

## U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne **A.**, bytom L.L., zastúpenej **JUDr. Ivanom Klementisom**, advokátom so sídlom v Bratislave, Ružinovská 1, proti žalovanému **Krajskému pozemkovému úradu v Žiline**, so sídlom A. Kmeťa 17, Žilina, za účasti: **1/ A.**, bytom L.L., **2/ MVDr. K., CSc.**, bytom L.L., **3/ J.**, bytom, B., **4/ JUDr. S.**, bytom P., **5/ P.**, bytom P., **6/ F.**, bytom L.L. a **7/ Obec L.**, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. KPÚ 2009/00484/15H zo dňa 07. septembra 2009, na odvolanie žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Žiline zo dňa 30. novembra 2010, č. k. 21S/78/2009-82, takto

### r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline, č. k. 21S/78/2009-82 zo dňa 30. novembra 2010 **z r u š u j e** a vec mu **v r a c i a** na ďalšie konanie.

### O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Žiline (ďalej aj „krajský súd“) podľa § 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) zamietol žalobu žalobkyne, ktorou sa domáhala zrušenia rozhodnutia žalovaného č. KPÚ 2009/00484/15H zo dňa 07. septembra 2009, ktorým žalovaný zamietol odvolanie žalobkyne proti rozhodnutiu Obvodného pozemkového úradu v Ružomberku č. N 4-2008/00185-2009/13J zo dňa 05. júna 2009. Týmto rozhodnutím Obvodný pozemkový úrad v Ružomberku výrokom 1. nevyhovел podľa § 7 ods. 3 zákona č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 180/1995 Z. z.“) námietke K. podanej 11. mája 2005 proti zverejnenému návrhu registra obnovennej evidencie pozemkov v katastrálnom území L., výrokom, 2. zrušil rozhodnutie č. N

97/2007/00267-13J zo dňa 25. mája 2007 a výrokom, 3. vyslovil, že zhotoviteľ návrhu registra obnovenej evidencie pozemkov v katastrálnom území L. identifikuje parcelu PKN č. X. v súlade so znaleckým posudkom č. 10/2009, vyhotoveným znalcom z odboru geodézie a kartografie Ing. P. tak, že pôvodná pozemnoknižná parcela PKN č. X. bude identifikovaná ako časť parcely bývalého pozemkového katastra č. X. (preslučkovaná cez cestu), ktorá zodpovedá CKN parcele č. X..

Z odôvodnenia napadnutého rozsudku vyplýva, že Krajský súd v Žiline poukázal na špecifický charakter inštitútu správneho súdnictva založeného na princípe oddelených mocí v právnom štáte, z čoho okrem iného vyplýva požiadavka, aby žalobné dôvody uplatnené správnou žalobou boli uvedené už v odvolacom konaní pred správnym orgánom, nakoľko súd je v rámci kasačnej právomoci povolaný len preskúmať všetko to, čo už bolo obsahom konania v rámci iného druhu štátnej moci a nemôže nad takto vymedzený rámec zasahovať do svojej povahou oddeleného správneho konania (okrem zákonnej výnimky - § 250j ods. 3 OSP, ktorá však v predmetnom prípade zo strany súdu zistená nebola). Krajský súd uviedol, že z vykonaného porovnania odvolacích a žalobných dôvodov žalobkyne vyplýva, že v žalobe namietané skutkové tvrdenia žalobkyňa neuplatnila v rámci podaného odvolania v správnom konaní a preto ani nemôžu byť predmetom konania v rámci súdneho prieskumu, nakoľko by išlo o neprípustný zásah súdnej moci do iného úseku výkonu štátnej moci.

Ostatné žalobné dôvody, ktoré boli uvedené aj v odvolaní, krajský súd vyhodnotil ako neopodstatnené, pričom v konaní správnych orgánov nezhliadol ani z úradnej povinnosti vadu spôsobujúcu nezákonnosť administratívnych rozhodnutí a preto žalobu ako nedôvodnú zamietol.

O náhrade trov konania rozhodol krajský súd podľa § 250k ods. 1 OSP tak, že v konaní neúspešnej žalobkyne náhradu trov konania nepriznal.

Proti tomuto rozsudku podala v zákonnej lehote odvolanie žalobkyňa domáhajúca sa, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok zmenil tak, že napadnuté rozhodnutie zruší a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie, alternatívne žiadala zrušenie rozsudku krajského súdu a vrátenie veci na ďalšie konanie Krajskému súdu v Žiline.

Podľa žalobkyne z odôvodnenia napadnutého rozsudku nevyplýva, ktoré namietané skutkové tvrdenie žalobkyňa neuplatnila v rámci odvolacieho konania v správnom konaní. Z tohto hľadiska považuje žalobkyňa rozsudok krajského súdu za nedostatočný, nezrozumiteľný, čím sa stal nepreskúmateľným. Poukazovala na to, že rozhodnutie súdu

má byť zrozumiteľné nielen pre súd, ale aj pre ostatných účastníkov konania. Poukazovala na to, že z deviatich odvolacích dôvodov tak, ako ich žalobkyňa uplatnila v rámci odvolania v správnom konaní, súd v odôvodnení rozsudku neuviedol tri dôvody, ktorými sa nezaoberal a túto skutočnosť ani neodôvodnil.

Ďalej žalobkyňa namietala, že krajský súd sa obmedzil len na jeden žalobný dôvod, a to námietky vo vzťahu k znaleckému dokazovaniu, avšak aj pri preskúmaní tohto žalobného dôvodu postupoval tak, aby „nič nezistil“ a závery krajského súdu k tomuto žalobnému dôvodu považuje za arbitrárne.

Žalobkyňa poukazovala na skutočnosť, že v danej veci, ktorá je predmetom žaloby bolo správne konanie začaté z podnetu správneho orgánu a pri konaní začatom z vlastného podnetu (zásada oficiality) povinnosť zistiť skutočný stav veci je vo verejnom záujme a dôkazné bremeno postihuje v plnom rozsahu správny orgán (tzv. vyhľadávacia zásada). Správny orgán je teda povinný s poukazom na ustanovenie § 32 ods. 2 správneho poriadku [zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“)] zistiť skutočný stav presne a úplne a nie je pritom viazaný len návrhmi účastníkov konania. Žalovaný ani správny orgán s týmto právnym stavom neriadili a svojim postupom neprispeli k objasneniu veci ale naopak prispeli k neprehľadnosti veci. Žalobkyňa tiež poukazovala na to, že v občianskom súdnom konaní má súd postupovať tak, aby bola zabezpečená spravodlivá ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov a konanie vedie tak, aby nedochádzalo k porušovaniu práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb, a aby sa práva nezneužívali na úkon týchto osôb.

Žalobkyňa tiež uviedla, že krajský súd formalistickým výkladom právnych noriem opravujúcich použitie znaleckého dokazovania v konečnom dôsledku nielenže zmaril účel požadovanej súdnej ochrany ale aj zabránil účastníkom konania v prístupe k súdnej ochrane.

Žalovaný ani zúčastnené osoby 1. až 6. sa k odvolaniu žalobkyne nevyjadrili, odvolací návrh nepodali.

K odvolaniu žalobkyne sa vyjadrila Obec L. (zúčastnená osoba 7.) tak, že nesúhlasila s odvolaním žalobkyne, keď sa stotožnila s rozsudkom krajského súdu.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP), preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo z dôvodov a v medziach podaného odvolania (§ 212 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP) bez nariadenia

odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá OSP) a dospel k záveru, že odvolaniu žalobkyne je potrebné priznať úspech.

V správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb, alebo opravných prostriedkov zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb, ako aj rozhodnutí, ktorými práva a právom chránené záujmy týchto osôb môžu byť priamo dotknuté (§ 244 ods. 1, 2 OSP).

Podstatou správneho súdnictva je ochrana práv občanov a právnických osôb, o ktorých sa rozhodovalo v správnom konaní; ide o právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti byť rozhodnutím, či postupom orgánu verejnej správy poškodená, dovolala súdu, ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami ako ten o koho práva v konaní ide.

V prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postup, sa postupuje podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti OSP (§ 247 ods. 1 OSP).

Z obsahu odvolania žalobkyne podanému proti rozsudku krajského súdu je o. i. zrejmé, že nesúhlasila s tým, ako sa krajský súd vysporiadal so žalobnými dôvodmi, majúc za to, že v odôvodnení napadnutého rozsudku neuviedol, ktoré namietané skutkové tvrdenia žalobkyňa neuplatnila v rámci odvolacieho konania v správnom konaní.

Vzhľadom na vyššie uvedenú skutočnosť, bolo úlohou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v prvom rade skúmať opodstatnenosť tejto odvolacej námietky.

Predmetom preskúmavacieho súdneho konania v danej veci je rozhodnutie a postup žalovaného správneho orgánu v rámci konania o obnove evidencie niektorých pozemkov a právnych vzťahov k nim.

Účelom zákona č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov je v konaní o obnove evidencie niektorých pozemkov a právnych vzťahov k nim (ďalej len „konanie“) zistiť dostupné údaje o pozemkoch a právnych vzťahoch k nim a na ich základe zostaviť a schváliť register obnovenej evidencie pozemkov (ďalej len „register“). Predmetom konania sú pozemky vymedzené plošne vlastníckymi vzťahmi alebo držbou (§ 3 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších predpisov - ďalej len „katastrálny zákon“), ktoré nie sú evidované alebo sú evidované neúplne podľa osobitných predpisov v súbore geodetických informácií a v súbore popisných informácií (§ 8 ods. 1 písm. a/ a b/ a § 78 ods. 1 katastrálneho zákona) (ďalej len „pozemok“), ak v tomto zákone nie je ustanovené inak. Katastrálny úrad [§ 3 ods. 2 písm. a/] vyberie na konanie určený operát (napríklad § 8 katastrálneho zákona) (§ 1 ods. 1, 2, 3 zákona).

Podľa § 5 ods. 1 zákona č. 180/1995 Z. z. na konanie podľa tohto zákona sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, alebo ak konanie neupravujú osobitné predpisy.

Podľa § 54 ods. 1, ods. 2 správneho poriadku, odvolanie sa podáva na správnom orgáne, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Odvolanie treba podať v lehote 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia, ak inú lehotu neustanovuje osobitný zákon.

Správne konanie je budované na zásade dvojinstančnosti.

Konanie o odvolaní správny poriadok podrobne samostatne neupravuje. Preto platí zásada, že ustanovenia tretej časti o priebehu konania (§ 18 až § 52 správneho priadku) sa vzťahujú aj na odvolacie konanie, pokiaľ nie sú v niektorých ustanoveniach upravené odchýlky. Táto skutočnosť je odôvodnená najmä tým, že konanie na prvom a druhom stupni tvorí jeden celok. Napríklad ustanovenie o podaní a jeho náležitostiach (§ 19) sa vzťahuje aj na podanie odvolania. Ak by účastník teda odvolanie nezdôvodnil, tento nedostatok možno odstrániť až v priebehu dokazovania na odvolacom orgáne. Odvolanie podľa správneho poriadku je vybudované na apelačnom princípe a druhostupňový orgán je zásadne oprávnený rozhodnúť vo veci. Odvolací orgán nie je v žiadnom smere viazaný závermi prvostupňového orgánu. Samostatne hodnotí vec zo skutkovej a právnej stránky. Dôsledkom tohto postupu

je skutočnosť, že situácia účastníka konania môže byť rozhodnutím odvolacieho orgánu aj zhoršená, t. j. odvolací orgán môže rozhodnúť aj v neprospech odvolateľa. V správnom konaní neplatí zásada reformatio in peius (na rozdiel od § 82 ZOP).

Najvyšší súd Slovenskej republiky v súvislosti s vyššie uvedeným považuje za potrebné ešte uviesť, že v správnom súdnictve podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku sa neuplatňuje vo vzťahu k správne konaniu koncentračná zásada, majúca za následok nemožnosť uplatnenia žalobných námietok prv neuvedených v odvolaní proti prvostupňovému správne rozhodnutiu. Koncentračná zásada, predstavujúca výrazné obmedzenie procesných práv účastníka konania sa uplatní iba v prípade, ak to zákon výslovne pre daný prípad ustanovuje, za prísneho režimu poučenia účastníka, či už správne orgánom alebo súdom.

Podľa § 249 ods. 2 OSP, žaloba musí okrem všeobecných náležitostí podania obsahovať označenie rozhodnutia a postupu správne orgánu, ktoré napadá, vyjadrenie, v akom rozsahu sa toto rozhodnutie a postup napadá, uvedenie dôvodov, v čom žalobca vidí nezákonnosť rozhodnutia a postupu správne orgánu, a aký konečný návrh robí.

V zmysle ustanovenia § 247 ods. 1 OSP treba považovať za osobitnú náležitosť žaloby aj konkrétne tvrdenie žalobcu, že bol ukrátený na svojich právach nezákonným rozhodnutím a postupom správne orgánu, pričom musí ísť o subjektívne práva vyplývajúce z právne predpisu. Nestačí iba všeobecné tvrdenie, že zákon bol porušený, žalobca musí poukázať na konkrétne skutočnosti, z ktorých vyvodzuje porušenie zákona. Obligatórnou náležitosťou žaloby je teda povinnosť žalobcu tvrdiť, že správne rozhodnutie alebo jeho časť odporuje konkrétne všeobecne záväznému právne predpisu, a toto tvrdenie právne odôvodniť.

V súvislosti s názorom prvostupňového súdu, že predmetom preskúmania postupu a zákonnosti žalobou napadnutého rozhodnutia môžu byť iba tie dôvody, ktoré boli predmetom odvolacieho konania pred druhostupňovým správne orgánom, a tieto nie je možné rozširovať v žalobe podanej na súd dáva najvyšší súd krajskému súdu do pozornosti, zo žiadne ustanovenia piatej časti Občianskeho súdneho poriadku nevyplýva obmedzenie žalobcu uviesť v žalobe aj skutočnosti, ktoré pôvodne v konaní pred správne orgánom neuplatňoval. Rozhodujúce je iba to, či rozhodnutím a postupom správne orgánu bol žalobca ukrátený na svojich právach (§ 250 ods. 2 OSP). Uvedené obmedzenie nevyplýva

ani z ustanovenia § 250j OSP, ktoré pri úvahách, ako má o žalobe rozhodnúť, nedáva súdu možnosť, zobrať do úvahy tú skutočnosť, že žalobca v priebehu správneho konania prípadne neuviedol všetky skutočnosti, významné pre rozhodnutie vo veci.

Dôvodom nedôsledného posúdenia žaloby bola pravdepodobne staršia judikatúra (napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sž/67-68/2001), ktorá však je v súčasnosti už prekonaná a podľa rozhodovacej praxe dôsledne vychádzajúcej z ustanovení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku ako aj článku čl. 36 ods. 1 a ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a čl. 46 ods. 1 a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je zásadne prípustné uplatniť v správnej žalobe aj právne námietky, ktoré neboli vznesené v správnom odvolacom konaní.

Preto, pokiaľ žalobkyňa v žalobe oponovala aj námietkami skôr neuplatnenými v rámci odvolacieho správneho konania, bolo povinnosť krajského súdu tieto náležite prejednať a s nimi sa vysporiadať.

Posudzujúc preto obsah odôvodnenia napadnutého rozsudku v súlade s vyššie uvedenými kritériami, nezostávalo najvyššiemu súdu iné, ako len skonštatovať, že krajský súd odôvodnenie výroku napadnutého rozsudku založil iba na formálnom potvrdení záverov obsiahnutých v napadnutom rozhodnutí žalovaného správneho orgánu, ako aj v rozhodnutí prvostupňového správneho orgánu bez toho, aby bolo žalobkyni zjavné, s poukazom na ňou nastolené žalobné dôvody, ktoré relevantné skutočnosti ho primáli k týmto záverom, čím postihol napadnutý rozsudok znakom nepreskúmateľnosti odvolacím súdom.

Vzhľadom na horeuvedené skutočnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok krajského súdu podľa 250ja ods. 3 veta druhá OSP a § 221 ods. 1 písm. h/ OSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Za tohto stavu vo veci by bolo predčasné, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky zaujímal stanovisko k námietkam odvolania ohľadne rozhodnutia, čo do merita veci. V novom rozhodnutí bude povinnosťou krajského súdu postupovať v intenciách názoru odvolacieho súdu, t. j. vysporiadať sa dôsledne so všetkými námietkami žaloby. Súčasne súd prvého stupňa v novom rozhodnutí opätovne rozhodne o náhrade trov konania vrátane trov odvolacieho konania (§ 224 ods. 3 OSP v spojení s § 246c OSP).

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).

**Poučenie: Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.**

V Bratislave 29. februára 2012

**JUDr. Jana Baricová, v. r.**  
**predsedníčka senátu**

Za správnosť vyhotovenia:  
Petra Slezáková