

Posudzovanie platnosti vkladovej zmluvy v správnom súdnom konaní

Fečík, M., Jakubáč, R.*

FEČÍK, M., JAKUBÁČ, R.: Posudzovanie platnosti vkladovej zmluvy v správnom súdnom konaní. *Právny obzor*, 104, 2021, č. 5. s. 389 – 399. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2021.5.05>

Assessment of the validity of a deposit agreement in administrative legal proceedings.

The assessment of the validity of a registered contract in administrative court proceedings is a specific form of the court's assessment of the validity of a private act, which differs in many respects from „classical“ assessment of the validity of a private act in civil litigation. The assessment of the validity of a registered contract in administrative court proceedings is determined by the nature of the proceedings for the contribution permission between administrative (public) and civil (private) law as well as by the nature of the administrative court proceedings. In the present article, the authors analyse in more detail the individual determinants of assessing the validity of a deposit contract in civil litigation and administrative court proceedings. At the same time, the authors emphasise the need to maintain a uniform interpretation of the norms of civil (private) substantive law regarding the validity of a registered contract in the decision-making practice of civil and administrative courts.

Key words: validity of legal act, administrative court proceedings, proceedings for the contribution permission, administrative judiciary

1. Úvod

Posudzovanie platnosti súkromnoprávných úkonov je typickou doménou súdov v civilnom sporovom konaní. Právna úprava vkladového konania na rozhraní správneho (verejného) a občianskeho (súkromného) práva však spôsobuje, že atypicky platnosť súkromnoprávných úkonov súdy posudzujú aj v správnom súdnom konaní v rámci prieskumu zákonnosti rozhodnutí orgánov štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vydaných vo vkladovom konaní (ďalej aj len „rozhodnutie vo vkladovom konaní“),¹ a to za podmienok stanovených v Správnom súdnom poriadku.

De lege lata platnosť jedného a toho istého súkromnoprávného úkonu môže byť súdom posudzovaná tak v civilnom sporovom konaní, ako aj v správnom súdnom konaní. Súd v civilnom sporovom konaní pritom nikdy nebude viazaný posúdením platnosti súkromnoprávného úkonu v správnom súdnom konaní, keďže správny súd nikdy nemôže konštatovať priamo vo výroku svojho rozhodnutia, ktorý jedine nadobúda záväznosť,² (ne)platnosť súkromnoprávného úkonu – správny súd v rámci prieskumu zákonnosti rozhodnutia vo vkladovom konaní posudzuje platnosť súkromnoprávného úkonu „len“ ako

* JUDr. Marián Fečík, Generálna prokuratúra Slovenskej republiky.

JUDr. Róbert Jakubáč, PhD., Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky.

¹ Pojem „vkladové konanie“ sice nie je normatívne používaný, avšak je bežne zaužívaný v katastrálnej praxi a v správnej súdnej praxi.

² § 145 ods. 4 Správneho súdneho poriadku.

prejudiciálnu otázku v nadväznosti na rozsah a dôvody správnej žaloby. Na druhej strane, ak súd v civilnom sporovom konaní posudzuje platnosť súkromnoprávneho úkonu, či už v rámci prejudiciálnej otázky, alebo i vo výroku svojho rozhodnutia, nie je ani správny súd týmto posúdením priamo formálne viazaný.³ Samozrejme, ak súd v civilnom sporovom konaní určí priamo vo výroku neplatnosť, prípadne i platnosť právneho úkonu, nemôže ani správny súd napriek absencii normatívne ustanovenej viazanosti toto posúdenie ignorovať. Takéto posúdenie totiž znamená, že o platnosti právneho úkonu už bolo právoplatne rozhodnuté na to príslušným súdom. Ignorovanie tejto skutočnosti by bez ďalšieho bolo aj ignorovaním právomoci súdu v civilnom sporovom konaní. Napriek tomu, že Civilný sporový poriadok nevzťahuje záväznosť takéhoto rozhodnutia aj na správny súd⁴ a Správny súdny poriadok súčasne neustanovuje viazanosť takýmto civilnoprocesným rozhodnutím, je namieste, aby správny súd z takéhoto rozhodnutia vychádzal, a to minimálne s odkazom na princíp právnej istoty spoločný pre civilný i správny súdny proces.⁵ Vzhľadom na výrazné „vytesnenie“ posudzovania platnosti právnych úkonov do sféry prejudiciality v rámci reformy právnej úpravy civilného procesu z roku 2015 možno predpokladať, že posúdenie platnosti súkromnoprávneho úkonu bude len výnimočne predmetom výroku rozhodnutia súdu v civilnom sporovom konaní, a že teda len výnimočne bude výrok rozhodnutia súdu v civilnom sporovom konaní „rozhodným podkladom“ pre súd v správnom súdnom konaní vo vzťahu k posudzovaniu platnosti súkromnoprávneho úkonu.

Táto dichotómia posudzovania platnosti súkromnoprávnych úkonov súdom v civilnom sporovom konaní a v správnom súdnom konaní, ako ani osobitosti posudzovania platnosti súkromnoprávnych úkonov súdom v správnom súdnom konaní neboli doposiaľ predmetom výraznejšej vedeckej reflexie. Ambíciou tohto príspevku je preto upriamiť pozornosť odbornej verejnosti na posudzovanie platnosti takého typického súkromnoprávneho úkonu, akým je vkladová zmluva,⁶ v rámci správneho súdnictva, ktoré má svoje úskalia vyplývajúce z presahov správneho (verejného) a občianskeho (súkromného) práva v právnej úprave vkladového konania, ako aj na riziká vyplývajúce z možnosti posudzovania jedného a toho istého súkromnoprávneho úkonu súdom tak v civilnom sporovom konaní, ako aj v správnom súdnom konaní.

2. Súdny prieskum platnosti vkladovej zmluvy v správnom súdnom konaní

Súdny prieskum platnosti vkladovej zmluvy v správnom súdnom konaní je do značnej miery determinovaný:

- normatívnym vymedzením (všeobecnej) správnej žaloby,

³ § 131 Správneho súdneho poriadku.

⁴ § 228 Civilného sporového poriadku.

⁵ Čl. 2 ods. 1 a 2 Civilného sporového poriadku a § 5 ods. 1 Správneho súdneho poriadku.

⁶ Pojem „vkladová zmluva“ síce zákonodarca nepoužíva, avšak tento pojem je bežne zaužívaný v katastrálnej praxi a správnej súdnej praxi.

- viazanosťou správneho súdu rozsahom a dôvodmi správnej žaloby,
- určením rozhodujúceho času na rozhodnutie správneho súdu,
- určením vzťahu princípov správneho konania a občianskoprávnej úpravy neplatnosti právnych úkonov,
- nesporným charakterom a spôsobmi rozhodovania v rámci vkladového konania.

2.1 Normatívne vymedzenie (všeobecnej) správnej žaloby

Zákonnosť rozhodnutí orgánov štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vydaných vo vkladovom konaní je preskúmaná na poli správneho súdnictva v konaní o (všeobecnej) správnej žalobe. Podstata tohto typu správneho súdneho konania je typicky prieskumná, a preto správny súd je oprávnený preskúmať len tie skutočnosti, ktoré mohol a mal preskúmať žalovaný orgán verejnej správy. To vo vzťahu ku vkladovému konaniu znamená, že správny súd bude môcť preskúmať platnosť vkladovej zmluvy len v tom prípade, ak túto platnosť bol oprávnený preskúmať aj žalovaný orgán štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností. Z uvedeného potom vyplýva, že platnosť vkladovej zmluvy môže byť zo strany správneho súdu posudzovaná, len ak žalované rozhodnutie bolo vydané v rámci vkladového konania spojeného s prieskumom podľa § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (Katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov. Len pri tomto type prieskumu spojenom so zmluvou o prevode nehnuteľností nevyhotovenej vo forme notárskej zápisnice alebo neautorizovanej advokátom, resp. s inou vecnoprávnou zmluvou, je totiž orgán štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností oprávnený a povinný preskúmať platnosť vkladovej zmluvy. Aj keď od 1. septembra 2009 už nie je v § 31 ods. 1 Katastrálneho zákona *expressis verbis* uvedené, že sa preskúma platnosť vkladovej zmluvy, je nesporné, že v rozsahu zákonom ustanovených hľadísk to tak naďalej je. Postup a rozhodovanie orgánu štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností v takomto prípade pritom nesie v sebe určité prvky justičnej činnosti. Tie spočívajú v tom, že i keď o samotnej platnosti vkladovej zmluvy orgán štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností nerozhoduje, pretože na to je oprávnený výlučne súd v civilnom sporovom procese, ak príde k záveru, že vkladová zmluva nie je platná, nemôže na jej podklade rozhodnúť o povolení vkladu. Vkladová zmluva je pritom skúmaná z hľadiska absolútnej neplatnosti, pričom ústavne konformným by mal byť prístup „*favor contractus*“ vyplývajúci napríklad z nálezu Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 242/07 z 3. júla 2008, podľa ktorého „*základným princípom výkladu zmlúv je prioritá výkladu, ktorý nezakladá neplatnosť zmluvy, pred takým výkladom, ktorý neplatnosť zmluvy zakladá, ak sú možné obidva výklady*“, ako aj zo zásady „*actus interpretandus est potius, ut valeat quam ut pereat*“, t. j. zásady, že „*úkon treba vykladať skôr tak, aby platil, než ako by neplatil*“ (rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 6M Cdo 21/2011 z 30. januára 2013). Relatívna neplatnosť vkladovej zmluvy sa preskúma vo vkladovom konaní len vtedy, ak sa jej účastník konania alebo aj iná osoba dovoláva. To znamená, že relatívnu neplatnosť vkladovej zmluvy orgán štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností neskúma *ex offi*. Zároveň platí, že eventuálne dovolanie sa relatívnej neplatnosti vkladov-

vej zmluvy až v správnej žalobe alebo v priebehu správneho súdneho konania je z hľadiska posudzovania platnosti vkladovej zmluvy v správnom súdnom konaní bez právneho významu pre rozhodovanie správneho súdu – pokiaľ totiž nebola námietka relatívnej neplatnosti vkladovej zmluvy vznesená vo vkladovom konaní, nemožno sa jej účinne dovolať v správnom súdnom konaní.

2.2 *Viazanosť správneho súdu rozsahom a dôvodmi (všeobecnej) správnej žaloby*

V odbornej literatúre⁷ a súdnej praxi⁸ sa obvykle uvádza, že na absolútnu neplatnosť právneho úkonu prihládajú štátne orgány *ex officio*, t. j. z úradnej povinnosti. Toto konštatovanie platí len v obmedzenej miere vo vzťahu k správnomu súdu. Správny súd je totiž pri prieskume zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy viazaný rozsahom a dôvodmi správnej žaloby.⁹ Inak povedané, správny súd preskúma správnu žalobou napadnuté rozhodnutia len v nadväznosti na žalobné body uvádzané v správnej žalobe. Z tejto viazanosti správneho súdu rozsahom a dôvodmi správnej žaloby síce existujú určité výnimky,¹⁰ avšak vo vzťahu k prieskumu rozhodnutí orgánov štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vydaných vo vkladovom konaní by mohla byť relevantná len výnimka súvisiaca s ochranou práv spotrebiteľa.¹¹ Na uvedenom závere pritom nič nemení ani znenie § 185 ods. 2 Civilného sporového poriadku, umožňujúceho zohľadniť *ex officio* stav zapísaný vo verejných registroch, teda aj v katastri nehnuteľností, pretože toto ustanovenie sa týka dokazovania, a nie vymedzenia žalobných bodov.

V nadväznosti na viazosť správneho súdu rozsahom a dôvodmi správnej žaloby správny súd posudzuje platnosť vkladovej zmluvy len vtedy, ak žalobca namieta nesprávne právne posúdenie platnosti vkladovej zmluvy orgánmi štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností, pričom toto posudzovanie správny súd vykoná len v intenciách správnej žaloby. V praxi to znamená, že správny súd sa bude zaoberať prieskumom platnosti vkladovej zmluvy iba z tých aspektov, ktoré v správnej žalobe vymedzí žalobca. Takáto správna žaloba môže byť podaná tak proti rozhodnutiu o povolení vkladu, ako

⁷ Pozri napr. ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol. *Občiansky zákonník I., § 1 – 450. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 211, kde sa uvádza, že „súd alebo príslušný orgán v konaní zároveň k tejto neplatnosti prihliada aj bez návrhu, z úradnej povinnosti (*ex officio*)“; a FEKETE, I. *Občiansky zákonník I. Veľký komentár*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 271, kde sa uvádza, že „na absolútnu neplatnosť právneho úkonu prihliada súd z úradnej povinnosti (*ex officio*) najmä však v situácii, keď sa na základe takéhoto právneho úkonu priznáva právo, príp. právo odmieta“.

⁸ Pozri napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 294/2018 z 11. októbra 2018, v ktorom sa konštatuje, že „na absolútnu neplatnosť prihliadajú súdy *ex officio* a z tohto pohľadu majú silnú pozíciu pri rozhodovaní zmluvných sporov“; a uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2M Cdo 2/2014 z 30. októbra 2014, v ktorom sa konštatuje, že „pre absolútnu neplatnosť právneho úkonu je charakteristické, že ... prihliada sa na ňu aj bez námietky, t. j. z úradnej povinnosti (*ex officio*)...“

⁹ § 134 ods. 1 Správneho súdneho poriadku.

¹⁰ § 134 ods. 2 Správneho súdneho poriadku.

¹¹ § 134 ods. 2 písm. f) Správneho súdneho poriadku.

i rozhodnutiu o jeho zamietnutí. Práve pri týchto meritórnych rozhodnutiach je totiž otázka posúdenia platnosti vkladovej zmluvy smerodajnou pre rozhodnutie vo veci samej. Okrem uvedených meritórnych rozhodnutí však nie je vylúčené posudzovanie otázok týkajúcich sa platnosti vkladovej zmluvy ani pri správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu o prerušení alebo zastavení vkladového konania. Žalobné body týkajúce sa samotnej platnosti vkladovej zmluvy sú predovšetkým koncipované v hmotnoprávnej rovine vo vzťahu k nesprávnemu právnemu posúdeniu veci orgánom štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností podľa § 191 ods. 1 písm. c) Správneho súdneho poriadku, i keď nie je vylúčené aj namietanie procesnoprávnych pochybení v rozsahu danom § 191 ods. 1 písm. d) až g) Správneho súdneho poriadku.

Správny súd nad rámec žalobných bodov teda *ex officio* preskúma platnosť vkladovej zmluvy len vtedy, ak by išlo o ochranu spotrebiteľa. Príkladom takejto veci môže byť platnosť vkladovej zmluvy, ktorou bolo zriadené záložné právo zabezpečujúce poskytnutý úver (napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I Sžr/150/2012 z 11. júna 2013, publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod č. R 79/2014).

2.3 Určenie rozhodujúceho času na rozhodnutie správneho súdu

Pre správny súd je *de lege lata* rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy.¹² Z tejto právnej úpravy síce existujú výnimky, avšak tie nie sú relevantné pri prieskume rozhodnutí orgánov štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vo vkladovom konaní.

V odbornej literatúre sa vo vzťahu k § 135 ods. 1 Správneho súdneho poriadku uvádza, že „správny súd... zásadne pri preskúmaní rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy vychádza nielen zo skutkového stavu, ale aj z právneho stavu, ktorý tu bol v čase rozhodovania orgánu verejnej správy (právoplatnosti rozhodnutia a vydania opatrení)... Právnym stavom treba rozumieť aktuálnu podobu právneho poriadku aj existujúcich právnych vzťahov.“¹³

Právna úprava času rozhodujúceho na rozhodnutie správneho súdu nasvedčuje tomu, že správny súd by mal pri prieskume zákonnosti rozhodnutia orgánu štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vo vkladovom konaní vychádzať z právnej úpravy účinnej v čase právoplatnosti tohto rozhodnutia. To by potom logicky znamenalo, že v intenciách tejto právnej úpravy má správny súd posúdiť aj platnosť vkladovej zmluvy. V tomto smere je však potrebné brať do úvahy, že správny súd pri svojom rozhodovaní dbá o ochranu základných ľudských práv a aj o ochranu zákonnosti, pričom tieto skutočnosti sa premietajú aj do prieskumu platnosti vkladovej zmluvy.

Povinnosť správneho súdu chrániť základné ľudské práva a zákonnosť môže viesť k tomu, že pri prieskume platnosti vkladovej zmluvy bude správny súd nútený prihliadať

¹² § 135 ods. 1 Správneho súdneho poriadku.

¹³ BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2017, s. 703.

aj na eventuálne rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorými boli určité právne normy upravujúce (ne)platnosť súkromnoprávných úkonov označené za rozporné s Ústavou Slovenskej republiky alebo s jej jednotlivými ustanoveniami, a to aj vtedy, ak takéto rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky bolo publikované v Zbierke zákonov Slovenskej republiky až po právoplatnosti rozhodnutia orgánu štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vo vkladovom konaní.¹⁴ To znamená, že správny súd sa môže ocitnúť v situácii, keď bude platnosť vkladovej zmluvy posudzovať *de facto* podľa iných právnych noriem ako orgány štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností. Príkladom z praxe môže byť zohľadnenie nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL ÚS 20/2014 zo 14. novembra 2018, ktorým bola vyslovená neústavnosť príslušných ustanovení zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, čo sa následne premietlo aj do rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici, sp. zn. 24S/119/2018 z 1. augusta 2019.¹⁵

2.4 Určenie vzťahu princípov správneho konania a občianskoprávnej úpravy neplatnosti právnych úkonov

Vkladové konanie predstavuje špecifický typ správneho konania, keďže má veľmi výrazný súkromnoprávny aspekt daný povinnosťou orgánov štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností posudzovať typicky občianskoprávne (súkromnoprávne) inštitúty,

¹⁴ O správnosti takéhoto prístupu v čase písania tohto príspevku rozhoduje Najvyšší súd Slovenskej republiky v nadväznosti na kasačnú sťažnosť proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici, sp. zn. 24S/119/2018 z 1. augusta 2019.

¹⁵ Napriek tomu, že rozhodnutie žalovaného bolo z dôvodov uplatnených v žalobe v čase jeho vydania zákonné, pretože uplatnené žalobné námietky neboli dôvodné, správny súd rozhodnutie žalovaného a s poukazom na § 191 ods. 3 SSP aj rozhodnutie prvostupňového orgánu verejnej správy zrušil podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP a vec vrátil prvostupňovému orgánu verejnej správy na ďalšie konanie (§ 191 ods. 4 SSP), pretože boli výsledkom nesprávneho právneho posúdenia veci, keď vychádzali z právnej úpravy, ktorá bola v rozpore s Ústavou SR. Nálezom č. 33/2019 Z. z., ktorý bol v Zbierke zákonov zverejnený dňa 11. februára 2019, plénum Ústavného súdu konštatovalo nesúlad § 4, § 5 a § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a čl. 20 ods. 1 Ústavy SR. Rozhodnutiami orgánov verejnej správy uvedenými v bodoch 2 a 3 tohto rozsudku bol pritom návrh žalobcu ako nadobúdateľa nehnuteľností na vklad vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam, ktoré boli predmetom zmluvy, zamietnutý z dôvodu, že pri prevode týchto nehnuteľností (poľnohospodársky pozemok) nebol dodržaný postup upravený § 4 a 6 zákona č. 140/2014 Z. z., t. j. práve tými zákonnými ustanoveniami, ktoré Ústavný súd SR označil za nesúladné s vyššie uvedenými článkami Ústavy SR. Konanie pred správnym súdom je v zmysle § 5 ods. 2 SSP realizáciou ústavne zaručeného práva na ochranu pred nezákonnými rozhodnutiami a ústavou zaručených základných práv a slobôd, a preto musel správny súd na uvedenú skutočnosť pri rozhodovaní prihliadať. Zdôrazňuje pritom, že nález Ústavného súdu má deklaratórny charakter, čo znamená, že len pomenúva/vyhlasuje skutočnosť, ktorá existuje od počiatku, z čoho vyplýva, že ustanovenia § 4 a § 6 zákona č. 140/2014 Z. z. boli neústavné už v čase, keď boli v preskúmanej veci aplikované. Sudca je pri rozhodovaní viazaný predovšetkým Ústavou SR a ďalej ústavnými zákonmi, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 Ústavy SR a zákonom (§ 2 ods. 3 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prisediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí, týkajúcich sa základných práv a slobôd, ktoré sú upravené aj v čl. 13 ods. 4 a v čl. 20 ods. 1 Ústavy SR, ku ktorým sa uvedený nález Ústavného súdu SR vzťahoval a ktoré boli vo vzťahu k žalobcovi v preskúmanej veci porušené aplikovaním neústavných zákonných ustanovení, čo musel správny súd pri rozhodovaní s poukazom na § 5 ods. 2 SSP zohľadniť.

a to v prvom rade povinnosť posudzovať platnosť predloženej vkladovej zmluvy. Výnimkou je v tomto smere vkladové konanie v nadväznosti na vkladovú zmluvu, ktorou je zmluva o prevode vlastníctva nehnuteľnosti vyhotovená vo forme notárskej zápisnice alebo autorizovaná advokátom – toto vkladové konanie však nie je predmetom záujmu v tomto príspevku.

Orgány štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností sú povinné vo vkladovom konaní aplikovať jednak normy správneho práva, jednak normy občianskeho (súkromného) práva – uvedené platí pri súdnom prieskume rozhodnutí orgánov štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vo vkladovom konaní aj vo vzťahu k správne súdu. Tieto normy sa pritom môžu dostať do vzájomného napätia – na rozdiel od problematiky viazanosti správneho súdu rozsahom a dôvodmi správnej žaloby a problematiky určenia rozhodujúceho času na rozhodnutie však *de lege lata* neexistuje výslovná právna úprava určujúca vzťah a vzájomnú subordináciu noriem správneho práva a noriem občianskeho (súkromného) práva vo vzťahu k rozhodovaniu vo vkladovom konaní a v následnom súdnom prieskume zákonnosti rozhodnutia v správnom súdnom konaní. Príkladom napätia noriem správneho práva a občianskeho (súkromného) práva je kolízia princípu materiálnej rovnosti a občianskoprávnej (súkromnoprávnej) úpravy (ne)platnosti vkladovej zmluvy. Napätie a rozpor noriem správneho práva a občianskeho (súkromného) práva v právnej úprave vkladového konania musia pri svojom rozhodovaní prekonať tak orgány štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností, ako aj správne súdy. Základnou otázkou pritom je, či v prípade takéhoto napätia a nemožnosti súčasnej aplikácie noriem správneho práva a občianskeho (súkromného) práva uprednostniť normy správneho práva s eventuálnym poukázaním na to, že vkladové konanie je správnym konaním, alebo normy občianskeho práva s poukazom na súkromnoprávny rozmer vkladového konania a na požiadavky vo vzťahu k materiálnej publicite katastra nehnuteľností. Pri riešení tohto konfliktu sa javí byť smerodajným účel spravovania katastra nehnuteľností vyjadrený najmä v § 2 a § 70 Katastrálneho zákona, ktorým je ochrana práv a právom chránených záujmov osôb oprávnených z práv k nehnuteľnostiam. S prihliadnutím na účel spravovania katastra nehnuteľností by preto v prípade vzájomne nezlučiteľného stretu noriem správneho a občianskeho (súkromného) práva mal spravidla prevážiť občianskoprávny (súkromnoprávny) rozmer vkladového konania, a to aj pri súdnom prieskume platnosti vkladovej zmluvy v správnom súdnom konaní, pri rešpektovaní nesporového charakteru vkladového konania ako správneho konania.¹⁶

2.5 Nesporový charakter a spôsoby rozhodovania v rámci vkladového konania

Vkladové konania je konaním nesporovým. To znamená, že orgány štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vo vkladovom konaní nemôžu rozhodovať objektívne sporné vzťahy medzi účastníkmi vkladovej zmluvy. Napokon, nesporovosť vkladového ko-

¹⁶ Odlišný záver vyplýva napr. z rozsudku Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 3Sp 9/2008 z 19. mája 2009.

nania znamená, že je primárne koncipované ako administratívne konanie, v ktorom sa rozhoduje v relatívne krátkych lehotách, pričom predpokladaným účelom je vyhovieť podanému návrhu na vklad. Vkladové konanie je preto potrebné prioritne chápať ako písomné a neverejné konanie, v ktorom sa rozhoduje tzv. od stola, čo okrem iného znamená, že niektoré právne skutočnosti (napr. právna subjektivita alebo spôsobilosť na právne úkony) sa prezumujú, ak sa nepreukáže opak. Inak povedané, normatívne nie je vkladové konanie upravené ako konanie, ktorého predmetom by malo byť riešiť spory týkajúce sa nehnuteľností alebo práv k nim. Práve naopak, vkladové konanie predpokladá „súzvuk“ účastníkov súkromnoprávných vzťahov premietnutý do vkladovej zmluvy, ktorej uzavretie a následne podaný návrh na vklad vyjadrujú ich vôľu, aby sa obligáčné účinky zmluvy premietli aj do roviny účinkov vecnoprávných. Kde je rozdiel medzi preskúvaním platnosti vkladovej zmluvy v rámci sporového a nesporového momentu, nie je možné jednoznačne určiť, a vždy to bude závisieť od okolností konkrétnej veci. Napriek tomu však možno skonštatovať, že nesporový pohľad na platnosť vkladovej zmluvy je možný bez ďalšieho, zohľadňujúc predovšetkým znenie právnej úpravy, zápisy v katastri nehnuteľností či normatívne ustanovené prílohy návrhu na vklad, zatiaľ čo posudzovanie sporu je vo svojej podstate spojené s posudzovaním a vyhodnocovaním vyjadrení strán sporu a na to nadväzujúceho dokazovania.¹⁷

Nesporový charakter vkladového konania musia rešpektovať tak orgány štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností, ako aj súdy v správnom súdnom konaní, a to aj pri posudzovaní platnosti vkladovej zmluvy. To okrem iného znamená aj to, že správne súdy môžu platnosť vkladovej zmluvy posudzovať len v takom rozsahu, v akom sú na to oprávnené orgány štátnej správy katastra nehnuteľností.

Okrem nesporového charakteru musia pritom správne súdy pri svojom rozhodovaní vo vzťahu k platnosti vkladovej zmluvy zohľadňovať aj normatívne vymedzené spôsoby, akými môže byť vo vkladovom konaní rozhodnuté. Táto skutočnosť je významná z procesného pohľadu, pretože medzi posudzovaním platnosti vkladovej zmluvy a následným procesným postupom v rámci vkladového konania je určitá kvázi diskrepancia. Ustanovenie § 41 Občianskeho zákonníka totiž umožňuje vzťahovať neplatnosť vkladovej zmluvy aj na jej prípadne oddeliteľnú časť, avšak normatívne nastavenie vkladového konania *de lege lata* neumožňuje v takomto prípade rozhodnúť o čiastočnom povolení vkladu do katastra nehnuteľností. To znamená, že ak sa vo vkladovom konaní zistí neplatnosť časti vkladovej zmluvy, musí orgán štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností rozhodnúť (v celosti) o zamietnutí vkladu. Účastníci vkladového konania pritom od novely Katastrálneho zákona účinnej od 1. októbra 2019 nemajú už možnosť obísť uvedené zamietnutie vkladu cez zmenu návrhu na vklad, ktorou by vypustili neplatnú časť vkladovej zmluvy, pretože predmetom návrhu na vklad musia byť v zmysle § 30 ods. 5 Katastrálneho zákona všetky právne úkony, ktoré obsahuje zmluva a podliehajú vkladu, a všetky nehnuteľnosti, týkajúce sa právnych úkonov, ktoré obsahuje zmluva a podliehajú vkladu. Možno preto skonštatovať, že ani správny súd nemôže pri svojom rozhodova-

¹⁷ Porovnaj ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol. *Občiansky zákonník I., § 1 – 450. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 992.

ni zohľadniť čiastočnú platnosť, resp. neplatnosť vkladovej zmluvy, pretože túto skutočnosť nemohol do svojho rozhodovania premietnuť žalovaný orgán štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností.

3. Ešte niekoľko slov k porovnaniu civilného sporového konania a správneho súdneho konania

Ako už bolo v úvode konštatované, súdy rozhodujúce v civilnom sporovom konaní a správnom súdnom konaní nie sú normatívne navzájom viazané svojím posúdením platnosti vkladovej zmluvy. To však súčasne neznamená, že si tieto súdy vo faktickej rovine navzájom svoje rozhodnutia nezohľadňujú. Takýto postup je napokon aj namieste, pretože oba typy súdov tvoria *de lege lata* jednotnú sústavu všeobecného súdnictva, v ktorej rámci sa požaduje, aby si súdne rozhodnutia v skutkovo a právne nadväzujúcich veciach neprotirečili. Možno preto skonštatovať, že ak súd v civilnom sporovom konaní rozhodne o určení vlastníctva alebo iného vecného práva, pričom v rámci predbežnej otázky posúdi platnosť vkladovej zmluvy, musí správny súd pri posudzovaní platnosti rovnakej vkladovej zmluvy toto rozhodnutie zohľadniť a v prípade iného právneho názoru musí tento náležite odôvodniť, pretože inak by jeho rozhodnutie bolo arbitrárnym.¹⁸ Špecifikom pritom je, že aj keď vo všeobecnosti platí, že v civilnom sporovom konaní nie je civilný súd oprávnený posudzovať zákonnosť administratívneho rozhodnutia, na ktorého podklade bolo vlastnícke alebo iné vecné právo nadobudnuté, rozhodnutie o povolení vkladu predstavuje v tomto smere určitú výnimku. Táto spočíva v tom, že civilný súd rozhodnutie o povolení vkladu v podstate „ignoruje“ a môže rozhodnúť o určení vlastníckeho práva alebo iného vecného práva aj v prospech inej osoby, než v ktorej prospech svedčí rozhodnutie o povolení vkladu, a to bez toho, aby zákonnosť tohto rozhodnutia musel nejako „komentovať“. Uvedené vychádza z axiómy, že jednak len na podklade platnej zmluvy mohlo byť zákonne rozhodnuté o povolení vkladu, a súčasne orgány štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností nie sú oprávnené vo vkladovom konaní preskúmať platnosť vkladovej zmluvy v takom rozsahu, ako súd v civilnom sporovom konaní.

Na druhej strane rozhodnutie správneho súdu týkajúce sa posúdenia zákonnosti rozhodnutia o návrhu na vklad¹⁹ formálne zaväzuje aj civilný súd²⁰, avšak len vo výrokovej časti, a nie aj vo vzťahu k predbežnej otázke týkajúcej sa platnosti vkladovej zmluvy. Zároveň, ak správny súd zruší rozhodnutie o povolení vkladu, nemôže ani civilný súd určiť vlastnícke alebo iné vecné právo, ktoré malo byť zmluvne nadobudnuté práve na podklade týmto dotknutej zmluvy.

Vo vzťahu k posudzovaniu platnosti vkladovej zmluvy možno ešte poukázať na jeden rozdiel týkajúci sa dokazovania, keď civilný súd bude musieť vždy zohľadňovať vlast-

¹⁸ Porovnaj rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Beian v. Rumunsko zo 6. decembra 2007, s'ťažnosť č. 30658/05.

¹⁹ Pod týmto pojmom je potrebné rozumieť rozhodnutie o povolení vkladu, rozhodnutie o zamietnutí vkladu, ako i rozhodnutie o zastavení vkladového konania.

²⁰ § 145 ods. 4 Správneho súdneho poriadku.

nicky či iný stav zapísaný v katastri nehnuteľností v zmysle § 185 ods. 2 Civilného sporového poriadku, pričom správny súd tak bude musieť činiť predovšetkým vo vzťahu k argumentácii smerujúcej proti žalobcovi, pretože u žalobcu bude viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby.

Stav zapísaný v katastri nehnuteľností bude pritom pre oba typy súdnych rozhodnutí určujúcim vo vzťahu k ich zapisateľnosti do katastra nehnuteľností v zmysle § 36a ods. 2 a 3 Katastrálneho zákona. Otázka zapisateľnosti rozhodnutia civilného súdu do katastra nehnuteľností bude pritom súčasťou posudzovania existencie naliehavého právneho záujmu v zmysle § 137 písm. c) Civilného sporového poriadku. Zapisateľnosť rozhodnutia správneho súdu možno vnímať cez prizmu ochrany subjektívnych práv žalobcu, i keď táto zapisateľnosť sama osebe nie je pre unesenie tejto podmienky určujúca. Samotný Katastrálny zákon totiž v tomto smere ráta s možnosťou následne podanej žaloby na určenie práva k nehnuteľnosti.

4. Záver

Posudzovanie platnosti vkladovej zmluvy predstavuje ojedinelý prípad prelínania a dopĺňania sa civilného sporového procesu a správneho súdneho procesu. I keď otázka posudzovania platnosti právneho úkonu je signifikantne spojená s civilným sporovým konaním, v špecifikách nášho právneho poriadku je na tomto poli činné aj správne súdnictvo. Normatívne totiž nie je slovenské správne súdnictvo spojené len s ochranou verejných subjektívnych práv, ale slúži na ochranu všetkých subjektívnych práv vyplývajúcich zo správnych aktov orgánov verejnej správy.²¹ Táto skutočnosť znamená, že judikatúru týkajúcu sa typických súkromnoprávných vzťahov výrazne obohacujú aj správne sudy.²² V tejto súvislosti nemožno opomenúť, že práve v dôsledku nejednotného rozhodovania správnych súdov týkajúceho sa posudzovania platnosti právneho úkonu, ktorým došlo k porušeniu predbežného opatrenia súdu, pristúpil zákonodarca k novelizácii Katastrálneho zákona, keď v § 31a písm. e) ustanovil, že vkladové konanie sa preruší, ak bolo účastníkovi konania predbežným opatrením nariadené, aby nenakladal s určitou nehnuteľnosťou.²³

Posudzovanie platnosti vkladovej zmluvy zo strany súdu sa vždy odvíja od druhu súdneho konania. *De lege lata* je totiž normatívne odlišne upravené posudzovanie platnosti vkladovej zmluvy v civilnom sporovom konaní a v správnom súdnom konaní. Jeden zo zásadných rozdielov medzi posudzovaním platnosti vkladovej zmluvy v civilnom sporovom konaní a v správnom súdnom konaní spočíva v tom, že kým v civilnom sporovom konaní súd prihliada *ex officio* na absolútnu neplatnosť vkladovej zmluvy, v správnom súdnom konaní s výnimkou ochrany práv spotrebiteľa to tak nie je. Ďalším aspektom odlišujúcim posudzovanie platnosti vkladovej zmluvy v civilnom sporovom konaní

²¹ Porovnaj § 2 slovenského Správneho súdneho poriadku a § 2 českého Soudního řádu správního.

²² Napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 Sž-o-KS 93/2006 z 31. júla 2007, R 30/2008.

²³ Pozri novelu Katastrálneho zákona vykonanú zákonom č. 384/2008 Z. z.

a v správnom súdnom konaní je oprávnenie správneho súdu preskúmavať len tie skutočnosti, ktoré mohol a mal preskúmať žalovaný orgán štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vo vkladovom konaní. Napriek odlišnostiam v normatívnej úprave podmienok a rozsahu prieskumu vkladovej zmluvy v civilnom sporovom konaní a v správnom súdnom konaní je povinnosťou civilných súdov a správnych súdov dbať o jednotnú interpretáciu noriem občianskeho (súkromného) práva hmotného upravujúcich platnosť vkladových zmlúv v rámci svojej činnosti – práve nutnosť jednotnej interpretácie týchto noriem predstavuje jednu z výziev nášho súdnictva.

Literatúra

- BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2017
- DULÁKOVÁ – JAKÚBEKOVÁ, D. Neplatnosť právnych úkonov – jej slabé miesta a perspektívy. In *Paneurópske právnické listy*, 2020, č. 2
- FEČÍK, M., JAKUBÁČ, R. *Katastrálny zákon. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2021
- FEKETE, I. *Občiansky zákonník 1. Veľký komentár*. Bratislava : Eurokódex 2011
- JAKUBÁČ, R., JAKUBÁČ, Z. *Judikatura vo veciach neplatnosti právnych úkonov*. I. diel. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018
- JAKUBÁČ, R., POLÁK, A. Legislatívno-technické vyjadrenie (ne)platnosti právnych úkonov a katastrálne konanie – 1. časť. In *Súkromné právo*, 2015, č. 4
- JAKUBÁČ, R., POLÁK, A. Legislatívno-technické vyjadrenie (ne)platnosti právnych úkonov a katastrálne konanie – 2. časť. In *Súkromné právo*, 2015, č. 5
- JANČO, M. Aktuálne otázky absolútnej neplatnosti právnych úkonov podľa § 39 Občianskeho zákonníka. 1. časť. In *Bulletin slovenskej advokácie*, 2008, č. 10
- JANČO, M. Aktuálne otázky absolútnej neplatnosti právnych úkonov podľa § 39 Občianskeho zákonníka. 2. časť. In *Bulletin slovenskej advokácie*, 2008, č. 11
- LAZAR, J. a kol. *Občianske právo hmotné*. 1. zväzok. Bratislava : Iura edition, 2006
- ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol. *Občiansky zákonník I., § 1 – 450. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2019

Súdne rozhodnutia

- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Beian v. Rumunsko zo 6. decembra 2007, sťažnosť č. 30658/05
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL ÚS 20/2014 zo 14. novembra 2018
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 294/2018 z 11. októbra 2018
- Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 242/07 z 3. júla 2008
- Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2M Cdo 2/2014 z 30. októbra 2014
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 1 Sžr/150/2012 z 11. júna 2013
- Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 6M Cdo 21/2011 z 30. januára 2013
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 Sž-o-KS 93/2006 z 31. júla 2007
- Rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici, sp. zn. 24S/119/2018 z 1. augusta 2019
- Rozsudok Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 3Sp 9/2008 z 19. mája 2009