

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkýň **1/ A. C., rod. C., 2/ K. S., rod. C.**, ako právne nástupkyne po K. C., rod. C., proti žalovanému **Ministerstvo Pôdohospodárstva Slovenskej republiky**, so sídlom v Bratislave, Dobrovičova 12, o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného č. 4922/2006-910 zo dňa 8. augusta 2006, konajúc o odvolaní právnej predchodkyne žalobkýň v prvom a druhom rade K. C. proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 2 S 55/2007-54 zo dňa 21. mája 2008, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 55/2007-54 zo dňa 21. mája 2008 **p o t v r d z u j e .**

Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania **n e p r i z n á v a .**

O d ô v o d n e n i e

Krajský súd v Bratislave napadnutým uznesením č. k. 2S 55/2007-54 zo dňa 21. mája 2008 zastavil konanie o žalobe právnej predchodkyne žalobkýň v prvom a druhom rade K. C., ktorou sa domáhala preskúmania a zrušenia rozhodnutia žalovaného č. 4922/2006-910 zo dňa 8. augusta 2006, ktorým bolo potvrdené rozhodnutie Krajského pozemkového úradu v Nitre č. 2006/00167/001155 zo dňa 1. júna 2006 o nevyhovení protestu prokurátora a jej odvolanie bolo zamietnuté. Dôvodom zastavenia konania bol nedostatok aktívnej legitímácie na strane právnej predchodkyne žalobkýň na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora. Krajský súd považuje rozhodnutie správneho orgánu, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora, za rozhodnutie, ktorým sa nezakladá, nemení ani neruší právo alebo povinnosť fyzickej alebo právnickej osoby a ani sa priamo nedotýka ich právom chránených záujmov. V takom prípade ustanovenie § 250b

ods. 5 Občianskeho súdneho poriadku poskytuje prokurátorovi možnosť podať žalobu podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Preto krajský súd konanie v zmysle ustanovenia § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku zastavil; žiadnemu z účastníkov nepriznal právo na náhradu trov konania.

Proti tomuto uzneseniu podala právna predchodkyňa žalobkýň v prvom a druhom rade K. C. v zákonnej lehote odvolanie, v ktorom navrhla uznesenie krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Pri podaní žaloby vychádzala z poučenia v napadnutom rozhodnutí žalovaného ako aj z ústavy Slovenskej republiky a Občianskeho súdneho poriadku. Je toho názoru, že bola aktívne legitimovaná na podanie žaloby smerujúcej proti rozhodnutiu správneho orgánu, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora. Nesúhlasí s názorom krajského súdu, že rozhodnutie, ktorým správny orgán nevyhovie protestu prokurátora, nie je rozhodnutím, ktorým sa zakladá, mení alebo ruší právo alebo povinnosť fyzickej osoby alebo právnickej osoby. Podľa Správneho poriadku možno rozhodnutie správneho orgánu napadnúť opravnými prostriedkami, medzi ktoré patrí aj protest prokurátora. Rozhodnutie správneho orgánu, ktorým sa nevyhovie protestu prokurátora, môže účastník konania napadnúť odvolaním (§ 69 ods. 4 Správneho poriadku), prípadne možno takéto rozhodnutie napadnúť novým protestom. Je zrejmé, že takéto rozhodnutie je rozhodnutím, ktorým správny orgán rozhoduje o právach a povinnostiach účastníkov konania. Poukázala na ustanovenie § 250b Občianskeho súdneho poriadku.

Žalovaný sa k odvolaniu právnej predchodkyne žalobkýň v prvom a druhom rade nevyjadril.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku) preskúmal napadnuté rozhodnutie krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a dospel k záveru, že odvolaniu právnej predchodkyne žalobkýň v prvom a druhom rade nemožno priznať úspech. Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania v zmysle ustanovenia § 250ja ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku.

Najvyšší súd Slovenskej republiky z administratívneho spisu žalovaného, ktorý je súčasťou súdneho spisu, zistil, že rozhodnutiu súdu prvého stupňa predchádzalo v správnom konaní vydanie týchto rozhodnutí a podanie protestu prokurátora:

- rozhodnutie bývalého Okresného úradu Nitra, odbor pozemkový, pôdohospodárstva a lesného hospodárstva č. 2003/00253-281/92-R-I zo dňa 20.februára 2003 (ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 27.marca 2003), ktorým nebolo K. C. (právnej predchodkyni žalobkyni v prvom a druhom rade) priznané vlastnícke právo k nehnuteľnosti v kat. ú. N. vedenej v PK vložke č. X. ako parcela č. X., lúka vo výmere 4316 m² podľa ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d/ zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku,
- protest okresného prokurátora v Nitre č. Pd 2027/2005-65 zo dňa 1.marca 2006 proti rozhodnutiu bývalého Okresného úradu Nitra, odbor pozemkový, pôdohospodárstva a lesného hospodárstva č. 2003/00253-281/92-R-I zo dňa 20.februára 2003,
- rozhodnutie Krajského pozemkového úradu v Nitre č. 2006/00167/001155 zo dňa 1.júna 2006, ktorým nebolo vyhovené protestu okresného prokurátora v Nitre č. Pd 2027/2005-65 zo dňa 1.marca 2006,
- rozhodnutie Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky č. 4922/2006-910 zo dňa 8.augusta 2006, ktorým bolo zamietnuté odvolanie právnej predchodkyne žalobkyni v prvom a druhom rade proti rozhodnutiu Krajského pozemkového úradu v Nitre č. 2006/00167/001155 zo dňa 1.júna 2006 a toto rozhodnutie Krajského pozemkového úradu v Nitre bolo potvrdené.

Predmetom sporu je otázka aktívnej legitímácie právnej predchodkyne žalobkyni v prvom a druhom rade na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora.

V súvislosti s touto otázkou odvolací súd považuje za potrebné predovšetkým ozrejmiť vzťah medzi žalobou podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku a protestom prokurátora. Podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len Správny poriadok) sa konanie o proteste prokurátora a preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov súdom považujú za mimoriadne opravné prostriedky (spolu s obnovou konania a preskúmaním rozhodnutia mimo odvolacieho konania, ktoré sú v predmetnej právnej veci bez právneho významu). Ide teda o dva rovnocenné mimoriadne opravné prostriedky, ktoré môžu smerovať proti tomu istému právoplatnému rozhodnutiu vydanému správnym orgánom.

Protest prokurátora je upravený v ustanovení § 69 správneho poriadku a v zákone č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o prokuratúre), konkrétne v ustanoveniach § 22 - § 27, ktoré sa prekrývajú a dopĺňajú. Aj keď správny poriadok *expressis verbis* neuvádza, že ide o mimoriadny opravný prostriedok proti právoplatným rozhodnutiam správnych orgánov, je potrebné vychádzať zo systematického zaradenia tohto inštitútu v rámci Správneho poriadku a zároveň z ustanovenia § 27 ods. 1 písm. e/ zákona o prokuratúre. Protest prokurátora je jedným z prostriedkov prokurátorského dozoru, ktorý prokurátor vykonáva vo vzťahu k orgánom verejnej správy. Charakteristickými znakmi konania o proteste prokurátora sú nasledovné skutočnosti:

- prokurátor môže podať protest proti právoplatnému rozhodnutiu orgánu verejnej správy, ktorým bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis, a ktorým boli založené, zmenené alebo zrušené práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb,

- nejde o návrhové konanie, t.j. prokurátor môže podať protest na základe vlastnej dozorovej činnosti alebo na základe podnetu účastníkov správneho konania; preto môže protest prokurátora smerovať aj proti vôli účastníka,

- protest prokurátora sa podáva na orgán, ktorý nezákonné rozhodnutie vydal,

- správny orgán, ktorého rozhodnutie bolo napadnuté protestom, môže protestu úplne vyhovieť alebo ho postúpi svojmu nadriadenému správne mu orgánu najbližšie vyššieho stupňa, prípadne vedúcemu ústredného orgánu štátnej správy, výsledkom môže byť vyhovenie alebo nevyhovenie protestu prokurátora,

- proti rozhodnutiu o proteste prokurátora sa môžu účastníci konania odvolať alebo podať rozklad; na konanie o odvolaní alebo rozklade proti rozhodnutiu o proteste prokurátora sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní,

- ak bezprostredne nadriadený orgán, dozerajúci orgán alebo orgán uvedený v odseku 1 písm. a) nevyhovie protestu prokurátora, môže prokurátor podať na súd žalobu na preskúmanie zákonnosti tohto rozhodnutia, ak tak ustanovuje osobitný zákon,

- vykonateľnosť rozhodnutia, proti ktorému bol podaný protest, sa neodkladá uplynutím lehoty ustanovenej na vybavenie protestu; ak však bol protest podaný aj proti nariadeniu alebo uskutočňovaniu výkonu rozhodnutia, ďalší výkon rozhodnutia sa podaním protestu odkladá až do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o proteste,

- ak bezprostredne nadriadený orgán, dozerajúci orgán alebo orgán uvedený v odseku 1 písm. a) nerozhodne o proteste prokurátora v lehote ustanovenej v § 26 ods. 5, na účely osobitného zákona 20) sa má za to, že protestu nevyhovel. Uvedená právna domnienka má tie

isté účinky ako nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora.

Protest prokurátora je teda právnym aktom, na základe ktorého môže orgán, ktorého sa napadnuté rozhodnutie týka, protestu vyhovieť alebo nevyhovieť. Rozhodnutie tohto orgánu o proteste prokurátora nie je bezprostredným rozhodnutím o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach subjektov, ktorým prokurátor poskytuje ochranu. Ide o rozhodovanie o návrhu prokurátora, ktorý nie je účastníkom správneho konania. Podanie protestu nemá vplyv na formálnoprávnu právoplatnosť napadnutého rozhodnutia, t.j. rozhodnutia vo veci samej (napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/1998 zo dňa 4.marca 1998).

Na druhej strane preskúvanie rozhodnutí správnych orgánov súdom ako mimoriadny opravný prostriedok je upravený v ustanovení § 70 správneho poriadku a druhej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku ako rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov. Ide o návrhové konanie, ktoré je priamo závislé od dispozičného práva žalobcu podať žalobu o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia správneho orgánu. Správne súdnictvo je založené na generálnej klauzule vyjadrenej v ustanovení § čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a v čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd; Občiansky súdny poriadok však negatívnou enumeráciou v ustanovení § 248 kvantitatívne zužuje rozsah rozhodnutí správnych orgánov podliehajúcich súdnemu prieskumu. Zároveň je potrebné mať pri preskúvaní rozhodnutí na pamäti aj charakteristiku rozhodnutí správnych orgánov, ktoré sú predmetom preskúvania súdom, vyjadrenú v ustanoveniach § 244 ods. 3 a § 247 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Musí ísť o rozhodnutia vydané správnymi orgánmi v správnom konaní, prípadne ďalšie rozhodnutia, ktoré **zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté.**

Aktívne legitimovanou osobou na podanie žaloby v správnom súdnictve je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu; pričom takéto rozhodnutie správneho orgánu zakladá, mení alebo ruší oprávnenia a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo týmto rozhodnutím sú práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo

právnických osôb priamo dotknuté (§ 247 ods. 1, § 244 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku).

Rozhodnutie, ktorým správny orgán nevyhovел protestu prokurátora, nie je rozhodnutím, ktorým sa zakladá, mení alebo ruší právo alebo povinnosť fyzickej osoby alebo právnickej osoby ani sa priamo ich práv alebo právom chránených záujmov alebo povinností nedotýka (napríklad uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo 72/2007 zo dňa 31.januára 2008, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sž 95/03 zo dňa 30.októbra 2003, uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo 109/2008). Rozhodnutie o proteste prokurátora, ktorým správny orgán protestu nevyhovел, nie je teda samo osebe rozhodnutím vo veci samej. Ak správny orgán protestu vyhovie, nasleduje vydanie rozhodnutia, ktorým je nahradené pôvodné právoplatné rozhodnutie; ak však správny orgán protestu nevyhovие, pôvodné právoplatné rozhodnutie, a teda aj práva a povinnosti ním založené, zostávajú nedotknuté. Rozhodnutím o nevyhovení protestu prokurátora teda správny orgán len vyjadril svoj procesný postoj k dôvodom uplatneným v proteste. V dôsledku toho zostalo pôvodné právoplatné rozhodnutie nezmenené a sféra materiálnych práv a povinností právnej predchodkyne žalobkýň a následne aj žalobkýň v prvom a druhom rade zostala nedotknutá.

Na základe uvedených skutočností je dôvodné konštatovanie, že v tomto prípade je potrebné žalobu o preskúmanie rozhodnutia a postupu správneho orgánu podať proti rozhodnutiu vo veci samej, teda proti takému rozhodnutiu, ktoré zakladá, mení alebo ruší oprávnenia a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo sú týmto rozhodnutím práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Tým bude splnená jedna zo základných podmienok na konanie podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, ktorej absencia je neodstrániteľná. Od toho sa odvíja aj lehota na podanie žaloby, ktorá začína plynúť dňom právoplatnosti rozhodnutia správneho orgánu vo veci samej a plynie dva mesiace; jej zmeškanie nemožno odpustiť (§ 250b ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku). V predmetnej právnej veci preto nebola splnená ani podmienka včasnosti podania žaloby o preskúmanie rozhodnutia žalovaného vo veci samej v zmysle ustanovenia § 250b ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, následkom ktorej bol postup podľa ustanovenia § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku a zastavenie konania.

Naproti tomu Občiansky súdny poriadok v ustanovení § 250b ods. 5 poskytuje prokurátorovi lehotu na podanie žaloby do dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, **ktorým nebolo vyhovené protestu**. Pričom táto žaloba musí smerovať proti rozhodnutiu vo veci samej (stanovisko správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. Snj 124/2000 publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod č. R 70/2001). V prípade, žeby toto právo mal aj žalobca alebo žalovaný, bolo by to v ustanovení § 250b ods. 5 výslovne uvedené. Primárne to súvisí s lehotou na podanie žaloby, kým prokurátorovi začína lehota na podanie žaloby plynúť od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora (nejde o rozhodnutie správneho orgánu vo veci samej), žalobcovi zostáva zachovaná lehota na podanie žaloby podľa ustanovenia § 250b ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, t.j. dva mesiace od právoplatnosti rozhodnutia správneho orgánu vo veci samej; zmeškanie lehoty nemožno odpustiť. Z uvedeného je potom možné prijať záver, že právna predchodkyňa žalobkyní v prvom a druhom rade nemohla podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora, pretože bola viazaná lehotou v zmysle § 250b ods. 1, ktorej márne uplynutie je neodpustiteľné. V dôsledku toho nemohla podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia vo veci samej po negatívnom rozhodnutí správneho orgánu o proteste prokurátora z dôvodu uplynutia lehoty na podanie žaloby. Preto odvolací súd dospel k záveru, že fyzické a právnické osoby nie sú aktívne legitimované na podanie žaloby na preskúmanie zákonnosti a postupu správneho orgánu v prípade rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora. Aktívna legitimácia na podanie žaloby v tomto prípade patrí iba prokurátorovi.

Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplýva, že „právo na súd“ ktorého jedným aspektom je právo na prístup k súdu, nie je absolútne a môže podliehať rôznym obmedzeniam. Uplatnenie obmedzení však nesmie obmedziť prístup jednotlivca k súdu takým spôsobom a v takej miere, žeby uvedené právo bolo dotknuté v samej svojej podstate. Okrem toho tieto obmedzenia sú zlučiteľné s čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorý garantuje právo na spravodlivé súdne konanie len vtedy, ak sledujú legitímny cieľ a keď existuje primeraný vzťah medzi použitými prostriedkami a týmto cieľom (napr. rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Guérin proti Francúzsku, č. 51/1997/835/1041 zo dňa 29. júla 1998; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II. ÚS 218/07-14 zo dňa 4. októbra 2007).

V predmetnej právnej veci je jednoznačné, že právna predchodkyňa žalobkýň v prvom a druhom rade mala reálnu možnosť využiť efektívny prostriedok nápravy – podanie žaloby proti pôvodnému rozhodnutiu žalovaného, t.j. rozhodnutiu bývalého Okresného úrad v Nitre, odbor pozemkový, pôdohospodárstva a lesného hospodárstva č. 2003/00253-281/92-R-I zo dňa 20.februára 2003, ktorým jej nebolo priznané vlastnícke právo k nehnuteľnostiam v ňom uvedeným. Toto svoje právo však nevyužila, čím zmeškali lehotu na podanie žaloby v zmysle ustanovenia § 250b ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Na margo veci odvolací súd uvádza, že právna predchodkyňa žalobkýň v prvom a druhom rade nevyužila ani možnosť podať riadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu bývalého Okresného úrad v Nitre, odbor pozemkový, pôdohospodárstva a lesného hospodárstva č. 2003/00253-281/92-R-I zo dňa 20.februára 2003.

Vychádzajúc z uvedených skutočností sa odvolací súd stotožnil s právnym názorom súdu prvého stupňa vysloveným v napadnutom uznesení, že právna predchodkyňa žalobkýň v prvom a druhom rade nebola aktívne legitimovaná na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora, preto napadnuté uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 55/2007-54 zo dňa 21.mája 2008 ako vecne správne potvrdil (§ 219 ods. 1 v znení od 15.októbra 2008 v spojení s § 372p ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku).

O náhrade trov odvolacieho konania rozhodol na základe ustanovenia § 224 ods. 1 v spojení s § 250k ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, keď neúspešným žalobkyniam v prvom a druhom rade ich náhradu nepriznal a žalovanému v tomto konaní náhrada trov konania neprináleží.

P o u č e n i e : Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.

V Bratislave dňa 29.apríla 2009

JUDr. Eva Babiaková, CSc., v.r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Zuzana Katuščáková