

Kľúčové slová: kasačná sťažnosť; odkladný účinok; ne bis in idem

Vzťah k právnej úprave: § 134, § 135, § 191 ods. 1, § 446 Správneho súdneho poriadku

Právna veta

I. Kasačná sťažnosť v zásade nemá odkladný účinok a napadnuté rozhodnutia správnych súdov sú právoplatné a vykonateľné. Ak správny súd zruší rozhodnutie žalovaného orgánu verejnej správy, žalovaný je povinný riadiť sa takýmto rozsudkom a podľa právnych názorov v ňom vyslovených v ďalšom konaní postupovať, i keď proti nemu bola podaná kasačná sťažnosť.

II. V prípade, že správne rozhodnutie v dôsledku zrušenia zrušujúceho rozsudku správneho súdu obživne (i), pričom ale na podklade takto zrušeného zrušujúceho rozsudku správneho súdu už bolo vydané nové správne rozhodnutie (ii), správny súd musí, a to aj mimo žalobných či kasačných bodov, vždy prihliadať na existenciu prekážky založenej rešpektom k princípu *ne bis in idem*, a neskoršie vydané správne rozhodnutie v tej istej veci musí v princípe zrušiť bez vrátenia veci na ďalšie konanie žalovanému orgánu verejnej správy, a to bez ohľadu na to, že porušenie tohto princípu bolo prípadne mimo vplyvu žalovaného. Vždy je však potrebné prihliadať na konkrétne okolnosti rozhodovanej veci tak, aby boli šetrené a vzájomne vyvažované princípy právnej istoty a ochrany práv nadobudnutých v dobrej viere.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Svk 4/2021 z 24. februára 2022: predsedníčka senátu JUDr. Anita Filová (sudkyňa spravodajkyňa), sudcovia JUDr. Petra Príbelská, PhD. a JUDr. Juraj Vališ, LL.M.]

Vymedzenie veci

Priebeh administratívneho konania a správneho súdneho konania

1. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky na úvod považuje za potrebné zdôrazniť, že rozhodovaná vec je z hľadiska procedurálnej histórie pomerne komplikovaná. Pre prehľadnosť preto chronologicky poukazuje na jednotlivé vývojové kroky rôznych súdnych konaní a správnych konaní dôležitých pre práve rozhodovanú vec, konkrétne na dve súvisiace správne súdne konania o tom istom vkladovom návrhu sťažovateľky z 28. októbra 2015.

2. Sťažovateľka sa v civilnom konaní vedenom na Okresnom súde Komárno pod sp. zn. 10C/65/2007 domáhala žalobou podanou dňa 12. apríla 2007 voči žalobkyni vydania nehnuteľností v kat. území X. podľa zákona č. 161/2005 Z. z. o navrátení vlastníctva k nehnuteľným veciam cirkvám a náboženským spoločnostiam a prechode vlastníctva k niektorým nehnuteľnostiam (ďalej len „zákon č. 161/2005 Z. z.“).

3. Uvedený súd rozsudkom č. k. 10C/65/2007-789 z 19. marca 2014 v znení opravného uznesenia č. k. 10C/65/2007-813 z 9. apríla 2014 rozhodol, že žalobkyňa je povinná vydať vo výroku tohto rozsudku špecifikované nehnuteľnosti nachádzajúce sa v kat. území X. (ďalej len „predmetné

nehnuteľností“). V spojení s rozsudkom Krajského súdu v Nitre č. k. 7Co/377/2014-864 z 18. júna 2015 tento rozsudok nadobudol právoplatnosť 31. júla 2015.

4. Na podklade uvedených rozsudkov podala sťažovateľka žalovanému 28. októbra 2015 návrh na vklad vlastníckeho práva k predmetným nehnuteľnostiam do katastra nehnuteľností. Sťažovateľka predložila aj návrh dohody o navrátení vlastníckeho práva podľa zákona č. 161/2005 Z. z.. Návrh dohody bol datovaný 21. októbra 2015 a nebol podpísaný žalobkyňou. Sťažovateľka k návrhu pripojila aj rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžr/147/2013 z 23. septembra 2014, ako aj sp. zn. 1Sžr/175/2013 z 13. januára 2015, z ktorých vyplýva, že právoplatné rozsudky vydané podľa zákona č. 161/2005 Z. z. nahrádzajú prejav vôle povinnej osoby podľa tohto zákona, ak táto osoba dobrovoľne nesplní povinnosť vydať nehnuteľnosti. Podľa týchto rozsudkov k povoleniu vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností má potom dôjsť vkladom na podklade dohody o vydaní vecí v spojení s právoplatným rozsudkom nahrádzajúcim prejav vôle a podpis povinnej osoby na takejto dohode.

5. Žalovaný vo vkladovom konaní vedenom pod č. V 4143/2015 rozhodnutím z 25. novembra 2015 (ďalej len „*vkladové rozhodnutie 1*“) povolil vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností v prospech sťažovateľky vo vzťahu k predmetným nehnuteľnostiam. Ako vkladový titul uviedol dohodu o vydaní vecí z 21. októbra 2015.

6. Na podklade prvej žaloby podanej žalobkyňou dňa 1. februára 2016 bolo vkladové rozhodnutie 1 zrušené rozsudkom Krajského súdu v Nitre č. k. 11S 9/2016 z 8. marca 2017 (ďalej len „*rozsudok krajského súdu 1*“), a to v podstate z toho dôvodu, že žalovaný si správne neustálil, na základe akého titulu povolil vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností. Podľa názoru krajského súdu vklad nebolo možné povoliť len na základe sťažovateľkou priloženej, ale žalobkyňou nepodpísanej dohody o vydaní vecí, pretože uvedená dohoda v skutočnosti sama osebe nie je dohodou pre absenciu súhlasu žalobkyne s ňou. Žalovaný povolenie vkladu nezdôvodnil tak, že právoplatné civilné rozsudky nahrádzajú vôľu a podpis žalobkyne. Tento rozsudok nadobudol právoplatnosť 22. mája 2017 (no bol neskôr zrušený rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sžrk/7/2017). Proti uvedenému rozsudku podala sťažovateľka dňa 8. júna 2017 kasačnú sťažnosť, pričom vec bola na Najvyššom súde Slovenskej republiky zaregistrovaná pod sp. zn. 7Sžrk/7/2017.

7. Žalovaný medzitým na podklade právoplatného rozsudku krajského súdu 1 vo veci opätovne rozhodol napadnutým rozhodnutím č. V 4143/2015 z 26. júna 2018 (ďalej aj ako „*vkladové rozhodnutie 2*“), po tom, čo si vyžiadal a dostal administratívny spis od Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, kde v tom čase prebiehalo konanie o kasačnej sťažnosti proti rozsudku krajského súdu 1 pod sp. zn. 7Sžrk/7/2017. Opätovne ním povolil vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností k predmetným nehnuteľnostiam a ako vkladové tituly uviedol popri dohode o vydaní vecí medzi sťažovateľkou a žalobkyňou, ale žalobkyňou nepodpísanou, aj právoplatné civilné rozsudky ukládajúce povinnosť žalobkyňi vydať sťažovateľke predmetné nehnuteľnosti. Toto rozhodnutie obsahovalo aj odôvodnenie.

8. Žalobkyňa podala dňa 17. júla 2018 proti vkladovému rozhodnutiu 2 správnu žalobu, ktorá bola zaregistrovaná na Krajskom súde v Nitre pod sp. zn. 11S/151/2018. Argumentovala, že dohoda o vydaní vecí z 21. októbra 2015 je povinne zverejňovanou zmluvou podľa § 5a ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, a keďže nedošlo k jej zverejneniu postupom podľa tohto zákona, hľadá sa na ňu podľa § 47a ods. 4 Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov ako na

neexistentnú. Tvrdila, že žalovaný nemal riadny vkladový titul, na základe ktorého by mohol povoliť vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností v prospech sťažovateľky.

9. Najvyšší súd Slovenskej republiky o kasačnej sťažnosti sťažovateľky proti rozsudku krajského súdu 1 rozsudkom sp. zn. 7Sžrk/7/2017 z 26. septembra 2018 rozhodol tak, že tento rozsudok zrušil a vec vrátil na krajskému súdu na ďalšie konanie. Podľa názoru najvyššieho súdu bola dohoda o vydaní veci predložená sťažovateľkou dostatočným podkladom pre povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností, a to preto, že sťažovateľkou tiež priložené právoplatné civilné rozsudky nahrádzujú súhlas povinnej osoby a náhradným spôsobom osvedčujú jej vôľu. Najvyšší súd Slovenskej republiky odkázal na judikáтуру potvrdzujúcu tento názor, a okrem rozsudkov uvedených na podporu návrhu na vklad z 28. októbra 2015 sťažovateľkou poukázal aj na rozsudok sp. zn. 7Sžr/152/2016 z 28. februára 2018.

10. Dňom právoplatnosti uvedeného rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky obživo vkladové rozhodnutie 1.

11. Po vrátení veci krajský súd o prvej žalobe žalobkyne, pôvodne vedenej pod sp. zn. 11S/9/2016, opätovne rozhodol tak, že ju, vychádzajúc zo záväzného právneho názoru kasačného súdu, zamietol rozsudkom č. k. 11S/221/2018-331 zo 6. marca 2019 (ďalej len „*rozsudok krajského súdu 2*“). Tento rozsudok je právoplatný od 25. apríla 2019 a nebola proti nemu podaná kasačná sťažnosť, čo vyplýva z bodov 12 a 40 odôvodnenia napadnutého rozsudku krajského súdu. Toto správne súdne konanie je teda ukončené a vkladové rozhodnutie 1 je právoplatné a nezrušené.

12. V konaní o v poradí druhej správnej žalobe žalobkyne (konanie vedené pod sp. zn. 11S/151/2018) krajský súd dňa 18. marca 2019 vyzval žalobkyňu na repliku, v lehote 20 dní, k vyjadreniam žalovaného a sťažovateľky. Táto výzva bola doručená žalobkyni dňa 11. marca 2019, pričom žalobkyňa v určenej lehote repliku nepodala.

13. Ďalej v konaní vedenom pod sp. zn. 11S/151/2018 krajský súd dňa 7. mája 2019 vyzval žalobkyňu, aby sa vyjadrila, či trvá na podanej druhej žalobe vo svetle rozsudku krajského súdu 2. Žalobkyni bola táto výzva doručená 27. mája 2019 a na túto sa vyjadrila podaním doručeným 4. júna 2019 tak, že trvá na podanej druhej správnej žalobe.

14. Žalobkyňa sa v reakcii na výzvu krajského súdu na repliku vyjadrila v podaní doručenom až dňa 19. mája 2019, a okrem iného tiež argumentovala aj k tomu, ako sa má vyriešiť medzičasom vzniknutá konkurencia vkladového rozhodnutia 1 a vkladového rozhodnutia 2.

15. O v poradí druhej správnej žalobe žalobkyne podanej proti vkladovému rozhodnutiu 2 rozhodol krajský súd napadnutým rozsudkom č. k. 11S/151/2018 z 2. decembra 2020 (ďalej aj „*rozsudok krajského súdu 3*“). Vkladové rozhodnutie 2 ním bolo zrušené. Žalobkyni bolo priznané právo na náhradu trov konania v plnom rozsahu.

16. Krajský súd dospel k názoru, že žalovaný neuplatnil svoju právomoc v súlade so zákonom. Mal počkať na navrátenie administratívneho spisu od správnych súdov a na to, ako dopadne konanie o kasačnej sťažnosti proti rozsudku krajského súdu 1, pretože výsledok tohto kasačného konania bol skutočnosťou, na ktorú má podľa § 31 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „*katastrálny zákon*“ alebo „*zákon č. 162/1995 Z. z.*“)

prihliadať. Ak takto nepostupoval, porušil princíp *ne bis in idem*, keďže vkladové rozhodnutie 1 po rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. 7Sžrk/7/2017 obživo.

17. Mal za to, že situáciu, ktorá nastala, § 191 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“ alebo „*Správny súdny poriadok*“) upravujúci dôvody zrušenia napadnutých administratívnych rozhodnutí a opatrení nerieši. Podľa názoru krajského súdu musí súd aj bez námietky prihliadať na porušenie princípu *ne bis in idem* a konkurenciu dvoch vedľa seba stojacich správnych rozhodnutí odstrániť vlastnou kasáciou neskoršieho správneho rozhodnutia. V tomto kontexte krajský súd potom nepovažoval za účelné vrátiť vec na ďalšie konanie žalovanému.

18. K žalobnej námietke žalobkyne krajský súd uviedol, že prípadnú povinnú publikáciu dohody o vydaní vecí mala zabezpečiť ona sama, a nemôže sa teraz dovolávať negatívnych účinkov absencie tejto publikácie. Krajský súd zdôraznil, že žalobkyňa nesplnila povinnosť jej uložení právoplatnými civilnými rozsudkami a tiež uviedol, že zákon č. 161/2005 Z. z. neodkazuje na zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

19. Výrok o trovách krajský súd odôvodnil poukazom na úspech žalobkyne v konaní.

Kasačná sťažnosť ďalšej účastníčky konania

20. Proti rozsudku krajského súdu sp. zn. 11S/151/2018 z 2. decembra 2020 podala sťažovateľka 17. marca 2021 kasačnú sťažnosť. Ako dôvody kasačnej sťažnosti označila ustanovenie § 440 ods. 1 písm. a), f), g) a h) SSP.

21. Sťažovateľka krajskému súdu vytýka, že rozhodol nad rámec žalobných bodov žalobkyne, keďže táto svoju správnu žalobu oprela len o námietku absencie zverejnenia dohody o vydaní vecí.

22. Sťažovateľka ďalej krajskému súdu vytýka, že nerešpektoval § 135 ods. 1 SSP, keď nevychádzal zo stavu, ktorý tu bol v čase vydania vkladového rozhodnutia 2 (26. jún 2018), ale až zo stavu, ktorý tu nastal v dôsledku zrušujúceho rozsudku kasačného súdu (26. september 2018) a ktorý tu pretrvával až ku dňu rozhodovania krajského súdu (2. december 2020). V čase vydania vkladového rozhodnutia 2 tu žiadne ohľady na zásadu *ne bis in idem* nebránili rozhodovaniu žalovaného. Ak by tu prekážka vyplývajúca z princípu *ne bis in idem* aj bola, táto sa vzťahuje len na protichodné rozhodnutia, pričom v práve rozhodovanej veci vkladové rozhodnutie 1 a vkladové rozhodnutie 2 nie sú protichodné.

23. Sťažovateľka namieta, že ju krajský súd zrušením vkladového rozhodnutia 2 pripravil o ďalší právny dôvod jej vlastníctva v prípade, že by bolo obživené vkladové rozhodnutie 1 nejako opätovne spochybňované prípadne aj žalobkyňou. Právna pozícia sťažovateľky pri dokazovaní jej vlastníckeho práva voči iným osobám v čase medzi vydaním zrušeného vkladového rozhodnutia 2, a obživením vkladového rozhodnutia 1, je oslabená, a aj po obživení vkladového rozhodnutia 1 môže vkladové rozhodnutie 2 slúžiť aspoň podporne na preukazovanie vlastníckeho práva sťažovateľky.

24. Sťažovateľka tiež namieta, že žalobkyňa vo svojej replike doručenej krajskému súdu 19. mája 2019 argumentovala aj k spôsobu riešenia konkurencie dvoch vkladových rozhodnutí žalovaného v tej istej veci, no toto vyjadrenie sťažovateľke nebolo doručené. Krajský súd, aj keby mohol *arguendo* zrušiť vkladové rozhodnutie 2 bez námietky žalobcu, mal prv, než by pristúpil ku kasácii tohto rozhodnutia,

vyzvať účastníkov konania na to, aby sa k takému postupu vyjadrili, a to podobne, ako by postupoval podľa § 196 SSP.

25. Sťažovateľka napokon namieta, že žalobkyni bolo priznané právo na náhradu trov konania, hoci sa nijako o svoj úspech v konaní nezaslúžila.

26. Pre tieto dôvody sťažovateľka požaduje zrušenie napadnutého rozsudku krajského súdu a vrátenie veci tomuto súdu na ďalšie konanie.

27. Žalobkyňa ani žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadrili.

28. Vec bola predložená Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky 8. septembra 2021.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

29. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako súd kasačný (ďalej len „*Najvyšší správny súd*“ alebo „*kasačný súd*“), 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) rozhodnúc bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu, pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

30. Kasačný súd posúdil sťažnostné námietky podľa obsahu a vyhodnotil ich ako také, ktoré mieria proti právneému posúdeniu veci krajským súdom, a taktiež smerujú k porušeniu spravodlivého procesu. Najvyšší správny súd tak kasačnú sťažnosť posudzoval vo svetle § 440 ods. 1 písm. f) a g) Správneho súdneho poriadku.

31. Svojou námietkou podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP, ktorú treba preskúmať ako prvú, sťažovateľka brojí proti postupu krajského súdu, ktorý spočíval v tom, že jej neumožnil vyjadriť sa k existencii konkurencie dvoch vkladových rozhodnutí a k tomu, či na takú konkurenciu má správny súd prihliadať *ex officio*, a to buď v reakcii na repliku žalobkyne z 19. mája 2019, alebo na výzvu súdu obdobnú výzve podľa § 196 SSP. Vo výsledku tak sťažovateľka nebola oboznámená s tým, že krajský súd zvažuje postup skúmania vád vkladového rozhodnutia 2 *ex officio*.

32. Kasačný súd rozumie podstate tejto námietky. Krajský súd síce nereprodukoval do odôvodnenia svojho rozsudku v skutočnosti oneskorenú repliku žalobkyne z 19. mája 2019, na druhej strane v bode 43 napadnutého rozsudku priznáva, že uvažoval zhodne ako žalobca o oživení vkladového rozhodnutia 1. Je zrejmé, že s replikou žalobcu, aj keď oneskorenou, sa krajský súd nejako oboznámil.

33. Kasačný súd pripomína, že právo na kontradiktórnosť v konaní nie je absolútne, ako to opakovane uviedol Európsky súd pre ľudské práva (napr. rozhodnutie vo veci Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. v. Slovensko zo 4. októbra 2011, č. sťažnosti 35090/07, bod 85; rozsudok vo veci Čepek v. Česká republika z 5. septembra 2013, č. sťažnosti 9815/10, bod 46).

34. Podobným spôsobom uvažuje aj Ústavný súd Slovenskej republiky (napr. uznesenie sp. zn. I. ÚS 575/2020 z 15. decembra 2020, č. 89/2020 ZNaU, body 34 a 35; nález sp. zn. I. ÚS 155/2020 zo 16. decembra 2020, body 34, 40 až 43). Ústavný súd Slovenskej republiky, vychádzajúc z úvah Európskeho súdu pre ľudské práva, zdôraznil, že ak do úvahy prichádza len (objektívne) jedno riešenie rozhodovanej veci, na ktoré preto akékoľvek pôsobenia strany na súd v akomkoľvek jej vyjadrení nemohlo mať vplyv, nepôjde o porušenie práva na kontradiktórnosť (nález Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 155/2020 zo 16. decembra 2020, bod 43). Kasačný súd neskôr v tomto rozsudku vysvetlí, prečo je v tejto veci daná možnosť iba jedného riešenia, a prečo nemal krajský súd priestor pre nejakú úvahu.

35. Je zrejmé, že krajský súd svoju kasáciu založil na existencii vady vkladového rozhodnutia 2, na ktorú musel prihliadať bez námietky účastníkov konania, ako bude vysvetlené neskôr. Krajský súd preto nepotreboval repliku žalobkyne, aby mohol prihliadnuť na existenciu prekážky *ne bis in idem* (*res iudicata*), a svoje rozhodnutie založil na dôvodoch existujúcich nezávisle od toho, či by žalobkyňa podala svoju repliku a čo by v nej prípadne uviedla. Preto v špecifických okolnostiach práve rozhodovanej veci by zasielanie hoci aj oneskorenej repliky žalobkyne (táto bola skutočne zaslaná po lehote stanovenej správnym súdom - poznámka kasačného súdu) sťažovateľke neprinieslo žiadnu zmenu vo výsledku súdneho rozhodovania a bolo by len trvaním na mechanickom zopakovaní procesu pred krajským súdom bez potenciálu na akékoľvek zvrátenie súdneho rozhodnutia vydaného formálne v neprospech sťažovateľky.

36. Rozhodujúca časť tejto námietky sťažovateľky sa preto najskôr skrýva v posúdení otázky, či mal krajský súd dať účastníkom konania možnosť vyjadriť sa k tomu, že zvažuje postup posudzovania vád vkladového rozhodnutia *ex officio*. Inými slovami, objavuje sa tu otázka prekvapivosti prístupu krajského súdu.

37. Kasačný súd v konkrétnych okolnostiach tohto prípadu je síce pripravený akceptovať, že názor krajského súdu mohol sťažovateľku zaskočiť, ale na druhej strane právna otázka riešená krajským súdom nemohla byť zodpovedaná inak a jej riešenie nevyvoláva žiadne rozumné pochybnosti (ako bude neskôr v tomto rozsudku vysvetlené).

38. Pri posudzovaní dôvodnosti námietky smerujúcej k prekvapivosti napadnutého rozsudku je pre kasačný súd relevantná skutočnosť, že prístup krajského súdu nemohol byť pre sťažovateľku úplne prekvapivý. Sťažovateľka si musela byť vedomá toho, že SSP upravuje aj okruh vád konania a rozhodovania správnych orgánov, na ktoré je potrebné vždy prihliadať *ex officio*, ako napr. tie uvedené v § 134 ods. 2 písm. a) a b) SSP. Sťažovateľka teda nemohla v dobrej viere predpokladať, že správny súd bude vždy a bezvýnimočne vychádzať len zo žalobných bodov uplatnených žalobkyňou. Sťažovateľka ako účastníčka oboch súvisiacich správnych súdnych konaní preukázateľne vedela o existencii dvoch vedľa seba stojacich správnych rozhodnutí, a preto nemohla dobromyseľne očakávať, že na takto vzniknutú situáciu nebude krajský súd nijako reagovať len z toho dôvodu, že to nikto v správnej žalobe nenamietal. Uvedené vyplýva aj z podania zo dňa 31.01.2019, konkrétne z bodu 16, v ktorom sama uviedla, že v danej veci, práve z dôvodu obživnutia vkladového rozhodnutia 1, ide o špecifickú situáciu, právnou úpravou neupravenú.

39. Správny súdny poriadok upravuje viacero situácií, kedy správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi správnej žaloby. Konkrétne ide o ustanovenie § 134 ods. 2, § 195, § 206 ods. 3. Pochopiteľne rovnako nie je správny súd viazaný rozsahom žalobných bodov pri skúmaní podmienok konania. Z uvedeného vyplýva, že vo vzťahu k právnej úprave všeobecnej správnej žaloby, o ktorú v danom prípade ide, je správny súd s výnimkou prípadov upravených v § 134 ods. 2 písm. a) a b) SSP viazaný rozsahom

a dôvodmi správnej žaloby, čo súčasne znamená, že správny súd má žalobcom striktne, bezvýnimočne, vymedzené dôvody nezákonnosti napadnutého rozhodnutia. Vychádzajúc z uvedeného by sa preto mohla javiť námietka sťažovateľky ako dôvodná, avšak len potiaľ, pokiaľ by neexistovala skutočnosť, ktorá nastala po podaní správnej žaloby v podobe existencie dvoch totožných rozhodnutí vzťahujúcich sa k jednému návrhu na vklad vlastníckeho práva zo dňa 28.10.2015, na ktorú muselo byť zo strany krajského súdu reagované.

40. Porušenie zásady *iudex ne eat ultra petita partium* (sudca nech nejde nad návrhy strán) je jedným z dôvodov zrušenia rozhodnutia správneho súdu podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP, pochopiteľne za podmienky, že na takýto postup nemá správny súd podklad v konkrétnom ustanovení Správneho súdneho poriadku (dôvody uvedené v bode 39 rozsudku), pričom Správny súdny poriadok s výnimkou ustanovenia § 196 neukladá správnemu súdu povinnosť oboznámiť účastníkov konania, že v konaní je daný zákonný dôvod na „*prekročenie žalobných bodov*“. Je nesporné, že procesná situácia, ktorá nastala v danom prípade, nie je Správny súdny poriadkom upravená. Kasačnému súdu sa preto javí ako najschodnejší spôsob jej vyriešenia analogické použitie ustanovenia § 134 ods. 2 písm. b) v spojení s § 191 ods. 2 písm. b) SSP so záverom, že žalovaný po obživení vkladového rozhodnutia 1 bez akejkoľvek jeho ingerencie stratil právomoc vo veci konať, pričom nie je relevantné, že v čase keď žalovaný vkladové rozhodnutie 2 vydával, touto právomocou disponoval. Je potrebné si uvedomiť, že situácia, ako nastala v danom prípade, nenastala v dôsledku konania resp. nekonania žalovaného, ale v dôsledku rozhodovania správnych súdov. Pokiaľ by sme preto vychádzali z uvedeného, bol by daný zákonný dôvod na prekročenie žalobcom vymedzených žalobných bodov a to podľa § 134 ods. 2 písm. b) SSP. Je potrebné na tomto mieste zopakovať pre kasačný súd relevantnú skutočnosť a to, že iný výsledok správneho súdneho konania ako zrušenie vkladového rozhodnutia 2 za danej situácie neprichádzal do úvahy, a preto samotné oboznámenie správneho súdu o zamýšľanom postupe vo vzťahu k účastníkom konania by, v podstatne malo len formálnu povahu. Inak povedané, vzhľadom na okolnosti daného prípadu, by účastníci konania nemali dosah na zvrátenie samotného výsledku správneho súdneho konania.

41. Kasačný súd sa zaoberal aj pozíciou sťažovateľky vyvolanou napadnutým rozsudkom správneho súdu, pričom dospel k záveru že právna pozícia sťažovateľky napadnutým rozsudkom nebola nijako zhoršená ani oslabená. Sťažovateľke bolo zavkladované vlastnícke právo k predmetným nehnuteľnostiam na základe vkladového rozhodnutia 1 do momentu jeho právoplatného zrušenia rozsudkom krajského súdu 1. Následne po dobu medzi zrušením vkladového rozhodnutia 1 a vydaním vkladového rozhodnutia 2 jej vlastnícke právo k predmetným nehnuteľnostiam nevyplývalo z katastra nehnuteľností, ale táto skutočnosť nenastala v dôsledku kasačnou sťažnosťou napadnutého rozsudku. Po vydaní vkladového rozhodnutia 2 bola sťažovateľka chránená práve týmto rozhodnutím a to až do jeho zrušenia napadnutým rozsudkom, avšak už v čase vydania napadnutého rozsudku bolo, v dôsledku predchádzajúceho rozsudku kasačného súdu a následne vydanému rozsudku správneho súdu obživené vkladové rozhodnutie 1.

42. Je bez akýchkoľvek pochybností, že existenciu dvoch vkladových rozhodnutí k totožnému návrhu na vklad bolo nutné vyriešiť. V tomto smere nemôže obstať tvrdenie sťažovateľky, že existencia vkladového rozhodnutia 2 je potrebná pre budúce možné napadnutie vkladového rozhodnutia 1 zo strany žalobkyne. Pre vyššie uvedené dôvody nie je kasačná sťažnosť v tejto časti dôvodná.

43. Najvyšší správny súd ďalej posudzoval, či správny súd vec správne právne posúdil.

44. Špecifická procedurálna situácia, ktorá nastala v tejto veci, je dôsledkom toho, že kasačná sťažnosť v zásade nemá odkladný účinok a napadnuté rozsudky krajských súdov sú právoplatné a vykonateľné.

45. Z toho vyplýva, že ak krajský súd zruší rozhodnutie žalovaného orgánu verejnej správy, žalovaný orgán je povinný riadiť sa takýmto rozsudkom a podľa právnych názorov v ňom vyslovených v ďalšom konaní postupovať, i keď tu bola podaná kasačná sťažnosť, ktorá potenciálne môže viesť k zrušeniu tohto zrušujúceho rozsudku krajského súdu. Problémy samozrejme nevystávajú, ak kasačná sťažnosť nebude úspešná.

46. Najvyšší správny súd vníma, že takto nastavený systém účinkov kasačnej sťažnosti má svoje riziká a môže produkovať aj nežiadúce následky, ako sa tomu stalo aj v práve rozhodovanej veci. V súčasnom modeli Správneho súdneho poriadku akýmkoľvek nežiadúcim následkom takéhoto postupu môže brániť žalovaný orgán verejnej správy (respektíve ďalší účastník konania) podaním kasačnej sťažnosti spojenej zo zákona s odkladným účinkom, prípadne, ak tu taký účinok zo zákona nie je, požiadanim o jeho priznanie.

47. Žalovanému teda nemožno vyčítať, že po rozsudku krajského súdu 1 vo veci znovu konal a rozhodol podľa inštrukcií uvedených v tomto rozsudku a preto opačný názor krajského súdu v napadnutom rozsudku kasačný súd odmieta ako nesprávny. Nemožno tu poukazovať ani na § 31 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov, pretože ten má na mysli iné situácie [uvedené príkladom v poznámke pod čiarou č. 10b)], ako je inštančný postup v správnom súdnictve, o ktorý v skutočnosti ide v práve rozhodovanej veci. Preto akceptovanie názoru krajského súdu v danej veci by znamenalo popretie právnej záväznosti právoplatného súdneho rozhodnutia, a to vo vzťahu len k žalovanému, ktorý by ho nemusel vykonať, čo možno vnímať ako veľmi problematické.

48. Kasačný súd uznáva význam princípu *ne bis in idem*, ktorý je explicitne zakotvený pre oblasť trestania, a to aj správneho trestania, v čl. 50 ods. 5 Ústavy SR či v čl. 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (č. 209/1992 Zb. v spojení s č. 79/1994 Z. z.), ako aj v čl. 50 Charty základných práv Európskej únie, to v spojení s čl. 51 ods. 1 tejto Charty. Uvedený princíp má však aj širší dosah, a to v kontexte čl. 1 ods. 1 Ústavy SR a v ňom artikulovanom požiadavku na zachovávanie právnej istoty (napr. nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017, č. 7/2017 ZNaU, s. 107-108). Uplatňuje sa tak aj v správnom konaní, ako aj v správnom súdnom konaní.

49. Tento princíp sa na podústavnej úrovni premieta do rôznych procedurálnych noriem zakotvujúcich prekážku litispendencie alebo prekážku veci rozhodnutej. Ide napr. o § 30 ods. 1 písm. f) a i) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, či o § 62 ods. 1 písm. f) zákona č. 563/2009 Z. z. o správne daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Podobnú úpravu obsahuje aj Správny súdny poriadok, a to v § 98 ods. 1 písm. a) a b).

50. Je nesporné, že následky ponechania dvoch vedľa seba stojacich správnych rozhodnutí o tej istej veci sú nebezpečné a spôsobujú značnú neprehľadnosť v otázke, aký je skutočný právny stav na jednotlivých úsekoch verejnej správy, a to osobitne, ak vedľa seba stoja dve protichodné správne rozhodnutia.

51. Posledne uvedené konštatovanie však nič nemení na tom, že nežiadúci stav nastáva aj v prípade, ak vedľa seba stoja dve v podstate identické správne rozhodnutia. Môže ísť totižto o rozhodnutia, ktoré tiež vyvolávajú negatívne následky. Pôjde napríklad o prípady, keď dve vedľa seba stojace správne rozhodnutia na konci dňa dvakrát ukladajú sankciu za ten istý protiprávny čin [por. pre podobnosť právnej úpravy rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu (Nejvyšší správní soud) č. k. 6 As 44/2008-142 zo 4. marca 2009, publikované pod č. 1842/2009 v súdnej zbierke českého Najvyššieho správneho súdu], či vyvolávajú neprehľadnosť v činnosti správnych orgánov [por. pre podobnosť právnej úpravy rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu (Nejvyšší správní soud) č. k. 2 Azs 307/2015-41 z 9. júna 2016, bod 21], vo verejných evidenciách, a v konečnom dôsledku zneisťujú aj adresátov výkonu verejnej moci.

52. Princíp *ne bis in idem* je pre tieto dôvody tak zásadný, že jeho porušenie nemôžu správne súdy prehliadať. Platí to v situácii, keď správny orgán tento princíp porušil už v čase, keď vydával svoje rozhodnutie či opatrenie, tak aj v situácii, keď takéto napätie s princípom *ne bis in idem* nastalo neskôr v dôsledku okolností, ktoré boli mimo vplyvu žalovaného orgánu verejnej správy, ako v práve posudzovanej veci. V takejto situácii správny súd musí, a to aj mimo žalobných námietok, vždy prihliadať na existenciu prekážky založenej rešpektom k princípu *ne bis in idem*.

53. V práve rozhodovanej veci nie je sporné, že prekážka *ne bis in idem* nastala vo vzťahu k vkladovému rozhodnutiu 2, ktoré je predmetom súdneho prieskumu v danom správnom súdnom konaní, po obživnutí vkladového rozhodnutia 1, a to právoplatnosťou rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sžrk/7/2017 z 26. septembra 2018, t. j. po 17. júli 2018, v ktorý deň podala žalobkyňa správnu žalobu proti vkladovému rozhodnutiu 2. Už len z dôvodu, že v čase podania správnej žaloby vkladové rozhodnutie 1 nebolo obživnuté, žalobkyňa pochopiteľne nemohla túto skutočnosť v správnej žalobe ani namietat. Na tento nežiadúci stav však musel krajský súd reagovať a to práve kasáciou vkladového rozhodnutia 2, bez ohľadu na ustanovenie § 135 ods. 1 Správneho súdneho poriadku (ako bude vysvetlené nižšie), a rovnako bez ohľadu na to, že ustanovenie § 191 Správneho súdneho poriadku s takouto, svojou povahou výnimočnou procesnou situáciou, ani neráta [pozri v tomto smere bod 40, kde sa uvažuje o postupe analogickom, ako je uvedený v § 134 ods. 2 písm. b) SSP]. Preto je bez akýchkoľvek pochybností, že jediným spôsobom rozhodnutia správneho súdu v danej veci muselo byť zrušenie napadnutého rozhodnutia. Pokiaľ sťažovateľka aj navrhovala odmietnutie správnej žaloby, tak k uvedenému kasačný súd dodáva, že tento procesný postup by sa napadnutého vkladového rozhodnutia 2 nijako nedotkol a tento nežiadúci stav by sa týmto neodstránil.

54. Kasačný súd vníma aj argumenty sťažovateľky o sile dôkaznej pozície jej vlastníckeho práva vo vzťahu k tretím osobám, a širšie otázku ochrany práv nadobudnutých na základe neskôr zrušeného správneho rozhodnutia v dobrej viere, ktoré tiež požíva ústavnú ochranu pod čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, avšak má za to, že princíp právnej istoty a princíp ochrany práv nadobudnutých v dobrej viere je potrebné vyvažovať (*mutatis mutandis* náleží Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 19/09 z 2. apríla 2009, č. 34/2009 ZNaU, s. 13-14), a automaticky nemá prednosť jeden princíp pred druhým princípom.

55. Najvyšší správny súd teda uznáva, že v zásade je situáciu, aká nastala v práve rozhodovanej veci, potrebné riešiť kasáciou neskoršieho správneho rozhodnutia, ktoré porušuje princíp *ne bis in idem* dodajúc súčasne, že postup opísaný vyššie nie je možné uplatňovať bezmyšlienkovite [por. pre podobnosť právnej úpravy rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu (Nejvyšší správní soud) č. k. 2 Azs 307/2015-41 z 9. júna 2016, bod 29]. Je potrebné vždy prihliadať na konkrétne okolnosti rozhodovanej veci, ktoré môžu byť skutočne rozmanité, a to s cieľom, aby boli šetrené už popísané princípy. V zásade bude treba odpovedať na otázky, či dôjde zrušením neskoršieho kolidujúceho

správneho rozhodnutia k zhoršeniu právnej pozície účastníkov konania či iných osôb, a ak áno, potom, či je takéto zhoršenie vo svetle princípu právnej istoty obhájitelné, prípadne aké riešenie najviac šetrí podstatu v kolízii stojacich princípov.

56. Najvyšší správny súd napokon musel odpovedať ešte na jednu dôležitú otázku procedúry, ktorá pred ním ostala. Kasačný súd si je plne vedomý, že podľa § 135 ods. 1 Správneho súdneho poriadku správny súd vychádza z takého právneho a skutkového stavu, aký tu bol v čase rozhodovania orgánu verejnej správy a preto sa pochopiteľne na prvý pohľad javia vyššie uvedené závery v rozpore s týmto pravidlom. Je tomu však iba potiaľ, pokiaľ sa nevezmú do úvahy širšie súvislosti rozhodovania správnych súdov v špecifickom skutkovom kontexte, ktorý nastal aj v práve rozhodovanej veci.

57. Ak Najvyšší správny súd na jednej strane musí akceptovať následky absencie odkladného účinku kasačnej sťažnosti, musí na druhej strane nachádzať v právnom poriadku také riešenia, ktoré tieto následky eliminujú, a nemôže na túto úlohu rezignovať s argumentom, že takéto riešenia na prvý pohľad z právneho poriadku nevyplývajú. Tieto širšie aspekty zdanlivo prelamujú § 135 ods. 1 SSP, avšak treba uznať, že na danú situáciu právna úprava nepamätá. Ide preto v skutočnosti o medzeru v práve, ktorú je nutné vyplniť výkladom šetriacim zmysel existencie celého systému správneho súdnictva. Týmto zmyslom je nastoľovať v činnosti správnych orgánov poriadok, prehľadnosť, a nie chaos.

58. Nepôjde navyše o jedinú situáciu, keď správny súd nebude vychádzať z § 135 ods. 1 SSP, ale uzná, že na riešenie situáciu toto ustanovenie nepamätá. Kasačný súd má na mysli napríklad situáciu, keď by sa správny súd obrátil na Ústavný súd SR s návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov a Ústavný súd SR by tomuto návrhu vyhovel a konštatoval by nesúlad napádaného právneho predpisu. Ak by správne súdy a Najvyšší správny súd stojaci na ich čele uznali, že § 135 ods. 1 SSP komplexne pokrýva všetky modalities procesného vývoja, ktoré môžu v správnom súdnom konaní nastať, poprel by sa tým zmysel a účel súladového konania pred Ústavným súdom SR (por. body 19 a 20 odlišného stanoviska predsedu Ústavného súdu Ivana Fiačana k uzneseniu Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 5/2021 z 12. mája 2021). Rovnaká situácia v podstate nastáva aj v prípade, ak Ústavný súd SR nálezom, vydaným až po právoplatnosti napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy, vysloví nesúlad konkrétneho právneho predpisu (pričom nález nebol vydaný na základe iniciatívy správneho súdu v konkrétnom správnom súdnom konaní), nakoľko v zmysle ustanovenia § 131 Správneho súdneho poriadku je správny súd, vrátane kasačného súdu, takýmto rozhodnutím Ústavného súdu SR viazaný. A do tretice napríklad správny súd, napriek zneniu ustanovenia § 135 ods. 1 SSP, nevychádza zo skutkového a právneho stavu v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy ani v rámci správnej žaloby vo veciach správneho trestania a to vzhľadom na uplatňujúcu sa plnú jurisdikciu v tomto osobitnom type správnej žaloby.

59. S poukazom na uvedené Najvyšší správny súd uzavrel, že ustanovenie § 135 ods. 1 SSP nedopadá na všetky situácie, ktoré môžu v správnom súdnom konaní nastať, nakoľko môžu nastať aj situácie, keď správny súd z príkazu § 135 ods. 1 SSP vychádzať nebude.

60. V poslednom rade, krajský súd postupoval správne, keď po zrušení veci túto nevrátil žalovanému na ďalšie konanie. V práve rozhodovanej veci bol totižto celý právny problém vyriešený zrušujúcim výrokom napadnutého rozsudku krajského súdu a po vrátení veci žalovanému by už nebolo o čom znovu konať a rozhodovať, keďže konanie o návrhu na vklad podanom sťažovateľkou 28. októbra 2015 bolo ku dňu vydania rozsudku krajského súdu 3, aktuálne napadnutého kasačnou sťažnosťou, právoplatné skončené vkladovým rozhodnutím 1. V prípade, ak by krajský súd vrátil žalovanému vec

na ďalšie konanie, nastala by v konaní pred žalovaným prekážka veci rozhodnutej, a žalovaný by musel na túto prekážku reagovať. Takýto postup preto nemožno považovať za hospodárny.

61. Pre všetky tieto dôvody dospel kasačný súd k záveru, že napadnutý rozsudok je vecne správny. Preto kasačnú sťažnosť, s poukazom na ustanovenie § 461 SSP, ako nedôvodnú zamietol.

62. Neuniklo pozornosti kasačnému súdu, že sťažovateľka kasačnou sťažnosťou spochybňovala aj výrok napadnutého rozsudku o trovách konania. Týmto výrokom bolo žalovanému uložené platiť trovy konania žalobkyni, pričom proti tomuto výroku žalovaný kasačnú sťažnosť nepodal. Je teda zrejmé, že sťažovateľke žiadna povinnosť týmto výrokom nebola uložená, čo znamená, že tento výrok napadnutého rozsudku nebol sťažovateľke na neprospech, ani ním žiadnym spôsobom nebola jej právna pozícia zmenená, či dokonca zhoršená. S poukazom na ustanovenie § 442 ods. 1 SSP preto kasačná sťažnosť, pre absenciu subjektívnej stránky prípustnosti nebola v tejto časti prípustná, čo znamená, že do úvahy prichádzala aplikácia ustanovenia § 459 písm. b) SSP (odmietnutie kasačnej sťažnosti v tejto časti). Vzhľadom však na to, že sťažovateľka v časti, v ktorej jej svedčala subjektívna stránka prípustnosti kasačnej sťažnosti nebola úspešná, kasačný súd už samotným výrokom nerozhodoval aj o odmietnutí kasačnej sťažnosti v časti výroku o náhrade trov konania, nakoľko zamietnutie kasačnej sťažnosti súčasne v sebe konzumuje aj odmietnutie kasačnej sťažnosti v tejto časti. Navyše tento postup nemal žiaden vplyv na rozhodovanie o náhrade trov kasačného konania.

63. O trovách kasačného konania bolo rozhodnuté podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1, § 168 SSP a § 169 SSP tak, že žalobcovi nárok na náhradu trov kasačného konania nebol priznaný, lebo mu žiadne trovy v kasačnom konaní nevznikli, žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplyva, a sťažovateľka nebola v kasačnom konaní úspešná.