odborná literatúra neuvádzajú, že by „spornosť“ predbežnej otázky mala akýkoľvek vplyv na postup správneho orgánu v konaní o návrhu na vklad. V tejto súvislosti je potrebné upozorniť na to, že ak zákonodarcia chce zbaviť štátny orgán „sporných otázok“ urobí to v príslušnom zákonom ustanovení, ako napríklad § 137 stavebného zákona, podľa ktorého ak medzi účastníkmi nedôjde k dohode ohľadom občianskoprávných námietok, stavebný úrad konanie preruší a odkáže ich na súd. Katastrálny zákon však neumožňuje, aby boli účastníci odkázaní na súd. To, že správne orgány na úseku katastra sú oprávnené riešiť aj „sporné“ súkromnoprávne vzťahy, potvrdzuje aj vyššie spomínaná dôvodová správa k zákonu č. 419/2002 Z. z., podľa ktorej sa majú správne orgány podieľať na odbremeňovaní súdov. Nesprávnym postupom dochádza k opačnému javu – k ďalšiemu zaťažovaniu orgánov súdnej moci.

Dôsledky nesprávneho postupu pre účastníkov konania

Vyššie popísaný postup správnych orgánov môže značne poškodiť konkrétnych účastníkov konania, pretože najmä vo vkladových konaniach dáva priestor rôznym špekulantom a oslabuje právnu istotu účastníkov zmluvy ešte niekoľko týždňov po podpísaní zmluvy. Občan, ktorý dobromyseľne podpísal zmluvu a plní si všetky zmluvné povinnosti, nemá istotu, že vklad bude v krátkom čase povolený, ale musí ďalej típnuť, či si druhá zmluvná strana nevymyslí neplatné odstúpenie alebo námietku relatívnej neplatnosti. V takom prípade by dobromyseľného nadobúdateľa namiesto užívania nehnuteľnosti čakalo dlhé súdne konanie. To by okrem predĺženia právnej neistoty znamenalo aj ďalšie finančné náklady.

Správny postup

Podľa nášho názoru, katastrálny odbor by sa mal so súkromnoprávnou predbežnou otázkou vyporiadať (okrem tých, kde to Správny poriadok vylučuje - § 40 ods. 2) obdobným spôsobom ako súd. Správne orgány majú k dispozícii v zásade rovnaké dôkazné prostriedky ako súdy, preto by pri posudzovaní odstúpení, námietok, pri určovaní vlastníkov a pri ďalších predbežných otázkach mali postupovať obdobne.

Pri odstúpení od zmluvy počas vkladového konania by mali najmä zisťovať, či je odstúpenie platné (dôvod podania a jeho súlad so skutkovým stavom), či zmluvný vzťah ešte existuje (napr. či už nezanikol splnením), a či bolo doručené všetkým zmluvným stranám. V prípade námietky relatívnej neplatnosti by sa mala taktiež skúmať najmä jej dôvodnosť a doručenie všetkým zmluvným stranám.

II.

Posudzovanie nesprávností v zmluve

Katastrálny zákon umožňuje (§ 42 ods. 4) dodatkom odstrániť chyby v písaní, počítaní a iné zrejme nesprávnosti v zmluve, ktorá je prílohou návrhu na vklad. Toto ustanovenie však nemožno použiť pri všetkých chybách v písaní a počítaní, a ani pri všetkých „nesprávnostiach“. Dodatkom nemožno odstraňovať „nepravdivé“ vyhlásenia, a ani nesprávnosti spôsobujúce neplatnosť zmluvy.

Pri aplikácii tohto ustanovenia je teda potrebné rozlišovať :

a) chyby v písaní a počítaní, ktoré spôsobujú absolútnu neplatnosť zmluvy (pre neurčitosť),

Príklad: V článku 1 kúpnej zmluvy sa uvádza, že dom sa predáva za 150 00 eur, ale v článku 2 je už uvedená cena 155 000 eur. Je evidentné, že ide o chybu v písaní, avšak zo zvyšku zmluvy sa nedá určiť, ktorá cena je správna. Zmluva je teda neurčitá a v zmysle ustanovenia § 37 ods. 1 Občianskeho zákonníka aj neplatná.

b) chyby v písaní a počítaní, ktoré absolútnu neplatnosť nespôsobujú,

Príklad: Predávajúci je v úvode zmluvy označený ako Jozef Bohatý, bytom Štúrova 16, Bratislava, rodné číslo: 777666/8888, narodený 01.04.1995. Pod podpisom je však v zmluve uvedený Jozef Bohatý s rovnakými osobnými údajmi. V danom prípade je zrejme, že ide o chybu v písaní, ale z ďalších častí zmluvy (z ďalších osobných údajov) je predávajúci jednoznačne určiteľný, a teda nejde o chybu spôsobujúcu neurčitosť právneho úkonu. Katastrálny odbor konanie preruší v zmysle § 31a písm. c) katastrálneho zákona a vyzve účastníkov, aby dodatkom opravili priezvisko.

c) iné zrejme nesprávnosti, ktoré nespôsobujú neplatnosť (napr. zmluva odporuje procesnému právu - § 42 ods. 2 písm. a) katastrálneho zákona),

Príklad: V zmluve chýba rodné priezvisko predávajúceho. Keďže z ostatných údajov (rodné číslo, meno, priezvisko, adresa) je jednoznačné o koho ide, nespôsobuje to neurčitosť, a teda ani neplatnosť zmluvy. Katastrálny zákon ako predpis procesného práva vyžaduje rodné priezvisko ako podmienku pre zápis do katastra, t. j. podmienku spôsobilosti na zápis listiny. Zmluva teda nemusí obsahovať rodné priezvisko v čase uzavretia zmluvy, ale až pri zápise do katastra nehnuteľností. Katastrálny odbor konanie preruší a vyzve účastníkov, aby dodatkom doplnili do zmluvy rodné priezvisko predávajúceho.

d) nesprávnosti spôsobujúce neplatnosť zmluvy (zmluva odporuje hmotnému právu, napr. chýba dátum, alebo podpis),

Príklad: Kúpna zmluva nie je podpísaná. Keďže Občiansky zákonník (§ 40 ods. 3) pri písomných právnych úkonoch vyžaduje, aby boli podpísané, je táto zmluva v rozpore

so zákonom a v zmysle § 39 Občianskeho zákonníka sa považuje za neplatnú. Na neplatný právny úkon sa nazerá, akoby nikdy neexistoval, preto k nemu nemožno uzavrieť akékoľvek dodatky a návrh na vklad je potrebné zamietnuť.

V týchto prípadoch sa najviac prejavuje potreba právnického vzdelania vkladára, keďže tu nepostačuje len poznať znenie zákona, ale sú tu potrebné aj poznatky z právnej teórie týkajúce sa absolútnej neplatnosti. V praxi dochádza zo strany katastrálnych odborov k chybnému postupu, keď vyzývajú účastníkov konania, aby do zmluvy doplnili obsahovú náležitosť, ktorú vyžaduje zákon, t. j. aby dodatkom opravili neplatnú zmluvu. Týka sa to najmä zmluvných prevodov bytov, ktoré upravuje prísne formálny zákon (zákon o vlastníctve bytov a nebytových priestorov) a vyžaduje sa tu veľké množstvo obsahových náležitostí (napr. popis spoločných zariadení bytového domu, úprava práv k pozemku pod bytovým domom). Takýmto nesprávnym postupom sa povoľujú vklady na základe neplatných zmlúv a do katastra sa dostávajú údaje, ktoré nie sú v súlade s právnym stavom, a ktoré môžu nadobúdateľovi, ako aj ďalším osobám, v budúcnosti spôsobiť nemalé problémy (napr. v prípade podania určovacej žaloby).

- e) **nepravdivé vyhlásenia zmluvných strán** - neplatnosť zmluvy spôsobujú vtedy, ak sa zmluvná strana dovoľá relatívnej neplatnosti z dôvodu uzavretia zmluvy v omyle, *Príklad: V kúpnej zmluve sa uvádza, že pozemok je bez tiarch, hoci na liste vlastníctva je k pozemku evidované vecné bremeno spočívajúce v práve prechodu. Samotná nepravdivosť údajov uvedených v zmluve nemá pre konanie o návrhu na vklad význam, pretože žiadny zákon nepredpisuje zmluvným stranám uvádzať len pravdivé údaje. Takéto nepravdivé vyhlásenie však mohlo spôsobiť, že jedna zo zmluvných strán uzavrela zmluvu v omyle. Keďže pri zmluvách uzavretých v omyle sa možno domáhať relatívnej neplatnosti, zmluvná strana, ktorá bola uvedená do omylu, sa môže relatívnej neplatnosti dovolať námietkou. Na relatívnu neplatnosť (§ 49a Občianskeho zákonníka) nemôže správny orgán prihliadať (na rozdiel od absolútnej neplatnosti), ak sa jej dotknutá osoba námietkou nedovoľá. Pokiaľ nebude námietka relatívnej neplatnosti podaná, katastrálny odbor na nepravdivé vyhlásenie neprihliada.*

III.

Záver – príčiny nedostatkov a odporúčania

Vyššie uvedené nedostatky v činnosti katastrálnych odborov sú podľa nás dôsledkom nedostatočného právnického vzdelania úradníkov a často aj dôsledkom personálnej poddimenzovanosti katastrálnych odborov. Orgány štátnej správy na úseku katastra síce rozhodujú o obdobných právnych otázkach ako súdy, no nemajú na to vytvorené obdobné podmienky. Nedostatok odbornej spôsobilosti, ale najmä neprimerané pracovné zaťaženie pracovníkov katastra, je príčinou toho, že správny orgán má tendenciu zjednodušovať dokazovanie a odkazovať účastníkov konania na súd. Pre lepšie dodržiavanie zákonnosti v konaniach na úseku katastra je podľa nás potrebné zvýšiť podiel právnických vzdelaných zamestnancov, navýšiť ich celkové počty a zlepšiť ich pracovné podmienky.

Literatúra:

KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok – komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004. Šamorín : Heuréka, 2004.

GYARFAS, J.: Zase raz a určite nie naposledy: Odstúpenie od zmluvy o prevode nehnuteľnosti [online]. [cit. 09. 12. 2013]. Dostupné na: < <http://www.lexforum.cz/366>>.

Dôvodová správa k zákonu o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) – materiál na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky č. 2049/1994.

Dôvodová správa k zákonu č. 419/2002 Z. z. – materiál na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky č. ÚV- 1868/2002