

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 1Svk/2/2021
Identifikačné číslo spisu: 7018200340
Dátum vydania rozhodnutia: 15. februára 2023
Meno a priezvisko: JUDr.,PhD.,LL.M Jana Hatalová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:7018200340.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, ako kasačný súd, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. (sudca spravodajca) a členov senátu JUDr. Mariána Fečíka a JUDr. Pavla Naďa v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): W.. V. M., nar. XX.XX.XXXX, bytom L. XX, XXX XX Z. - B., proti žalovanému: Okresný úrad Košice, odbor opravných prostriedkov, so sídlom Komenského 52, 041 26 Košice, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Košiciach č.k. 6S/28/2018-38 z 18. februára 2021 o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.: OÚ-KE-OOP4-2018/005523/Nan zo dňa 08.01.2018, takto

r o z h o d o l :

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky m e n í rozsudok Krajského súdu v Košiciach č.k. 6S/28/2018-38 z 18. februára 2021 tak, že rozhodnutie žalovaného č.: OÚ-KE-OOP4-2018/005523/Nan zo dňa 08.01.2018 z r u š u j e a vec mu v r a c i a na ďalšie konanie.

II. Sťažovateľovi priznáva právo na náhradu trov kasačného konania a trov konania na krajskom súde.

O d ô v o d n e n i e

I.
Pribeh a výsledky administratívneho konania

1. Dňa 02.03.2005 bol na Obvodný pozemkový úrad Košice doručený návrh užívateľov pozemkov v záhradkárskej osade Košice - Kamenný potok III podľa § 7 zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim (ďalej aj „zákon č. 64/1997 Z. z.“) na vysporiadanie pozemkov v tejto záhradkárskej osade.

2. Rozhodnutím Okresného úradu Košice, pozemkový a lesný odbor (ďalej aj „prvostupňový správny orgán“) zo dňa 06.05.2015 pod sp. zn.: OU-KE-PLO-2015/003876-11, ktoré nadobudlo právoplatnosť

dňa 10. júla 2017, bol v konaní podľa § 36 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) ustanovený znalec Ing. Karol Jančok, v odbore stavebníctvo, odvetvie Odhad hodnoty nehnuteľností, zapísaný v zozname znalcov, tlmočníkov a prekladateľov vedenom Ministerstvom spravodlivosti SR pod evidenčným číslom 914664, a bola mu uložená povinnosť vyhotoviť znalecký posudok podľa vyhlášky MS SR č. 492/2004 Z. z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku a určiť v ňom všeobecnú hodnotu pozemkov v zriadenej záhradkovej osade 32-62 Kamenný potok III. v k. ú. W. na všetky pôvodné parcely podľa geometrického plánu č. 218/2014 vyhotoveného dňa 19.09.2014.

3. Dňa 21.09.2015 bol vypracovaný znalecký posudok č. 79/2015, v ktorom bola stanovená všeobecná hodnota pozemkov metódou polohovej diferenciácie, ktorá zohľadňuje podľa znalca špecifická hodnotených pozemkov, ich polohu v rámci katastrálneho územia a v rámci regiónu, možnosť využitia pozemkov, súlad s územným plánom obce, ich napojenie na dopravnú a technickú infraštruktúru a možnosť zohľadniť rôzne pozitívne alebo negatívne vplyvy majúce vplyv na hodnotu pozemkov.

4. Verejnou vyhláškou zo dňa 03.11.2016 prvostupňový správny orgán pod sp. zn.: OU-KE-PLO-2016/001293-50-Mer oznámil začatie konania vo veci vyporiadania vlastníctva k pozemkom v záhradkovej osade ZO SZZ 32-62 Kamenný potok III. v k. ú. W. podľa § 7 zákona č. 64/1997 Z. z. Zároveň zverejnil úvodné podklady, a to: register pôvodného stavu, geometrický plán a znalecký posudok, ktoré boli k nahliadnutiu na správnom orgáne a Miestnom úrade mestskej časti Košice - Myslava v termíne od 14. novembra 2016 do 28. novembra 2016.

5. Dňa 3.1.2017 bola prvostupňovému správne mu orgánu doručená písomná námietka žalobcu proti výpisu z úvodných podkladov, v ktorej nesúhlasil s určenou výškou náhrady za pozemky v záhradkovej osade ZO SZZ 32-62 Kamenný potok III. v k.ú. W. určenej znaleckým posudkom č. 79/2015 zo dňa 13.08.2015 vypracovaného znalcom Ing. Karolom Jančokom vo výške 9,94 eur/m² .

6. Dňa 23.01.2017 sa uskutočnilo prejednanie námietok so žalobcom na prvostupňovom správnom orgáne a bol v zmysle zákona poučený a oboznámený s postupom konania v rámci vyporiadania pozemkov v obvode záhradkovej osady ZO SZZ 32-62 Kamenný potok III. v k.ú. W., vzhľadom na to, že žalobca nebol prizvaný na terénnu ohliadku nedopatrením správneho orgánu. Priebeh prejednávania námietok je zaznamenaný v Zápisnici z prerokovania námietky proti výpisu z úvodných podkladov záhradkovej osady ZO SZZ 32-62 Kamenný potok III., k. ú. W. č. OU-KE-PLO-2017/001059-129-Mer zo dňa 23. júna 2017.

7. Prvostupňový správny orgán vydal dňa 12.09.2017 rozhodnutie pod číslom OU-KE-PLO-2017/001059-138-Mer, ktorým námietkam žalobcu proti úvodným podkladom v zmysle § 9 ods.1 zákona č. 64/1997 Z. z. nevyhovel. Rozhodnutie bolo žalobcovi doručené dňa 10.10.2017.

8. Žalobca proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu podal v zákonom stanovenej lehote odvolanie, v ktorom namietal, že mu nebolo doručené rozhodnutie OÚ Košice, PLO o ustanovení znalca č. OU-KE-PLO-2015/003876-11-Mer zo dňa 06.05.2015, pozvánka na terénnu ohliadku č. OU-KE-PLO-2015/003876-14-Mer zo dňa 30.07.2015, zápisnica z terénnej ohliadky č. OU-KE-PLO-2015/003876-19-Mer zo dňa 08.09.2015, čím došlo k obmedzeniu jeho procesných práv v konaní oproti iným účastníkom konania a ako účastníkovi konania mu bola odňatá možnosť namietat osobu znalca. V ďalšom bode odvolania nesúhlasil s cenou určenou znalcom v znaleckom posudku (ďalej len „ZP“) a namietal, že znalec uvádza dôvody a skutočnosti, ktoré podľa jeho názoru odporujú zásadám logiky a vzbudzujú pochybnosti, s ktorými sa prvostupňový správny orgán mal v rámci svojej voľnej úvahy hodnotenie dôkazov a pri odôvodnení svojho rozhodnutia v námietkovom konaní zaoberať, znalec uplatnil redukujúci faktor - 8. svahovitosť terénu, hladina podzemnej vody vo výške 0,6 m bez akéhokoľvek odôvodnenia jeho záverov a úvah, na základe ktorých došiel k uplatnenej výške koeficientu, nevysvetlil prečo vo vypracovanom ZP použil len tie koeficienty, ktoré umožňujú znižovať hodnotu zo základnej vyhláškovej ceny 26,56 eur a prečo nepoužil aj koeficienty, ktoré umožňujú zvyšovať hodnotu pozemkov.

9. O podanom odvolaní rozhodol žalovaný rozhodnutím č. OÚ-KE-OOP4-2018/005523/Nan zo dňa 08.01.2018 (ďalej aj „preskúmané rozhodnutie“), ktorým zrušil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu z 12.09.2017 č. OU-KE-PLO-2017/001059-138-Mer z dôvodu, že nekonal v súlade s § 8 ods.3 zákona č. 64/1997 Z. z.

10. V napadnutom rozhodnutí žalovaný uviedol:

- námietky žalobcu k úvodným podkladom zo dňa 29.12.2016 boli podľa prezenčnej pečiatky doručené prvostupňovému správneému orgánu dňa 03.01.2017. V spisovom materiáli sa nachádza doručka adresovaná žalobcovi, na ktorej je uvedené, že opakované doručenie bolo vykonané dňa 16.11.2016 a deň uloženia zásielky dňa 16.11.2016. Potvrdenie príjmu písomnosti je zo dňa 30.11.2016. V zmysle zákona o správnom konaní, ak si adresát nevyzdvihne písomnosť do troch dní od uloženia, posledný deň tejto lehoty sa považuje za deň doručenia, teda v danom prípade sa považuje za deň doručenia deň 21.11.2016.

- v zmysle § 8 ods.3 zákona č. 64/1997 Z. z. bolo námietky potrebné podať v lehote 30 dní odo dňa doručenia, t.j. do 21.12.2016. Poukázal na to, že ide o tzv. hmotno-právnu lehotu na uplatnenie práva na podanie námietok voči úvodným podkladom a keďže podanie námietok voči úvodným podkladom je hmotnoprávnym úkonom a bolo vecou žalobcu aby preukázal, že jeho podanie bolo doručené na správny orgán v prekluzívnej lehote do 30 dní od ich doručenia, márnym uplynutím lehoty dochádza k preklúzii a správny orgán nemôže zmeškanie lehoty odpustiť. Na základe toho skonštatoval, že prvostupňový správny orgán nemal vo veci konať a rozhodnúť, nakoľko námietka bola podaná po lehote a podľa zákona č. 64/1997 Z. z. sa na ňu neprihliada,

- k námietke žalobcu o nedoručení rozhodnutia o ustanovení znalca poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžr/24/2014 zo dňa 28. októbra 2015, podľa ktorého zákon č. 64/1997 Z. z. stanovil postup, na základe ktorého správny orgán určí výšku náhrady pozemkov v záhradkovej osade odlišne od znenia § 36 zákona č.71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Pre účely konania o usporiadanie vlastníckych vzťahov k pozemkom v záhradkovej osade podľa § 18 zákona sú úradné podklady správneému orgánu povinné predložiť dotknuté orgány štátnej správy a správny orgán prostredníctvom týchto dotknutých orgánov tieto podklady len zabezpečuje. V tomto prípade išlo o Slovenský pozemkový fond, prostredníctvom ktorého správny orgán prvotne zabezpečuje znalecký posudok za účelom určenia výšky náhrady pozemkov v registri pôvodného stavu, čo vyplýva z § 18 ods.6 zákona č. 64/1997 Z.z.

- žalobca sa zúčastnil osobne na prerokovaní námietok voči výpisu z úvodných podkladov dňa 23.06.2017, z ktorého je spísaná zápisnica, z obsahu ktorej je zrejmé, že na prerokovanie námietok sa dostavil aj znalec Ing. Karol Jančok. V zápisnici je uvedené stanovisko k jednotlivým podaným námietkam, ktoré smerovali k výške stanovenej všeobecnej hodnoty pozemkov zo dňa 18.04.2017, ako aj ku konkrétnym otázkam žalobcu, ako je zdôvodnenie svahovitosti zvyšujúcich faktorov a na základe čoho použil znalec konkrétne redukujúce faktory ako aj zdôvodnenie použitia polohovej diferenciácie a metód na určenie ceny. Znalec na záver uviedol, že podľa jeho názoru bol znalecký posudok č. 79/2016 dokončený a tento nedoplní.

- skutočnosti týkajúce sa nesúhlasu s vypracovaným znaleckým posudkom, ktoré žalobca namietal v odvolaní, boli dňa 23.06.2017 prerokované, k jeho námietkam zaujal stanovisko znalec a nie je v kompetencii správneho orgánu spochybňovať vypracovanie znaleckého posudku ako aj metódu akú znalec zvolí pri výpočte všeobecnej hodnoty pozemku.

II.

Konanie na krajskom súde

11. Včas podanou žalobou na Krajský súd v Košiciach (ďalej aj „krajský súd“) sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti preskúmaného rozhodnutia žalovaného, ako aj rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu a vrátenia veci na ďalšie konanie a rozhodnutie. Zároveň žiadal priznať úplnú náhradu trov konania.

12. Krajský súd napadnutým rozsudkom č.k. 6S/28/2018-38 zo dňa 18.02.2021 podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj „S.s.p.“) žalobu ako nedôvodnú zamietol.

13. Krajský súd v napadnutom rozsudku uviedol, že preskúmané rozhodnutie žalovaného netrpí vadou nepreskúmateľnosti pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov, ani nie je arbitrárne. Rozhodnutie má všetky náležitosti, ktoré vyžaduje ustanovenie § 47 ods.3 správneho poriadku, v odôvodnení rozhodnutia žalovaný správny orgán uviedol, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení 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.

14. K 30-dňovej lehote na podanie námietok podľa § 8 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z. od doručenia úvodných podkladov, krajský súd uviedol, že ide o prekluzívnu lehotu (hmotno-právnu), pričom uvedená lehota nebola zo strany žalobcu dodržaná. Z obsahu administratívneho spisu vyplýva, že opakované doručenie žalobcovi bolo vykonané dňa 16.11.2016, t.z. deň uloženia zásielky bol 16.11.2016. Zásielku si žalobca reálne prevzal dňa 30.11.2016, čo vyplýva z doručienky. V zmysle § 24 ods.2 správneho poriadku, správny orgán považoval za deň doručenia posledný deň tejto 3-dňovej lehoty (od 16.11.2016), t.j. 21.11.2016 (20.11.2016 bola nedeľa). V danom prípade lehota začala plynúť 21.11.2016 a posledným dňom lehoty na podanie námietok bol deň 21.12.2016. Aj v prípade keď by správny orgán považoval za dátum doručenia zásielky deň 30.11.2016, kedy žalobca reálne zásielku prevzal, došlo by k uplynutiu 30-dňovej lehoty na podanie námietok dňa 30.12.2016, pričom námietky boli doručené správny orgán dňa 03.01.2017.

15. Krajský súd sa pri opätovnom preskúmaní stotožnil s právnym názorom žalovaného, že v danom prípade ničím nebolo relevantne preukázané zo strany žalobcu vylúčenie/nemožnosť uplatnenia fikcie doručenia podľa § 24 ods.2 správneho poriadku, preto bolo potrebné považovať toto prvostupňové rozhodnutie žalobcovi dňa 21.11.2016 fikciou doručenia podľa § 24 ods.2 správneho poriadku za doručené.

16. Krajský súd vo vzťahu k aplikácii fikcie doručenia v prípade neskoršieho reálneho prevzatia zásielky poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4SŽ/35/02 z 27.08.2002 a uznesenie NS SR sp. zn. 4SŽo/14/2015 z 25.04.2012. Krajský súd mal s poukazom na obsah spisu za to, že žalobca nepredložil žiadne dôkazy preukazujúce nezdržiavanie sa v mieste bydliska v čase doručovania alebo iné skutočnosti vylučujúce aplikáciu inštitútu fikcie doručenia v zmysle § 24 ods.2 správneho poriadku. Vzhľadom na uvedené súd v konaní, ani v rozhodnutí žalovaného nezistil porušenie žiadneho z ustanovení správneho poriadku ani iného právneho predpisu. Žalobca nevyvrátil žiadnym hodnoverným spôsobom skutočnosti, ktoré boli zistené žalovaným, a preto za takýchto skutkových okolností napadnuté rozhodnutie žalovaného je podľa názoru súdu vydané na základe riadne a dostatočne zisteného skutkového stavu veci. Dospel k záveru, že žalovaný vydaním preskúmaného rozhodnutia postupoval v súlade so zákonom, bolo potrebné žalobu zamietnuť.

17. Nedôvodnú vyhodnotil krajský súd aj námietku žalobcu o nedostatočnom zistení skutkového stavu z dôvodu nesprávneho stanovenia ceny nehnuteľnosti. Cena stanovená znaleckým posudkom znalca, ustanoveného v súlade s § 18c zákona č. 64/1997 Z. z., korešponduje so znením rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Trenčianske Biskupice proti Slovenská republika zo dňa 02.11.2007, na ktorý poukazuje žalobca vo svojich žalobných námietkach. Krajský súd sa stotožnil s právnym názorom žalovaného, že nie je v kompetencii správneho orgánu spochybňovať vypracovanie znaleckého posudku, ako aj to akú metódu znalec zvolí pri výpočte všeobecnej hodnoty pozemku a poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6SŽo/150/2009. Stotožnil sa tiež so záverom prvostupňového správneho orgánu, že správny orgán nevedie konanie pre bežnú kúpu, či predaj pozemku, cena pozemkov v obvode záhradkovej osady má byť primeraná trhovej cene, kde treba rozlišovať cenu pozemku a pridanú hodnotu, pričom pridaná hodnota nie je predmetom ohodnotenia pozemkov. Všeobecná hodnota je výsledná objektivizovaná hodnota nehnuteľností a stavieb, ktorá je znaleckým odhadom ich najpravdepodobnejšej ceny ku dňu ohodnotenia, ktorú by mala dosiahnuť na trhu v podmienkach voľnej súťaže, pri poctivom predaji, keď kupujúci aj predávajúci budú konať s patričnou informovanosťou a opatrnosťou a s predpokladom, že cena nie je ovplyvnená neprímeranou pohnútkou.

III.

Konanie na kasačnom súde

18. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca (sťažovateľ) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) a h) S.s.p., t.j. že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu.

19. Sťažovateľ namietal záver krajského súdu podľa ktorého zo strany žalobcu nebola preukázaná nemožnosť uplatnenia fikcie doručenia podľa § 24 správneho poriadku. Poukázal na skutočnosť, že v mieste bydliska sa z dôvodu výkonu svojho zamestnania v Bratislave nenachádzal, čo krajskému súdu preukázal čestným vyhlásením O. F., ktoré mal krajský súd k dispozícii, čím vyvrátil záver krajského súdu v bodoch 62 a 63 napadnutého rozsudku a poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžo/101/2015, podľa ktorého aplikácia fikcie doručenia nie je možná, ak si adresát zásielku v priebehu odbernej lehoty reálne prevezme. Podľa sťažovateľa k uplatneniu fikcie doručenia nemohlo dôjsť z dôvodu, že sa ako adresát písomnosti určenej do vlastných rúk v čase doručenia v mieste doručovania nenachádzal, čo bolo podľa sťažovateľa preukázané čestným vyhlásením O. F.. K doručeniu zásielky tak mohlo dôjsť až jej reálnym prevzatím, t.j. dňa 30.11.2016.

20. Sťažovateľ ďalej namietal nesprávne právne posúdenie lehoty podľa § 8 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z. na podanie námietok voči úvodným podkladom ako hmotnoprávnej lehoty. Sťažovateľ má za to, že lehota na podanie námietok voči úvodným podkladom podľa § 8 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z. má procesnoprávny charakter. Svoj záver odvodzuje nielen od toho, že uvedená lehota je upravená v tretej časti zákona č. 64/1997 Z. z. s názvom „Konanie“, ale aj z dôvodu, že lehota je určená na urobenie procesného úkonu účastníkom konania, pričom jej uplynutím nedochádza k zániku, resp. premlčaniu hmotnoprávneho práva, ktorým je vlastnícke právo k pozemkom v záhradkovej osade ako predmet konania o vyporiadaní pozemkov v záhradkovej osade pred správnym orgánom. Má za to, že z napadnutého rozsudku krajského súdu nie je zrejmé, ako dospel k záveru o hmotnoprávnej lehote. Krajský súd sa tiež nezaoberal tým, kedy boli jeho námietky odovzdané na poštovú prepravu. Tie podal dňa 29.12.2016 (preukázané podacím lístkom), teda v zákonom stanovenej 30-dňovej lehote odo dňa doručenia (t.j.30.11.2016), čím napadnutý rozsudok krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia.

21. S poukazom na uvedené kasačnému súdu navrhol, aby napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Zároveň žiadal o priznanie práva na náhradu trov konania a trov kasačného konania.

22. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že krajský súd vec správne právne posúdil, rozsudok náležite odôvodnil, vyjadril sa ku všetkým podstatným námietkam a skutočnostiam a neodklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu. Podľa žalovaného je lehota na podanie námietok voči úvodným podkladom podľa zákona č. 64/1997 Z. z. nesporne hmotnoprávnou lehotou pretože je upravená hmotnoprávnym predpisom, čo vylučuje jej procesný charakter. Na podporu svojho tvrdenia poukázal žalovaný na právnu úpravu lehoty na uplatnenia si reštitučného nároku na vydanie nehnuteľnosti podľa zákona č. 229/1991 Zb., stanovená do 31.12.1992, ktorá je hmotnoprávnou lehotou, a teda uplatnenie si reštitučného nároku muselo byť do 31.12.1992 už na príslušnom správnom orgáne, v opačnom prípade došlo k preklúzii a nárok zanikol. Na základe uvedeného kasačného súdu navrhol, aby kasačnú sťažnosť zamietol a sťažovateľovi nepriznal právo na náhradu trov konania.

IV.

Právny názor Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

23. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1 S.s.p., § 443 ods. 1 S.s.p.) a že ide o

rozsudok, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 S.s.p.), jednomyseľne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

24. Rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke najvyššieho správneho súdu. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 15. februára 2023 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

25. Úlohou kasačného súdu bolo v predmetnom prípade posúdiť, či krajský súd vec nesprávne právne posúdil a tým sa odklonil od rozhodovacej praxe kasačného súdu, keď dospel k záveru o uplatnení fikcie doručenia v prípade, keď si sťažovateľ ako adresát písomnosti určenej do vlastných rúk tú prevzal v odbernej lehote a o hmotnoprávnom charaktere lehoty na podanie námietok voči úvodným podkladom podľa § 8 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z.

V.

Aplikovaná právna úprava

26. Podľa § 1 ods. 1 písm. a) a b) zákona č. 64/1997 Z. z. tento zákon upravuje užívanie pozemkov v zriadených záhradkových osadách na základe nájomného vzťahu zriadeného týmto zákonom, postup obvodných pozemkových úradov, vlastníkov pozemkov v zriadených záhradkových osadách, nájomcov a užívateľov pozemkov v zriadených záhradkových osadách a Slovenského pozemkového fondu v konaní o pozemkových úpravách podľa osobitného predpisu¹) (ďalej len „konanie“) na účely vyporiadania vlastníctva k pozemkom v zriadených záhradkových osadách.

27. Podľa § 7 ods.1 zákona č. 64/1997 Z. z. konanie sa začína na návrh nadpolovičnej väčšiny užívateľov, ktorí užívajú nadpolovičnú výmeru plochy a prislúchajúci podiel z výmery spoločných pozemkov a ktorí preukázali, že vlastníci odmietli k týmto pozemkom uzavrieť kúpnu zmluvu s návrhom ceny najmenej vo výške uvedenej v § 11 alebo že vlastníci sa k návrhu kúpnej zmluvy nevyjadrili v lehote podľa ods.2.

28. Podľa § 7 ods.4 cit. zákona, začatie konania oznámi obvodný pozemkový úrad verejnou vyhláškou. Súčasťou oznámenia sú úvodné podklady (§ 8 ods.2), proti ktorým možno podať námietky do 30 dní od vyvesenia verejnej vyhlášky.

29. Podľa § 8 ods.1 cit. zákona, k návrhu na začatie konania navrhovateľa priložia geometrický plán zriadenej záhradkovej osady (§ 2).

30. Podľa § 8 ods.3 cit. zákona, vlastníkovi, ktorého miesto trvalého pobytu je známe, doručí okresný úrad do vlastných rúk výpis z úvodných podkladov s uvedením pozemkov, ktoré sú v jeho vlastníctve, spolu s poučením o možnosti podať námietky v lehote 30 dní do dňa doručenia. Ak ide o pozemky, s ktorými nakladá Slovenský pozemkový fond podľa osobitného predpisu, výpis doručí Slovenskému pozemkovému fondu.

31. Podľa § 9 ods.1 cit. zákona, námietky podané podľa § 7 ods.4 a § 8 ods.3 prerokuje okresný úrad s tým kto ich podal, a rozhodne o nich. Na námietky podané po určenej lehote a na námietky, ktoré neobsahujú odôvodnenie, sa neprihliada.

32. Podľa § 18 ods. 2 zákona č. 64/1997 Z. z. sa na konanie podľa tohto zákona vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak nie je v tomto zákone ustanovené inak alebo ak konanie neupravujú osobitné predpisy.

33. Podľa § 24 ods. 1 správneho poriadku dôležité písomnosti, najmä rozhodnutia, výzvy a predvolania, sa doručujú do vlastných rúk adresátovi alebo osobe, ktorá sa preukáže jeho splnomocnením na preberanie zásielok.

34. Podľa § 24 ods. 2 správneho poriadku (v znení účinnom do 1.7.2017) ak nebol adresát písomnosti, ktorá sa má doručiť do vlastných rúk, zastihnutý, hoci sa v mieste doručenia zdržiava, doručovateľ ho vhodným spôsobom upovedomí, že písomnosť príde znovu doručiť v určený deň a hodinu. Ak nový pokus o doručenie zostane bezvýsledný, doručovateľ uloží písomnosť na pošte a adresáta o tom vhodným spôsobom upovedomí. Ak si adresát nevyzdvihne písomnosť do troch dní od uloženia, posledný deň tejto lehoty sa považuje za deň doručenia, aj keď sa adresát o uložení nedozvedel.

35. Podľa § 27 ods. 3 správneho poriadku je lehota zachovaná, ak sa posledný deň lehoty podanie podá na správnom orgáne uvedenom v § 19 ods. 4 alebo ak sa podanie odovzdá na poštovú prepravu.

VI.

Právne posúdenie veci kasačným súdom

36. V predmetnom prípade bolo potrebné posúdiť, či v prípade sťažovateľa mohla nastať fikcia doručenia, alebo či sa písomnosť považuje za doručeníu jej reálnym prevzatím dňa 30.11.2016, či námietky sťažovateľa voči úvodným podkladom boli podané včas, ak boli podané na poštovú prepravu dňa 29.12.2016 a prvostupňovému správne mu orgánu doručené dňa 03.01.2017.

37. Z administratívneho spisu mal kasačný súd za preukázané, že listina - Oznámenie o začatí konania, doručenie výpisu z úvodných podkladov (OU-KE-PLo/2016-001293-52-Mer z 3.11.2016) bola sťažovateľovi doručovaná do vlastných rúk. Prvý pokus o doručenie s výzvou o opakované doručenie sa uskutočnil dňa 15.11.2016. Druhý neúspešný pokus o doručenie bol vykonaný dňa 16.11.2016, preto doručovateľ uložil písomnosť na pošte dňa 16.11.2016. Žalovaný postupoval podľa § 24 ods. 2 správneho poriadku a keďže žalobca si do troch dní od uloženia písomnosť neprevzal, správny orgán prvého stupňa považoval za deň doručenia posledný deň trojdňovej lehoty, ktorý podľa systému rátania lehôt pripadol na 21.11.2016. Žalobca si prostredníctvom splnomocnenej osoby zásielku fakticky prevzal dňa 30.11.2016 o čom svedčí podpis na doručení. Správne mu orgánu sa teda zásielka s písomnosťou určenou do vlastných rúk nikdy nevrátila ako nedoručená.

38. Zásadnou právnou otázkou v konaní je vzájomný vzťah ustanovenia o doručovaní písomnosti do vlastných rúk (reálne prevzatie zásielky adresátom) podľa § 24 ods. 1 správneho poriadku k ustanoveniu o náhradnom doručení zásielky (fikcia doručenia) § 24 ods. 2 správneho poriadku. Žalovaný aplikáciou fikcie doručenia považoval zásielku za doručeníu dňa 21.11.2016, na základe čoho mal za to, že sťažovateľ podal svoje námietky voči úvodným podkladom oneskorene.

39. K aplikácii ustanovení náhradného doručenia môže dôjsť iba v prípade, že nedošlo k reálnemu doručeníu. Doručenie je skutkovou otázkou. V danom prípade doručenie, a to náhradné doručenie a aj reálne doručenie preukazuje jedna a tá istá doručeníka. Z doručeníky je zrejmé, že došlo ku konkurencii spôsobov doručovania zásielky tým, že v priebehu odbernej lehoty si adresát zásielku reálne prevzal. Pokiaľ doručeníka, z ktorej správny orgán vychádza preukazuje súčasne reálne doručenie, správny orgán už skutočnosti týkajúce sa náhradného doručenia neskúma. Náhradné doručenie je iba subsidiárnym prostriedkom doručovania písomností, jeho okolnosti musia byť vždy riadne preukázané, spravidla vyžaduje ďalšie dokazovanie. Uprednostnenie náhradného doručenia na základe toho istého dôkazného prostriedku nemožno považovať za ústavne konformné podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy v spojení s čl. 46 ods. 2 Ústavy SR (nález II. ÚS 65/2010-49).

40. Doručeníka v tomto prípade preukazuje, že došlo k faktickému prevzatiu zásielky žalobcom. Uplatnenie inštitútu fikcie doručenia by vyžadovalo ďalšie dokazovanie, napr. či došlo k oznámeniu o ďalšom osobnom doručení, či sa adresát v mieste doručovania zdržiaval a pod. V prípade, že adresát zásielky, v tomto prípade žalobca, si zásielku osobne prevezme na pošte, je vylúčené aplikovať inštitút náhradného doručenia. Takýto postup by bol v rozpore s účelom a zmyslom ustanovenia upravujúceho inštitút náhradného doručenia, ako aj v rozpore s princípom právnej istoty.

41. Najvyšší správny súd uznáva, že judikatúra kasačného súdu nebola vo veci uplatnenia fikcie doručenia v zmysle § 24 ods. 2 správneho poriadku jednotná. Napríklad ešte v rozhodnutí sp. zn.

10Sžd/20/2011 zo dňa 25.04.2012 senát najvyššieho súdu uviedol, že ak sú splnené všetky zákonom stanovené podmienky, považuje sa posledný deň trojdňovej lehoty uloženia zásielky za deň jej doručenia a to aj v prípade, že sa adresát o uložení zásielky nedozvedel, príp. sa o uložení dozvedel, ale si ju vyzdvihol až po uplynutí tejto trojdňovej lehoty.

42. Z neskorších rozhodnutí najvyššieho súdu napr. sp. zn. 3Sžp/6/2013 zo dňa 17.09.2013, 4Sžo/67/2014 zo dňa 06.10.2015, 4Sžo/85/2015 zo dňa 01.03.2016, 3Sžo/101/2015 zo dňa 30.03.2016 je možné konštatovať určitý názorový posun, keďže i uvedené rozhodnutia odôvodňujú prednosť faktického doručenia zásielky pred fiktívnym v zmysle § 24 ods. 2 správneho poriadku s akcentom na princíp právnej istoty.

43. Takýto záver je v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou kasačného súdu, ktorý v rozsudku sp. zn. 2Sžrk/14/2018 z 24.3.2021 uviedol „Najvyšší súd preskúmal tieto veci z hľadiska čl. 152 ods. 4 Ústavy SR a dospel k záveru, že ak tá istá doručenka obsahovala údaje pre fikciu doručenia a súčasne obsahovala podpis adresáta s dátumom o reálnom doručení, tak reálne doručenie má v zmysle ústavne konformného výkladu prednosť, pretože chráni právnu istotu adresáta“.

44. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v tejto súvislosti poukazuje aj na legislatívnu zmenu ustanovenia § 24 ods. 2 správneho poriadku, účinnú od 01.07.2017, ktorou fikcia doručenia nastávajúca tretím dňom uloženia zásielky na pošte bola nahradená úpravou, podľa ktorej sa písomnosť považuje za doručенú až dňom vrátenia nedoručenej zásielky správne mu orgánu (ak si adresát nevyzdvihne písomnosť počas jej uloženia na pošte). Nová právna úprava teda zohľadňuje skutočný deň prevzatia písomnosti v priebehu celej úložnej lehoty. Podľa dôvodovej správy bola predchádzajúca právna úprava fikcie doručenia voči občanom Slovenskej republiky ako adresátom písomností správnych orgánov nespravodlivá.

45. V súvislosti s poukazom na novšie ustálený právny názor kasačného súdu, podľa ktorého k aplikácii ustanovení náhradného doručenia môže dôjsť iba v prípade, že nedošlo k reálnemu doručeniu, považuje najvyšší správny súd právny názor vyslovený krajským súdom v napadnutom rozsudku za ústavne nekonformný. Sťažovateľov uplatnený dôvod kasačnej sťažnosti ohľadom nesprávneho právneho posúdenia a odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe v súvislosti so záverom krajského súdu o aplikácii inštitútu fikcie doručenia považuje za dôvodný.

46. Vzhľadom na to, že sťažovateľ zásielku reálne prevzal, čo je pri posúdení doručenia skutočnosť majúca prednosť pred uplatnením inštitútu náhradného doručenia, najvyšší správny súd konštatuje, že v prejednávanej veci už nebol dôvod skúmať splnenie podmienok pre náhradné doručenie, a teda dodržanie zákonného postupu pri doručovaní písomnosti, či skutočnosť, či sa sťažovateľ nachádzal v mieste bydliska.

47. V súvislosti s druhým sťažnostným bodom bolo úlohou kasačného súdu posúdiť, či lehota na podanie námietok voči úvodným podkladom podľa § 8 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z. je lehotou hmotnoprávnou alebo procesnoprávnou, teda či sťažovateľ podal svoje námietky včas, ak ich dňa 29.12.2016 podal na poštovú prepravu, pričom tie boli prvostupňovému správne mu orgánu doručené dňa 03.01.2017. Krajský súd jednovetne konštatoval, že podľa jeho názoru ide o prekluzívnu lehotu (hmotnoprávnu). Posúdenie charakteru predmetnej lehoty je však zásadné pre posúdenie zákonnosti preskúmaného rozhodnutia žalovaného, pretože ten zrušil rozhodnutie prvostupňového správne ho orgánu z dôvodu, že námietkou sťažovateľa sa nemal zaoberať, pretože tá nebola správne mu orgánu doručená v zákonom stanovenej lehote.

48. Krajský súd v napadnutom rozsudku síce uviedol, že aj keby za dátum doručenia písomnosti považoval 30.11.2016, teda deň reálneho prevzatia písomnosti, k uplynutiu lehoty na podanie námietok došlo dňa 30.12.2016, pričom námietky boli správne mu orgánu doručené dňa 03.01.2017.

49. Najzásadnejším rozdielom, v záujme ktorého teória i prax pristúpila k rozlišovaniu lehôt na lehoty hmotnoprávne a procesnoprávne, je posúdenie otázky zachovania lehoty. Pre procesné lehoty je

charakteristické predovšetkým to, že ostanú zachované aj v prípadoch, kedy sa právne jednanie v rámci lehoty nedostane do dispozičnej sféry adresáta. V takomto prípade postačí, že k právnomu jednaniu dôjde v posledný deň lehoty a to buď na príslušnom orgáne alebo u orgánu, ktorý má povinnosť predmetné podanie doručiť. V prípade hmotnoprávnej lehoty platí, že skôr než uplynie, musí byť právo u kompetentného subjektu vykonané alebo uplatnené. Je teda potrebné, aby právny úkon v písomnej forme „došiel“ jeho adresátovi, resp. sa dostal do sféry jeho dispozície. Nepostačuje, ak je takýto úkon urobený v posledný deň stanovenej lehoty, ako je tomu v prípade procesných lehôt.

50. Pre prvotné posúdenie charakteru lehoty je potrebné zaoberať sa tým, či je obsahom predpisu práva hmotného alebo procesného, resp. časti predpisu upravujúcej hmotnoprávne vzťahy alebo procesné. Takýto systematický výklad sám o sebe však nie je definitívnym, slúži ako prvotné priblíženie sa k poznaniu obsahu normy spolu s jej jazykovým výkladom. Do úvahy je potrebné tiež vziať povahu daného ustanovenia a jeho účel.

51. Zákon č. 64/1997 Z. z. upravuje užívanie pozemkov v zriadených záhradkových osadách na základe nájomného vzťahu zriadeného týmto zákonom a postup obvodných pozemkových úradov, vlastníkov pozemkov v zriadených záhradkových osadách, nájomcov a užívateľov pozemkov v zriadených záhradkových osadách a Slovenského pozemkového fondu v konaní o pozemkových úpravách podľa osobitného predpisu na účely vyporiadania vlastníctva k pozemkom v zriadených záhradkových osadách. Lehota na podanie námietok voči úvodným podkladom je upravená v tretej časti predmetného zákona s názvom „Konanie“.

52. Podľa § 9 ods. 1 druhá veta predmetného zákona sa na námietky podané po určenej lehote a na námietky, ktoré neobsahujú odôvodnenie, neprihliada. Kasačný súd túto právnu úpravu porovnal s právnou úpravou zákona č. 26/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý v § 138 ods. 5 upravoval podávanie námietok „námietky sa podávajú v listinnej podobe a musia byť doručené úradu a kontrolovanému najneskôr do desiatich dní odo dňa [...]“. Slovnou formuláciou námietky sa podávajú a musia byť doručené, bol potvrdený hmotnoprávny charakter na podanie námietok, čo vo viacerých rozsudkoch konštatoval aj Najvyšší súd SR (8Sžfk/9/2016, 6Sžo/13/2014). Lehota na podanie námietok je síce procesnou lehotou, avšak vzhľadom na formuláciu ust. § 138 ods. 5 písm. d/ zákona o verejnom obstarávaní, je to lehota hmotnoprávneho charakteru, tzn., že námietky sa musia v 10-dňovej lehote adresátovi doručiť v zákonom predpísanej forme, tieto nepostačuje odovzdať na prepravu (a contrario k ust. § 27 ods. 3 správneho poriadku).

53. Z jazykového výkladu § 9 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. „námietky podané“ má kasačný súd za to, že ide o procesnú lehotu, a teda v lehote 30 dní od doručenia výpisu z úvodných podkladov je potrebné námietky podať, avšak tie nemusia byť správnomu orgánu doručené v stanovenej lehote, ale iba odovzdané orgánu, ktorý zabezpečuje doručovanie.

54. Navyše, zákon č. 64/1997 Z. z. neobsahuje osobitnú právnu úpravu počítania lehôt a v zmysle § 18 ods. 2 sa na konanie podľa tohto zákona vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak nie je v tomto zákone ustanovené inak alebo ak konanie neupravujú osobitné predpisy. Prerokovanie námietok upravuje samotný predpis zákon č. 64/1997 Z. z., pričom kasačný súd má za to, že na konanie sa subsidiárne vzťahuje správny poriadok vrátane svojej právnej úpravy § 27 ods. 3, podľa ktorého je lehota zachovaná, ak sa posledný deň lehoty podanie podá na správnom orgáne uvedenom v § 19 ods. 4 alebo ak sa podanie odovzdá na poštovú prepravu.

55. Záver o procesnom charaktere lehoty na podanie námietok podľa § 8 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z. kasačný súd opiera o systematické zaradenie predmetného ustanovenia v zákone - v časti Konanie, účel daného ustanovenia ktorým je, aby účastníci konania v stanovenej lehote uskutočnili svoje procesné práva účastníka konania - podali námietky, jazykový výklad predmetného ustanovenia „námietky podané“ a skutočnosť, že sa subsidiárne vzťahujú ustanovenia správneho poriadku.

56. Len samotná skutočnosť, že na námietky podané po lehote sa neprehliada, neodôvodňuje záver o hmotnoprávnej povahe lehoty, ako uzavrel krajský súd, ktorý navyše svoj záver nijako neodôvodnil. Rovnako nie je možné sa stotožniť s vyjadrením žalovaného, ktorý analogicky poukázal na právnu úpravu lehoty na uplatnenia si reštitučného nároku na vydanie nehnuteľnosti podľa zákona č. 229/1991 Zb. V prípade uplatnenia si reštitučného nároku - práva na vydanie nehnuteľnosti, čo je jednoznačne hmotnoprávny nárok, muselo byť právo uplatnené do 31.12.1992, inak zaniklo. Táto právna úprava je však rozdielna od lehoty na podanie námietok v konaní podľa § 8 ods. 3 zákona č. 64/1997 Z. z.

57. Kasačný súd na základe vyššie uvedených úvah konštatuje, že krajský súd dospel k nesprávnemu záveru, keď žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného považoval za súladné so zákonom a správnu žalobu zamietol. Nakoľko samotné preskúmané rozhodnutie žalovaného trpí vadami, ktoré ho činia nezákonným, kasačný súd nezrušil napadnutý rozsudok, ale považoval za potrebné rozhodnúť v zmysle § 462 ods. 2 v spojení s § 457 ods. 1 S.s.p. tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozsudku.

58. Úlohou žalovaného tak bude po vrátení veci na ďalšie konanie meritorne rozhodnúť o odvolaní žalobcu voči rozhodnutiu prvostupňovému správneho orgánu, ktorým nevyhoviel jeho námietkam.

59. O nároku na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 2 v spojení s § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 S.s.p. tak, že sťažovateľovi, ako úspešnému účastníkovi konania o kasačnej sťažnosti, priznal právo na náhradu trov konania na krajskom súde a kasačnom súde. V zmysle § 175 ods. 2 S.s.p. v spojení s dôvodovou správou k § 467 S.s.p. (teleologický výklad) o výške náhrady trov konania bude rozhodnuté samostatným uznesením krajského súdu.

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

P o u č e n i e :

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok n i e j e prípustný.