

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 5Svk/9/2021
Identifikačné číslo spisu: 5020200123
Dátum vydania rozhodnutia: 30. marca 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Anita Filová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:5020200123.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcov JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a JUDr. Juraja Vališa, LL.M., v právnej veci žalobcu (sťažovateľ): Ing. Peter Imre, H. W.: XX.XX.XXXX, M. F. F. XXX/XX, XXX XX J., podnikajúci pod obchodným menom: Peter Imre KOREX, IČO: 35 249 773, právne zastúpený: Vojčík & Partners, s.r.o., so sídlom Rázusova 13, 040 01 Košice, proti žalovanému: Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky, so sídlom Chlumeckého 2, 820 12 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného číslo: OOP/2020/000165-1/Pop z 3. februára 2020, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č.k.30S/54/2020-122 z 25. mája 2021, takto

r o z h o d o l :

I. Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .

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

O d ô v o d n e n i e

I. Priebeh administratívneho konania

1. Žalobca podal Okresnému úradu Žilina, katastrálny odbor dňa 18. septembra 2018 návrh na vykonanie záznamu vecného bremena do katastra nehnuteľností a to s poukazom na ustanovenie § 66 ods. 1 písm. a/ a ods. 2 zákona č. 610/2003 Z.z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o elektronických komunikáciách“) [správne malo byť uvedené zákon č. 351/2011 Z.z. - poznámka kasačného súdu], ktorým navrhol, aby bol vykonaný záznam vecného bremena v jeho prospech ako subjektu oprávneného z vecného bremena podľa zákona č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) [ďalej len „zákon č. 162/1995 Z.z.“ alebo „katastrálny zákon“) v časti „E“ listu vlastníctva na bližšie špecifikovaných nehnuteľnostiach v rozsahu zriaďovať a prevádzkovať verejné siete a stavať ich vedenia na cudzej nehnuteľnosti [§ 66 ods. 1 písm. a/ zákona o elektronických komunikáciách]. Zápis vecného bremena bol povolený opatrením Z 8098/2018 v dňoch 28.11.2018, 03.12.2018 a 14.01.2019.

2. Proti opatreniu Okresného úradu Žilina, katastrálny odbor Z 8098/2018 bol podaný protest prokurátora Okresnej prokuratúry Žilina sp.zn. Pd 41/19/5511-6 zo 17. apríla 2019. Nosným dôvodom podania protestu prokurátora bola skutočnosť, že z návrhu na zápis vecného bremena zo dňa 17.9.2018 nie je zrejmý nevyhnutný rozsah vecného bremena a to ani z jeho príloh, nakoľko k návrhu nebol priložený geometrický plán preukazujúci rozsah vecného bremena. Prokurátor tiež konajúcemu orgánu verejnej správy vytkol, že neskúmal platnosť prílohy návrhu a to potvrdenia Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky o splnení oznamovacej povinnosti zo dňa 13.3.2007 a to v kontexte súčasnej právnej úpravy v zmysle zákona č. 351/2011 Z.z. o elektronických komunikáciách (ďalej len ako „zákon o elektronických komunikáciách“). Prokurátor vytkol v proteste porušenie ustanovení § 34 ods. 4, § 34, § 35 a § 36 katastrálneho zákona a navrhol zrušenie záznamu Z 8098/2018 do katastra nehnuteľností.

3. Z dôvodu, že Okresný úrad Žilina, katastrálny odbor nemienil protestu prokurátora vyhovieť, predložil ho Okresnému úradu Žilina, odboru opravných prostriedkov, ktorý vydal dňa 20. júna 2019 rozhodnutie č. UPo-8/2019-Ko, ktorým protestu prokurátora nevyhovel. Proti tomuto rozhodnutiu podal prokurátor Okresnej prokuratúry Žilina odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný dňa 17. septembra 2019 rozhodnutím č. LPO-6094/2019/Pop, ktorým vyhovel odvolaniu prokurátora a rozhodnutie Okresného úradu Žilina, odboru opravných prostriedkov zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Žalovaný k povinnosti doložiť geometrický plán pri zápise vecného bremena zastal názor, že tento je potrebný doložiť, a to z dôvodu, že navrhovateľ (žalobca) žiada postihnúť zápisom zákonného vecného bremena približne 300 nehnuteľností, veľkú časť územia, s tým, že je nepravdepodobné, aby pri každej jednej nehnuteľnosti, vecné bremeno postihovalo nehnuteľnosti v celom rozsahu. Žalovaný teda zastal názor, že návrh nezodpovedá zákonnej požiadavke nevyhnutného rozsahu. Žalovaný ďalej uviedol, že predpokladá, že navrhovateľ realizuje líniovú inžiniersku stavbu a v takomto prípade by bolo legitímne, aby k návrhu predložil aj geometrický plán, na základe ktorého Okresný úrad Žilina, katastrálny odbor zakreslí líniový resp. plošný priebeh vecného bremena k dotknutým nehnuteľnostiam. Žalovaný nepovažoval za splnenie zákonnej požiadavky, že ak vecné bremeno zaťažuje len časť nehnuteľnosti, aby bola zaťažená predmetná nehnuteľnosť v celom rozsahu, t.j. aj na miestach, na ktorých k výkonu vecného bremena v zmysle ustanovenia § 66 ods. 1 písm. a) zákona o elektronických komunikáciách nedochádza.

4. Následne Okresný úrad Žilina, odbor opravných prostriedkov (ďalej aj ako len „orgán verejnej správy nižšieho stupňa“) rozhodnutím č. Upo-8/2019-Ko-2 z 5. novembra 2019 (ďalej aj ako len „prvostupňové rozhodnutie“) postupom podľa ustanovenia § 24 ods. 7 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 153/2001 Z.z.“) vyhovel protestu prokurátora sp. zn. Pd 41/19/55-11 zo 17. apríla 2019 a zrušil opatrenie Okresného úradu Žilina, katastrálny odbor č. Z 8098/2018 a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Vo vzťahu k rozsahu vecného bremena Okresný úrad Žilina, odbor opravných prostriedkov zopakoval argumentáciu žalovaného. Nestotožnil sa však s argumentáciou prokurátora ohľadom pochybnosti o platnosti potvrdenia Telekomunikačného úradu SR o splnení oznamovacej povinnosti zo 17. marca 2007 a tiež porušenia ustanovenia § 24 ods. 4 katastrálneho zákona účinného od 01.10.2018. V tejto súvislosti odbor opravných prostriedkov argumentoval tým, že návrh na vykonanie záznamu vecného bremena do katastra nehnuteľností bol podaný dňa 18.09.2018, pričom v čase podania návrhu nebolo účinné ustanovenie § 24 ods. 4 katastrálneho zákona účinného od 01.10.2018 a preto nebolo potrebné, aby prílohy návrhu na vklad boli predložené v origináli alebo úradne osvedčenej kópii (§ 791 ods. 1 katastrálneho zákona).

5. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný rozhodnutím číslo : OOP/2020/000165-1Pop z 3. februára 2020 (ďalej aj ako len „napadnuté rozhodnutie“) tak, že odvolanie žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil a to z totožných dôvodov, ako sú uvedené v bode 3 tohto rozsudku. Z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia vyplýva, že žalovaný s odkazom na čl. 2 ods. 2 a čl. 20 ods. 4 Ústavy SR uviedol, že súhlasí s navrhovateľom (žalobcom), že zákonné vecné bremeno na základe zákona o elektronických komunikáciách existuje, bez toho, aby o ňom príslušný katastrálny odbor rozhodoval a následne vykonal alebo nevykonal zápis. Žalovaný však súčasne dodal, že zákonné vecné bremeno je možné zapísať len k časti pozemku, kde je to žiaduce tak, aby bola v súlade s Ústavou SR naplnená požiadavka zásahu do vlastníctva inej

osoby len vtedy, ak je zásah nevyhnutný, pričom nevyhnutný zásah možno vykonať iba v Ústavou SR dovolenej miere, ktorá vyžaduje, aby zásah do vlastníctva nebol väčší, ako je nevyhnutné, a aby netrval dlhšie, než je nevyhnutné. Preto príslušný okresný úrad, katastrálny úrad musí postupovať s odbornou starostlivosťou tak, aby vyhovel navrhovateľom o zápis zákonného vecného bremena, ktoré vzniklo zo zákona a zapisuje sa do katastra nehnuteľností, avšak, aby obmedzenie vlastníckeho práva bolo vykonané len v nevyhnutnej miere, a teda rozsah vecného bremena t.j. zriadenie, prevádzkovanie a stavbu vedenia verejnej siete na základe povolenia stavebného úradu mal príslušný okresný úrad, katastrálny odbor preukázaný. Žalovaný tiež zdôraznil, že vyhotovením geometrického plánu sa presne určí, kde vecné bremeno zo zákona na pozemku vzniklo, bez toho, aby sa zápisom do katastra v rozsahu celej parcely zasiahlo do časti pozemku/parcely, ktorá zákonným vecným bremenom nie je zaťažená a nad nevyhnutnú mieru tak zaťažila vlastníka pozemku, ktorý by v budúcnosti mohol mať nevyhnutné náklady spojené s preukazovaním, že na určitej časti pozemku zákonné vecné bremeno neviazne, resp. jeho vlastnícke právo na nezaťaženej časti nehnuteľnosti by bolo neprimerane obmedzené vo vzťahu k tretím osobám.

II. Konanie pred správnym súdom

6. Proti rozhodnutiu žalovaného podal žalobca správnu žalobu navrhujúc jeho zrušenie a vrátenie veci žalovanému na ďalšie konanie. Súčasne si uplatnil nárok na náhradu trov konania.

7. Žalobca po opísaní priebehu administratívneho konania a citácii ustanovení zákona o elektronickej komunikácii a katastrálneho zákona zotrval na svojom názore, že v návrhu na zápis vecného bremena postačuje, aby navrhovateľ, v tomto prípade podnik, ktorý splnil oznamovaciu povinnosť podľa § 15 zákona o elektronickej komunikácii, poukázal na príslušné ustanovenie zákona o elektronickej komunikácii (§ 66 ods. 1 a 2), z ktorého vyplynul vznik zákonného vecného bremena a príslušný okresný úrad, katastrálny odbor toto vecné bremeno vyplývajúce z návrhu a zo zákona zapíše, pokiaľ nie je potrebné rozhodujúce skutočnosti doložiť ešte ďalšími listinami. Tento návrh je inou listinou a musí spĺňať podmienky stanovené v § 42 ods. 1 a 2 katastrálneho zákona, pričom príslušný okresný úrad, katastrálny odbor by mal posudzovať len to, či táto iná listina spĺňa podmienky podľa § 42 ods. 1 a 2 a § 36 katastrálneho zákona a postupovať podľa § 36 ods. 2, teda buď zápis záznamom vykonať alebo nevykonať.

8. Ďalej poukázal na to, že podnik (žalobca) deklaroval podaním návrhu, že je tým podnikom, ktorý poskytuje verejnú elektronickej komunikačnú sieť a z toho mu vyplývajú práva a povinnosti vymedzené v § 66 zákona o elektronickej komunikácii. Mal za to, že v procese skúmania spôsobilosti zápisu listiny záznamom sa má skúmať súladnosť predloženej listiny so všeobecnými náležitosťami katastrálneho zákona danými ustanovením § 42 katastrálneho zákona, čiže či listina obsahuje údaje katastra nehnuteľností, či je predložená listina bez chýb v písaní, počítaní a bez iných zrejmych nesprávností dodajúc, že správny orgán je povinný skúmať, či návrh podala oprávnená osoba a či oprávnená osoba má príslušné oprávnenie vyplývajúce zo zákona z príslušného registra.

9. Tvrdil, že príslušný okresný úrad, katastrálny odbor nerozhoduje o rozsahu vecného bremena, jeho rozsah je iba právom účastníkov a v právomoci príslušného okresného úradu, katastrálneho odboru je ho len zapísať, v žiadnom prípade nie je spôsobilý a oprávnený podľa katastrálneho zákona posudzovať, či zákonné vecné bremeno je vykonávané v nevyhnutnom rozsahu a vo verejnom záujme a nie je povinný ani túto skutočnosť v administratívnom konaní žiadnym spôsobom preukazovať. Túto argumentáciu potvrdil rozsudkom Krajského súdu v Prešove sp.zn. 5S/38/2017 z 10. mája 2018.

10. S poukazom na ustanovenie § 66 ods. 2 zákona o elektronickej komunikácii, konkrétne, že povinnosti zodpovedajúce oprávneniam podľa odseku 1 písm. a/, sú vecnými bremenami viaznucimi na dotknutých nehnuteľnostiach (nie častiach nehnuteľností) uzavrel, že preto nemožno hovoriť o tom, že návrh na zápis zákonného vecného bremena do katastra nehnuteľností záznamom sa musí vzťahovať len na časti jednotlivých nehnuteľností. Mal za to, že v tomto prípade ide o názor žalovaného, ktorý vôbec nereflektuje príslušnú zákonnú úpravu, nakoľko podľa § 46 ods. 1 katastrálneho zákona účinného do 30.09.2018 bolo povinnosťou pripojiť geometrický plán k inej

listine o vecnom bremene iba k časti nehnuteľností a preto mu povinnosť priložiť geometrický plán k návrhu nevznikla.

11. Za ničím nepodložené označil závery žalovaného, že je nepravdepodobné, aby pri každej jednej nehnuteľnosti vecné bremeno postihovalo nehnuteľnosti v celom rozsahu, keďže nejde o všeobecne známe skutočnosti, ale len o prezentované dohady a domnienky žalovaného, ktoré nemajú oporu vo všeobecne záväzných právnych predpisoch. V tejto súvislosti tvrdil, že ide o rozpor s ustanovením § 3 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), podľa ktorého rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci.

12. Ďalej mal za to, že žalovaný zaujal v rovnakej veci dva odlišné, dokonca protichodné právne názory (stanovisko a napadnuté rozhodnutie žalovaného), čo je v rozpore s princípom právnej istoty a predvídateľnosti úradného rozhodnutia, keďže v týchto prípadoch išlo o existenciu rovnakého skutkového a právneho stavu a z jeho strany, a jemu ako účastníkovi správneho konania svedčalo odôvodnené očakávanie a predpoklad, že ktorýkoľvek podriadený správny orgán rozhodne v súlade s právnym názorom prezentovanom v stanovisku žalovaného. Preto došlo k porušeniu ustanovenia § 3 ods. 5 správneho poriadku, podľa ktorého správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely. Na podporu svojej argumentácie dôvodil judikatúrou Ústavného súdu SR sp.zn. II. ÚS 10/99, sp.zn. II. ÚS 234/03 a sp.zn. IV. ÚS 92/09 a tiež poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp.zn. 8Sžo/163/2010 z 2. júna 2011.

13. Vo vzťahu k dôvodom zmeny právnej praxe, ktorou má byť zmena technického a softvérového vybavenia na úseku geodézie, kartografie a katastra skonštatoval, že toto nemožno považovať za dostatočné, keďže o takejto správnej praxi nemali vedomosť ani Okresný úrad Žilina, katastrálny odbor, ktorý má nesporne prístup k rovnakému technickému vybaveniu ako žalovaný alebo Okresný úrad Žilina, odbor opravných prostriedkov, pričom na stanovisko žalovaného poukázal ešte aj samotný žalovaný v rozhodnutí žalovaného o odvolaní prokurátora. V tejto súvislosti dodal, že mu nebola poskytnutá možnosť oboznámiť sa s podkladmi rozhodnutia pri odchýlení sa od doterajšej rozhodovacej praxe.

14. Žalovaný vo vyjadrení k správnej žalobe zotrval na dôvodoch svojho rozhodnutia.

15. Krajský súd v Žiline (ďalej len „správny súd“ alebo „krajský súd“) postupom podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“ alebo „Správny súdny poriadok“) správnu žalobu ako nedôvodnú zamietol.

16. Správny súd na úvod poukázal na to, že medzi účastníkmi konania nebolo sporné, že žalobca je Telekomunikačným úradom SR v zmysle § 15 ods. 3 zákona o elektronických komunikáciách evidovaný ako „podnik“ oprávnený poskytovať siete alebo služby v oblasti elektronických komunikácií. Rovnako nebolo sporné, že žalobcovi vzniklo zákonné vecné bremeno podľa ustanovenia § 66 ods. 2 veta prvá citovaného zákona v nadväznosti na citované ustanovenie § 66 ods. 1 písm. a/ k nehnuteľnostiam špecifikovaným v prílohe k návrhu. Spornou bola otázka, či žalobca predložil orgánu verejnej správy návrh s prílohami spôsobilý na zápis vecného bremena záznamom do katastra nehnuteľností.

17. Správny súd dospel k záveru o zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného, nakoľko tento dospel k správne záveru o tom, že žalobca nepredložil návrh s prílohami spôsobilý na zápis záznamom, keďže z návrhu resp. príloh návrhu nie je zrejmý rozsah zaťaženia cudzích nehnuteľností vecným bremenom. Správny súd v tejto súvislosti podotkol, že žalobcom prezentovaný právny názor by bol namieste len v situácii, pokiaľ by zákonným vecným bremenom bola zaťažená nehnuteľnosť v celom rozsahu, t.j. pokiaľ by z ustanovení zákona nevyplývalo obmedzenie rozsahu vecného bremena, napríklad obmedzením vzniku vecného bremena len na zastavanú časť pozemku, resp. nevyhnutný rozsah pozemku.

18. Správny súd uviedol, že v prejednávanej veci „záznamová listina“ nebola explicitne normatívne určená zákonom o elektronických komunikáciách (zákonodarca v § 66 ods. 2 veta druhá upravil len osobu oprávnenú podať návrh na vykonanie záznamu do katastra nehnuteľností) dodajúc, že v situáciách, kedy nie je „záznamová listina“ explicitne normatívne daná a zákonná skutočnosť, s ktorou je vznik, zmena alebo zánik práva k nehnuteľnosti spojený je objektívne daná, vykoná sa záznam na podklade samotného návrhu na vykonanie záznamu, ktorý však, čo do obsahu náležitosti a príloh musí spĺňať v katastrálnom zákona stanovené požiadavky.

19. Poukázal na to, že správny orgán v prejednávanej veci postupoval v súlade so zákonom účinným do 30. septembra 2018, pokiaľ návrh žalobcu na zápis vecného bremena neposudzoval len z hľadísk, ktoré predpokladá citované ustanovenie § 36 ods. 1 katastrálneho zákona, ale aj z hľadiska ďalších dotknutých ustanovení katastrálneho zákona, predovšetkým citovaného ustanovenia § 46 ods. 1 katastrálneho zákona v znení účinnom do 30. septembra 2018. Nestotožnil sa s právnym názorom žalobcu, v zmysle ktorého sa povinnosť predložiť geometrický plán na žalobcu nevzťahuje, keďže z ustanovenia § 66 ods. 2 zákona o elektronických komunikáciách plynie, že povinnosti zodpovedajúce oprávneniam podľa odseku 1 písm. a/ citovaného zákona sú vecnými bremenami viazanými na dotknutých nehnuteľnostiach (nie na častiach nehnuteľnosti).

20. Správny súd zdôraznil, že obsah zákonodarcom použitého výrazu „časť nehnuteľnosti“ (ktorému chýba legálna definícia) je potrebné hľadať vychádzajúc z účelu a zmyslu zákonodarcom koncipovaného ustanovenia § 46 ods. 1 katastrálneho zákona (v znení účinnom do 30.09.2018) a predmetné ustanovenie vykladať v súlade s Ústavou SR so zreteľom na hodnoty, ktoré sú ňou chránené. Preto správny súd dospel k nepochybnému záveru, že pod pojmom vecné bremeno k „časti nehnuteľnosti“ je potrebné rozumieť všetky tie situácie, kedy či už zo zmluvy, rozhodnutia resp. zákona bude zrejme, že vecné bremeno k nehnuteľnosti nevzniklo v neobmedzenom rozsahu, tak ako je tomu v prejednanom prípade, keď zákon o elektronických komunikáciách ustanovuje, že vecné bremeno má zaťažovať pozemky len v „nevyhnutnom rozsahu“. Je preto potrebné dospieť k záveru, že vecné bremeno v danej veci nemožno vyznačiť v katastri nehnuteľností k celému pozemku, nakoľko by došlo k zaťaženiu pozemkov vo väčšom rozsahu, než predpokladá zákon. S poukazom na uvedené správny súd uzavrel, že z citovaného ustanovenia § 66 ods. 1 písm. a/ zákona o elektronických komunikáciách vyplýva, že oprávnený z vecného bremena nemôže zriaďovať a prevádzkovať verejné siete a stavať ich vedenia na akejkoľvek „časti“ cudzej nehnuteľnosti dodajúc, že lokalizácia umiestnenia sietí a vedení, ako aj ich rozsah sú obmedzené zákonnou požiadavkou „nevyhnutného rozsahu“ (ako aj požiadavkou verejného záujmu).

21. Tiež poukázal na to, že základným právnym následkom spojeným so zápisom vecného bremena k nehnuteľnosti je vznik domnienky hodnovernosti spojenej so správnosťou tohto údajá v zmysle § 70 ods. 1 a § 7 písm. c/ katastrálneho zákona dodajúc, že údaj o práve k nehnuteľnosti zapísaný v katastri nehnuteľností je následne aj záväzným údajom katastra nehnuteľností (§ 70 ods. 2 katastrálneho zákona) a ako taký je podkladom pre rozhodovanie súdov, orgánov verejnej správy, resp. vo všeobecnosti orgánov verejnej moci. Vykonaním záznamu sa právu k nehnuteľnosti zapísanému do katastra nehnuteľností začína poskytovať ochrana (§ 2, § 71 ods. 1 katastrálneho zákona), ktorá spočíva v tom, že právo k nehnuteľnosti zapísané v katastri nehnuteľností sa považuje u jeho nositeľa za preukázané, ak sa následne nedokáže opak.

22. Správny súd zdôraznil, že v záujme zachovania princípu právnej istoty a ochrany vlastníckeho práva je nevyhnutné, aby vlastník nehnuteľnosti vedel, v akom rozsahu, t.j. vo vzťahu k akej časti svojej nehnuteľnosti je povinný strpieť rozsiahle oprávnenia podniku zriaďovať a prevádzkovať verejné siete a stavať vedenia. S uvedeným súvisí aj istota vlastníka o tom, v akom rozsahu môže svoju nehnuteľnosť ďalej užívať (napr. zriaďiť stavbu), resp. so svojou nehnuteľnosťou ďalej disponovať, napr. zriaďiť (zmluvné) vecné bremeno v prospech iných osôb atď.

23. Správny súd ďalej poukázal na to, že nútené obmedzenie vlastníckeho práva je citelným zásahom do nedotknuteľnosti vlastníckeho práva, a preto je ohraničené do primeraného ústavného a zákonného

rámca. Mal za to, že výklad ustanovenia § 46 ods. 1 katastrálneho zákona s poukazom na čl. 1 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 Ústavy SR nevyhnutne vedie k záveru o potrebe doložiť geometrický plán s návrhom na zápis vecného bremena vždy, ak vecné bremeno nezaťažuje nehnuteľnosť v celom rozsahu. Z ustanovenia § 66 ods. 1 v spojení s § 66 ods. 2 zákona o elektronických komunikáciách je zrejmé, že podnik nie je oprávnený vykonávať oprávnenia zo zákonného vecného bremena na cudzej nehnuteľnosti v neobmedzenom rozsahu, podnik nemôže zriadiť a viesť vedenia kdekoľvek a v akomkoľvek rozsahu na cudzej nehnuteľnosti. Vyhotovením geometrického plánu bude presne vymedzené, kde vecné bremeno zo zákona na pozemku vzniklo, bez toho, aby sa zápisom do katastra nehnuteľností v rozsahu celej parcely zasiahlo do tej časti pozemku/parcely, ktorá zákonným vecným bremenom nie je zaťažená a nad nevyhnutnú mieru tak zaťažila vlastníka pozemku, ktorý by v budúcnosti mohol mať nevyhnutné náklady spojené s preukazovaním, že na určitej časti pozemku zákonné vecné bremeno neviazne, resp. jeho vlastnícke právo na zaťaženej časti nehnuteľnosti by bolo neprimerane obmedzené vo vzťahu k tretím osobám.

24. Správny súd ďalej zastal názor, že vyžadovaním geometrického plánu správny orgán nekonal v rozpore so svojimi oprávneniami danými katastrálnym zákonom. Povinnosť účastníka predložiť geometrický plán plynula z ustanovenia § 46 ods. 1 katastrálneho zákona v znení účinnom do 30. septembra 2018. Rovnako považoval správny súd za nemysliteľné, aby v právnom štáte vlastníka povinný strieť výkon zákonného vecného bremena nepoznal z verejnej evidencie - katastra nehnuteľností jeho skutočný rozsah a musel sám (pokiaľ by bolo zapísané vecné bremeno bez geometrického plánu, ako to žiadal žalobca) iniciovať civilné sporové konanie za účelom zistenia jeho rozsahu.

25. Za nedôvodnú vyhodnotil správny súd aj námietku smerujúcu k porušeniu princípu právnej istoty a k porušeniu princípu zákazu prekvapivých rozhodnutí v nadväznosti na „protichodné právne názory prezentované žalovaným v stanovisku a žalobou napadnutom rozhodnutí“. Správny súd v tejto súvislosti uviedol, že stanovisko žalovaného z 31. júla 2013 týkajúce sa zápisu zákonných vecných bremien do katastra nehnuteľností vo veci Orange Slovensko, a.s. nie je všeobecne záväzným výkladom právneho predpisu a tiež, aj keby bolo uvedené stanovisko akceptované v rozhodovacej praxi správnych orgánov, správny súd považoval žalovaným prezentovaný dôvod odklonu od rozhodovacej praxe za objektívne a rozumne odôvodnený. Žalovaný tento odklon zdôvodnil tým, že nie je možné zotrvať v minulosti a zaťažovať pozemky/parcely v takom rozsahu ako to požaduje žalobca, nakoľko v súčasnosti technickým a softvérovým vybavením je možné presne vymedziť priebeh vecného bremena bez toho, aby sa zaťažovala časť pozemku, ktorá nie je zákonným vecným bremenom zaťažená, t.j. kde vecné bremeno zo zákona nevzniklo. V tejto súvislosti ešte správny súd považoval za nevyhnutné zdôrazniť, že protichodná rozhodovacia prax nie je javom výnimočným, naopak ide o jav bežný, ktorý je prirodzenou súčasťou rozhodovacieho procesu. Mal za to, že naplnenie princípu právnej istoty nemožno stotožňovať s právom na jednotnú judikatúru, ktorá sa pochopiteľne môže vyvíjať s cieľom flexibilne reagovať na spoločenský vývoj a doposiaľ „neobjavené“ argumenty dodajúc, že odklon od rozhodovacej praxe sa stáva problematickým až v momente, ak nemu dochádza bez poskytnutia dostatočných dôvodov, t.j. ak súd/správny orgán neposkytne dôkladné vysvetlenie, prečo bola prejednávaná vec rozhodnutá v rozpore s doterajšou rozhodovacou praxou/judikatúrou.

III. Kasačná sťažnosť žalobcu, vyjadrenie žalovaného

26. Proti rozsudku správneho súdu podal žalobca (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť majúca za to, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP] a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu [§ 440 ods. 1 písm. h/ SSP]. Sťažovateľ navrhol kasačnému súdu zrušenie napadnutého rozsudku a vrátenie veci správneho súdu na ďalšie konanie alternatívne sa domáhal jeho zmeny v podobe zrušenia rozhodnutia žalovaného a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie.

27. K nesprávne právne posúdeniu veci žalobca uviedol, že sa nestotožňuje s názorom správneho súdu, že návrh na zápis zákonného vecného bremena k nehnuteľnostiam do katastra

nehnutelností záznamom sa musí vzťahovať len na časti jednotlivých nehnuteľností, nakoľko podľa § 66 ods. 2 zákona o elektronických komunikáciách povinnosti zodpovedajúce oprávneniam podľa odseku 1 písm. a/, sú vecnými bremenami viaznucimi na dotknutých nehnuteľnostiach (t.j. nie na častiach nehnuteľností).

28. Sťažovateľ ďalej k požiadavke zápisu vecného bremena len k časti pozemku uviedol, že požiadavka na geometrické zameranie (geometrický plán) siete pred jej samotnou realizáciou nemá opodstatnenie, nakoľko geometrické zameranie je možné evidovať v katastri nehnuteľností až po realizácii a samotnom umiestnení stavby ako zápis líniovej stavby, pričom z hľadiska vzniku a rozsahu samotného zákonného vecného bremena má len informatívny charakter, keďže samotný charakter geometrického zamerania pojednáva len o niektorých priestorových vlastnostiach líniovej stavby a v žiadnom prípade nemôže nahrádzať vyjadrenie správcu danej verejnej telekomunikačnej siete na predmetných pozemkoch. Ďalej uviedol, že samotný zápis zákonného vecného bremena je súčasť územného konania, jeho zápis informuje vlastníkov pozemkov, ako aj správcov sietí, či už existujúcich alebo plánovaných o prístupní k uplatneniu zákonného vecného bremena na predmetných nehnuteľnostiach zapisujúcim podnikom. Rozsah vecného bremena je riešený stavebný úradom v rámci územného konania o umiestnení danej líniovej stavby, kde majú vlastníci postavenie účastníka konania a kde uplatňujú svoje námietky a pripomienky v tomto smere, pričom samotný výsledok je kompromisom možného vo vzťahu aj k existujúcim nehnuteľnostiam, sieťam a investičným zámerom, nakoľko aj samotné územné rozhodnutie ešte neurčuje presné trasovanie danej líniovej stavby, keďže sa ním len určujú pozemky, na ktorých bude líniová stavba umiestnená a jej predpokladaný priebeh.

29. Sťažovateľ ďalej dôvodil, že samotní správcovia sietí na predmetných pozemkoch vytyčujú svoje siete až pred realizáciou samotných častí líniovej stavby, pričom pri predmetnej realizácii často dochádza k zmenám a posunom a preto aj z tohto pohľadu je zřejmé, že požiadavka na zápis vecného bremena podmieneného geometrickým plánom ešte neumiestnenej stavby nemá opodstatnenie.

30. Sťažovateľ zotrval na svojom názore, že podľa § 46 ods. 1 katastrálneho zákona účinného do 30. septembra 2018 bolo povinnosťou pripojiť geometrický plán k inej listine o vecnom bremene iba k časti nehnuteľnosti a preto mu povinnosť geometrický plán k návrhu nevznikla. Tiež dôvodil, že Okresný úrad Žilina, katastrálny odbor ani predmetný geometrický plán nepožadoval, nakoľko sa riadil stanoviskom žalovaného. Mal za to, že okresný úrad, katastrálny odbor nerozhoduje o rozsahu vecného bremena, jeho rozsah je iba právom účastníkov a v právomoci príslušného okresného úradu, katastrálneho odboru je ho len zapísať dodajúc, že okresný úrad, katastrálny odbor nie je spôsobilý a oprávnený posudzovať, či zákonné vecné bremeno je vykonávané v nevyhnutnom rozsahu a vo verejnom záujme. V tejto súvislosti poukázal na rozsudok Krajského súdu v Prešove sp.zn. 5S/38/2017 z 10. mája 2018.

31. Pokiaľ ide o ďalšie námietky týkajúce sa nesprávneho právneho posúdenia veci sťažovateľ v podstate zopakoval žalobné námietky, ktoré sú uvedené v bodoch 11 až 13 tohto rozsudku (princíp právnej istoty, porušenie ustanovenia § 3 ods. 5 správneho poriadku).

32. Vo vzťahu k odchýleniu sa od ustálenej rozhodovacej praxe sťažovateľ dôvodil, že odôvodnenie rozsudku krajského súdu neodráža skutočnosti zistené a preukázané v správnom konaní a že sa krajský súd v odôvodnení svojho rozsudku len obmedzil na konštatovanie tých istých skutočností a prevzal právne názory žalovaného obsiahnuté v jeho rozhodnutí.

33. Žalovaný vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že sa v plnom rozsahu stotožňuje s napadnutým rozsudkom považujúc ho za zákonný a vecne správny. Tiež poukázal na to, že žalobca v kasačnej sťažnosti nepoukazuje na žiadne nové skutočnosti.

IV. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

34. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako len „Najvyšší správny súd“) konajúci ako súd kasačný, po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP) a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podanej kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 1 a 2 SSP) rozhodujúc bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

35. Na úvod Najvyšší správny súd poukazuje na samotný účel správneho súdnictva, ktorým je preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy vrátane preskúmania zákonnosti postupu, ktorý predchádzal ich vydaniu v medziach a rozsahu vymedzenom žalobnými bodmi (§ 134 ods. 1 SSP). Konkrétne správny súd zisťuje, či si konajúce orgány verejnej správy zadovážili dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistili vo veci náležité skutkový stav, či konali v súčinnosti s účastníkmi konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie orgánu verejnej správy bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi, ako aj procesnoprávnymi predpismi.

36. Vychádzajúc z odôvodnenia napadnutého rozsudku za súčasného oboznámenia sa so žalobnými bodmi musí kasačný súd uviesť, že správny súd sa podrobne jednotlivým žalobným bodom svojou argumentáciou náležite venoval. Sťažovateľ v podstate až na argumentáciu týkajúcu sa požiadavky na predloženie geometrického plánu v nadväznosti na územné konanie v podstatnom zopakoval obsah žalobných bodov aj v rámci svojej kasačnej sťažnosti. Z uvedeného dôvodu kasačný súd už nebude opakovať argumentáciu správneho súdu, s ktorou sa v celom rozsahu stotožňuje s tým, že na podporu zákonnosti napadnutého rozsudku poukáže na z jeho pohľadu relevantné skutočnosti, týkajúce sa posudzovanej veci.

37. Medzi účastníkmi konania nebolo sporné, že sťažovateľ je podnikom oprávneným poskytovať siete alebo služby v oblasti elektronických komunikácií, o čom svedčí potvrdenie Telekomunikačného úradu SR z 13. marca 2007. Rovnako medzi účastníkmi konania nebolo sporné, že sťažovateľovi vzniklo zákonné vecné bremeno a to s poukazom na ustanovenie § 66 ods. 2 veta prvá v spojení s § 66 ods. 1 písm. a) zákona o elektronických komunikáciách. Spornou medzi účastníkmi konania bola požiadavka žalovaného pripojiť k návrhu na zápis zákonného vecného bremena aj geometrický plán, z ktorého by bolo zrejmé, v akom rozsahu sú predmetné nehnuteľnosti dotknuté zákonným vecným bremenom.

38. V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že z ustanovenia § 66 ods. 1 písm. a/ v spojení s § 66 ods. 2 zákona o elektronických komunikáciách účinného do 31.01.2022 vyplýva, že podnik (sťažovateľ) môže v nevyhnutnom rozsahu a ak je to vo verejnom záujme zriaďovať a prevádzkovať verejné siete a stavať ich vedenia na cudzej nehnuteľnosti, pričom povinnosti zodpovedajúce týmto oprávneniam sú vecnými bremenami viaznucimi na dotknutých nehnuteľnostiach. Teda sa v danom prípade jedná o zákonné vecné bremená.

39. Jedným zo zásadných dôvodov podania protestu prokurátora proti opatreniu žalovaného bolo vytýkané porušenie ustanovenia § 46 ods. 1 katastrálneho zákona v znení účinnom do 30. septembra 2018, konkrétne, že k návrhu na vykonanie záznamu nebol zo strany sťažovateľa predložený geometrický plán, ktorým by sa vymedzil rozsah zákonného vecného bremena na nehnuteľnostiach, ktoré boli bližšie špecifikované v prílohe samotného návrhu. Je pravdou, že z prílohy k návrhu na vykonanie záznamu z vecného bremena nevyplývajú výmery jednotlivých pozemkov. Kasačný súd si preto prostredníctvom katastra nehnuteľností/ZBGIS overil výmery pozemkov, na ktoré vo svojom rozhodnutí poukázal aj žalovaný, konkrétne výmeru pozemku C KN parc. č. 6028/1, ktorá predstavuje výmeru 158 969 m² a výmeru pozemku C KN parc. č. 6028/5 o výmere 29 470 m². Z uvedených výmer je skutočne preukázané, že ide o pozemky značných výmer, čo súčasne znamená, že dotknuté pozemky nie sú/nemôžu byť zaťažené vedeniami verejných sietí v celom rozsahu. Už samotná táto skutočnosť nezodpovedá oprávneniu sťažovateľa len v nevyhnutnom rozsahu zriaďovať a

prevádzkovať verejné siete a stavať ich vedenia na cudzej nehnuteľnosti. Pokiaľ sťažovateľ tvrdil (bod 11 tohto rozsudku), že tento záver žalovaného nie je podložený, čím došlo k porušeniu ustanovenia § 3 ods. 5 správneho poriadku tak k uvedenému kasačný súd uvádza, že ani sťažovateľ nepreukázal opak, teda, že zákonné vecné bremeno zaťažuje dotknuté nehnuteľnosti v celom rozsahu.

40. Kasačný súd nesúhlasí s právnym názorom sťažovateľa, že z ustanovenia § 46 ods. 1 katastrálneho zákona účinného do 30. septembra 2018 mu nevyplýva povinnosť predložiť geometrický plán, a to s poukazom na ustanovenie § 66 ods. 2 zákona o elektronických komunikáciách, z ktorého vyplýva, že zákonné vecné bremeno viazne na dotknutých nehnuteľnostiach, teda nie na ich časti a preto sa na jeho prípad nemôže vzťahovať ani ustanovenie § 46 ods. 1 katastrálneho zákona účinného do 30. septembra 2018. Zmiený právny názor sťažovateľa totiž v žiadnom prípade nezodpovedá zákonnej požiadavke zriaďovať a prevádzkovať verejné siete a stavať ich vedenia na cudzej nehnuteľnosti len v nevyhnutnom rozsahu. V tomto smere poskytol vyčerpávajúcu argumentáciu správny súd v bodoch 25 až 31 svojho rozsudku, na ktorú kasačný súd v plnom rozsahu odkazuje bez toho, aby ju opakovane (bližšia argumentácia správneho súdu je uvedená v bodoch 20 až 24 tohto rozsudku).

41. Na tomto mieste kasačný súd poukazuje na ústavný rozmer nevyhnutnosti obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy, ako ho vymedzil Ústavný súd: „nevyhnutný zásah možno vykonať iba v ústavou dovolenej miere, ktorá vyžaduje, aby zásah do vlastníctva nebol väčší (nemal väčší rozsah), ako je nevyhnutné, a aby netrval dlhšie, než je nevyhnutné“ (nález z 12. októbra 2016 sp.zn. PL. ÚS 42/2015, body 43 a 44). Tento rozmer nemôže byť prelomený ustanovením jednoduchého práva (zákona), práve naopak, zákon, či už zákon o elektronických komunikáciách, alebo katastrálny zákon, pokiaľ ide o požiadavku pripojiť k návrhu geometrický plán je potrebné vykladať (správnymi orgánmi aj súdmi) v zhode s tým, čo požaduje ústavný text, t.j. v tomto rozsudku opakovane pripomenutý aspekt prísnej „nevyhnutnosti“ obmedzenia vlastníckeho práva.

42. Pokiaľ sťažovateľ svoj právny názor podložil o rozsudok Krajského súdu v Prešove č.k. 5S/38/2017 z 10. mája 2018, v ktorom krajský súd skonštatoval, že okresný úrad, katastrálny odbor ako správny orgán nie je spôsobilý a oprávnený podľa katastrálneho zákona posudzovať, či zákonné vecné bremeno, ktoré je predmetom návrhu je vykonávané v nevyhnutnom rozsahu a vo verejnom záujme, tak k uvedenému kasačný súd uvádza, že predmetný rozsudok bol na základe kasačnej sťažnosti podrobený aj prieskumu zo strany Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý, viazaný kasačnými bodmi, sa v odôvodnení svojho rozsudku sp.zn. 4Sžrk/14/2018 zo 4. júna 2019 nevenoval otázke „nevyhnutného rozsahu“ ale otázke „verejného záujmu“. Navyiac v posudzovanej veci nebola totožná skutková situácia, konkrétne sa nejednalo sa o zriadenie a prevádzkovanie verejných sietí na cudzích pozemkoch v podstate v neobmedzenom rozsahu. V tejto súvislosti kasačný súd ešte dodáva, že rozsudok krajského súdu nepredstavuje rozhodnutie zásadného právneho významu a rovnako nemá povahu ustálenej rozhodovacej praxe (uznesenie z 24. novembra 2021 sp.zn. 2Sžfk/45/2020, bod 24, podľa ktorého ustálenou rozhodovacou praxou nie je rozhodnutie správneho súdu nižšej inštancie, než je Najvyšší správny súd, ak nebolo schválené na publikáciu v súdnej zbierke tohto súdu).

43. K požiadavke na zachovanie právnej istoty kasačný súd poukazuje na to, v súlade s čl. 2 ods. 2 Civilného sporového poriadku, ktorý článok sa použije aj na konanie pred správnym súdnictvom (§ 25 Správneho súdneho poriadku) je právna istota stav, v ktorom každý môže legitímne očakávať, že jeho spor bude rozhodnutý v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít. Ustálená prax správneho orgánu však nemôže založiť legitímne očakávanie vo vzťahu k správnomu súdnictvu, iba vo vzťahu ku konaniu pred správnymi orgánmi. Právna istota jednotlivých osôb z hľadiska použiteľnej i ustálenej praxe je v správnom súdnom konaní chránená vo vzťahu k judikatúre správnych súdov; ustálená prax alebo akákoľvek pozícia správnych orgánov správne súdnictvo nijako nezaväzuje, pričom je práve účelom správneho súdnictva podať záväzný výklad práva aplikovaného správnym orgánom a tým pomôcť ochrane subjektívnych práv jednotlivých žalobcov.

44. Preto pokiaľ sa sťažovateľ dovoľával princípu právnej istoty a rovnako princípu zachovania legitímnych očakávaní vo vzťahu k rozhodovaniu žalovaného a to s poukazom na už spomínané stanovisko tak k uvedenému kasačný súd uvádza, že žalovaný ako ústredný orgán štátnej správy pre

geodéziu, kartografiu a kataster nehnuteľností dohliada na rozhodovacia činnosť na tomto úseku štátnej správy a to aj prostredníctvom svojich stanovísk. Žalovaný však nie je orgánom oprávneným poskytovať záväzný výklad zákona, čo znamená, že takéto stanovisko síce inštruuje konajúce katastrálne odbory okresných úradov, avšak v žiadnom smere nezaväzuje pri svojom rozhodovaní správne súdy. Navyiac žalovaný v odôvodnení napadnutého rozhodnutia jasne zdôvodnil svoj odklon od prijatého stanoviska, pričom vo vzťahu k tejto argumentácii mal sťažovateľ možnosť brojiť v rámci správnej žaloby čo aj náležite využil. K tejto žalobnej námietke sa správny súd náležite vyjadril (bod 25 tohto rozsudku).

45. K námietke týkajúcej sa vyriešenia otázky nevyhnutnosti rozsahu zákonného vecného bremena v nadväznosti na územné konanie kasačný súd uvádza, že predmetom posudzovania územného konania je súlad zámeru s uplatniteľnou územnoplánovacou dokumentáciou, a nie posúdenie splnenia zákonných a predovšetkým ústavných požiadaviek na obmedzenie vlastníckeho práva v dôsledku zákonného vecného bremena a jeho následného zápisu do katastra nehnuteľností. Z uvedeného dôvodu táto argumentácia nemôže obstáť.

46. Záverom kasačný súd poukazuje na to, že sťažovateľ v kasačnej sťažnosti namieta nielen nesprávne právne poučenie veci krajským súdom v zmysle § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, ale i odklon od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu v zmysle § 440 ods. 1 písm. h/ SSP, v súvislosti s ktorým však nekonkretizoval žiadne právne závery vyplývajúce z rozhodovacej činnosti kasačného súdu, ktoré by dôvodnosť tejto námietky umožňovali posúdiť.

47. S poukazom na vyššie uvedené (a po zistení, že sťažovateľ v kasačnej sťažnosti neuviedol žiadne také relevantné skutočnosti, ktorými by spochybnil vecnú správnosť rozsudku krajského súdu) Najvyšší správny súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 Správneho súdneho poriadku ako nedôvodnú zamietol.

V. Záver

48. S poukazom na vyššie uvedené (a po zistení, že sťažovateľ v kasačnej sťažnosti neuviedol žiadne také relevantné skutočnosti, ktorými by spochybnil vecnú správnosť rozsudku správneho súdu) Najvyšší správny súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 Správneho súdneho poriadku ako nedôvodnú zamietol.

49. O trovách kasačného konania rozhodol Najvyšší správny súd podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 a, § 168 SSP tak, že účastníkom konania náhradu trov kasačného konania nepriznal. Dôvodom daného rozhodnutia bolo, že sťažovateľ nemal úspech v kasačnom konaní, a žalovanému nárok na náhradu trov konania možno priznať iba výnimočne, pričom kasačný súd v danom konaní výnimočnosť nevzhliadol.

50. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu v pomere hlasov 3:0.

Poučenie :

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.

