

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 1Svk/65/2022  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 3021200398  
Dátum vydania rozhodnutia: 21. 07. 2023  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Jana Hatalová  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:3021200398.1

## Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne (sťažovateľky) KEORLEN TRADE s.r.o., so sídlom Tř. Maršála Malinovského 884, Sady, 686 01 Uherské Hradiště, IČO: 29371805, proti žalovanému Krajskému pamiatkovému úradu Trenčín, so sídlom K Dolnej stanici 7282/20, 911 01 Trenčín, právne zastúpeným Advokátskou kanceláriou Ivan Syrový, s.r.o., so sídlom Kadnárova 83, 831 06 Bratislava, IČO: 47 232 765, o preskúmanie zákonnosti záväzného stanoviska žalovaného č. k.: KPÚTN-2021/21561-3/87954/Pas zo dňa 25. októbra 2021, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Trenčíne č. k. 11S/107/2021-58 zo dňa 9. augusta 2022, takto

### rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .
- II. Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

### odôvodnenie:

1. Napadnutým uznesením Krajský súd v Trenčíne podľa § 98 ods. 1 písm. e) a g) Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“) žalobu odmietol.

2. Krajský súd v odôvodnení napadnutého uznesenia konštatoval, že v prvom rade skúmal skutočnosť, či žalobkyňa patrí postavenie opomenutého účastníka v administratívnom konaní žalovaného, ktorého výsledkom bolo vydané napadnuté záväzné stanovisko. Správny súd preskúmaním administratívneho spisu dospel k záveru, že nie je možné stotožniť sa s tvrdením žalobkyne ohľadne toho, že ide o opomenutého účastníka. Žalobkyňa v žalobe netvrdila žiadne konkrétne skutočnosti, na základe ktorých by jej malo patriť postavenie účastníka v administratívnom konaní o vydaní záväzného stanoviska. Tvrdila to len na základe tej skutočnosti, že je majiteľkou kúpeľného domu Machnáč, avšak správny súd konštatoval, že zo žiadneho právneho predpisu nevyplýva povinnosť žalovaného konať s majiteľom kultúrnej pamiatky v prípade podania žiadosti o vydanie záväzného stanoviska treťou osobou (Spoločnosťou S. J. n.o.). Podľa správneho súdu bolo napadnuté záväzné stanovisko taktiež správne doručované, a to Okresnému úradu Trenčín, odbor výstavby a bytovej politiky Trenčín ako orgánu, ktorý požadoval od žiadateľa (Spoločnosti S. J. n.o.) ako podklad na vydanie rozhodnutia o vyvlastnení záväzné stanovisko žalovaného a splnomocnenému zástupcovi žiadateľa (Dentons Europe CS LLP, org. zložka Sky Park Offices Bratislava). Predmetné záväzné stanovisko teda bolo vydané v administratívnom konaní týkajúcom sa vyvlastnenia a nebolo začaté a vedené žiadne samostatné administratívne konanie o vydaní záväzného stanoviska žalovaného, v ktorom by žalobkyňa mala postavenie účastníka konania.

3. Potom ako správny súd skonštatoval, že žalobkyňa nepatrí postavenie opomenutého účastníka v administratívnom konaní žalovaného, ktorého výsledkom bolo vydané napadnuté záväzné stanovisko, nebolo potrebné skúmať skutočnosť, či od vydania napadnutého záväzného stanoviska neuplynuli viac ako tri roky.

4. Správny súd následne riešil otázku aktívnej legitímácie žalobkyne na podanie žaloby o preskúmanie zákonnosti napadnutého záväzného stanoviska. Na základe toho, že žalobkyňa nepreukázala skutočnosť o tom, že jej patrí postavenie opomenutého účastníka, resp. správny súd sa s jej tvrdením o opomenutom účastníkovi nestotožnil, správny súd prijal záver, že žaloba bola podaná zjavne neoprávnenou osobou, nakoľko žalobkyňa nebola účastníkom administratívneho konania o vydanie napadnutého záväzného stanoviska a tým pádom žalobkyňa neuniesla preukázanie aktívnej legitímácie tak, ako to predpokladá ustanovenie § 178 ods. 1 S.s.p. Keďže správny súd dospel k záveru, že žalobkyňa nespĺňa podmienku aktívnej legitímácie na podanie žaloby o preskúmanie napadnutého záväzného stanoviska, postupoval podľa § 98 ods. 1 písm. e) S.s.p. a rozhodol o odmietnutí žaloby žalobkyne.

5. Správny súd taktiež riešil otázku prípustnosti súdneho preskúmania žalobou napadnutého záväzného stanoviska žalovaného (Krajského pamiatkového úradu Trenčín), a to predovšetkým to, či záväzné stanovisko je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v správnom súdnictve. Správny súd uviedol, že v správnom súdnictve je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základy správnej žaloby determinované princípom 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 (§ 7 S.s.p.). Nie je pritom rozhodujúce, ako je napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie formálne označené, ani to, či pri jeho vydaní procesne postupoval správny orgán podľa správneho poriadku alebo podľa iného právneho predpisu. Pri posudzovaní prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy je správny súd povinný posúdiť, či sa žalobou napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie nedotýka základných práv alebo slobôd účastníka konania, ktoré mu zaručuje Ústava Slovenskej republiky alebo príslušná medzinárodná zmluva o ľudských právach a základných slobodách. V takých prípadoch totiž vylúčenie súdneho preskúmania rozhodnutia správneho orgánu nemožno uplatniť. Správny súd v zmysle vyššie uvedeného konštatoval, že napadnuté záväzné stanovisko žalovaného nie je administratívnym rozhodnutím - individuálnym správnym aktom, nakoľko je iba podkladom pre konanie príslušného vyvlastňovacieho úradu v konaní o vyvlastnení, a ako také nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu na základe žaloby. Napadnuté stanovisko má len predbežný charakter a jeho zákonnosť sa preskúma až v spojení s rozhodnutím o vyvlastnení, ktoré možno po nadobudnutí právoplatnosti (vyčerpaní všetkých opravných prostriedkov) napadnúť správnu žalobou. Keďže ide o opatrenie, ktoré je len jedným z podkladov pre vydanie rozhodnutia o vyvlastnení, jeho účinky sa prejavujú až vydaním tohto rozhodnutia a samo o sebe nemôže nijako zasiahnuť do právnej sféry žalobkyne. Správny orgán posúdi takéto záväzné stanovisko jednotlivo ako aj vo vzájomnej súvislosti spolu s ostatnými podkladmi rozhodnutia a po celkovom posúdení vo veci rozhodne. Podľa názoru správneho súdu záväzné stanovisko nie je rozhodnutím, proti ktorému by bolo možné podať opravný prostriedok, pretože záväzné stanovisko nemá formu a právne účinky rozhodnutia vydaného v správnom konaní. Zároveň ide o opatrenie, ktoré nepodlieha súdnemu prieskumu, nakoľko ide o „rozhodnutie“, ktorým nebolo trvalým spôsobom zasiahnuté do subjektívnych práv žalobcu, t. j. že predmetné rozhodnutie je rozhodnutím dočasnej povahy a nie rozhodnutím konečným. Konečným rozhodnutím bude až rozhodnutie vydané v konaní o vyvlastnení, ktoré následne bude preskúmateľné súdom. Navyše žalobkyňa, bude mať ako účastník konania o vyvlastnení právo podať námietky proti vyvlastneniu, pričom vyvlastňovací orgán je povinný vždy nariadiť ústne pojednávanie o návrhu na vyvlastnenie. Správny súd v zmysle vyššie uvedeného poukázal na uznesenia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžk/6/2016 zo dňa 08.11.2017 a sp. zn. 5Sžk/5/2019 zo dňa 29.01.2020, ktorý sa v obdobných prípadoch stotožnil s názormi príslušných krajských súdov, že záväzné stanovisko je možné preskúmať len v rámci súdneho prieskumu územného resp. stavebného povolenia, nakoľko záväzné stanovisko nie je administratívnym rozhodnutím. Zároveň Najvyšší súd SR zdôraznil, že nejde o konečné rozhodnutie správneho orgánu a nakoľko nebolo meritórne rozhodnuté, nemohlo ešte dôjsť ani k založeniu, zmene alebo zrušeniu oprávnení a povinností žalobcu v administratívnom konaní a v dôsledku toho žalobkyňa nie je na týchto právach ani ukrátená. Správny súd konštatoval, že uvedený názor Najvyššieho súdu SR je možné analogicky použiť aj na vydanie záväzného stanoviska na účely konania o vyvlastnení. Keďže správny súd dospel k záveru, že napadnutý správny akt žalovaného zákon zo súdneho preskúmania vylučuje, správny súd rozhodol o odmietnutí žaloby žalobcu aj podľa § 98 ods. 1 písm. g) S.s.p.

6. O náhrade trov konania rozhodol správny súd podľa § 170 písm. a) SSP, tak, že žiaden

z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, nakoľko žaloba bola odmietnutá.

7. Proti uzneseniu krajského súdu podala žalobkyňa (sťažovateľka) kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g) S.s.p. a žiadala napadnuté uznesenie zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie.

8. Sťažovateľka sa nestotožnila s právnym záverom krajského súdu o tom, že sťažovateľka nie je opomenutým účastníkom. Sťažovateľka má za to, že odmietnutím žaloby správny súd prispel k diskriminácii žalobkyne a považuje napadnuté uznesenie krajského súdu za nedostatočne odôvodnené.

9. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že krajský súd posúdil vec správne, a preto navrhol kasačnému súdu, aby kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

10. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) bez nariadenia pojednávania podľa § 455 S.s.p. preskúmal napadnuté uznesenie, pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 S.s.p.), vo veci jednomyseľne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, a preto ju podľa § 461 S.s.p. zamietol.

11. Podľa § 6 ods. 1 S.s.p. správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

12. Podľa § 7 písm. e) S.s.p. správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

13. Podľa § 98 ods. 1 písm. g) S.s.p. správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná.

14. Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

15. V predmetnej veci kasačný súd poukazuje na to, že predmetom kasačnej sťažnosti bolo uznesenie krajského súdu, ktorým správny súd odmietol žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. e) a g) S.s.p. s poukazom na to, že podľa názoru správneho súdu záväzné stanovisko nie je rozhodnutím, proti ktorému by bolo možné podať opravný prostriedok, pretože záväzné stanovisko nemá formu a právne účinky rozhodnutia v správnom konaní. Zároveň ide o opatrenie, ktoré nepodlieha súdnemu prieskumu, pretože, ide o rozhodnutie, ktorým nebolo trvalým spôsobom zasiahnuté do subjektívnych práv sťažovateľky.

16. Ustanovenie § 98 ods. 1 písm. g) S.s.p. definuje odmietnutie žaloby v prípade ak je neprípustná. V súlade s dôvodovou správou k zákonu možno neprípustnú žalobu vymedziť ako takú, ktorá smeruje proti: 1/ rozhodnutiu alebo opatreniu či inému právnemu aktu, alebo úkonu orgánu verejnej správy vylúčenému z prieskumu správnym súdom podľa § 7,

2/ rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, či inému právnemu aktu alebo úkonu, ktoré nebolo vydané v rámci výkonu pôsobnosti tohto orgánu v oblasti verejnej správy, napríklad pôjde o akty občianskoprávnej povahy týkajúce sa majetku, alebo pracovnoprávných vzťahov kolektívneho vyjednávania atď.,

3/ právnemu aktu osoby nemajúcej postavenie orgánu verejnej správy (napríklad rozhodnutiu či inému právnemu aktu orgánov činných v trestnom konaní, alebo právnym úkonom osôb súkromného práva). Dôvody neprípustnosti musia byť zrejmé okamžite, nesporne bez ďalšieho resp. nutnosti meritórne vec preskúmať. V opačnom prípade, ak budú predmetné skutočnosti predmetom dokazovania, správny súd si uvedení záver osvojí až na jeho základe, bude namieste podanú žalobu zamietnuť.

17. Ustanovenie § 7 S.s.p. negatívne vymedzuje právomoc správnych súdov, teda ustanovuje, čo správne súdy nepreskúmajú. Tento výpočet však logicky nie je a ani nemôže byť úplný, ale nadväzuje

na pozitívne vymedzenie právomoci obsiahnutej v § 2 ods. 1, 2 a § 6 S.s.p. Inak povedané, ambícia negatívne vymedziť právomoc správnych súdov sa musí prioritne odvíjať od pozitívneho vyjadrenia a byť jej zrkadlovým odrazom.

18. Pôsobenie generálnej klauzuly je obmedzené negatívnou enumeráciou rozhodnutia postupov, ktoré sú zo súdneho preskúmania vylúčené na základe zákona. Toto ustanovenie treba nevyhnutne vykladať v spojitosti s čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého ten, kto tvrdí že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánov verejnej správy sa môže obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu nesmie byť vylúčené však preskúmanie rozhodnutí týkajúce sa základných práv a slobôd. Negatívny výpočet v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy SR uvedený v § 7 má charakter výnimiek a nesmie byť zásadne rozširovaný.

19. V tejto súvislosti kasačný súd dáva do pozornosti, že súdy nepreskúmajú rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania (§ 7 písm. e) S.s.p.). S poukazom na § 6 a § 2 ods. 1 a 2 S.s.p., iba tie rozhodnutia, resp. opatrenia orgánov verejnej správy, ktorých priamym účinkom je legálny zásah do právneho postavenia jednotlivca, prostredníctvom založenia, zmeny alebo zrušenia oprávnenia alebo povinnosti, alebo pripustenia možnosti tohto legálneho zásahu do jeho práv, právom chránených záujmov alebo povinností, podliehajú súdnemu prieskumu podľa správneho súdneho poriadku, ktorý má však charakter subsidiárnej súdnej ochrany v zmysle článku 46 ods. 1 Ústavy SR pre oblasť rozhodovania v správnom konaní.

20. Kasačný súd mal preukázané, že správny súd odmietol žalobu ktorou sa žalobkyňa domáhala zrušenia opatrenia žalovaného a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie s odôvodnením, že vo veci neboli splnené podmienky, za ktorých by bolo možné pristúpiť k prieskumu predmetného opatrenia. Konkrétne súd dospel k záveru, že charakter napadnutého opatrenia žalovaného vylučuje, aby toto opatrenie podliehalo súdnemu preskúmaniu, preto rozhodol o odmietnutí žaloby ako o neprípustnej.

21. Kasačný súd sa v prejednávanej príhode stotožnil s názorom správneho súdu, že predmetné záväzné stanovisko žalovaného je možné preskúmať len v rámci súdneho prieskumu konečného rozhodnutia v konaní o vyvlastnení. Pri formovaní svojho právneho záveru vychádzal zo skutočností, že kasačný súd preskúmal podmienky na súdny prieskum a zistil rovnako ako správny súd, že v danom prípade ide o napadnuté záväzné stanovisko, ktoré je opatrením a nie administratívnym rozhodnutím, ktoré je tzv. podkladom pre konanie príslušného vyvlastňovacieho úradu v konaní o vyvlastnení.

22. Podľa názoru kasačného súdu, záväzné stanovisko vo forme opatrenia nepodlieha samostatne súdnemu prieskumu, pretože ide o opatrenie, ktorým nebolo trvalým spôsobom zasiahnuté do subjektívnych práv sťažovateľky, t. j. predmetné je rozhodnutím, resp. opatrením tzv. dočasnej povahy, pričom konečným rozhodnutím bude až rozhodnutie vydané vo vyvlastňovacom konaní, ktoré následne bude možné preskúmať súdom.

23. Záverom je potrebné poukázať na to, že všeobecné súdy ako orgány súdnej moci sú viazané čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, teda môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Správne súdnictvo nie je ničím nelimitovaným nástrojom uplatňovania a ochrany práva, ale nástroj, ktorý podlieha určitej ústavnej a zákonnej právnej úprave, ktorá určuje jej medze. Úlohou súdu pri výkone správneho súdnictva je preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytovať ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodovať v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom (§ 6 ods. 1 SSP). Tým, že krajský súd nekonal a nerozhodoval o žalobe, podľa názoru kasačného súdu postupoval v súlade s ústavou a v rámci zákonom zverenej právomoci, preto správny súd neporušil práva sťažovateľky, keď žalobu ako neprípustnú odmietol s poukazom na § 98 ods. 1 písm. g) S.s.p.

24. V predmetnej veci kasačný súd zdôrazňuje, že v preskúmanej veci nejde o konečné rozhodnutie vo veci, pretože nebolo vo veci meritorne rozhodnuté, nemožno ešte ani dôjsť k založeniu, zmene alebo zrušeniu oprávnenia, povinnosti sťažovateľky v administratívnom konaní v zmysle § 2 ods. 2 S.s.p. a v dôsledku tohto sťažovateľka nie je na týchto právach ani ukrátená. To znamená, že samostatne predmetné záväzné stanovisko ako opatrenie, podľa názoru kasačného súdu nie je možné preskúmať.

25. Predmetné záväzné stanovisko bolo vydané v administratívnom konaní týkajúcom sa vyvlastnenia a nebolo začaté a vedené žiadne samostatné administratívne konanie o vydaní záväzného stanoviska žalovaného, v ktorom by mala sťažovateľka postavenie účastníka konania, preto je záver správneho súdu o tom, že sťažovateľka nie je opomenutým účastníkom, správny.

26. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 S. s. p. ako nedôvodnú zamietol.

27. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol Najvyšší správny súd Slovenskej republiky tak, že sťažovateľke, ktorá v tomto konaní nemala úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 S.s.p. a analogicky podľa § 167 ods. 1 S.s.p.) a rovnako aj žalovanému nárok na ich náhradu nepriznal v súlade s § 467 ods. 1 S.s.p. a analogicky podľa § 168 S.s.p.

28. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky rozhodol pomerom hlasov 3 : 0.

**Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu **n i e j e** prípustný opravný prostriedok.