

## U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: **P., s.r.o., M.**, IČO: X., proti žalovanému: **Úrad geodézie, kartografie a katastra SR**, Chlumeckého 2, Bratislava, **za účasti: I., s.r.o., M.**, IČO: X. a E., a.s., M., X. a o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. LPO-4405/2009/Ja zo dňa 10.7.2009, na odvolanie žalobcu proti výroku o zastavení konania a odvolaní zúčastnenej osoby I., s.r.o. voči výroku o trovách konania uznesenia Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 140/2009-97 zo dňa 3. februára 2011, takto

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

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 140/2009-97 zo dňa 3. februára 2011 v časti o zastavení konania **p o t v r d z u j e .**

Najvyšší súd Slovenskej republiky odvolanie zúčastnenej osoby I., s.r.o. voči výroku o trovách konania **o d m i e t a .**

Žalobcovi náhradu trov odvolacieho konania **nepriznáva.**

### O d ô v o d n e n i e :

Krajský súd v Bratislave napadnutým uznesením zastavil konanie o žalobe o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného uvedeného v záhlaví tohto uznesenia, ktorým žalovaný potvrdil prvostupňové rozhodnutie Katastrálneho úradu v Košiciach

č. PO 763/2009/BE-22 zo dňa 28.4.2009 o nevyhovení protestu prokurátora. O trovách konania rozhodol tak, že žiadnemu z účastníkov právo na náhradu trov nepriznal

Z odôvodnenia uvedeného uznesenia vyplýva, že krajský súd konanie zastavil z dôvodu, že žalobu podala neoprávnená osoba.

Rozhodnutie, ktorým správny orgán nevyhovел protestu prokurátora podľa krajského súdu nie je rozhodnutím, ktorým sa zakladá, mení alebo ruší právo alebo povinnosť fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ani sa priamo ich práv alebo chránených záujmov alebo povinností nedotýka. Rozhodnutie o proteste prokurátora, ktorým správny orgán protestu nevyhovел, nie je teda podľa krajského súdu samo o sebe rozhodnutím vo veci samej.

Rozhodnutím o nevyhovení protestu prokurátora 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 žalobcu zostala nedotknutá.

Krajský súd konštatoval, 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.

V dôvodoch rozhodnutia uviedol, že o trovách konania rozhodol podľa § 146 ods. 1 OSP v spojení s ustanovením § 246c ods. 1, nakoľko konanie bolo zastavené.

Proti rozhodnutiu krajského súdu podal odvolanie žalobca, ktorý považoval rozhodnutie súdu za nesprávne, a to z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia, vyplývajúceho z jeho odôvodnenia. Žalobca sa nestotožnil s právnym záverom súdu o nedostatku aktívnej legitimácie žalobcu, predovšetkým s vyvodeným procesným dôsledkom, teda že konštatovaný nedostatok aktívnej legitimácie žalobcu viedol k zastaveniu konania.

Nedostatok aktívnej legitimácie mohol podľa neho viesť jedine k zamietnutiu žaloby a nie k zastaveniu konania.

Na základe uvedeného navrhol napadnuté rozhodnutie krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

Proti rozhodnutiu krajského súdu v časti o trovách konania podala odvolanie zúčastnená osoba - spoločnosť I., s.r.o.

Uviedla, že zvolený postup prvostupňového súdu ohľadom náhrady trov konania nie je správny, nakoľko žalobkyňa tým, že podala zjavne nesprávny návrh na začatie konania-zavinila, že konanie muselo byť zastavené. O trovách konania mal teda krajský súd rozhodnúť podľa § 146 ods. 2 veta prvá OSP a priznať ostatným účastníkom náhradu trov konania .

V konaní požiadala o pomoc právneho zástupcu a domnieva sa, že jej prináleží náhrada trov právneho zastúpenia.

Predmetom odvolacieho konania bolo tak rozhodnutie krajského súdu v časti o zastavení konania ako aj rozhodnutie v časti o náhrade trov konania.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) rozsudok krajského súdu preskúmal dospel k záveru, že rozhodnutie krajského súdu o zastavení konania je potrebné ako vecne správne potvrdiť a odvolanie zúčastnenej osoby I., s.r.o. proti výroku o trovách konania je potrebné odmietnuť.

Predmetom sporu v prvej časti napadnutého rozhodnutia súdu o zastavení konania je otázka aktívnej legitímácie žalobcu 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 Správneho poriadku 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 správnomu orgánu najbližšie vyššieho stupňa, prípadne vedúcemu ústredného orgánu štátnej správy, výsledkom môže byť vyhovenie alebo nevyhovenie protestu prokurátora,

- proti rozhodnutiu o proteste prokurátora môže prokurátor podať nový protest,

- 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/ nevyhoví 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 formálno-právnu 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 článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a v článku 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd; Občiansky súdny poriadok však negatívnou enumeráciou v ustanovení § 248 kvantitatívne zužuje rozsah rozhodnutí správnych orgánov podliehajúcich súdному 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 nevyhovel 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). Rozhodnutie o proteste prokurátora, ktorým správny orgán protestu nevyhovel, 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 nevyhovie, 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 žalobcu 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).

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 Občianskeho súdneho poriadku 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 žalobkyňa 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.**

Vychádzajúc z uvedených skutočností sa odvolací súd stotožnil s právnym názorom súdu prvého stupňa vysloveným v napadnutom uznesení, že žalobca nie je aktívne legitimovaný na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora, preto napadnuté uznesenie krajského súdu o zastavení konania potvrdil .

Čo sa týka odvolania zúčastnenej osoby voči výroku o trovách konania, odvolací súd dospel k záveru, že odvolanie zúčastnenej osoby je potrebné odmietnuť a to podľa § 218 ods. 1 písm. b/ OSP, nakoľko bolo podané niekým, kto na odvolanie nie je oprávnený.

Krajský súd totiž pochybil, keď do konania o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného uvedeného v záhlaví tohto uznesenia, ktorým žalovaný potvrdil prvostupňové rozhodnutie Katastrálneho úradu v Košiciach č. PO 763/2009/BE-22 zo dňa 28.4.2009

o nevyhovení protestu prokurátora, pribral do konania spoločnosť I., s.r.o. a E..., a.s. ako zúčastnené osoby, pretože ako aj z dôvodov rozhodnutia krajského súdu, ktorým konanie vo veci zastavil, fyzické a právnické osoby nie sú aktívne legitimované na podanie žaloby na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu v prípade rozhodovania o nevyhovení protestu prokurátora.

Z uvedeného je zrejmé, že rozhodnutím, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora, nemohli byť práva a povinnosti zúčastnenej osoby dotknuté a teda nebol dôvod, na pribratie spoločnosti I., s.r.o. do konania o preskúmanie rozhodnutia, ktorým bolo zamietnuté odvolanie žalobcu a potvrdené rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, ktorým nevyhovelo protestu prokurátora.

Najvyšší súd Slovenskej republiky z uvedeného dôvodu odvolanie zúčastnenej osoby nepovažoval za dôvodné, keďže zistil, že ho podala osoba, ktorá na podanie odvolania za daných okolností nebola oprávnená a preto podané odvolanie odmietol.

O trovách odvolacieho konania rozhodol odvolací súd podľa § 250k OSP a žalobcovi ich náhradu nepriznal, lebo v konaní nebol úspešný.

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

V Bratislave 20. decembra 2011

**JUDr. Igor Belko, v. r.**

**predseda senátu**

Za správnosť vyhotovenia:

Lubica Kavivanovová