

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 2Svk/10/2024
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5021200171
Dátum vydania rozhodnutia: 30. 04. 2025
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Marián Trenčan
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:5021200171.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. a prof. JUDr. Juraja Vačoka, PhD., v právnej veci žalobcov: 1/ S. I., narodená XX.XX.XXXX, trvale bytom H. X, XXX XX F., právne zastúpenej: Advokátskou kanceláriou AK Pekár s.r.o., so sídlom Kukučínova 24, 974 01 Banská Bystrica, IČO: 47 233 940, 2/ V. G. H., narodený XX.XX.XXXX, trvale bytom K. XXX/X, XXX XX F., 3/ I. I. F., narodená XX.XX.XXXX, trvale bytom D. X, XXX XX F., žalobcovia 2/ a 3/ právne zastúpení: Advokátskou kanceláriou AKSK, s.r.o., so sídlom Nám. SNP 15, 974 01 Banská Bystrica, IČO: 36 859 711, proti žalovanému: Mesto Žilina, právne zastúpenému: Advokátskou kanceláriou VICTORIA, s.r.o., so sídlom Stránska 3155/7, 974 11 Banská Bystrica, IČO: 51 164 353, za účasti: 1/ M. D., narodená XX.XX.XXXX, trvale bytom T. F. XX, XXX XX F., 2/ W. R., narodený XX.XX.XXXX, trvale bytom T. F. XX, XXX XX F., obaja právne zastúpení: Advokátska kancelária Andrea Havelková, s.r.o., so sídlom D. Dlabača 2748/28, 010 01 Žilina, IČO: 36 854 956, v konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy, o kasačných sťažnostiach žalobkyne 1/ (v kasačnom konaní ako sťažovateľka 1/) a žalobcov 2/ a 3/ (v kasačnom konaní ako sťažovatelia 2/) voči uzneseniu Správneho súdu v Banskej Bystrici č. k. ZA-33Sa/10/2021 zo dňa 2. novembra 2023, ECLI: SK:SpSBB:2023:5021200171.6, takto

rozhodol:

Uznesenie Správneho súdu v Banskej Bystrici č. k. ZA-33Sa/10/2021 z 2. novembra 2023 sa zrušuje a vec sa vracia tomuto súdu na ďalšie konanie.

odôvodnenie:

I. Konanie pred správnym súdom a postup žalovaného v danej veci

1. Správnou žalobou proti inému zásahu orgánu verejnej správy zo dňa 19.04.2021 doručenou Krajskému súdu v Žiline (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) sa žalobcovia domáhali, aby správny súd zakázal žalovanému odstraňovať akékoľvek predmety, prekážky a iné veci z pozemku registra „C“ zapísaného v katastri nehnuteľností Okresného úradu Žilina, kat. územie: H., na LV č. XXXX s parcelným číslom XXXX/XX, zastavané plochy a nádvoria o výmere 957 m² (ďalej len „pozemok“), ktorého podielovými spoluvlastníkmi sú i žalobcovia (každý o veľkosti podielu 5/27-ín, spolu 15/27-ín), ako aj zo spevnenej plochy nachádzajúcej sa na tomto pozemku.

2. Žalobcovia akcentovali skutočnosť, že žalovaný nie je a ani sa nikdy necítil byť vlastníkom spevnenej plochy nachádzajúcej sa na dotknutom pozemku, a teda platí, že spevnená plocha nie je a ani nemôže byť miestnou komunikáciou, preto mesto Žilina nie je a ani nemôže byť jej správcou. Podotkli, že v súčasnosti (pozn. aj v dobe kasačného konania) je pozemok vedený ako zastavaná plocha a nádvorie, spôsob využívania pozemku „22“, nakoľko plochu využívajú na parkovanie motorových vozidiel. Spevnená plocha mala byť vybudovaná pred rokom 1990 ako súčasť cesty vedúcej z mestskej časti Bytčica do obce Rosina, a to predchodcom spoločnosti Agrominčol a. s. Rosina bez územného alebo stavebného povolenia, výlučne na účely presunu poľnohospodárskej techniky, pričom vjazd a výjazd na túto spevnenú plochu bol zakázaný dopravnou značkou „zákaz vjazdu motorovým vozidlám“.

V tejto súvislosti zdôrazňovali, že dotknutá plocha nie je vedená ako miestna komunikácia v existujúcom pasporte.

3. Žalovaný výzvou zo dňa 02.02.2021 vyzval žalobcov „k odstráneniu prekážok cestnej premávky umiestnených na cestnom telese verejnej miestnej komunikácie v Žiline - Bytčici do 10 dní od doručenia tejto výzvy“, v ktorej spevnenú plochu označuje za miestnu komunikáciu. Žalobcovia vyzdvihli, že žalovaný tak učinil napriek tomu, že o danej skutočnosti neexistuje žiadne právoplatné a vykonateľné rozhodnutie v zmysle § 16 a § 22 ods. 2 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon). Žalobcovia na výzvu reagovali listom zo dňa 11.02.2021, v ktorom žalovanému oznámili, že ním realizovaný postup je nezákonný, keďže na pozemku sa nenachádza miestna komunikácia a postup podľa § 10 ods. 1 cestného zákona nie je možné použiť, keďže ten sa vzťahuje výlučne na diaľnice, cesty a miestne komunikácie. Listom zo dňa 08.04.2021 žalovaný oznámil, že na pozemku sa nachádza miestna komunikácia, ktorej vlastníkom a správcom je práve mesto Žilina.

4. Žalobcovia namietali, že žalovaný záver o tom, že ide o miestnu komunikáciu, odvodzuje výlučne od technickej evidencie pozemných komunikácií (od doplnenia pôvodného pasportu miestnych komunikácií z roku 2018), ktorá však nemôže nahradiť rozhodnutie o zaradení do siete miestnych komunikácií, pričom táto skutočnosť je uvedená aj v odôvodnení rozhodnutia Okresného úradu Žilina (ako odvolacieho orgánu v konaní o povolenie o odstránenie stavby) č. OU-ZA-OCDPK-2019/038709-006 zo dňa 22.11.2019.

5. Žalobcovia objasnili (a vyplýva to napokon aj z pripojeného súdneho spisu), že na pozemku boli umiestnené predmety, ktoré mali brániť neoprávnenému užívaniu pozemku tretími osobami. Žalobcovia obhajujúc umiestnenie týchto prekážok argumentovali navyše skutočnosťou, že v tesnej blízkosti pozemku sa nachádza viacero miestnych komunikácií, ktoré je možné využívať na ten istý účel (prejazd z Bytčice do Rosiny).

6. Podľa žalobcov žalovaný dňa 15.04.2021 doobeda v čase medzi 09:00 hod. až 11:30 hod. realizoval iný zásah spočívajúci v tom, že na pozemok sa dostavili zamestnanci žalovaného za účelom odstránenia vecí z pozemku s tým, že svoje konanie odôvodňovali existenciou výzvy na odstránenie prekážok cestnej premávky. Žalobcom nebolo predložené žiadne rozhodnutie a ani povolenie o oprávnení z pozemku odstraňovať akékoľvek veci a predmety, a teda neexistoval platný právny ani iný titul na to, aby žalovaný mohol realizovať predmetný zásah, a preto jeho konanie považujú za svojvoľné, protizákonné a zasahujúce do práv žalobcov ako spoluvlastníkov pozemku a vecí nachádzajúcich sa na ňom.

7. Podaním zo 16.06.2022 žalobcovia rozšírili žalobu o nový petit popri pôvodnom petite (uvedenom v bode 1) a navrhli, aby súd rozhodol uznesením tiež tak, že vyššie popisované konanie žalovaného je nezákonné.

8. Žalovaný prezentoval v konaní pred správnym súdom názor, že predmetná komunikácia je v správe mesta Žilina a nejde o spevnenú plochu, ako tvrdia žalobcovia. Odkázal pritom na obsah listu vlastníctva k onej parcele, v ktorom je pri spôsobe využívania pozemku uvedená poznámka „22“, čo v zmysle prílohy číslo 2 k vykonávacej vyhláške ku katastrálnemu zákonu označuje „pozemok, na ktorom je postavená inžinierska stavba - cestná, miestna a účelová komunikácia, lesná cesta, poľná cesta, chodník, nekryté parkovisko a ich súčasť“. Zastáva jednoznačný názor, že na dotknutom pozemku je postavená líniová stavba - „miestna komunikácia Ul. Granátová, Žilina - Bytčica“ a v zmysle § 3d ods. 3 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (ďalej aj ako „cestný zákon“) je vlastníkom predmetnej komunikácie mesto Žilina. Na preukázanie skutočnosti, či predmetná stavba je miestnou komunikáciou alebo nie, nie je podľa žalovaného nevyhnutne potrebné rozhodnutie správneho orgánu. Z rozsudkov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžp/15/2011 alebo 5Sžo/230/2015 vyplýva, že skutkový stav je možné odvodiť aj z iných dôkazov ako je napr. prípadná správa ODI, pasportizácia miestnych komunikácií, svedecké výpovede a pod.

9. Správny súd v Banskej Bystrici (ďalej len „správny súd“) žalobu uznesením sp. zn. ZA-33Sa/10/2021 zo dňa 2. novembra 2023, ECLI: SK:SpSBB:2023:5021200171.6 (ďalej aj ako „napadnuté uznesenie“), ako nedôvodnú zamietol.

10. V úvode právneho posúdenia načrtol teoretického východiská posudzovania iného zásahu orgánu verejnej správy. Následne objasnil skutkové okolnosti veci a pomery v danej lokalite, keď uviedol, že sporná cesta (s dĺžkou cca 170 m) medzi mestskou časťou Žilina - Bytčica a obcou Rosina už roky slúži motoristom ako efektívna skratka a po realizácii výstavby diaľničného privádzača tranzit automobilov v danej oblasti ešte vzrástol.

11. Správny súd podotkol, že otázka vlastníctva stavby na onom pozemku v k. ú. H. je predmetom konania o odstránení stavby, resp. o dodatočnom povolení stavby. Mesto Žilina ako špeciálny stavebný úrad rozhodnutím zo dňa 08.12.2020 konanie prerušil do doby rozhodnutia Okresného súdu Žilina

v súdnom spore spoluvlastníkov vo veci zachovania miestnej komunikácie na spoločnom pozemku parcelné č. KN-C XXXX/XX v k. ú. H..

12. Po preskúmaní vecí v rozsahu žalobných bodov správny súd dospel k záveru, že namietané odstránenie prekážok v rámci plnenia úloh v oblasti verejnej správy nie je nezákonným zásahom žalovaného, pretože zodpovedá sledovanému cieľu, a to sprístupniť na užívanie cestné teleso verejnej miestnej komunikácie. Podľa názoru súdu žalobcovia ako podieloví spoluvlastníci predmetného pozemku musia rešpektovať existujúci stav a doterajšie využívanie pozemku, na ktorom sa nachádza stavba komunikácie, a to až do vyriešenia otázky opodstatnenosti odstránenia tejto stavby, resp. otázky právneho zadefinovania statusu existujúceho asfaltového telesa na ich pozemku, prípadne rozhodnutia o tom, že sa nejedná o miestnu komunikáciu, ako tomu nasvedčuje zápis v pasporte miestnych komunikácií mesta Žilina. Správny súd uviedol, že posudzovanie týchto otázok mu neprináleží, pretože jeho úlohou je len posúdiť prípustnosť namietaného zásahu. Zohľadnil pritom proporionalitu tvrdeného zásahu do súkromného práva žalobcov a práva verejnosti užívať miestnu komunikáciu, ktorá zároveň slúži na prejazd bezpečnostných a záchranných zložiek. Predmetná komunikácia ako ulica „Do Rosiny“ je podľa súdu verejným priestranstvom, ktoré v zmysle § 2b ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. slúži na všeobecné užívanie bez ohľadu na vlastnícke vzťahy.

13. Správny súd tiež konštatoval, že žalovaný ako príslušný cestný správny orgán nemohol rezignovať na svoju úlohu a nezabezpečiť prejazd miestnou komunikáciou, a to aj odstránením žalobcami umiestnených prekážok cestnej premávky cez daný pozemok, pokiaľ nie je právne korektným spôsobom preukázaný opak, teda že nejde o miestnu komunikáciu. Poukázal na to, že takto bola predmetná komunikácia aj v minulosti užívaná, s jej zriadením minimálne konkludentne súhlasili právni predchodcovia vlastníkov pozemku, na ktorom sa nachádza, a v súčasnosti je vo vlastníctve a správe žalovaného. V postupe žalovaného podľa názoru súdu nemožno vzhľadnúť nezákonný zásah, proti ktorému by mal správny súd poskytnúť žalobcom súdnu ochranu.

14. Správny súd nepovažoval za podstatnú námietku žalobcov ohľadom existencie zápisu spornej komunikácie v pasporte miestnych komunikácií. Relevantným podľa súdu je, že miestna komunikácia ako stavba patrí žalovanému (§ 3d ods. 3 zákona č. 135/1961 Z. z. o pozemných komunikáciách), a nie žalobcom, ktorí vlastnia výlučne podiely pozemku, na ktorom sa stavba nachádza. Spoluvlastníctvo žalobcov k pozemku nevylučuje, aby sa na ňom nachádzala aj verejná miestna komunikácia, ktorá je svojou povahou stavbou. Pokiaľ je však táto otázka sporná, neprináleží o nej rozhodovať správne mu súdu na základe podanej žaloby, teda posúdením iného zásahu orgánu verejnej správy. Podľa názoru súdu nie je sporné, že na liste vlastníctva je pri spôsobe využívania pozemku uvedená poznámka 22, čo v zmysle prílohy č. 2 vykonávacej vyhlášky č. 461/2009 Z. z. k zákonu o katastri nehnuteľností označuje „pozemok, na ktorom je postavená inžinierska stavba - cestná, miestna a účelová komunikácia, lesná cesta, poľná cesta, chodník, nekryté parkovisko a ich súčasť“. Správny súd skonštatoval, že svojou povahou miestna komunikácia spĺňa definičné znaky stavby v zmysle § 43 ods. 1 stavebného zákona. Z judikatúry súdov podľa súdu vyplýva, že je možné akceptovať zriadenie miestnej komunikácie bez stavebného povolenia. Na faktickú existenciu vecí (stavba je vecou) nie je relevantný zápis v katastri nehnuteľností.

15. Pokiaľ žalobcovia rozšírili žalobu o určenie, že konanie žalovaného je nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, správny súd mal za to, že v tejto časti bola žaloba podaná oneskorene. Konštatoval, že došlo k zmeškaniu subjektívnej dvojmesačnej lehoty v zmysle § 256 SSP, pre počiatok plynutia ktorej je významný moment, kedy sa dotknutý nezákonným zásahom o tomto dozvedel.

II. Kasačné sťažnosti žalobkyne 1/ a žalobcov 2/ a 3/, vyjadrenia účastníkov

A)

II. a/ Kasačná sťažnosť žalobkyne 1 (sťažovateľka 1/)

16. Žalobkyňa (sťažovateľka 1/) zastúpená advokátom podala proti uzneseniu v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť, a to z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP (nesprávne právne posúdenie veci) a § 440 ods. 1 písm. h) SSP (porušenie práva na spravodlivý súdny proces). Navrhuje, aby kasačný súd zrušil napadnuté uznesenie a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

17. Kasačný súd na tomto mieste v stručnosti rekapituluje sťažnostné body:

- nesprávnosť právneho posúdenia správneho súdu vidí sťažovateľka 1/ v tom, že na to, aby mohla byť pozemná komunikácia kvalifikovaná ako miestna komunikácia (od 01.07.2022 miestna cesta), musí byť vo vlastníctve obce a musí byť zaradená do siete miestnych ciest. Uvedené vyplýva z § 3d ods. 3 v spojení s § 4b ods. 1 cestného zákona;

- správny súd sa nevysporiadal s pre vec podstatnou (kľúčovou) otázkou, či spevnená plocha napĺňa legálnu definíciu miestnej komunikácie (resp. miestnej cesty), keď len konštatoval, že spevnená plocha je verejnou miestnou komunikáciou;
- sťažovateľka 1/ poukazuje na vyjadrenia žalovaného v minulosti (či už obsiahnuté v oficiálnych odpovediach na žiadosti o informácie alebo vo verejných zdrojoch) z rokov 2015, 2018 a 2019, z ktorých vyplýva, že sporná spevnená plocha nie je vedená ako miestna komunikácia, nie je vo vlastníctve mesta Žilina a nie je vedená v existujúcom pasporte;
- spevnená plocha nikdy nebola žiadnym rozhodnutím ani iným individuálnym správnym aktom zaradená do siete miestnych komunikácií tak, ako to vyžaduje § 4b ods. 1 cestného zákona;
- žalovaný nemôže odstraňovať pevné prekážky z neverejných účelových komunikácii nespĺňajúcich atribúty miestnej komunikácie, inak koná v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR. Správny súd vec nesprávne práve posúdil, keď poukázal na prezumpciu správnosti zaradenia spevnenej plochy do technickej evidencie miestnych ciest žalovaného (pasportu);
- k uplatnenému sťažnostnému dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f) cituje judikatúru k totožnému dovolaciemu dôvodu podľa § 420 písm. f) CSP a nadväzuje na to námietkou, že správny súd v napadnutom uznesení prezentuje závery, ktoré sú celkom svojvoľné a nezrozumiteľné, a to vo vzťahu k okolnostiam, ktoré sú podstatné pre rozhodnutie vo veci samej;
- poukazuje na to, že žalovaný začal tvrdiť, že spevnená plocha je miestnou cestou až v priebehu roku 2019, kedy nechal na základe vlastného jednostranného konania zakresliť do pasportu miestnych komunikácií na území mesta Žilina aj predmetnú spevnenú plochu, hoci na to neexistoval žiadny zákonný dôvod. Sťažovateľka 1/ preto považuje za nezodpovedajúce pravidlám formálnej logiky a tiež ústavne neakceptovateľné, aby na jednej strane existovala masa vyjadrení žalovaného, ktorý do roku 2019 výslovne popiera, že spevnená plocha je v jeho vlastníctve a zároveň uvádza, že nie je miestnou cestou ani verejným priestranstvom, a na druhej strane správny súd konštatuje, že spevnená plocha je telesom verejnej miestnej komunikácie;
- sťažovateľka 1/ považuje za otázne, z akého administratívneho spisu správny súd vychádzal, keď inému zásahu nepredchádzalo žiadne administratívne konanie (keďže iný zásah je zásadne faktický postup orgánu verejnej správy, ktorý nie je vykonávaný v rámci správneho konania);
- z odôvodnenia napadnutého uznesenia nie je zrejmé, z akých konkrétnych dôkazov správny súd vychádzal, keď uvádza, že cit „Sporná cesta medzi mestskou časťou Žilina - Bytčica a obcou Rosina už roky slúži motoristom ako efektívna skratka. Počas výstavby diaľničného privádzača bola asfaltová komunikácia uzatvorená po dobu niekoľkých mesiacov. Po dokončení premostenia ju opäť sprístupnili, čo sa stretlo s pozitívnym ohlasom verejnosti.“ (ods. 41). Uvedená časť odôvodnenia nevyplýva zo žiadnych dôkazov a je celkom zjavne arbitrárna. Sťažovateľka 1/ koriguje uvedenú konštatáciu poukazom na skutočnosť, že spevnená plocha nikdy neslúžila ako miestna komunikácia, dokonca do roku 2005 vjazdu bránilo zákazové dopravné značenie umiestnené na oboch stranách spevnenej plochy;
- podľa sťažovateľky 1/ nie je zároveň zrejmé, na základe čoho správny súd prijal záver, že žalobcovia preukázateľne nie sú vlastníci asfaltového cestného telesa na dotknutom pozemku, keďže je otázne, či je spevnená plocha vôbec samostatnou vecou v právnom zmysle, a nie len povrchovou úpravou pozemku. V tejto súvislosti odkazuje na rozsudok Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 22Cdo/766/2011 zo dňa 17.10.2012;
- opätovne odkazujúc na judikatúru Najvyššieho súdu ČR podotýka, že ani spevnené asfaltové plochy určené na parkovanie nie sú v zmysle súdnej praxe samostatnými vecami. Preto závery správneho súdu, podľa ktorých žalobcovia nie sú vlastníkami spevnenej plochy, považuje sťažovateľka 1/ vzhľadom na nedostatok odôvodnenia za nepreskúmateľné a arbitrárne;
- k zápisu spôsobu využitia pozemku do katastra nehnuteľností došlo v roku 2018 na základe geometrického plánu predloženého žalobcami, ktorí spevnenú plochu využívali na parkovanie motorových vozidiel. Z toho zápisu nijako nevyplýva, že spevnená plocha je práve miestnou cestou;
- správny súd sa v napadnutom uznesení nevysporiadal s predloženými listinnými dôkazmi ani zároveň nijako nereagoval na návrhy žalobcov na výsluchy označených svedkov. Tým, že správny súd nijako neodôvodnil nevykonanie navrhnutých dôkazov majúcich potenciál prispieť k posúdeniu nezákonnosti iného zásahu, porušil procesné práva žalobkyne 1/ a ostatných žalobcov v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces;
- správny súd postupoval nesprávne, pokiaľ považoval doplnenie určovacieho petitu za zmenu žaloby. Z ustanovenia § 62 ods. 1 SSP možno odvodiť, že zmena petitu sa za zmenu žaloby nepovažuje, a teda k nej môže dôjsť aj po uplynutí zákonnej lehoty na podanie žaloby, pokiaľ zákon neustanovuje inak. V prípade žaloby proti inému zásahu SSP v znení účinnom do 30.06.2023 inú úpravu neobsahoval, pričom právna úprava v znení účinnom od 01.07.2023 sa na prejednávanú vec v zmysle § 493e SSP neaplikuje.

18. Podaním doručeným kasačnému súdu dňa 31.01.2025 sťažovateľka 1/ doložila do konania vybrané súdne rozhodnutia, ktoré majú preukazovať dôvodnosť podanej kasačnej sťažnosti. Má z nich celkom jednoznačne vyplývať, že na to, aby mohla byť pozemná komunikácia kvalifikovaná ako miestna cesta, musí byť preukázateľne vo vlastníctve obce a musí byť rozhodnutím alebo iným správnym aktom zaradená do siete miestnych ciest.

II. b/ Kasačná sťažnosť žalobcov 2/ a 3/ (sťažovatelia 2/)

19. Žalobcovia v 2. a 3. rade (sťažovatelia 2/) zastúpení advokátom podali proti uzneseniu v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť, a to z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP (nesprávne právne posúdenie veci) a § 440 ods. 1 písm. h) SSP (porušenie práva na spravodlivý súdny proces). Navrhujú, aby kasačný súd zrušil napadnuté uznesenie a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

20. Kasačný súd v stručnosti rekapituluje sťažnostné body nasledovne:

- sťažovatelia 2/ odkazujú na už v konaní predloženú korešpondenciu, v ktorej žalovaný opakovane uviedol, že na spornom pozemku sa nenachádza žiadna miestna komunikácia, žalovaný nie je správcom cesty na pozemku, ani jej vlastníkom. Listy tvoriace dotknutú korešpondenciu sťažovatelia 2/ v rámci kasačnej sťažnosti v podrobnostiach približujú. V tejto súvislosti zdôrazňujú, že práve predložené listiny odzrkadľujú skutkový stav veci - stav, ktorý nie je možné zistiť z neexistujúceho administratívneho spisu žalovaného a poukazujú na to, že správny súd sa s ich obsahom nijakým spôsobom nevyšporiadal;
- pripomínajú, že závery o tom, že sporná plocha nie je miestnou cestou, potvrdil aj Okresný úrad Žilina v rozhodnutí č. OU-ZA-OCDPK-2019/038709-006 zo dňa 22.11.2019, keď uviedol, že na to, aby bola cesta považovaná za miestnu komunikáciu, musí existovať rozhodnutie o zaradení do siete miestnych komunikácií a takéto rozhodnutie nemožno nahradiť technickou evidenciou pozemných komunikácií;
- podotýkajú, že ak správny súd nebol oprávnený vyhodnocovať otázku vlastníctva cesty a jej charakteru, tak uvedenú otázku je oprávnený posúdiť okresný úrad. Ten poskytol v danej veci záväzné stanovisko, ktorého závermi mal byť správny súd viazaný. Správny súd však ním formulované závery nerešpektoval a v konaní nesprávne procesne postupoval pri vyhodnocovaní dôkazov predložených účastníkmi konania;

- nesprávny procesný postup správneho súdu je takej intenzity, že sa ním zasiahlo do práva účastníkov na spravodlivý proces, medzi ktoré patrí aj

§ právo na to, aby každé rozhodnutie vychádzalo zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu, pričom rozhodnutie súdu musí vychádzať z vykonaného dokazovania;

§ právo na to, aby žalobcovia mali možnosť preukázať svoje tvrdenia nimi navrhnutými dôkazmi. V tejto súvislosti správne mu súdu vytykajú, že zamietol návrh žalobcov na výsluch svedkov, ktoré mali potenciál preukázať, že žalovaný nie je a ani nikdy nebol vlastníkom plochy na spornom pozemku;

§ právo na to, aby každé rozhodnutie súdu bolo náležite zdôvodnené tak, aby toto odôvodnenie umožňovalo spätnú kontrolu správnosti úvah súdu;

- namietajú, že na jednej strane správny súd uvádza, že o tom, či je plocha na pozemku miestnou cestou, nie je oprávnený rozhodovať, na druhej strane ale prijal jednoznačný záver, že na pozemku sa nachádza „stavba ako miestna komunikácia“. Tento záver považujú za svojvoľný a arbitrárny;

- považujú za neprípustné, aby bolo vlastnícke právo určené tak, že ak určitá plocha spĺňa vlastnosti cesty, o ktorej obec (na území ktorej sa nachádza) tvrdí, že ide o miestnu cestu, tak potom podľa ustanovenia § 3d ods. 3 cestného zákona je vlastníkom tejto plochy táto obec. Takýmto postupom by boli porušené všetky základné zásady právneho štátu, keďže obec by bola schopná nadobudnúť vlastnícke právo k akejkoľvek ploche na svojom území, o ktorej by začala tvrdiť, že ide o miestnu cestu.

B/

21. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačným sťažnostiam uvádza, že rozhodnutie správneho súdu považuje za zákonné a vecne správne. Upozorňuje na skutočnosť, že cestný zákon a ani vyhláška, ktorou sa tento vykonáva, *expressis verbis* neupravujú formu, akou je možné v dnešných podmienkach rozhodovať o zaradení cesty do siete miestnych ciest. Vlastníctvo obce k spornej spevnenej ploche vyplýva zo záznamov zverejnených na portáli informačného systému modelu cestnej siete (IS MCS). V tejto súvislosti pripomína, že spevnená plocha je ako miestna komunikácia využívaná od počiatku jej vybudovania, s jej zriadením súhlasili právni predchodcovia vlastníkov pozemku, na ktorom sa nachádza a v dôsledku uvedeného nikoho nemožno obmedziť v jej užívaní.

22. Má za to, že postupoval v súlade so zákonom v snahe obnoviť premávku na miestnej komunikácii a žiadnym spôsobom tým nezasahoval do práv a právom chránených záujmov žalobcov. Naopak, za nezákonné považuje konanie žalobcov argumentujúc pritom, že nikto nie je oprávnený obmedziť

užívania verejného priestranstva. Ich konaním bol podľa žalovaného súčasne ohrozený aj verejný záujem spoločnosti, a to ohrozením života a zdravia obyvateľov (nielen) mestskej časti Bytčica.

23. Záverom vyjadrenia podotýka, že predmetom rozhodnutí súdov doložených sťažovateľkou 1/ do kasačného konania bolo preskúmanie zákonnosti a zrušenie uznesenia obecného zastupiteľstva, preskúmanie zákonnosti rozhodnutia o vyvlastnení vlastníckeho práva k nehnuteľnosti a určenie, že vecné bremeno nevzniklo. Správny súd však v posudzovanej veci hodnotil zákonnosť a oprávnenosť žalobcami tvrdeného zásahu žalovaného. Preto predložené rozhodnutia vo vzťahu k predmetu tu prejednávanej veci považuje za irelevantné.

C/

24. Ďalší účastníci konania vo vyjadrení ku kasačným sťažnostiam uvádzajú, že sa stotožňujú s obsahom vyjadrenia žalovaného v konaní pred správnym súdom a navrhujú kasačné sťažnosti zamietnuť ako nedôvodné.

III. Právne posúdenie veci kasačným súdom

25. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (ďalej „kasačný súd“ alebo „najvyšší správny súd“) preskúmal napadnuté uznesenie v medziach sťažnostných bodov, ktorými bol viazaný (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c), ods. 2, § 453 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 rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), vo veci v zmysle § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyselne dospel k záveru, že kasačné sťažnosti sú dôvodné, a preto rozhodol spôsobom podľa § 462 ods. 1 SSP.

26. Ťažiskom sťažnostných bodov (v oboch prípadoch) je námietka nevysporiadania sa správneho súdu s charakterom spevnenej plochy pri osvojení si záveru o tom, že táto je miestnou komunikáciou, ako aj prijatie arbitrárných záverov nevyplývajúcich z predložených dôkazných prostriedkov.

27. Kasačný súd vzhľadom na druh podanej žaloby v prvom rade poukazuje na § 3 ods. 1 písm. e) SSP, v zmysle ktorého je účelom konania o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy primárne poskytnutie súdnej ochrany fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím alebo opatrením či nečinnosťou, a tento zásah trvá alebo opakovane hrozí (prípadne jeho následky). Ak bol namietaný zásah už ukončený, môže sa žalobca domáhať určenia jeho nezákonnosti za podmienok stanovených zákonom. Súdne konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy je zárukou, že súd rozhodnutím vo veci vytvorí reálny predpoklad na eliminovanie nezákonného stavu, ktorý vznikol protiprávnym konaním správneho orgánu na ujmu práv a chránených záujmov žalobcu. Na rozdiel od rozhodnutia alebo opatrenia má teda iný zásah orgánu verejnej správy čisto faktickú povahu, čiže neprebíha pri ňom žiadne formalizované administratívne konanie a je výsledkom okamžitého uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy na mieste samom (por. rozhodnutie veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu SR vo veci sp. zn. 19SVs/1/2022 z 29.03.2023, bod 23).

28. V zmysle ustanovenia § 120 SSP písm. b) SSP v konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy správny súd spravidla nemá k dispozícii iné podklady pre skutkové zistenia ako tie, ktoré uvedú a doložia účastníci konania k svojim podaniam. Preto sa v tomto type konania od správneho súdu očakáva, že v prípade potreby sám vykoná dokazovanie pre náležité rozhodnutie o správnej žalobe. Keďže cieľom konania proti inému zásahu je posilnenie ochrany fyzických a právnických osôb pred takými zásahmi do ich právneho postavenia, ktoré nevyplývajú z konkrétnych písomných rozhodnutí alebo opatrení orgánu verejnej správy (vyjadrených slovami alebo znakmi), nejde o typické preskúmovacie konanie, ktoré je charakteristické pre správne súdnictvo. Správny súd sa tu ocitá v postavení nachádzacieho, resp. skutkového súdu (s odkazom na § 135 ods. 2 SSP) a musí reflektovať aj prípadnú zmenu skutkových okolností prejednávanej veci, a to až do momentu meritórneho rozhodnutia. Zákonnosť zásahu však správny súd posudzuje podľa právneho stavu v čase, keď k zásahu došlo, resp. keď zásah trval (rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR, sp. zn. 4Sžk/28/2021 z 14.12.2021).

29. V prejednávanej veci sťažovatelia vnímajú ako faktický zásah do svojich práv v zmysle § 3 ods. 1 písm. e) SSP konanie žalovaného, ktorým zo spornej spevnenej plochy nachádzajúcej sa na pozemku v spoluvlastníctve sťažovateľov odstránil fyzické prekážky, ktoré tam sťažovatelia inštalovali za účelom ochrany ich vlastníckeho práva v podobe znemožnenia prejazdu motorových vozidiel touto plochou. Po preskúmaní podaní účastníkov a pripojených dokladov kasačný súd konštatuje, že závery prijaté

správnym súdom ohľadom právneho statusu spevnenej plochy na pozemku sťažovateľov ako miestnej cesty sú nedostatočne podložené a predčasné.

30. Kasačný súd prisvedčuje námietke sťažovateľov, že z odôvodnenia napadnutého uznesenia nie je zrejmé, na základe akých skutočností okrem tvrdení žalovaného správny súd ustálil, že sporná spevnená plocha je miestnou komunikáciou. Ak pri konštatovaní uvedeného vychádzal len z toho, že dotknutá plocha je počnúc rokom 2018 zapísaná v technickej evidencii pozemných komunikácií, keď bola doplnená do pôvodného pasportu miestnych komunikácií žalovaného, tu je potrebné zdôrazniť, že takto realizované zaradenie nezakladá ceste uvedený právny status a nemôže mať konštitutívny účinok vo vzťahu k povahe plochy (cesty) ani predurčovať vlastníctvo mesta (obce) k nej.

31. Je faktom, že zaradenie plochy do siete miestnych komunikácií nebolo konštatované žiadnym rozhodnutím ani iným individuálnym správnym aktom, tak ako predpokladá § 4b ods. 1 cestného zákona. Rovnako tak status cesty ako miestnej komunikácie na spornom pozemku automaticky nezakladá ani poznámka č. 22 k spôsobu využívania parcely evidovaná v liste vlastníctva, keďže táto poznámka vo všeobecnosti indikuje zastavanú plochu majúcu rôzne podoby (dokonca nielen formu cesty). Kasačný súd zároveň podotýka, že k tomuto zápisu došlo v roku 2018 na základe geometrického plánu predloženého sťažovateľmi, ktorí spevnenú plochu využívali na parkovanie motorových vozidiel.

32. Bez toho, aby správny súd ustálil, aký je charakter sporného pozemku, či je zastavaný alebo nie, a ak áno, aká je faktická povaha stavby na ňom umiestnenej (miestna alebo účelová komunikácia, prípadne iná stavba), teda bez vykonania relevantných dôkazov, ich následného vyhodnotenia a ustálenia, kto danú spevnenú plochu vystaval a za akým účelom, nie je podľa kasačného súdu možné uzavrieť, že táto plocha jej zaradením do miestnej siete komunikácií automaticky patrí žalovanému a ten bol oprávnený realizovať odstránenie prekážok na nej umiestnených. Kasačný súd sa stotožňuje s názorom sťažovateľov 2/, že je neprípustné, aby správny súd odvodil vlastnícke právo žalovaného a teda aj oprávnenosť jeho zásahu ako orgánu verejnej správy len zo skutočnosti, že ak podľa názoru žalovaného táto plocha spĺňa vlastnosti cesty a zároveň žalovaný (na území ktorého sa cesta nachádza) tvrdí, že ide o miestnu cestu, tak potom podľa ustanovenia § 3d ods. 3 cestného zákona je vlastníkom tejto cesty žalovaný. Ak by správny súd dospel v ďalšom konaní k záveru, že dotknutá spevnená plocha je cestou (miestnou alebo účelovou), potom je z hľadiska oprávnenosti konania žalovaného v podobe odstránenia prekážok cestnej premávky z takejto komunikácie opodstatnenou aplikácia ustanovenia § 3 ods. 2 cestného zákona, v zmysle ktorého miestnu štátnu správu vo veciach miestnych a účelových ciest vykonávajú v rámci preneseného výkonu štátnej správy práve obce (v tomto prípade Mesto Žilina).

33. Sťažovatelia v priebehu konania opakovane zdôrazňovali, že sporná spevnená plocha bola vystavaná bývalým družstvom (predchodcom spoločnosti Agrominčol a. s. Rosina) bez územného a stavebného povolenia a jej charakter bol výlučne obslužný, čo má dokladovať skutočnosť, že do roku 2005 vjazdu na túto plochu bránilo zákazové dopravné značenie umiestnené na oboch jej stranách.

34. Za daných skutkových okolností, berúc do úvahy aj postoj žalovaného k otázke povahy a vlastníctva k spornej spevnenej ploche (ceste) z minulosti, bolo povinnosťou správneho súdu vykonať dokazovanie za účelom obstarania pre vec rozhodujúcich skutkových zistení ohľadom charakteru spevnenej plochy (či ide o cestu, kto a za akým účelom ju vystaval, kým a na základe čoho bola užívaná a pod.), jej vlastníctva, a na základe toho ustáliť, či sa môže jednať o miestnu alebo účelovú cestu v zmysle cestného zákona. Len z takýchto predbežných zistení môže rezultovať záver, či sťažovatelia ako spoluvlastníci pozemku boli oprávnení v záujme ochrany svojho vlastníctva vytvoriť prekážky v prejazde po spevnenej ploche nachádzajúcej sa na tomto pozemku, a teda či mohli byť namietaných konaním žalovaného spočívajúcim v odstránení týchto prekážok ukrátení na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.

35. Na podklade vyššie uvedených skutočností dospel kasačný súd k záveru, že kasačné sťažnosti sú dôvodné, pretože procesným postupom správneho súdu došlo k naplneniu sťažnostného dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP (porušenie práva na spravodlivý súdny proces). Kasačný súd preto napadnuté uznesenie správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie podľa § 462 ods. 1 SSP. Ako už kasačný súd naznačil v bodoch 32. a 34. odôvodnenia tohto uznesenia, úlohou správneho súdu v ďalšom konaní bude doplniť dokazovanie na účely ustálenia charakteru spornej spevnenej plochy (prostredníctvom výsluchov v konaní navrhovaných svedkov či realizovaním šetrenia u nástupníckej spoločnosti tvrdeného stavebníka spevnenej plochy - spoločnosti Agrominčol a. s. Rosina) a na základe takto vykonaného dokazovania v zmysle právnych záverov kasačného súdu ustáliť pre vec podstatné skutočnosti a z toho vyvodiť záver, či boli naplnené definičné znaky nezákonného zásahu zo strany žalovaného.

36. Bez toho, aby správny súd ustálil, aký je charakter sporného pozemku, či je zastavaný alebo nie, a ak áno, aká je faktická povaha stavby na ňom umiestnenej (miestna alebo účelová komunikácia prípadne

iná stavba), teda bez navrhovaných vykonania dôkazov, ich následného vyhodnotenia a ustálenia, kto danú spevnenú plochu vystaval a za akým účelom, nie je podľa kasačného súdu možné uzavrieť, že táto plocha jej zaradením do miestnej siete komunikácií automaticky patrí žalovanému a ten bol oprávnený realizovať odstránenie prekážok na nej umiestnených. Kasačný súd sa stotožňuje s názorom sťažovateľov 2/, že je neprípustné, aby správny súd odvodil vlastnícke právo žalovaného a teda aj oprávnenosť jeho zásahu ako orgánu verejnej správy len zo skutočnosti, že ak podľa názoru žalovaného táto plocha spĺňa vlastnosti cesty a zároveň žalovaný (na území ktorého sa cesta nachádza) tvrdí, že ide o miestnu cestu, tak potom podľa ustanovenia § 3d ods. 3 cestného zákona je vlastníkom tejto cesty žalovaný.

37. Sťažovatelia v priebehu konania opakovane zdôrazňovali, že sporná spevnená plocha bola vystavaná bývalým družstvom (predchodcom spoločnosti Agrominčol a. s. Rosina) bez územného a stavebného povolenia a jej charakter bol výlučne obslužný, čo má dokladovať skutočnosť, že do roku 2005 vjazdu na túto plochu bránilo zákazové dopravné značenie umiestnené na oboch jej stranách.

38. Za daných skutkových okolností, berúc do úvahy aj postoj žalovaného k otázke povahy a vlastníctva k spornej spevnenej ploche (ceste) z minulosti, bolo povinnosťou správneho súdu vykonať (aspoň) sťažovateľmi navrhované výsluchy svedkov za účelom obstarania pre vec rozhodujúcich skutkových zistení ohľadom charakteru spevnenej plochy (či ide o cestu, kto a za akým účelom ju vystaval, kým a na základe čoho bola užívaná a pod.), jej vlastníctva, a na základe toho ustáliť, či sa môže jednať o miestnu alebo účelovú cestu v zmysle cestného zákona. Len z takýchto predbežných zistení môže rezultovať záver, či sťažovatelia ako spoluvlastníci pozemku boli oprávnení v záujme ochrany svojho vlastníctva vytvoriť prekážky v prejazde po spevnenej ploche nachádzajúcej sa na tomto pozemku, a teda či mohli byť namietaných konaním žalovaného spočívajúcim v odstránení týchto prekážok ukrátení na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.

39. Na podklade vyššie uvedených skutočností dospel kasačný súd k záveru, že kasačné sťažnosti sú dôvodné, pretože procesným postupom správneho súdu došlo k naplneniu sťažnostného dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP (porušenie práva na spravodlivý súdny proces). Kasačný súd preto napadnuté uznesenie správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie podľa § 462 ods. 1 SSP. Úlohou správneho súdu v ďalšom konaní bude doplniť dokazovanie výsluchom svedkov navrhnutých žalobcami 1/-3/ v konaní pred správnym súdom v replike zo dňa 11.11.2021 a v podaní označenom ako „Zhrnutie skutkového a právneho stavu“ zo dňa 16.06.2022 a na základe takto vykonaného dokazovania v zmysle právnych záverov kasačného súdu ustáliť pre vec podstatné skutočnosti a z toho vyvodiť záver, či boli naplnené definičné znaky nezákonného zásahu zo strany žalovaného.

40. Pokiaľ sťažovateľka 1/ namietala, že správny súd nesprávne vyhodnotil rozšírenie určovacieho petitu ako zmenu žaloby, kasačný súd v prvom rade podotýka, že v konaniach o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy je správny súd viazaný rozsahom aj dôvodmi žaloby. S ohľadom na špecifickosť posudzovaného druhu žaloby, ktorej podaniu nepredchádza formalizované administratívne konanie, možno dospieť k záveru, že za rozsah žaloby je potrebné považovať rozsah, v akom sa tvrdený zásah napáda (t. j. či žalobca požaduje, aby súd určil nezákonnosť zásahu alebo aby uložil pôvodcovi zásahu povinnosť nepokračovať v ňom). Zákonodarca výslovne normatívne upravil viazanosť správneho súdu rozsahom žaloby a žalobnými bodmi, aby nebolo pochyb, že správny súd nemôže za žalobcu určovať rozsah súdneho prieskumu ani vyhľadávať konkrétne dôvody nezákonnosti rozhodnutia či opatrenia orgánu verejnej správy (v tomto prípade zásahu orgánu verejnej správy). Ide o normatívne vyjadrenie zásady iudex ne eat ultra petita partium (sudca nech nejde nad návrhy strán).

41. Podľa § 62 ods. 1 SSP žalobca môže meniť rozsah a dôvody žaloby len do uplynutia lehoty určenej zákonom na podanie žaloby na správny súd, ak tento zákon neustanovuje inak. Preto ak žalobcovia pristúpili k doplneniu určovacieho petitu po lehote na podanie zásahovej žaloby (čo mal kasačný súd z pripojeného súdneho spisu preukázané), správny súd nepochybil v konštatovaní o oneskorenom podaní žaloby v tejto časti.

42. V ďalšom konaní správny súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

43. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3 : 0 (§ 139 ods. 4 prvá veta SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok nie je prípustný.