

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 6SŽk/32/2018
Identifikačné číslo spisu: 1017200640
Dátum vydania rozhodnutia: 07.08.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Erika Čanádiová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1017200640.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): N. P., bytom M. hrdinov XXX/XX, T., právne zastúpeného JUDr. Michalom Vlkolinským, advokátom, so sídlom Námestie SNP 17/29, Zvolen, proti žalovanému: Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky, so sídlom Námestie slobody 6, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 18105/2015/B624-SV/40366/To zo dňa 3. júla 2015, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S/74/2017-43 zo dňa 24. októbra 2017, jednohlasne, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a.

Účastníkom n e p r i z n á v a nárok na náhradu trov kasačného konania.

Odôvodnenie

I.

1. Krajský súd v Bratislave napadnutým uznesením č.k. 5S/74/2017-43 zo dňa 24. októbra 2017 podľa § 99 písm. f/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zastavil konanie o žalobe žalobcu proti rozhodnutiu žalovaného č. 18105/2015/B624-SV/40366/To zo dňa 03. júla 2015. Krajský súd konštatoval, že proti rozhodnutiu Okresného úradu Banská Bystrica, odboru výstavby a bytovej politiky č. OU BB OVBP2-2015-02168:SD zo dňa 20. apríla 2015 ako rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa, ktorým bolo rozhodnuté o vyvlastnení pozemkových nehnuteľností pre trvalý záber v prospech Národnej diaľničnej spoločnosti a.s., zapísaných na vlastníka žalobcu, podal odvolanie len navrhovateľ vyvlastnenia Národná diaľničná spoločnosť a.s., o ktorom žalovaný rozhodol tak, že toto odvolanie zamietol a rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa potvrdil. Zdôraznil, že žalobca odvolanie nepodal, teda nevyčerpal riadne opravné prostriedky, ktoré zákon voči označenému rozhodnutiu pripúšťa. Preto dospel k záveru, že správny súd v zmysle § 7 písm. a/ SSP nemá právomoc na preskúmanie ním označeného rozhodnutia, pričom uvedené predstavuje taký nedostatok podmienky, ktorý nie je možné žiadnym spôsobom odstrániť.

2. Následne dal do pozornosti, že vyčerpanie riadnych opravných prostriedkov bolo nevyhnutnou

podmienkou správnej žaloby aj podľa predchádzajúcej právnej úpravy (§ 247 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku), pričom jej nedostatok rovnako viedol k zastaveniu konania o správnej žalobe (§ 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku). Dodal, že s ohľadom na uvedené použitie novej právnej úpravy nemohlo v danom prípade viesť k ukráteniu práv žalobcu.

3. O náhrade trov konania správny súd rozhodol podľa § 170 písm. b/ SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá na ich náhradu právo, pretože konanie vo veci bolo zastavené, súčasne dodávajúc, že nebol zistený žiaden dôvod pre aplikáciu § 171 ods. 1 SSP.

4. Zároveň rozhodol o vrátení kráteného súdneho poplatku žalobcovi za podanie žaloby vo výške 63,30 eura prostredníctvom prevádzkovateľa systému Slovenskej pošty, a.s. k rukám právneho zástupcu žalobcu, a to podľa § 11 ods. 3 veta tretia zákona č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov.

II.

5. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca prostredníctvom právneho zástupcu v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov uvedených v § 440 ods. 1 písm. f/ až h/ SSP a žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S/74/2017-43 zo dňa 24. októbra 2017 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

6. V podanej kasačnej sťažnosti zrekapituloval priebeh administratívneho konania. Následne namietal nesprávnosť postupu správneho súdu, ktorý nevyhovel žalobe žalobcu. Poukázal na skutočnosť, že žalobcovi bolo rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa doručené neskôr ako žalovanému, pričom žalobca nahliadnutím do správneho spisu zistil, že žalovaný podal odvolanie z rovnakých, resp. porovnateľných dôvodov, ako by odvolanie podal žalobca, teda rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu muselo byť preskúmané odvolacím správnym orgánom v odvolacom konaní, ktorého účastníkom bol ex lege aj žalobca, ktorý opakovane namietal výšku náhrady za 1m2 pozemku. Vzhľadom na uvedené tvrdil, že správny súd rozhodol výslovne formálne, pričom jeho rozhodnutie je arbitrálne, keďže znenie § 7 ods. 1 SSP *expresis verbis* nehovorí o tom, že žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu, ktorý mu predchádzal môže podať len ten účastník, ktorý podal opravný prostriedok, ale hovorí všeobecne o účastníkovi konania. V tomto prípade podal odvolanie žalovaný, preto podmienku podania riadneho opravného prostriedku pokladal žalobca za splnenú.

7. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol kasačnému súdu túto zamietnuť. Vo vzťahu k vznesenej námietke žalobcu, že správny súd v zmysle § 440 ods. 1 písm. f/ SSP nesprávnym procesným postupom znemožnil, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, uviedol, že žalobca nešpecifikoval, akého nesprávneho postupu sa súd dopustil, a ktoré procesné práva si žalobca nemohol uplatniť. Ďalej ohľadom uplatneného dôvodu kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 ods. 1 písm. h/ SSP, teda že súd sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, sa vyjadril, že uvedené je pravdepodobne chybou v písaní a žalobca chcel odkázať na písm. g/ citovaného ustanovenia SSP. Následne sa vyjadril aj ku kasačnému dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, a síce namietanému nesprávnemu právnemu posúdeniu veci správnym súdom, ku ktorému uviedol, že predpokladom podania žaloby na preskúmanie správneho rozhodnutia je vyčerpanie všetkých riadnych opravných prostriedkov, pričom nepostačuje, že niektorý z účastníkov podal odvolanie. Mal za to, že súd musí skúmať, či boli využité všetky riadne opravné prostriedky, ktoré boli žalobcovi k dispozícii a mohli byť použité na ochranu jeho záujmov. Zdôraznil, že podanie odvolania Národnou diaľničnou spoločnosťou, a. s. nebránilo žalobcovi, aby hájil svoje záujmy a podal odvolanie aj on. Preto sa stotožnil s názorom súdu, že neboli vyčerpané všetky riadne opravné prostriedky, ktorými mohli byť chránené záujmy žalobcu.

III.

8. Žaloba v predmetnej veci bola krajskému súdu podaná počas platnosti a účinnosti Občianskeho

súdneho poriadku, ktorý v piatej časti upravoval problematiku súdneho preskúmania rozhodnutia orgánov verejnej správy. Tento zákon bol v časti týkajúcej sa správneho súdnictva s účinnosťou od 1. júla 2016 nahradený SSP, ktorý sa vzťahuje dňom nadobudnutia jeho účinnosti aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

9. Podľa § 491 ods. 1 SSP, ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti. Podľa ods. 2 právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, zostávajú zachované. Ak sa tento zákon použije na konania začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, nemožno uplatňovať ustanovenia tohto zákona, ak by boli v neprospech žalobcu, ak je ním fyzická osoba alebo právnická osoba. Podľa ods. 3 na lehoty, ktoré dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona neuplynuli, sa použijú ustanovenia tohto zákona; ak však zákon doteraz ustanovoval lehotu dlhšiu, uplynie lehota až v tomto neskoršom čase.

10. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) postupom podľa § 491 a § 492 SSP preskúmal uznesenie krajského súdu 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 uznesenie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 2 SSP), vo veci v zmysle § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyseľne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, a preto ju podľa § 461 SSP zamietol.

11. Spornou otázkou v prejednávanej veci je to, či správny súd správne posúdil otázku aktívnej legitímácie žalobcu na podanie žaloby na preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného.

12. Na prvom mieste Najvyšší súd Slovenskej republiky zdôrazňuje, že zákonodarca výkon správneho súdnictva (najmä čl. 46 a čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) založil iba na návrhovej slobode účastníka (žalobcu), t.j. zodpovednosti za obranu svojich práv (*vigilantibus leges sunt scriptae*) v medziach čl. 13 Dohovoru o ochrane základných práv a ľudských slobôd vybrať si z prostriedkov ochrany upravených procesnými predpismi ten najvhodnejší proti rozhodnutiu či postupu orgánu verejnej správy. Preto správny súd nie je oprávnený zasahovať do tejto procesnej slobody, t.j. dispozitívne rozhodnutie účastníka konania z úradnej povinnosti meniť alebo ho počas súdneho prieskumu presvedčať o nevhodnosti takto zvoleného prostriedku nápravy.

13. Aj po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku naďalej platí, že v systéme správneho súdnictva vychádza právna úprava prístupu k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základy žaloby z princípu generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa 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, okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje (§ 248 OSP, § 7 SSP). Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 2 veta druhá Ústavy Slovenskej republiky).

14. Je treba zdôrazniť, že Občiansky súdny poriadok upravoval právomoc správneho súdu vymedzením rozhodnutí správnych orgánov vylúčených zo súdneho preskúmania podobne ako SSP, aj keď právna úprava správnych aktov, ktorých súdny prieskum sa nepripúšťa, je v SSP stanovená podrobnejšie. Oba procesné predpisy však nepripúšťajú súdne preskúmanie rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy, ak účastník konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis.

15. Z pripojeného administratívneho spisu kasačný súd zistil, že na návrh Národnej diaľničnej spoločnosti, a. s. Okresný úrad Banská Bystrica, odbor výstavby a bytovej politiky rozhodnutím č. OU BB OVBP2-2015-002168:SD zo dňa 20. apríla 2015 rozhodol o vyvlastnení pozemkových nehnuteľností pre trvalý záber v prospech Národnej diaľničnej spoločnosti a.s., zapísaných na vlastníka žalobcu, a to

spoluvlastnícky podiel 1 vedený na LV č. XXXX v časti B LV pod č. C spoluvlastnícky podiel 1 vedený na LV č. XXXX v časti B LV pod č. B1 a spoluvlastnícky podiel 1/1 vedený na LV č. XXXX v časti B LV pod č. C Zo spisového materiálu ďalej vyplýva, že rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa napadol v administratívnom konaní len navrhovateľ vyvlastnenia podaním zo dňa 7. mája 2015, ku ktorému sa žalobca písomne vyjadril dňa 28. mája 2015. O podanom odvolaní rozhodol žalovaný rozhodnutím č. 18105/2015/B624-SV/40366/To zo dňa 3. júla 2015.

16. Kasačný súd dospel k záveru, že žalobca nespadá do kategórie osôb oprávnených podať žalobu v správnom súdnom procese.

17. Žalovaný napadnutým rozhodnutím rozhodoval o odvolaní osoby odlišnej od žalobcu, žalobca sám svojím konaním odvolacie konanie nevyvolal, pred podaním žaloby nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, dokonca vo vyjadrení k odvolaniu žalobcu zo dňa 28. mája 2015 navrhoval, aby nadriadený správny orgán odvolanie Národnej diaľničnej spoločnosti, a. s. zamietol a rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu ako vecne správne potvrdil.

18. Úlohou správneho súdu nie je nahrádzať odvolací správny orgán, takýto postup by bol v rozpore so zásadou trojdelenia moci. Pokiaľ zákon *expressis verbis* nestanovuje podmienku podania riadneho opravného prostriedku priamo žalobcom, treba § 7 písm. a/ SSP vykladať v súlade s podstatou a cieľom súdneho preskúmania správnych rozhodnutí tak, že zásadne bude predmetom preskúmania právoplatné rozhodnutie, proti ktorému podal žalobca v priebehu správneho konania riadny opravný prostriedok, ak bol účastníkom tohto konania a ak je riadny opravný prostriedok prípustný. Výnimkou bude situácia, ak na odvolanie účastníka administratívneho konania odlišného od žalobcu bolo rozhodnutie správneho orgánu zmenené v neprospech žalobcu, keďže tento s rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu súhlasil a nemal tak dôvod využiť riadny opravný prostriedok. V opačnom prípade by došlo k popretiu ústavného práva žalobcu na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy garantovaného v čl. 46 ods. 2 Ústavy SR.

19. Tomuto záveru svedčí aj nález Ústavného súdu SR sp.zn. II. ÚS 12/97 z 27. augusta 1997, ktorý judikoval, že ak žalobca v konaní pred správnym orgánom nevyužil riadne opravné prostriedky, správny súd je povinný konanie pred ním zastaviť v zmysle § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku.

20. S ohľadom na uvedené nemohol Najvyšší súd Slovenskej republiky prihliadnuť na námietku žalobcu vznesenú v podanej kasačnej sťažnosti, spočívajúcu v tvrdení, že odvolanie proti rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa nepodal, nakoľko mal vedomosť o tom, že toto rozhodnutie už bolo napadnuté odvolaním Národnej diaľničnej spoločnosti, a. s., a to z rovnakých resp. porovnateľných dôvodov, ako by bol uplatnil žalobca. Takéto tvrdenie nestačí na založenie právomoci preskúmať toto rozhodnutie podľa Správneho súdneho poriadku.

21. Z uvedených dôvodov považoval kasačný súd právny záver krajského súdu, že v danom prípade nemá právomoc na preskúmanie žalobcom označeného rozhodnutia, keď tento pred jeho právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, za správny.

22. Kasačný súd však zároveň považuje za potrebné uviesť, že hoci sa so záverom krajského súdu stotožnil v tom smere, že nie je možné žalobe žalobcu vyhovieť, nemôže prisvedčiť správnosti postupu krajského súdu, ktorý konanie v zmysle § 99 písm. f/ SSP zastavil. Uvedené ustanovenie upravuje zastavenie konania v prípade, ak žalobca nevyčerpal pred podaním žaloby postupy ustanovené zákonom pri jednotlivých typoch konania. Takýmto postupom je pri žalobe proti nečinnosti vyčerpanie sťažnosti alebo podnetu prokuratúry podľa § 244 ods. 1 a 3 SSP. Pri prokurátorovi je takýmto postupom podanie neúspešného protestu prokurátora proti správnej žalobe (§ 45 ods. 1 a § 178 ods. 2 SSP), pri žalobe proti uzneseniu zastupiteľstva (§ 45 ods. 3 a § 350 SSP), pri žalobe proti všeobecne záväznému nariadeniu (§ 45 ods. 4, § 359 ods. 1 SSP) a podanie neúspešného upozornenia prokurátora pri žalobe proti nečinnosti (§ 45 ods. 2 a § 244 ods. 2 SSP). V danej situácii mal krajský súd správne postupovať

tak, že podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP žalobu ako neprípustnú odmietne, ktorý postup Správny súdny poriadok ustanovuje pre prípady, kedy žaloba smeruje proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy vylúčenému z prieskumu správnym súdom podľa § 7 SSP. Uvedené pochybenie však nepredstavuje takú vadu, pre ktorú by bolo potrebné napadnuté rozhodnutie krajského súdu zrušiť, nakoľko takýto postup by smeroval k formálnemu zopakovaniu procesu, avšak bez možnosti privodiť vecne iné, pre účastníka priaznivejšie rozhodnutie.

23. Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na závery uvedené vyššie považoval námietky žalobcu vznesené v kasačnej sťažnosti za neopodstatnené, a preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol.

24. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že sťažovateľovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, nárok na ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému ho nepriznal, lebo to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 168 SSP).

25. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijal uznesenie jednomyselne (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.