

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: **J. M.**, *zastúpeného advokátom JUDr. J. M.*, proti žalovanému: **Slovenský pozemkový fond**, o preskúmanie zákonnosti postupu žalovaného, konajúc o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Trenčíne č.k. 13 S 27/2008-50 zo dňa 30. septembra 2008, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Trenčíne č.k. 13 S 27/2008-50 zo dňa 30. septembra 2008 **z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d'alšie konanie.**

O d ô v o d n e n i e :

Krajský súd v Trenčíne napadnutým uznesením č.k. 13 S 27/2008-50 zo dňa 30. septembra 2008 zastavil konanie podľa ustanovenia § 104 ods. 1 prvá veta Občianskeho súdneho poriadku pre neodstrániteľný nedostatok podmienky konania; žiadnemu z účastníkov náhradu trov konania nepriznal. Krajský súd uviedol, že medzi účastníkmi konania nebolo sporné, že Obvodný pozemkový úrad v Trnave rozhodnutím č. K 2007/00289 zo dňa 25.júna 2007 rozhodol, že žalobca je oprávnenou osobou podľa ustanovenia § 2 ods. 1 a § 2 ods. 2 písm. c/ zákona č. 503/2003 Z.z. o navrátení vlastníctva k pozemkom a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z.z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov (ďalej len reštitučný zákon) a že spĺňa podmienky na právo na náhradu za pozemky v katastrálnom území P., ktoré prešli v rozhodnom období na štát podľa ustanovenia § 3 ods. 1 písm. m/ a písm. o/ reštitučného zákona. Žiadosť žalobcu zo dňa 22.októbra 2007 o poskytnutie náhrady za vyvlastnené pozemky vybavil žalobca listom č. 2197/2007-RO 2 zo dňa 13.marca 2008, tak že mu bude poskytnutá náhrada podľa ustanovenia § 6 ods. 2 reštitučného zákona v znení účinnom od 1.januára 2008.

Podľa názoru krajského súdu bolo pre posúdenie veci rozhodné, či žalovaný je orgánom verejnej správy alebo či ide o právnickú osobu, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti

verejnej správy (§ 247 ods. 1, ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku). Krajský súd dospel na základe ustanovenia § 34 ods. 1 zákona č. 330/1991 Zb. k záveru, že žalovaný nie je orgánom verejnej správy a ani právnickou osobou, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb. V prejednávanej veci žalovaný nerozhodol o náhrade za vyvlastnené pozemky, žiadosť žalobcu vybavil listom, ktorý nie je rozhodnutím v zmysle ustanovenia § 247 Občianskeho súdneho poriadku. Preto nebol daný dôvod na preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia orgánu verejnej správy podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. V správnom súdnictve zákon pripúšťa preskúmanie zákonnosti takého postupu orgánu verejnej správy, ktoré vyústilo do správneho rozhodnutia.

Proti tomuto uzneseniu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie, v ktorom navrhol uznesenie krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Tvrdil, že rozhodnutím krajského súdu mu bola odňatá možnosť konať pred súdom, pretože krajský súd zastavil konanie bez toho, aby sa zaoberal meritom veci. Nesúhlasil s názorom krajského súdu, že v prípade žalovaného nejde o právnickú osobu, ktorej zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Žalobca uviedol, že žalovaný je právnickou osobou zriadenou zákonom č. 330/1991 Zb., správcom majetku štátu. Žalovaný svojím postupom podľa zákona č. 330/1991 Zb. a § 6 ods. 2 reštitučného zákona hoci neformalizovane, vykonáva úkony a opatrenia, ktoré majú za následok uspokojovanie reštitučných nárokov oprávnených osôb, teda samotnú realizáciu práva na náhradu. Pokiaľ právo na náhradu bolo žalobcovi priznané, získalo v danom momente konkrétny obsah v podobe práva na náhradné pozemky. Žalovaný sa rozhodol, že bude pri aplikácii verejnoprávnych noriem postupovať tak, že neuspokojí reštitučný nárok žalobcu vydaním náhradných pozemkov v zmysle reštitučného rozhodnutia Obvodného pozemkového úradu v Trnave č. K 2007/00289 zo dňa 25.júna 2007, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 26.augusta 2007, a znenia ustanovenia § 6 ods. 2 reštitučného zákona účinného do 31.decembra 2007, ale bude postupovať podľa ustanovenia § 6 ods. 2 reštitučného zákona účinného od 1.januára 2008. Takýto postup žalovaného považuje za rozporný so zásadou právneho štátu, zákazom retroaktivity, ktorá vyplýva z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Žalovaný rozhodol o obsahu už raz priznaného práva na náhradu žalobcu, a to v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, zákonom.

Podľa názoru žalobcu v danom prípade ide o plnenie povinností žalovaného podľa noriem verejného práva, ktoré majú mať za následok zmenu právnych vzťahov k pozemkom. Keďže ide o postup, pri ktorom sa uplatňuje aj faktické rozhodovanie o spôsobe vykonávania práv účastníkov, má za to, že tento postup podlieha preskúmvacej právomoci súdov. Žalobca zastáva názor, že krajský súd pochybil, keď vo veci meritórne nerozhodol pre nesplnenie podmienok konania podľa ustanovenia § 104 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. A contrario, ak by

argumentácia súdu prvého stupňa bola správna, v takom prípade by to malo za následok, že proti nezákonnému postupu žalovaného nie je žiadny prostriedok nápravy. Podľa žalobcu nie je prípustné, aby ďalšia osoba opätovne aplikovala na obsah práva žalobcu priznaného reštitučným rozhodnutím ustanovenie zákona, ktoré nadobudlo účinnosť až po jeho priznaní (1.januára 2008), a to spätne navyše, ak reštitučné rozhodnutie obvodného pozemkového úradu nadobudlo právoplatnosť v roku 2007 a nároky z neho vyplývajúce boli riadne a včas uplatnené ešte v roku 2007.

Žalovaný vo svojom písomnom vyjadrení k odvolaniu žalobcu uviedol, že rozhodnutie krajského súdu považuje za správne a navrhol ho potvrdiť.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku) preskúmal odvolaním napadnuté uznesenie krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a dospel k záveru, že odvolanie žalobcu je dôvodné. Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania v zmysle ustanovení § 250ja ods. 2, § 214 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku.

Najvyšší súd Slovenskej republiky z obsahu súdneho spisu zistil, že žalobcovi bolo rozhodnutím Obvodného pozemkového úradu v Trnave č. K 2007/00289 zo dňa 25.júna 2007, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 26.augusta 2007, priznané právo na náhradu za pozemok nachádzajúci sa v k.ú. P. označeného ako parcela č. X. - orná pôda vo výmere 1120m² (žalobca v podiele 16/32) a parcela č. X. - les vo výmere 217m² (žalobca v podiele 16/32), nakoľko splnil podmienku § 3 ods. 1 písm. m/, písm. o/ reštitučného zákona, avšak vydaniu uvedených pozemkov bráni prekážka podľa § 6 ods. 1 písm. a/, písm. d/ reštitučného zákona (pozemok je vo vlastníctve fyzickej osoby a právnickej osoby okrem právnickej osoby, ktorá je povinnou osobou, pozemok bol po prechode alebo prevode do vlastníctva štátu alebo inej právnickej osoby zastavený).

Žalobca dňa 22.októbra 2007 požiadal žalovaného o náhradné pozemky podľa reštitučného zákona, t.j. pred účinnosťou novely reštitučného zákona uskutočnenej zákonom č. 571/2007 Z.z.

Žalovaný listom zo dňa 13.marca 2008 č. 2197/2007-RO2 žalobcovi oznámil, že jeho reštitučný nárok na základe ocenenia predstavuje sumu 1764 Sk (za poľnohospodárske pozemky), a preto mu bude náhrada vyplatená formou finančnej úhrady; žalovaný poukázal na novelizované ustanovenie § 6 ods. 2 reštitučného zákona (účinné od 1.januára 2008).

Žalobca s týmto oznámením žalovaného nesúhlasil, a preto sa obrátil na Krajský súd v Trenčíne so žalobou o preskúmanie zákonnosti postupu žalovaného.

Správne súdnictvo v Slovenskej republike je koncipované na zásade generálnej klauzuly vyjadrenej v ustanovení čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorej sú v zásade súdom v správnom súdnictve preskúmateľné všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré sa dotýkajú práv konkrétneho subjektu (fyzickej osoby, právnickej osoby). Negatívnou enumeráciou (§ 248 Občianskeho súdneho poriadku) sú potom kvantitatívne vyčlenené rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré súdnemu prieskumu nepodliehajú. Ide o také rozhodnutia, ktoré upravujú určité fázy správneho konania len predbežne, pretože v konaní vo veci samej sa za splnenia zákonných podmienok bude pokračovať ďalej, prípadne také, ktoré sa nedotýkajú práv a právom chránených záujmov a povinností fyzických a právnických osôb (písm. a/ až písm. d/, § 247 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku).

V predmetnej právnej veci bola spornou otázka, či Slovenský pozemkový fond je inou právnickou osobou, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy a následne, či list Slovenského pozemkového fondu je rozhodnutím v zmysle ustanovenia § 244 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku a podlieha súdnemu prieskumu podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Slovenský pozemkový fond je právnickou osobou, ktorá sa zapisuje do obchodného registra, nie je zriadená na podnikanie a ktorá svoju činnosť vykonáva podľa zákona č. 330/1991 Zb. a osobitných predpisov **vo verejnom záujme** a z tejto činnosti vznikajú práva a záväzky (§ 34 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 330/1991 Zb., § 1 Štatútu Slovenského pozemkového fondu účinného od 1. januára 2002). Na účely spravovania nehnuteľností podľa odseku 3 pozemkový fond za podmienok ustanovených osobitnými predpismi (zákon č. 229/1991 Zb., 503/2003 Z.z. atď.) a zákonom č. 330/1991 Zb. prevádza bezplatne do vlastníctva oprávnených osôb pozemky, ak im nemožno podľa týchto predpisov vydať pôvodné pozemky, uzatvára zmluvy o výmene pozemkov s vlastníkmi, na pozemkoch ktorých je zriadená záhradková alebo chatová osada, a poskytuje ďalšiu súčinnosť pri uplatňovaní práv oprávnených osôb; povinnosti právnických osôb, ktoré pozemok držia, nie sú tým dotknuté (§ 34 ods. 4 písm. a/ zákona č. 330/1991 Zb.).

Kompetencia žalovaného na bezplatný prevod náhradných pozemkov oprávneným osobám, ak im nemožno podľa reštitučného zákona vydať pôvodné pozemky, a s tým súvisiace uzatváranie zmlúv, je zakotvená v zákone č. 330/1991 Zb. v ustanovení § 34 ods. 4 písm. a/. Hmotnoprávne však žalovaný postupuje podľa ustanovení reštitučného zákona (§ 6 ods. 2 – ods. 10); jeho činnosť nadväzuje na právoplatné rozhodnutie obvodného pozemkového úradu o reštitúcii – o priznaní práva na náhradu za pozemky, u ktorých existuje prekážka ich vrátenia oprávneným osobám podľa ustanovenia § 6 ods. 1 reštitučného zákona, t.j. medzi právoplatným rozhodnutím obvodného pozemkového úradu a konaním žalovaného existuje príčinná

súvislosť. V predmetnej právnej veci žalobca právoplatným rozhodnutím Obvodného pozemkového úradu v Trnave č. K 2007/00289 zo dňa 25. júna 2007, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 26. augusta 2007, nadobudol určité práva, konkrétne právo na poskytnutie náhrady za pozemky v zmysle ustanovenia § 6 ods. 2 reštitučného zákona účinného v čase vydania rozhodnutia obvodného pozemkového úradu, teda do 31. decembra 2007. Žalovaný tým, že vo veci postupoval už podľa novelizovanej právnej úpravy účinnej od 1. januára 2008, na základe ktorej došlo k zmene spôsobu poskytovania náhrady za pozemky, ktoré nemôžu byť vydané pre prekážku uvedenú v ustanovení § 6 ods. 1 reštitučného zákona, sa dotkol práv žalobcu – konkrétne vlastníckeho práva k náhradným pozemkom alebo k finančnej náhrade. To, či sa žalovaný dotkol práv žalobcu v súlade alebo v rozpore so zákonom, nie je predmetom tohto odvolacieho konania.

V predmetnej právnej veci je oblasť verejného záujmu, v ktorej vykonáva svoju činnosť žalovaný v zmysle § 34 ods. 2 zákona č. 330/1991 Zb., neoddeliteľne spätá s právoplatným rozhodnutím obvodného pozemkového úradu vydaným v oblasti verejnej správy. Pre súd je určujúce, či došlo k prelínaniu verejného záujmu a verejnej správy v oblasti vlastníckeho práva a či má takéto prelínanie za následok pozitívnu aplikáciu ustanovenia čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, § 244 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku, a teda súdny prieskum postupu žalovaného.

Pod pojmom verejná správa rozumieme určitý druh činnosti alebo inštitúciu, ktorá verejnú správu vykonáva. V prvom prípade ide o materiálnu definíciu a v druhom prípade definíciu správy z hľadiska formálneho. Z materiálneho hľadiska je verejná správa činnosťou štátnych alebo iných verejných inštitúcií, ktorá svojím obsahom nie je činnosťou zákonodarnou ani súdnou. Z formálneho hľadiska sa kladie dôraz na inštitúcie, ktoré majú pôsobnosť a právomoc riešiť verejnú úlohu, pokiaľ nie sú zverené parlamentu alebo súdom (Hendrych, D. a kol. Správni právo. Obecná časť. 5., rozšírené vydanie. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 6-7).

Zákon č. 330/1991 Zb., ktorým bol zriadený Slovenský pozemkový fond, nedefinuje pojem verejný záujem. Ide o pojem, ktorý platná právna úprava výslovne obsahovo nevymedzuje, napriek tomu sa najmä v oblasti správneho práva pomerne často používa. Verejný záujem je opakom tzv. súkromného záujmu a z povahy veci je možné odvodiť, že ide o taký záujem, ktorý by bolo možné označiť za všeobecne či verejne prospešný, ktorého nositelia sú síce bližšie neurčení, ale aspoň rámcovo definovateľní, a to okruhom či spoločenstvom osôb, ako tzv. verejnosť. Tieto záujmy nesmú byť v rozpore s platnými právnymi predpismi, pričom verejné záujmy súvisia s režimom verejného práva, ako i poslaním a úlohami orgánov verejnej moci. Podmienka verejného záujmu musí mať obsah, ktorý slúži na dosiahnutie cieľa ustanoveného ústavou. Pojem „verejný záujem“ sa okrem iných spája najmä s vlastníckym právom (čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky, § 108 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov).

Pojem verejného záujmu je právne vymedziteľný len vo vzťahu ku konkrétnemu základnému právu alebo slobode. Ak účel zamýšľaný obmedzením práva vlastníť majetok nie je možné dosiahnuť prostriedkami, ktoré zasahujú miernejšie do ústavou chráneného vlastníckeho práva, a ak verejný záujem je nadradený a objektivizovaný voči záujmom vlastníka, podmienku verejného záujmu možno pokladať za splnenú“ (PL. ÚS 33/95. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995, s. 135). Nie je však nutné, aby záujem, ktorý je obsahom zákona, bol explicitne vyhlásený zákonom za verejný záujem, ale aby takýto záujem bolo možné odvodiť z cieľov a celkového zmyslu a podstaty zákona (PL. ÚS 36/95. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996, č. 3/1996). Podstatou a cieľom reštitučného zákona ako takého je zmierniť následky niektorých majetkových krívd spočívajúcich vo svojvoľnom odňatí pozemkov v rozhodnom období (v tomto prípade od 25. februára 1948 do 1. januára 1990) a obnovenie pôvodných vlastníckych vzťahov k pôde; tento cieľ sa podľa názoru odvolacieho súdu rovná verejnému záujmu v oblasti reštitúcií.

V súčasnosti je žalobcovi právoplatným a vykonateľným rozhodnutím obvodného pozemkového úradu priznané právo na náhradu za pozemky (parcely č. X. a X. v k.ú. P.); je teda oprávnenou osobou podľa reštitučného zákona. Postupom žalovaného bolo jeho vlastnícke právo dotknuté. Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatuje, že v predmetnej právnej veci došlo k prelínaniu verejného záujmu s verejnou správou v oblasti vlastníckeho práva.

Najvyšší súd Slovenskej republiky zdôrazňuje, že pre vec je rozhodujúce aj to, že napadnutým postupom žalovaného bol žalobca dotknutý na jeho vlastníckom práve k náhradným pozemkom, resp. finančnej náhrade priznanom mu podľa ustanovenia § 6 ods. 2 reštitučného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2007. Z toho plynie aj pozitívna aplikácia ustanovenia čl. 46 ods. 2 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky na postup a list (ktorý je potrebné považovať za iné rozhodnutie), t.j. že žalobca je oprávnený domáhať sa ochrany svojich práv na súde, ktorý preskúma zákonnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktorým bol žalobca ukrátený na svojich právach; najmä z právomoci súdu nemožno vylúčiť preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Preto postup a rozhodnutie žalovaného podlieha súdnemu prieskumu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Žalobca bol dotknutý na svojich právach retroaktívnou aplikáciou ustanovenia § 6 ods. 2 reštitučného zákona (v znení účinnom od 1. januára 2008) zo strany žalovaného. V tejto súvislosti Najvyšší súd Slovenskej republiky poukazuje na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 36/95 publikovaný v Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996 pod č. 3/1996. Podľa citovaného nálezu v ústavnom poriadku Slovenskej republiky všeobecný zákaz

spätného pôsobenia právnych predpisov alebo ich ustanovení možno odvodiť z čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého je Slovenská republika právnym štátom. K imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj princíp právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení. V ústavnom poriadku Slovenskej republiky platí zásada, podľa ktorej ten, kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis (jeho noriem), nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný spätným pôsobením právneho predpisu alebo niektorého jeho ustanovenia.

Vychádzajúc z uvedených skutočností Najvyšší súd Slovenskej republiky považuje postup a rozhodnutie Krajského súdu v Trenčíne za nekonformné s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, § 244, § 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku. Odňal tým žalobcovi možnosť konať pred súdom, keď mu znemožnil uplatnenie tých procesných práv, ktoré mu Občiansky súdny poriadok poskytuje (prednášať návrhy, dôkazy, vyjadriť sa k stanovisku protistrany, zúčastniť sa prípadného pojednávania). Preto Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie Krajského súdu v Trenčíne č.k. 13 S 27/2008-50 zo dňa 30.septembra 2008 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie (§ 221 ods. 1 písm. f/, § 221 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku), v ktorom je viazaný právnym názorom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vysloveným v tomto uznesení.

V ďalšom konaní krajský súd preskúma, či postup žalovaného je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, reštitučným zákonom, či vôbec môže žalovaný postupovať inak, ako je uvedené v právoplatnom rozhodnutí obvodného pozemkového úradu týkajúcom sa predmetnej právnej veci, či retroaktívna aplikácia ustanovenia § 6 ods. 2 reštitučného zákona účinného od 1.januára 2008 na práva nadobudnuté pred účinnosťou tohto ustanovenia (t.j. pred 31.decembrom 2007) je v súlade s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky v kontexte citovaného nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 36/95.

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

V Bratislave dňa 10. augusta 2009

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

Za správnosť vyhotovenia:
Nikoleta Adamovičová