

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 2Svk/13/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 4019200532
Dátum vydania rozhodnutia: 27. 09. 2023
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Marián Trenčan
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:4019200532.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD., LL.M. a prof. JUDr. Juraja Vačoka, PhD., v právnej veci žalobkyne (v kasačnom konaní sťažovateľka): D. G., narodená XX.X.XXXX, bytom R. X, XXX XX R., právne zastúpenej: Advokátska kancelária LawService, s.r.o., so sídlom Stráž 223, Zvolen, IČO: 36 861 723, proti žalovanému: Okresný úrad Nitra, odbor opravných prostriedkov, za účasti: 1/ Krajská prokuratúra Nitra, a 2/ N. W., narodená XX.XX.XXXX, bytom Q. R. XXXX/XX, XXX XX U. Q., právne zastúpenej: Advokátska kancelária BIZOŇ & PARTNERS, s.r.o., so sídlom Hviezdoslavovo námestie 25, 811 02 Bratislava, IČO: 36 833 533, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. UPo 38/2016-33/Br, OU-NR-OOP5-2019/001537-33, UP 70/2015 (k V 5546/2015) z 31. júla 2019, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Nitre, č. k. 26S/64/2019 z 15. júla 2021, ECLI:SK:KSNR:2021:4019200532.4, takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa zamietá.
- II. Účastníkom konania sa právo na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

odôvodnenie:

I.
Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Okresný úrad Nitra, katastrálny odbor (ďalej len „prvostupňový správny orgán“) rozhodnutím č. UP 70/2015 - 7 zo dňa 05.11.2015 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) vyhovel protestu prokurátora a zrušil rozhodnutie Okresného úradu Nitra, katastrálneho odboru č. V 5546/2015 z 31.07.2015 o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností na podklade kúpnej zmluvy zo dňa 08.07.2015 uzavretej medzi účastníčkou konania v 2. rade ako predávajúcou a sťažovateľkou ako kupujúcou k nehnuteľnostiam v katastrálnom území N., U. (ďalej len „rozhodnutie o povolení vkladu“).

2. Rozhodnutím č. UPo 38/2016-33/Br, OU-NR-OOP5-2019/001537-33, UP 70/2015 (k V 5546/2015) z 31.07.2019 (ďalej „preskúmané rozhodnutie“ alebo „napadnuté rozhodnutie“) žalovaný zamietol odvolanie sťažovateľky, pričom sa stotožnil s právnym posúdením prvostupňového orgánu. Formuloval záver, že protestom napadnuté rozhodnutie o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností bolo potrebné zrušiť ako nezákonné, nakoľko návrh na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností nemal byť povolený. Podľa žalovaného sa však správny orgán prvého stupňa nedostatočne venoval odôvodneniu svojho rozhodnutia, keď sa nestotožnil s dôvodmi uvedenými v proteste prokurátora a nahradil ich vlastnými, poukazujúc na ustanovenie § 3 ods. 5 Správneho poriadku. Žalovaný v danej veci skonštatoval, že v čase rozhodnutia o povolení vkladu už existovalo predkupné právo štátu a prvostupňový správny orgán mal o tomto vedomosť z vlastnej činnosti. Podľa ustanovenia § 31 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a

iných práv k nehnuteľnostiam (ďalej len „katastrálny zákon“) bol povinný až do rozhodnutia o návrhu na vklad prihliadať na skutkové a právne okolnosti, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu, pričom nie je významné, či tieto nastali až po uzavretí zmluvy, resp. až po začatí vkladového konania. Touto skutočnosťou bola podľa žalovaného jednoznačne aj existencia predkupného práva štátu k dotknutým nehnuteľnostiam podľa ust. § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií (ďalej len „zákon č. 175/1999 Z. z.“), ktoré mal preveriť a posúdiť jeho existenciu vzhľadom na predloženú kúpnu zmluvu (odkazujúc pritom na skutkovo a právne súvisiace právoplatné rozsudky Krajského súdu v Nitre sp. zn. 11S/44/2016, 11S/30/2016, 15S/7/2016, 26S/5/2016). Žalovaný taktiež poukázal na rozsudky Najvyššieho súdu SR v konaní pod sp. zn. 10Sžrk/13/2018 zo dňa 21.11.2018 a sp. zn. 10Sžrk/7/2018 zo dňa 21.11.2018, v zmysle ktorých „zákonné predkupné právo na základe § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z. spôsobuje s účinkom nepravnej retroaktivity dodatočnú právnu nemožnosť plnenia, ktorá objektívne nastala pred rozhodnutím o vklade.“ Najvyšší súd Slovenskej republiky v týchto konaniach konštatoval, že v danom prípade nenastala absolútna neplatnosť právneho úkonu - zmluvy o prevode nehnuteľnosti, pretože podmienky platnosti sa skúmajú vždy ku dňu uzavretia zmluvy a v čase uzavretia zmluvy neexistovala právna úprava brániaca realizácii jej predmetu. Žalovaný v napadnutom rozhodnutí rovnako poukázal na skutočnosť, že v prípade zákonného predkupného práva nemožno aplikovať ustanovenie § 603 Občianskeho zákonníka, pretože postup, resp. právny úkon obchádzajúci oprávneného (štát) zo zákonného predkupného práva odporuje obsahu a účelu zákona (§ 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z.) a je rozporný s verejným záujmom na rýchlom a hospodárnom vysporiadaní vlastníctva k nehnuteľnostiam, ktorých sa týka vládou osvedčená významná investícia. Zákonná úprava predkupného práva štátu upravujúca jeho čo možno najrýchlejší vznik (už dňom schválenia návrhu na vydanie osvedčenia o významnej investícii), ako aj zápis tohto práva do katastra nehnuteľností, by sa v takomto prípade podľa žalovaného stali právne bezvýznamnými.

II.

Konanie pred správnym súdom

3. Proti preskúmanému rozhodnutiu podala sťažovateľka v zákonnej lehote správnu žalobu na Krajský súd v Nitre (ďalej „správny súd“ alebo „krajský súd“) a navrhla jeho zrušenie v spojení s prvostupňovým rozhodnutím a vrátenie prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie.

4. Sťažovateľka v podanej správnej žalobe prezentovala nesúhlas s tvrdeniami žalovaného poukazujúc na neexistenciu predkupného práva k dotknutým nehnuteľnostiam v čase uzavretia kúpnej zmluvy. Postup v intenciách naznačených žalovaným by podľa sťažovateľky znamenal porušenie obligačno-právnych vzťahov medzi predávajúcim a kupujúcim, keď predávajúci, hoci viazaný prejavom vôle a zmluvou, by nehnuteľnosť v priebehu vkladového konania ponúkol tretej osobe. Napriek tomu, že v čase vzniku právneho úkonu predkupné právo štátu nebolo zapísané v katastri, sťažovateľka považovala za potrebné uviesť, že príslušná právna úprava nespája porušenie predkupného práva s absolútnou neplatnosťou právneho úkonu ani bližšie neustanovuje ďalšie podmienky výkonu a postupu pri uplatňovaní tohto predkupného práva, len ho všeobecne konštatuje.

5. Krajský súd správnu žalobu zamietol, poukazujúc podľa § 140 SSP na odôvodnenie rozsudku Krajského súdu v Nitre sp. zn. 26S/12/2020 z 20.05.2021 o veci totožných účastníkov, ako aj totožného predmetu konania. V tomto správny súd v prvom rade podotkol, že jeho úlohou bolo posúdiť zákonnosť postupu a rozhodnutia žalovaného ako rozhodnutia vydaného v konaní o proteste prokurátora. Vyslovil, že konanie o proteste prokurátora je osobitným konaním, v ktorom sa rozhoduje o tom, či rozhodnutím bol alebo nebol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis, na čo následne nadviazal konštatovaním, že v onom súdnom konaní nie je už zo samotnej povahy veci možné preskúmať rozhodnutie pôvodné, proti ktorému protest prokurátora smeroval.

6. Krajský súd bol toho názoru, že prvostupňový orgán nedostatočne skúmal skutkové a právne skutočnosti existujúce v čase jeho rozhodovania o povolení vkladu vlastníckeho práva, medzi ktoré patrí i existencia predkupného práva štátu a nevenoval dostatočnú pozornosť ani listinným dokladom, ktoré mu boli predložené, a z ktorých existencia tohto práva jednoznačne vyplývala. Zdôraznil, že existencia predkupného práva štátu vzniknutého na základe zákona č. 175/1999 Z. z. nie je samoúčelná a orgán verejnej správy pri rozhodovaní o vklade vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností nemôže na uvedené právo neprihliadať, resp. sa správať tak, že toto neexistuje, pokiaľ nebolo zapísané do katastra nehnuteľností. Účelom ustanovení dotknutého zákona je, okrem iného, upraviť zjednodušenie usporiadania vlastníckych vzťahov potrebných na prípravu stavieb, ktoré sú významnou investíciou a k tomuto zjednodušeniu vlastníckych vzťahov má podľa názoru správneho súdu prispieť i existencia

predkupného práva štátu, ktoré vzniká na základe zákona dňom schválenia návrhu na vydanie osvedčenia o významnej investícii a zapisuje sa do katastra nehnuteľností, čím sa odlišuje napr. od predkupného práva spoluvlastníkov, a jeho trvanie je obmedzené zákonom. Už len skutočnosť, že trvanie tohto predkupného práva je ohraničené zákonom stanovenou lehotou, je podľa názoru súdu dôvodom na to, aby sa správny orgán jeho existenciou zaoberal (skúmal napr. trvanie tohto práva) a posudzoval ju ako skutkovú a právnu skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na povolenie vkladu vlastníckeho práva. S odkazom na skôr konštatovaný záver, že predmetom konania pred krajským súdom nemôže byť skúmanie zákonnosti pôvodného, protestom napadnutého rozhodnutia ako ani riešenie otázky platnosti kúpnej zmluvy, vyhodnotil krajský súd námietky sťažovateľky ako nedôvodné.

7. Krajský súd v tejto súvislosti zároveň upriamil pozornosť na jednotnú rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky týkajúcu sa problematiky predkupného práva štátu (napr. sp. zn. 3Sžrk/5/2017 zo dňa 30. mája 2018, sp. zn. 4Sžrk/3/2018 zo dňa 03. júla 2018, sp. zn. 10Sžrk/6/2018 zo dňa 24. októbra 2018, sp. zn. 2Sžrk/18/2018 zo dňa 12. decembra 2018, sp. zn. 8Sžrk/8/2018 zo dňa 12. decembra 2018), ktorá predchádzala vydaniu napadnutého rozhodnutia žalovaného. Zmienené rozsudky vychádzali z rozsudku vydaného v konaní pod sp. zn. 6Sžrk/3/2018 zo dňa 18. mája 2018 publikovaného v Zbierke stanovísk NS a súdov SR č. 6/2018 pod č. 54/2018, z ktorého vyplýva, že „I. Zmluvná voľnosť vlastníkov pozemkov, ku ktorým sa viaže zákonné predkupné právo štátu (§ 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), je obmedzená priamo zo zákona, a teda vlastníci dotknutých pozemkov sú povinní v prípade ich zamýšľaného predaja tieto prednostne ponúknuť na kúpu štátu. II. Neprihliadnutie katastrálneho úradu v konaní o povolenie vkladu vlastníckeho práva z kúpnej zmluvy do katastra nehnuteľností na existenciu inštitútu zákonného predkupného práva štátu, ktoré obmedzuje zmluvnú voľnosť povinného subjektu, je v rozpore s účelom a cieľmi zákona č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a porušením zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov, a to i vtedy, ak predkupné právo štátu vzniklo ex lege až po uzavretí kúpnej zmluvy, ktorá je predmetom konania o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností.“

III.

Kasačná sťažnosť, stanoviská

A/

8. Sťažovateľka podala proti rozsudku v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť. Dôvodila tým, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP) a z dôvodu nepreskúmateľnosti napadnutého rozsudku nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f) SSP). Navrhla v zmysle § 462 ods. 2 SSP napadnutý rozsudok zmeniť tak, že kasačný súd zruší rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím a vec vráti správne orgánu na ďalšie konanie.

9. Kasačný súd na tomto mieste rekapituluje sťažnostné námietky:

- sťažovateľka vytyka správne orgánu, že na rozdiel od Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pri rozhodovaní v obdobných veciach formuluje striktný záver, že posudzovať predkupné právo v tomto konaní je predčasné a malo by tak tomu byť v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia o zastavení vkladového konania,

- sťažovateľka namieta nepreskúmateľnosť rozsudku z dôvodu nedostatočného odôvodnenia, keď krajský súd iba popísal skutkový stav prípadu, odcitoval ustanovenia právnych predpisov a následne konštatoval, že z uvedených ustanovení vyplýva záver o dôvodnosti protestu. Má za to, že z neho zrozumiteľne a presvedčivo nevyplýva, prečo krajský súd aplikoval citované ustanovenia právnych predpisov a prečo konkrétne okolnosti posudzovaného prípadu vykladal práve týmto spôsobom. Taktiež neuviedol, aký je obsah predkupného práva, a aké sú prípadné následky spojené s jeho porušením. Zo strany krajského súdu nedošlo k subsumovaniu skutkového stavu pod relevantné právne normy, keď okrem zákona č. 175/1999 Z. z. nevenoval pozornosť žiadnym hmotnoprávnym predpisom vzťahujúcim sa na posudzovanú vec, a teda zákonnosť napadnutého rozhodnutia posudzoval výlučne cez procesno-právne predpisy,

- nestotožňuje sa ani so závermi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyslovenými v obdobných právnych veciach (sp. zn. 3Sžrk/5/2017 zo dňa 30. mája 2018, sp. zn. 4Sžrk/3/2018 zo dňa 03. júla 2018, sp. zn. 10Sžrk/6/2018 zo dňa 24. októbra 2018, sp. zn. 2Sžrk/18/2018 zo dňa 12. decembra 2018 a sp.

zn. 8Sžrk/8/2018 zo dňa 12. decembra 2018), podľa ktorých je na predkupné právo nutné prihladať ako na skutočnosť, ktorá má vplyv na povolenie vkladu. V identifikovaných rozhodnutiach, podobne ako v tom predmetnom, správny súd podľa sťažovateľky nevysvetlil, prečo by malo byť predkupné právo štátu podľa § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z. skutočnosťou, na ktorú je katastrálny orgán v zmysle § 31 ods. 1 Katastrálneho zákona povinný pri povoľovaní vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností prihladať. Krajský súd navyše k pojmu „skutkové a právne skutočnosti, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu“ neposkytol výklad, ktorý by dal jasný právny záver ohľadom obsahu (vecného) predkupného práva štátu, jeho prípadného vplyvu na platnosť zmluvy, resp. či vôbec pripadá do úvahy na predkupné právo prihladať ako na skutočnosť majúcu vplyv na povolenie vkladu,

- ďalej namieta, že posudzovanie dôvodnosti protestu prokurátora sa nemôže zakladať iba na posúdení formálneho procesu, ale predovšetkým tých skutočností, či bol protest podaný v súlade nielen s procesným, ale i hmotným právom, a teda, či bol protest zákonný a malo mu byť vyhovené. Týmito skutočnosťami sa správny súd vôbec nezaoberal,

- nesprávne právne posúdenie povinnosti orgánu verejnej správy zaoberať sa predkupným právom vidí sťažovateľka v záveroch krajského súdu, podľa ktorých je orgán verejnej správy povinný pri rozhodovaní o návrhu na zápis vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností vychádzať zo stavu v čase svojho rozhodovania, kedy malo predkupné právo existovať,

- sťažovateľka zotrváva na argumentácii, že v čase podpisu zmluvy nebolo predkupné právo štátu do katastra nehnuteľností zapísané, a aj keby tomu tak bolo, nebol dôvod, aby naň orgán verejnej správy prihladal, keďže jeho porušenie nespôsobuje absolútnu neplatnosť právneho úkonu ani dodatočnú nemožnosť plnenia. V záujme zachovania princípu právnej istoty je potrebné platnosť právneho úkonu posudzovať podľa okolností, ktoré existovali v čase jeho realizácie a teda aj podľa právnej úpravy účinnej v čase jeho vzniku. Iný záver podľa jej tvrdení nevyplýva ani z § 31 ods. 1 Katastrálneho zákona, ktorý nemožno interpretovať tak, že orgán verejnej správy je povinný posudzovať platnosť právneho úkonu podľa práva platného v čase rozhodovania o návrhu na vklad. Protest prokurátora je preto v časti, kde vyslovil opak, a teda, že orgán verejnej správy bol povinný skúmať, či došlo k uplatneniu predkupného práva, zjavne nedôvodný,

- za nesprávne označuje aj závery krajského súdu o následkoch spojených s predkupným právom štátu. Krajský súd mal za to, že riešenie tejto otázky je v predmetnom konaní predčasné, na čo však sťažovateľka poukázala na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vydané v obdobných veciach (sp. zn. 10Sžrk/7/2018 zo dňa 21. novembra 2018 a sp. zn. 10Sžrk/17/2018 zo dňa 30. apríla 2019), ktoré sa zmienenou otázkou zaoberali. Sťažovateľka má naopak za to, že vyriešenie otázky predkupného práva je pre správny súd tou základnou otázkou, ktorú má v prejednávanom prípade riešiť. Navyše, aj keby došlo k porušeniu predkupného práva, toto nemá vplyv na platnosť kúpnej zmluvy, ani nespôsobuje dodatočnú nemožnosť plnenia, z čoho vyplýva záver, že v posudzovanom prípade nemal orgán verejnej správy prihladať na predkupné právo vo vzťahu k § 31 ods. 1 Katastrálneho zákona. Ak navyše z kogentnej právnej úpravy vyplýva, že predkupné právo zostane zachované voči nadobúdateľovi, nemôže sa ani jednať o takúto zakázanosť pôvodného predmetu záväzku.

B/

10. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uvádza, že vymedzenie dôvodu kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP je nepreukázané a neaplikovateľné na súdenú vec. Má za to, že nesúhlas sťažovateľky s odôvodnením napadnutého rozsudku nemožno subsumovať pod nesprávny procesný postup podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP. Ku kasačnému dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP uvádza, že za ustálený možno považovať právny názor, že v odvolaní proti rozhodnutiu o proteste prokurátora nie je možné napadnúť rozhodnutie vydané v správnom konaní o základnej veci. Odvolanie sa pripúšťa len v rozsahu, či sa protestu prokurátora malo alebo nemalo vyhovieť. Podotýka, že Krajský súd v Nitre v mnohých porovnateľných konaniach dospel zhodne k záveru, že uvedené protesty prokurátorov Okresnej prokuratúry Nitra boli podané dôvodne a správny súd nevzhliadol nijaký dôvod, pre ktorý by im nemalo byť vyhovené. Má za to, že sťažovateľka sa nedôvodne a právne irelevantne domáha odklonu od ustálenej rozhodovacej činnosti kasačného súdu v porovnateľných veciach. Ohľadom petitu sťažovateľky zdôrazňuje, že sťažovateľkou navrhované zrušenie oboch rozhodnutí by bolo nevykonateľné z dôvodu, že nemožno vykonať spätný zápis vlastníckeho práva vzhľadom na následné právne zmeny. Kasačnú sťažnosť navrhuje zamietnuť ako nedôvodnú.

C/

11. Účastník konania v 1. rade vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti k namietanej nepreskúmateľnosti napadnutého rozsudku uviedol, že ten je jasný, určitý, zrozumiteľný a riadne odôvodnený. K vade nesprávneho právneho posúdenia mal za potrebné uviesť, že v právne totožných veciach ako je tá predmetná, týkajúcich sa investície Jaguar Land Rover, bolo vydaných desiatky právoplatných

rozhodnutí krajských súdov a rovnako tak kasačného súdu vyvracajúcich argumentáciu sťažovateľky, pričom v prvom rade upriamila pozornosť na stanovisko Najvyššieho súdu Slovenskej republiky publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a súdov Slovenskej republiky č. 6/2018 pod č. 54/2018, ktoré preukazuje dôvodnosť podaného protestu prokurátora. S ohľadom na uvedené zhrnul, že neexistuje žiaden zákonný dôvod na zrušenie rozhodnutí o proteste prokurátora a ani napadnutého rozsudku krajského súdu o zamietnutí žaloby. Kasačnú sťažnosť navrhuje zamietnuť ako nedôvodnú.

IV.

Právne závery kasačného súdu

12. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (ďalej aj „kasačný súd“) preskúmal napadnutý rozsudok v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c), ods. 2 SSP), pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 1 SSP) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), zohľadniac § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyseľne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, a preto ju podľa § 461 SSP zamietol týmto rozsudkom, ktorý po predchádzajúcom zverejnení termínu verejne vyhlásil dňa 27. septembra 2023.

13. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky primárne v medziach kasačnej sťažnosti ako kasačný súd preskúmal rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľky sú spôsobilé spochybníť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

14. Sťažovateľka v podanej kasačnej sťažnosti vymedzila tri okruhy námietok. V prvom rade má v odôvodnení napadnutého rozsudku absentovať posúdenie obsahu predkupného práva štátu, ako aj jeho následkov. V druhom rade namietala, že existencia predkupného práva štátu nie je takou skutočnosťou, na ktorú by mal správny orgán pri zápise vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností prihliadať. V neposlednom rade mala za to, že krajský súd nesprávne vyhodnotil následky spájané s predkupným právom štátu.

15. Kasačný súd konštatuje, že nevzhliadol žiaden z dôvodov prezentovaných sťažovateľkou za dôvodný, v dôsledku čoho by mal pristúpiť k zrušeniu kasačnou sťažnosťou napadnutého rozsudku. Odôvodnenie krajského súdu poskytuje vyčerpávajúce závery, spolu so správnu citáciou dotknutých právnych noriem a odkazom na jednotnú a ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu, ktoré vytvárajú právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku.

16. Konajúci senát kasačného súdu v zmysle § 464 ods. 1 SSP poukazuje na rozsudok senátu 6S kasačného súdu vo veci totožných účastníkov a totožného predmetu konania sp. zn. 6Svk/15/2021 z 28.02.2023, ktorý sa rovnako týkal preskúmania rozhodnutia žalovaného v konaní o podanom proteste prokurátora z dôvodu nezohľadnenia predkupného práva štátu podľa zákona č. 175/1999 Z. z. v rámci konania o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností na podklade kúpnej zmluvy so sťažovateľkou ako predávajúcou vo vzťahu k nehnuteľnostiam v katastrálnom území Dražovce, Nitra. Kasačný súd označeným rozsudkom zamietol kasačnú sťažnosť žalobkyne, pričom sťažnostné body tejto kasačnej sťažnosti sú do značnej miery identické ako v prejednanom prípade. Senát 2S kasačného súdu ďalej cituje z uvedeného rozsudku vo veci sp. zn. 6Svk/15/2021 z 28.02.2023, ktorý nadväzuje na spomenutú staršiu judikatúru a s ktorým sa senát v celom rozsahu stotožňuje:

„38. Žalobkyňa vymedzila, že nedostatočné odôvodnenie napadnutého rozsudku badá v absencii právnych úvah, prečo krajský súd aplikoval citované zákonné ustanovenia a prečo ich vykladal tam uvedeným spôsobom. Konkretizovala, že najmä neuviedol, aký je obsah predkupného práva a aké sú jeho prípadné následky. S týmito závermi žalobkyne sa však kasačný súd nestotožňuje a má naopak za to, že krajský súd rozsudok náležite odôvodnil, a to s ohľadom na povahu preskúmaného rozhodnutia, ktorým je rozhodnutie vydané v konaní o proteste prokurátora.

39. Opätovne tak, ako bola žalobkyňa v odôvodneniach napadnutých rozhodnutí orgánov verejnej správy, ako aj rozsudku krajského súdu, už niekoľkokrát oboznámená, aj kasačný súd zdôrazňuje, že žalobkyňa napadá rozhodnutie vydané v konaní o proteste prokurátora, čo má za následok striktné vymedzený rozsah jeho prieskumu zo strany tak krajského, ako aj kasačného súdu.

40. Ku povahe inštitútu protestu prokurátora sa pritom konštantne stavia aj súdna prax vyjadrená napríklad v rozsudkoch citovaných tak krajským súdom v napadnutom rozsudku, no paradoxne zmienených aj samotnou žalobkyňou v podanej kasačnej sťažnosti (napríklad rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžrk/5/2017 zo dňa 30. mája 2018, sp. zn. 4Sžrk/3/2018 zo dňa 03. júla 2018 a ďalšie), pričom argumenty, že sa s takými rozhodnutiami nestotožňuje z dôvodu ich

arbitrážnosti, sú bezpredmetné. Súladný výklad sledujúci nastolenú prax podal aj krajský súd v bode 37 napadnutého rozsudku.

41. Kasačný súd upriamuje osobitne pozornosť na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžrk/4/2018 zo dňa 18. septembra 2018 v obdobnej právnej veci, napadnutý sťažnosťou na Ústavnom súde Slovenskej republiky, ktorý ju uznesením sp. zn. I. ÚS 26/2019-12 zo dňa 16. januára 2019 odmietol ako neopodstatnenú, konštatujúc, že nosné argumenty žalobkyne (ktoré sú totožné s nosnými argumentami žalobkyne uplatnenými v prejednávanej veci) sú nedôvodné. Najvyšší súd Slovenskej republiky v tomto rozsudku konštatoval, že protest prokurátora je právnym prostriedkom, ktorým vykonáva prokurátor dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy. Podaním protestu prokurátora vzniká právny vzťah medzi správnym orgánom a prokurátorom. Jeho základným obsahom je právo prokurátora žiadať vybavenie protestu a povinnosť správneho orgánu rozhodnúť o proteste prokurátora. Od podania protestu až do vydania rozhodnutia o proteste nevzniká právny vzťah medzi účastníkmi konania a konajúcim správnym orgánom, ani medzi účastníkmi konania a prokurátorom, keď podanie protestu nie je závislé na vôli účastníka konania, a to ani vtedy, ak naň dal podnet. Ak správny orgán, ktorý rozhodnutie vydal, protestu prokurátora vyhovie, ide o špeciálny prípad autoremedúry, nevyžadujúci súhlas účastníkov konania. Účastník konania má zákonné právo podať proti rozhodnutiu o proteste prokurátora riadny opravný prostriedok, v ktorom ale nie je možné napadnúť rozhodnutie vydané v správnom konaní o základnej veci. Odvolanie sa pripúšťa len v otázke, či sa protestu prokurátora malo alebo nemalo vyhovieť. To v zásade platí aj pre súdne preskúmvacie konanie, pričom súd skúma najmä to, či protest prokurátora bol podaný oprávneným subjektom, či bol podaný v zákonom stanovenej lehote a či dôvody v ňom uvedené nevybočujú z rámca zákona. Tým je vymedzená úloha správneho súdu v preskúmvacom konaní, v rámci ktorého nie je oprávnený riešiť otázku zákonnosti rozhodnutia napadnutého protestom prokurátora z hľadiska jeho obsahu.

42. Inštitút protestu prokurátora ako osobitný prostriedok slúži predovšetkým na nápravu nezákonných rozhodnutí, teda na odstraňovanie nesúladu medzi ustanoveniami zákona a určitým rozhodnutím. V konaní o proteste prokurátora sa nerozhoduje o právach, zákonom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb, právnických osôb a štátu, ale len o tom, či všeobecne záväzným právnym predpisom, opatrením alebo rozhodnutím orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Keďže predmetom odvolania je rozhodnutie o proteste prokurátora, v odvolaní nie je možné napadnúť rozhodnutie vydané v správnom konaní o základnej veci. Odvolanie sa teda pripúšťa len v otázke, či sa protestu prokurátora malo alebo nemalo vyhovieť. To v zásade platí aj pre súdne preskúmvacie konanie, pričom súd skúma najmä to, či protest prokurátora bol podaný oprávneným subjektom, či bol podaný v zákonom stanovenej lehote, a či dôvody v ňom uvedené nevybočujú z rámca zákona.

43. V konaní nebolo sporné, že prokurátor Okresnej prokuratúry Nitra, ako subjekt oprávnený na podanie protestu prokurátora podľa § 22 ods. 1 písm. c/ zákona č. 153/2001 Z. z. podal dňa 22. októbra 2015, teda v zákonom stanovenej lehote troch rokov odo dňa jeho vydania podľa § 27 ods. 1 písm. e/ zákona č. 153/2001 Z. z., protest č. Pd 259/15/4403-2 zo dňa 22. októbra 2015 proti rozhodnutiu Okresného úradu Nitra, katastrálny odbor, č. V 5575/15 zo dňa 04. augusta 2015. V ďalšom konaní teda zostala spornou iba otázka, či dôvody uvedené v proteste prokurátora nevybočujú z rámca zákona, teda, či sa protestu prokurátora malo alebo nemalo vyhovieť. Úvahy žalobkyne o potrebe zaujatia jasného právneho záveru ohľadne obsahu predkupného práva, jeho prípadného vplyvu na platnosť Kúpnej zmluvy sa javia ako nad rámec uvedeného.

44. Kľúčovým dôvodom, pre ktorý prvostupňový orgán verejnej správy pristúpil k zrušeniu svojho skoršieho rozhodnutia, a ktorý mu bol rovnako vyčítaný zo strany prokurátora Okresnej prokuratúry Nitra v podanom proteste prokurátora, bolo, napriek jeho vedomosti, nerešpektovanie existencie uznesenia č. 401 zo dňa 08. júla 2015, ktorým vláda Slovenskej republiky schválila návrh na vydanie osvedčenia o významnej investícii na realizáciu stavby „Vybudovanie strategického parku“, čím podľa § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z. vzniklo na Pozemok zo zákona predkupné právo štátu, na ktoré mal podľa § 31 od. 1 Katastrálneho zákona prihladať.

45. Základnou zásadou správneho konania je zásada materiálnej pravdy, na základe ktorej rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci. Táto zásada je zakotvená nielen v § 3 ods. 5 Správneho poriadku, ale je premietnutá aj v jeho ďalších ustanoveniach (§ 32 ods. 1, § 46, § 47 ods. 3). Z obsahu predmetnej zásady vyplýva, že správny orgán je povinný vykonávať dokazovanie tak, aby boli náležite objasnené všetky rozhodujúce okolnosti dôležité pre posúdenie veci (úplnosť zistenia). Správny orgán musí zabezpečiť, aby skutkové zistenia, ktoré vyplývajú z vykonaného dokazovania, čo najviac zodpovedali skutočnosti (presnosť zistenia).

46. Účelom konania o návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností je kontrola dodržania zákonných podmienok pri nakladaní s nehnuteľnosťami. Zjednodušene možno povedať, že okresný úrad má vo vkladovom konaní skúmať platnosť zmluvy, zmluvnú voľnosť a oprávnenie prevodcu nakladať s nehnuteľnosťou. Nakoľko je okresný úrad povinný zistiť presne a úplne skutkový stav veci, prihliada aj na iné skutkové a právne skutočnosti, ktoré môžu mať vplyv na povolenie vkladu.

47. Okresný úrad posudzuje uvedené skutočnosti ku dňu vydania rozhodnutia o návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností. Z uvedeného vyplýva, že okresný úrad skúma, či po uzavretí zmluvy do rozhodnutia o povolení vkladu nenastali skutkové alebo právne zmeny, ktoré by bránili vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností.

48. Žalobkyňa vyčítala krajskému súdu, že nesprávne posúdil dôležité skutočnosti vo vzťahu k ich časovej súvislosti, keď uzavretie Kúpnej zmluvy predchádzalo zápisu predkupného práva do katastra nehnuteľností. Rozporovala preto závery o povinnosti správneho orgánu zaoberať sa predkupným právom štátu, ak v čase podpisu Kúpnej zmluvy nebolo právo zapísané v katastri, a teda nemôže ovplyvniť platnosť tejto zmluvy ani prípadnú dodatočnú nemožnosť plnenia. Nastolenú otázku pritom vyriešil Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku z 18. mája 2018, sp. zn. 6Sžrk/3/2018, publikovanom v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a súdov Slovenskej republiky č. 6/2018 pod č. 54/2018, ktorý musí byť žalobkyni známy z dôvodu, že naň opakovane poukazoval krajský súd, ako aj žalovaný spolu s prokurátorom krajskej prokuratúry. Najvyšší súd Slovenskej republiky ustálil, že neprihliadnutie katastrálneho úradu v konaní o povolení vkladu vlastníckeho práva z kúpnej zmluvy do katastra nehnuteľností na existenciu inštitútu zákonného predkupného práva štátu, ktoré obmedzuje zmluvnú voľnosť povinného subjektu, je v rozpore s účelom a cieľmi zákona č. 175/1999 Z. z. a porušením § 31 ods. 1 Katastrálneho zákona, a to i vtedy, ak predkupné právo štátu vzniklo ex lege až po uzavretí kúpnej zmluvy, ktorá je predmetom konania o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností.

49. Na základe uvedeného dospel kasačný súd k záveru, že dôvody uvádzané v proteste prokurátora v tomto prípade nevybočujú z rámca zákona, a preto nepochybil žalovaný ani prvostupňový orgán verejnej správy, ak mali za to, že protest prokurátora bol dôvodný a v dôsledku toho mu vyhovelí.

50. Ďalšie námietky žalobkyne smerujúce voči pôvodnému rozhodnutiu vo veci vkladového konania (aj keď sa žalobkyňa domnieva, že sú kľúčové aj v prejednávanej veci) nie je správny súd oprávnený riešiť, a to z dôvodu možného prejudikovania právneho posúdenia, ktoré však prináleží len orgánu verejnej správy, prípadne následne príslušnému správne súdu konajúcemu už o novom rozhodnutí. Ak by aj správny súd pristúpil k posudzovaniu námietok viažucich sa na pôvodné rozhodnutie v záujme čo najkomplexnejšieho odôvodnenia svojich právnych záverov (ako aj z dôvodu, že na ich relevancii opakovane trvá samotná žalobkyňa) k námietkam môže podať výklad iba rámcovo. Nič to však nemení na záveroch, že pre posúdenie zákonnosti napadnutého rozhodnutia vydaného v konaní o proteste prokurátora je riešenie tejto otázky irelevantné, ba čo viac nadbytočné a predčasné. Krajský súd preto postupoval správne, keď nešiel do podstaty veci a konštatoval, že akékoľvek posudzovanie následkov spojených s predkupným právom štátu (či spôsobuje jej absolútnu neplatnosť alebo dodatočnú nemožnosť plnenia, prípadne vyvoláva iné následky) a jeho dopadov na Kúpnu zmluvu nie je predmetom posúdenia prebiehajúceho konania. V dôsledku toho žalobkyňa márne namietá, že práve odôvodnenie týkajúce sa obsahu a následkov spojených s porušením predkupného práva v napadnutom rozsudku absentuje.

51. Vo svetle prezentovaných záverov sa vyriešenie nastolenej otázky následkov predkupného práva štátu javí už len ako hypotetické a nespôsobilé zvrátiť prijaté závery. Žalobkyňa však zavádza vo svojich tvrdeniach, keď na jednej strane vyčíta orgánom verejnej správy ako aj krajskému súdu absenciu posúdenia následkov predkupného práva a vzápätí s odkazom na rozsudok vydaný v inom konaní (aj keď v inej veci) si otvára dvere na kritiku nesprávnych záverov (vyslovených v inom konaní) o absolútnej neplatnosti Kúpnej zmluvy alebo dodatočnej nemožnosti plnenia. Argumentácia žalobkyne poukazujúca na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v obdobnej veci sp. zn. 10Sžrk/7/2018 zo dňa 21. novembra 2018, v ktorom sa najvyšší súd zaoberal aj otázkou následkov predkupného práva štátu, je s ohľadom na prezentované skutočnosti irelevantná. Posúdenie tejto otázky totiž netvorilo kľúčovú líniu odôvodnenia rozsudku a najvyšší súd sa k nej vyjadril iba okrajovo. Navyše, absenciu posúdenia následkov predkupného práva krajskému súdu v nijakom smere nevyčítal, ani jeho rozsudok nezrušil z uvedeného dôvodu, práve naopak, kasačnú sťažnosť žalobkyne zamietol ako nedôvodnú. V zmiernenom rozhodnutí najvyšší súd v podstatnej argumentačnej línii naopak vychádzal zo záverov vyslovených v rozsudku sp. zn. 6Sžrk/3/2018 zo dňa 18. mája 2018 publikovanom v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky, ktorý je pre posúdenie predmetnej veci východiskový.

52. Záverom kasačný súd dodáva, že vo svetle prezentovaných skutočností a s dôrazom na to, že sa nejedná o prvé rozhodnutie v obdobnej veci, pričom žalobkyňa je dobre známa konštantná rozhodovacia prax, či už krajských súdov, tak aj súdu kasačného (nevynímajúc zmienené uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 26/2019-12 zo dňa 16. januára 2019, v ktorom žalobkyňu zastupoval totožný právny zástupca ako v prejednávanej veci) ohľadom výkladu a posúdenia predkupného práva štátu v súvislosti s § 31 ods. 1 Katastrálneho zákona, sú jej nosné argumenty navodzujúce dojem arbitrárnosti rozsudku krajského súdu nanajvyšš prekvapivé. Iba z dôvodu, že sa jej úvahy o správnosti postupu a zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy nezhodujú s právnym názorom vysloveným krajským súdom neznamena, že by bolo pre údajné špecifické skutkové okolnosti (ktoré sa však vyskytovali aj v žalobkyňou namietaných obdobných konaniach a správne súdy ich opakovane označili za irelevantné) potrebné pristúpiť k prehodnoteniu týchto záverov, prípadne k odklonu od konštantnej praxe, ktorá bola finálne zjednotená uverejnením stanoviska Najvyššieho súdu Slovenskej republiky publikovaného v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a súdov Slovenskej republiky č. 6/2018 pod č. 54/2018. Ak sa konanie pred súdom neskončí podľa želania účastníka konania, táto okolnosť sama o sebe nie je právnym základom pre namietanie porušenia základného práva (II. ÚS 54/02).“

V.

Záverečné zhodnotenie a odôvodnenie rozsudku v časti trov

17. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti a citované odôvodnenie rozsudku vo veci sp. zn. 6Svk/15/2021 z 28.02.2023 kasačný súd uzatvára, že nezistil dôvodnosť kasačných námietok sťažovateľky. Rozsudok správneho súdu považuje za dostatočne odôvodnený a vychádzajúci zo správneho právneho posúdenia veci. Preto kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

18. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd s poukazom na § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 a § 168 SSP tak, že sťažovateľke nárok na náhradu trov kasačného konania nebol priznaný z dôvodu jej neúspechu v kasačnom konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania vrátane kasačného zo zákona nevyplyva. Ďalším účastníkom konania kasačný súd náhradu trov kasačného konania podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 169 SSP nepriznal, nakoľko im v kasačnom konaní nebola uložená povinnosť, s plnením ktorej by im trovy kasačného konania vznikli a nezhliadol dôvody osobitného zreteľa, ktoré by odôvodňovali priznanie náhrady trov konania.

19. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3 : 0 (§ 139 ods. 4 prvá veta SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok **n i e j e** prípustný.