

Súd: Krajský súd Trenčín  
Spisová značka: 13S/51/2018  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 3018200367  
Dátum vydania rozhodnutia: 23. 10. 2019  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Ing. Miroslav Mandáák  
ECLI: ECLI:SK:KSTN:2019:3018200367.2

## Uznesenie

Krajský súd v Trenčíne v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ing. Miroslava Mandáaka a sudcov JUDr. Evy Vékonyovej a JUDr. Rastislava Dluhoša PhD., v právnej veci žalobcov: 1/ Ing. A. V., bytom D. C., A. Z. XXX/X, 2/ Ing. S. G., bytom D. W., L. Z. XXX/XX, obaja právne zastúpení Advokátskou kanceláriou JUDr. Danica Birošová, s.r.o., so sídlom Trenčín, Piaristická 46/276, IČO: 36 837 857, proti žalovanému: Okresný úrad Trenčín, Pozemkový a lesný odbor, so sídlom Trenčín, Hviezdoslavova 3, o preskúmanie zákonnosti listu žalovaného č. OU-TN-PLO-2018/001016-033 zo dňa 2. novembra 2018, takto

### rozhodol:

Krajský súd žalobu žalobcov 1/ a 2/ o d m i e t a .

Žiaden z účastníkov konania n e m á právo na náhradu trov konania.

### o d ô v o d n e n i e :

1. Predmetom súdneho prieskumu je list č. OU-TN-PLO-2018/001016-033 zo dňa 02.11.2018 nazvaný „Začatie konania o predbežnej otázke a druhé prerušenie konania - odpoveď“. Uvedený list bol vydaný v nadväznosti na podanie žalobcov, ktorým sa domáhali vyriešenia otázky „legitimity“ R. osady U. č. X v k.ú. A. a v poradí druhého prerušenia konania.

2. Žalobcovia 1/ a 2/ v podanej správnej žalobe konštatovali, že napriek tomu, že tento dokument žalovaného nie je vydaný formou rozhodnutia podľa § 46 správneho poriadku je spôsobilou vecou na preskúmanie zákonnosti jeho obsahu cestou Krajského súdu v Trenčíne. V zmysle ustálenej praxe rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR (napríklad nález ÚS SR vo veci I. ÚS 354/08, vo veci sp. zn. 5 Sžp 5/2011) za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa považujú aj listy s charakterom rozhodnutia, vydané príslušným orgánom verejnej správy ako predaplikačné akty správnych orgánov uvedené v § 3 ods. 7 správneho poriadku. Žalobcovia 1/ a 2/ dôvodili, že žalovaný im vydaným napadnutým rozhodnutím odňal možnosť účinne obhajovať základné práva a záujmy a domôcť sa preskúmania aktívnej vecnej legítimácie účastníka správneho konania, ktorý si nárokuje nespochybniteľné vlastnícke právo žalobcov 1/ a 2/ k nehnuteľnosti. Žalovaný neuviedol, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení podkladov a dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniam k podkladom rozhodnutia. Podľa názoru žalobcov 1/ a 2/ o obsahu napadnutého rozhodnutia vôbec nie je informovaný navrhovateľ správneho konania, hoci sa ho predmet konania - vyriešenie jeho aktívnej legítimity účastníka konania výslovne týka. Domnievali sa, že žalovaný sa pri vydaní napadnutého rozhodnutia nedržal zásady svedomitého a zodpovedného prístupu a postupu správneho orgánu v rámci správneho konania. Odstúpenie od požiadavky svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou znamená spochybnenie aj mnohých ďalších zásad správneho konania (zákonnosti, hospodárnosti, účelnosti, rýchlosti, nestrannosti), a tým aj spochybnenie legality samotného prebiehajúceho správneho konania vo veci vysporiadania pozemkov v záhradníckej osade U. X ako celku. V súvislosti s vecnou legítimáciou žalobcov 1/ a 2/ a vhodnosťou použitia správnej

žaloby podľa § 177 ods. 1 Správneho súdneho poriadku poukázali na analogickú situáciu judikovanú ÚS SR, sp. zn. I. ÚS 721/2016-39, Krajským súdom v Banskej Bystrici, sp. zn. 23S/164/2015. Aktívna legitímácia žalobcov na podanie žaloby podľa § 177 ods. 1 SSP je daná ich právnym statusom vlastníka nehnuteľností o ktorú sa jedná pri vyporiadaní pozemkov v záhradkárskej osade U. X, o ktorej tvrdia, že nie je legálne zriadená. V prípade, ak by žalovaný nepristúpil na riešenie predbežnej otázky v správnom konaní o vyriešenie legality navrhovateľa správneho konania, žalobcovia 1/ a 2/ by stratili jedinou možnosť domáhať sa vyriešenia legality navrhovateľa správneho konania cestou správneho orgánu, nakoľko súd ich odkázal na riešenie tejto otázky cestou správneho orgánu, ktorý koná v správnom konaní. Žalobcovia 1/ a 2/ navrhli súdu, aby zrušil rozhodnutie žalovaného nazvaného ako „odpoveď na začatie konania o predbežnej otázke a na druhé prerušenie konania“ zo dňa 02.11.2018 a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Zároveň požadovali priznať trovy konania vo výške 100 %, a to titulom trov právneho zastúpenia vo výške 390,50 eur, ktoré súd zaviazal žalovaného uhradiť na účet právneho zástupcu žalobcov 1/ a 2/, do 3 dní od právoplatnosti rozsudku.

3. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe uviedol, že dokument zo dňa 02.11.2018 č. OU-TN-PLO-2018/001016-033, ktorým správny orgán odpovedal na návrh žalobcov pokladá iba za odpoveď na daný návrh a nie za rozhodnutie. Tvrdil, že nie je viazaný návrhom žalobcov, to znamená, že nemusí prerušovať konanie a vydávať rozhodnutie o predbežnej otázke, ak to nie je nutné. V tomto prípade si úsudok o platnosti zmluvy a vyriešení legitimity navrhovateľa spravil právny predchodca žalovaného už na začiatku správneho konania vo veci vyporiadania ZO U. č. X. Bez tohto posúdenia by konanie ani začať nemohlo. Vyriešenie legitimity navrhovateľa žalovaný nepovažuje v súčasnosti za predbežnú otázku v zmysle § 40 správneho poriadku, ale je podmienkou na začatie konania a dodržiavanie zákonného postupu pri vyporiadaní ZO U. č. X. Žalovaný považoval celú žalobu za neodôvodnenú, vec legitimity navrhovateľa a platnosť zmluvy za vyriešenú už na začiatku konania, a preto navrhol žalobu zamietnuť v celom rozsahu.

4. Žalobcovia 1/ a 2/ v následnom písomnom vyjadrení (vyjadrení k vyjadreniu žalovaného) poukázali na to, že žalovaný celkom dobre nepochopil prečo sa domáhajú súdneho preskúmania zákonnosti odpovede č. OU-TN-PLO-2018/001016-033 zo dňa 02.11.2018. Poznamenali, že žalovaný si pravdepodobne neprečítal tú časť správnej žaloby, v ktorej poukázali na § 3 ods. 7 správneho poriadku. Žalobcovia 1/ a 2/ uviedli, že tvrdenie žalovaného, že v tomto prípade si úsudok o platnosti zmluvy a vyriešení legitimity navrhovateľa spravil právny predchodca žalovaného už na začiatku správneho konania vo veci vyporiadania ZO U. X nemôžu potvrdiť, nakoľko tento úsudok sa nenachádza v spise vedenom žalovaným, ani nikdy túto vec žalovaný ani jeho právny predchodca neriešil. Pri úkone nazerania do spisu dňa 17.09.2015 zo strany právneho zástupcu žalobcov sa v spise nenachádzal žiadny úsudok žalovaného ani nič, čo by sa na úsudok o platnosti zmluvy a vyriešenie legitimity navrhovateľa podobalo. Žalovaný sa vo svojom vyjadrení nevyjadril, prečo vo vydanom napadnutom rozhodnutí absentuje akékoľvek zdôvodnenie, prečo nevyhovel návrhu žalobcov, chýba tam celá časť zákonného obsahu rozhodnutia vydaného správnym orgánom v zmysle § 47 ods. 3 SP, nakoľko žalovaný neuviedol, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení podkladov a dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia. Taktiež vo svojom vyjadrení žalovaný neuviedol, prečo nie je informovaný navrhovateľ správneho konania, hoci sa ho predmet konania - vyriešenie jeho aktívnej legitimity účastníka správneho konania výslovne týka, a teda prečo nie je navrhovateľ správneho konania ani adresátom napadnutého rozhodnutia. Žalobcovia 1/ a 2/ považovali svoju žalobu za dôvodnú a vyjadrili presvedčenie, že súd preskúma zákonnosť napadnutého rozhodnutia a rozhodne v zmysle navrhnutého petitu.

5. Žalovaný v písomnom podaní zo dňa 30.01.2019 konštatoval, že trvá na svojom stanovisku a zdôvodnení (uvedenom vo vyjadrení k žalobe) s tým, že vo vyjadrení žalobcov 1/ a 2/ zo dňa 14.01.2019 sú uvádzané a zopakované iba tie tvrdenia, ktoré boli predmetom návrhu žaloby. Žalovaný celú žalobu považoval za neodôvodnenú, vec legitimity navrhovateľa a platnosť zmluvy za vyriešenú už na začiatku konania, a preto navrhol žalobu zamietnuť v celom rozsahu.

6. Z administratívneho spisu bolo zistené, že na základe návrhu užívateľov pozemkov v záhradkovej osade č. X U., W. nad S. zo dňa 18.10.2007, prebieha konanie vo veci vysporiadania pozemkov v tejto záhradkovej osade, ktorá je zriadená na pozemku v podielovom spoluvlastníctve žalobcov v 1. a 2. a to

konkrétne na pozemku parc.č. XXX/X v k.ú. A.. Tento pozemok má celkovú výmeru 19.134 m<sup>2</sup>, pričom výmera tej časti, ktorú užívajú užívatelia pozemkov je 15.899 m<sup>2</sup>. Táto časť pozemku sa má podľa návrhu vyporiadať podľa zákona č. 64/1997 Z.z. a je graficky znázornená v Geometrickom pláne zo dňa 06.12.2007 vyhotovenom Bc. O. O.. Zriadenie záhradkovej osady odvodzujú jej užívatelia zo zmluvy o dočasnom užívaní pozemkov zo dňa 01.02.1983. Administratívne konanie nebolo doposiaľ skončené.

7. Toto konanie bolo dňa 28.9.2010 prerušené podľa § 29 ods.1 správneho poriadku na dobu nevyhnutne potrebnú na implementáciu práva EÚ do vnútroštátneho právneho poriadku. Dňa 26.5.2011 vyzval Obvodný pozemkový úrad Považská Bystrica Slovenský pozemkový fond na zabezpečenie znaleckého posudku pre potreby určenia výšky náhrady za pozemky. Dňa 22.6.2011 bolo konanie prerušené do doručenia znaleckého posudku a dňa 9.7.2015 bol ustanovený znalec.

8. Následne žalobcovia ako účastníci vyššie uvedeného administratívneho konania žiadali konanie prerušiť, nakoľko podali na súd žalobu o určenie neplatnosti zmluvy o dočasnom užívaní pozemkov zo dňa 01.02.1983. V nadväznosti na uvedené žalovaný konanie prerušil podľa § 29 ods. 1 správneho poriadku, a to do právoplatného rozhodnutia súdu. Okresný súd Trenčín rozsudkom sp. zn. 17C/26/2016 zo dňa 23.03.2017 žalobu zamietol z dôvodu neexistencie naliehavého právneho záujmu na takomto určení. Okresný súd pritom dôvodil, že zo správneho poriadku vyplýva, že si správny orgán o namietanej právnej skutočnosti môže a aj má urobiť úsudok v rámci posudzovania predbežnej otázky. Výslovne uviedol, že táto právna skutočnosť (ktorá bola predmetom sporu) nie je z predbežných otázok vylúčená. Takouto výnimkou sú otázky vo veciach osobného stavu, o tom kto spáchal trestný čin, priestupok alebo iný správny delikt alebo o existencii právnickej osoby. Uzavrel, že de facto sa žalobcovia bránia podanou žalobou voči nesprávnemu postupu správneho orgánu v správnom konaní, čo však nie je prípustné. Rozsudok Okresného súdu Trenčín bol na základe odvolania žalobcov potvrdený odvolacím súdom.

9. Podľa § 7 písm. e) SSP, 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.

10. Podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP, správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná.

11. Rozsah preskúmajacej činnosti súdov je daný tzv. generálnou klauzulou, v zmysle ktorej preskúmaniu súdom v správnom súdnictve podliehajú v zásade všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov štátnej správy, ktorými sa rozhodlo o právach či povinnostiach fyzických alebo právnických osôb. S princípom uvedenej generálnej klauzuly sa spája aj tzv. negatívna enumerácia, v zmysle ktorej musí byť vylúčené správneho aktu zo súdneho prieskumu výslovne a môže k nemu dôjsť len osobitným zákonom.

12. V ust. § 3 SSP sú vymedzené legálne definície základných pojmov používaných týmto procesným predpisom. Pri definovaní pojmu opatrenie je podstatné, že má ísť o výsledok administratívneho konania a z hľadiska formy ide individuálny správny akt, ktorý nie je rozhodnutím. Právne účinky opatrení sa pritom podobajú právnym účinkom rozhodnutí, keď majú za následok vznik určitého právneho stavu alebo jeho deklaráciu. V tomto ohľade správny súd poukazuje na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL.ÚS 21/08, z ktorého vyplýva, že nie je podstatné ako je príslušný individuálny správny akt formálne označený, ale to, či svojimi účinkami smeruje ku konkrétnym adresátom práva a zakladá im priamo alebo sprostredkované práva alebo povinnosti.

13. Správny súd ďalej vo všeobecnosti konštatuje, že správny poriadok používa, ale nedefinuje pojem predbežná otázka. Podľa názoru právnej teórie predbežnou (tzv. prejudiciálnou) otázkou treba rozumieť takú otázku, zodpovedanie ktorej podmieňuje rozhodnutie vo veci, ktorá je predmetom správneho konania. Súčasne je to taká otázka, ktorej rozhodnutie nepatrí do kompetencie správneho orgánu, ktorý vo veci rozhoduje. (správneho i súdneho). V správnom konaní platí zásada, že správny orgán, ktorý vydáva rozhodnutie vo veci, je oprávnený pre svoju potrebu riešiť i otázky, ktoré patria do pôsobnosti iných orgánov (t.j. iného správneho orgánu alebo súdu), ak to zákon nezakazuje - vyžaduje si to totiž požiadavka pružnosti správneho konania. Podľa súdnej judikatúry platí zásada, že správny orgán, ktorý koná vo veci, je nielen oprávnený, ale i povinný sa zaoberať predbežnými otázkami, ak sa v konaní vyskytnú. S poukazom na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu (Boh. A 3270/24) nesmie správny orgán napríklad odmietnuť rozhodnúť vo veci samej z dôvodu, že predbežná otázka nebola doposiaľ

rozhodnutá príslušným orgánom. Buď si odpovie na túto otázku sám (urobí sa aj úsudok) alebo dá príslušnému orgánu podnet na začatie konania a vyčká s vlastným rozhodnutím, dokiaľ sa o predbežnej otázke nerozhodne.

14. V predmetnej právnej veci bolo konanie pred žalovaným pôvodne prerušené z dôvodu, že žalobcovia podali na Okresný súd Trenčín žalobu o určenie neplatnosti zmluvy, z ktorej sa v administratívnom konaní dovodzuje právo. Konajúci okresný súd ako aj krajský súd v odvolacom konaní dospeli zhodne k názoru, že žalobcovia nemajú naliehavý právny záujem na takomto určení, nakoľko uvedená otázka má byť (a de facto aj bola) vyriešená ako predbežná otázka samotným správny orgánom. Následne správny orgán v konaní pokračoval, pričom na list žalobcov, ktorým sa domáhajú opätovného prerušenia konania a odkázania na civilné konanie reagoval listom zo dňa 02.11.2018, ktorý má byť predmetom súdneho prieskumu.

15. Správny súd v prvom rade zdôrazňuje, že nie každý list orgánu verejnej správy, ktorý súvisí s výkonom jeho právomocí, je opatrením orgánu verejnej správy, t.j. spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva. Ako bolo uvedené v odstavci 12 tohto rozhodnutia, musí ísť individuálny správny akt, ktorý vyvoláva určité právne účinky voči adresátovi práva. Sporný list žalovaného zo dňa 02.11.2018 však tieto atribúty nespĺňa.

16. Je zrejmé, že žalobcovia spochybňujú platnosť zmluvy o dočasnom užívaní pozemkov, z ktorej odvodzujú v administratívnom konaní svoje právo jednotliví užívatelia pozemku. Napriek tomu, že sa žalobcovia už raz neúspešne domáhali rozhodnutia o tejto veci civilným súdom, vyvíjajú snahu, aby sa táto otázka opätovne riešila mimo administratívneho konania. Správny súd v tejto súvislosti poukazuje na to, žalovaný si túto otázku v zásade už vyriešil a to na začiatku konania, keď v konaní po predložení zmluvy pokračoval. Vzhľadom na prebiehajúce konanie pred civilným súdom dokonca administratívne konanie prerušil. Keď však civilné súdy právoplatne rozhodli, že otázka posúdenia platnosti zmluvy o dočasnom užívaní, sa má vyriešiť ako predbežná otázka v rámci prebiehajúceho administratívneho konania, v súlade s takto vysloveným názorom vo veci ďalej konal a takémuto postupu nie je čo vytknúť. Je pritom zrejmé, že bude povinnosťou žalovaného riadne a zrozumiteľne zdôvodniť vyriešenie tejto predbežnej otázky v konečnom rozhodnutí, ktoré bude podliehať súdnemu prieskumu. Bude jeho povinnosťou reagovať aj na argumentáciu žalobcov a zodpovedať na to, prečo ju považoval za nesprávnu, resp. mylnú. Z tohto pohľadu teda nejde o stav denegatio iustitiae. Úvaha správneho orgánu ohľadne vyriešenia otázky platnosti zmluvy môže byť na základe riadne a včas podanej správnej žaloby predmetom súdneho prieskumu v rámci kontroly konečného rozhodnutia vo veci. Mimo tohto rámca je však súdny prieskum vyriešenia predbežnej otázky neprípustný. Rovnako nie je prípustné, aby správny súd zasahoval do neskončeného administratívneho konania a inštruoval správny orgán ako má v neskončenom konaní postupovať.

17. V tomto kontexte je sporný list len určitým poskytnutím informácie účastníkovi administratívneho konania o ďalšom procesnom postupe správneho orgánu. Žalobcovia nemajú právny nárok na prerušenie konania a súčasne vyriešenie predbežnej otázky bude odôvodnené (s možnosťou súdneho prieskumu) vo formalizovanom rozhodnutí žalovaného. Správny súd súčasne poukazuje na to, že podstata správneho súdnictva, je v zásade postavená na autonómii konania orgánov verejnej moci, pričom ingerencia správnych súdov je v zásade prípustná až po právoplatnom skončení administratívneho konania. Výnimky z tejto zásady, ako je napríklad žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy, sú potom založené na tom, že v doposiaľ neskončenom administratívnom konaní správny súd môže uložiť orgánu verejnej moci povinnosť konať, avšak bez toho, že by vyslovil svoj právny názor na to, akým spôsobom (s akým výsledkom) má byť o veci rozhodnuté. V prejednávanej veci by však súdnym prieskumom listu žalovaného v konečnom dôsledku bez pochybností dochádzalo k inštruovaniu prvostupňového správneho orgánu v prebiehajúcom administratívnom konaní, čo je podľa názoru správneho súdu neprípustné.

18. S poukazom na všetky vyššie uvedené skutočnosti správny súd správnu žalobu žalobcov odmietol ako neprípustnú.

19. O náhrade trov konania rozhodol súd podľa § 170 písm. a) SSP, podľa ktorého žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, ak žaloba bola odmietnutá.

20. Toto rozhodnutie prijal senát Krajského súdu v Trenčíne pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP, § 3 ods. 9 veta posledná zákona č. 757/2004 Z.z.).

**Poučenie:**

Proti tomuto rozhodnutiu je možné podať kasačnú sťažnosť v lehote jedného mesiaca odo dňa jeho doručenia prostredníctvom Krajského súdu v Trenčíne na Najvyšší súd Slovenskej republiky v Bratislave, písomne v dvoch vyhotoveniach. Zmeškanie tejto lehoty nie je možné odpustiť.

Sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. To neplatí, ak a) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa, b) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d) alebo je žalovaným Centrum právnej pomoci.

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach podľa § 57 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. (z podania musí byť zjavné ktorému správne mu súdu je určené, kto ho robí, ktorej veci sa týka, čo sa ním sleduje a musí byť podpísané) uviesť, proti ktorému rozhodnutiu smeruje, údaj, kedy bolo sťažovateľovi napadnuté rozhodnutie doručené, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 sa podáva a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh).