

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 2Svk/19/2021
Identifikačné číslo spisu: 2018200074
Dátum vydania rozhodnutia: 31. júla 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan
Funkcia: predseda senátu, sudca spravodajca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:2018200074.2

ROZSUDOK

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/ R. T., nar. XX.XX.XXXX, bytom F. XX, XXX XX W., 2/ J. Y., nar. XX.XX.XXXX., bytom Y. XX, XXX XX W., 3/ J. F., nar. XX.XX.XXXX, bytom D. U. X, XXX XX W., 4/ Z.. D. Y., nar. XX.XX.XXXX., bytom H. X, XXX XX W., 5/ N.. G. Y., O., nar. XX.XX.XXXX, bytom E.. D. XX, XXX XX W., 6/ Z.. H. A., nar. XX.XX.XXXX, bytom X.. G. XX, XXX XX . U., 7/ H. X., nar. XX.XX.XXXX, bytom T. XX/XX, XXX XX W., 8/ J. S., nar. XX.XX.XXXX, bytom T. XXX/XX, XXX XX O.. 9/ T. S., nar. XX.XX.XXXX.. bytom T. XXX/XX, XXX XX O., 10/ Q. P., nar. XX.XX.XXXX, bytom A. X, XXX XX. W., 11/ Y. J., nar. XX.XX.XXXX, bytom W.. W. X, XXX XX W., 12/ H. J., nar. XX.XX.XXXX, bytom Y. X, XXX XX W., 13/ P. F., nar. XX.XX.XXXX, U.. R. XX, XXX XX. W., 14/ H. U., nar. XX.XX.XXXX, bytom M. XXX, XXX XX X . W., 15/ N. J., nar. XX.XX.XXXX, bytom J. XX, XXX XX . W.. 16/ Z.. R. Y., nar. XX.XX.XXXX, bytom G.. F. XX, XXX XX W., 17/ J.. G. T., nar. XX.XX.XXXX, bytom F. XX, XXX XX W., 18/ Y. J., nar. XX.XX.XXXX, bytom X. X, XXX XX W., 19/ D. O., nar. XX.XX.XXXX, bytom U. XX, XXX XX W., 20/ J.. J. A., nar. XX.XX.XXXX, bytom A. XX, XXX XX. W., 21/ G. K., nar. XX.XX.XXXX., bytom K. X, XXX XX W., 22/ D. R., nar. XX.XX.XXXX., bytom Y. XX, XXX XX W., 23/ M. W., nar. XX.XX.XXXX, bytom A. XX, XXX XX W., 24/ H. S., nar. XX.XX.XXXX., bytom Q. F. XX, XXX XX . W., 25/ J. H., nar. XX.XX.XXXX, bytom J. X, XXX XX W., 26/ J.. R. J., nar. XX.XX.XXXX, bytom D. U. X, XXX XX . W., 27/ A. T., nar., bytom E.. D. X, XXX XX . W., 28/ H. T., nar. XX.XX.XXXX, bytom Y. XX, XXX XX U. X., 29/ P. M., nar. XX.XX.XXXX, bytom J. XX, XXX XX Q., 30/ H. A., nar. XX.XX.XXXX, bytom J. XX, XXX XX . W., 31/ J. R., nar. XX.XX.XXXX, bytom F. XX, XXX XX W., 32/ Z.. W. X., nar. XX.XX.XXXX, bytom Q. F. XX, XXX XX W., 33/ Z. A., nar. XX.XX.XXXX, bytom R. XX, XXX XX. W., 34/ J.. G. A., nar. XX.XX.XXXX, bytom U. XX, XXX XX W., 35/ R. X., nar. XX.XX.XXXX, bytom A. XX, XXX XX W., 36/ Z. T., nar. XX.XX.XXXX, bytom W. XX, XXX XX W., 37/ R. I., nar. XX.XX.XXXX, bytom D. XXX, XXX XX W.. 38/ R. J., nar. XX.XX.XXXX, bytom T. X, XXX XX T., 39/ P. S., nar. XX.XX.XXXX, bytom K. XX, XXX XX W., 40/ Z.. G. F., nar. XX.XX.XXXX, bytom W. X, XXX XX W., 41/ H. R., nar. XX.XX.XXXX, . bytom U. XX, XXX XX . W., 42/ G. X., nar. XX.XX.XXXX, bytom A. XX, XXX XX W., 43/ D. X., nar. XX.XX.XXXX, bytom A. XX, XXX XX W., 44/ H. U., nar. XX.XX.XXXX, bytom U. XX, XXX XX W., 45/ H. U., nar. XX.XX.XXXX, . bytom M. XX, XXX XX W., 46/ R. E., nar. XX.XX.XXXX, bytom T.. O. XX, XXX XX W., 47/ J. R., nar. XX.XX.XXXX, bytom T.. O. XX,XXX XX W., 48/ P. X., nar. XX.XX.XXXX, bytom U. X, XXX XX W., 49/ N.. X. A., O.. nar. XX.XX.XXXX. bytom F. XXXX/XX, XXX XX . W., 50/ J. X., nar. XX.XX.XXXX, bytom K. X, XXX XX U., 51/ Slovenský zväz záhradkárov, Základná organizácia 16 - 122 Trnava - Modranka, so sídlom Okružná 11, 917 01 Trnava, žalobcovia v 1 / až 51 / rade právne zastúpení: Advokátska kancelária JUDr. Vladimír Zajac, s.r.o., so sídlom P. Mudroňa 39, 036 01 Martin, IČO: 46 255 281, proti žalovanému: Okresný úrad Trnava, odbor opravných prostriedkov so sídlom Vajanského 2, 917 02 Trnava, za účasti: 1/ G. Z., E..

D. XXXX/XX, XXX XX W., 2/ Audit-Consult s.r.o., Podjavorinskej 37/1, 917 01 Trnava 3/ U. G., D. XX, XXX XX . J., 4/ U. R., W. G.. F. XX, XXX XX Q., 5/ Z.. U. T., H. Y. č.XXXX/XX, XXX XX W., 6/ U. H., XXX XX M. XX, 7/ U. J., D. XXXX/XX, XXX XX J., 8/ U. H., D. XXXX/XX, XXX XX J., 9/ U. W., XXX XX M. XXX, 10/ U. G., T. Q.. XX, XXX XX J., zomrela (právny nástupca: N. U., T. Q.. XXX XX/XX, XXX XX J.), 11/ U. F., U.. T. XX,XXX XX K. - U. S., A., 12/ U. N., Y. XXX,XXX XX J., 13/ O. J., H. XXXX/XXG., XXX XX J., 14/ A. P., H. XXXX/XX, XXX XX Y., právny nástupca: Z. H. D., Y. XXXX/XXX, W. - J., 15/ A. H., Z., X. XXXX/XX,XXX XX Y., 16/ A. H., W. XXXX/XX,XXX XX J., 17/ D. T., U. XXX/X,XXX XX . M., 18/ D. G... R. XXXX/X, XXX XX W., 19/ D. T., M. X, XXX XX F., 20/ D. G., D. XXXX/XX,XXXXX J. - zomrela (právny nástupca: D. T., M. X, XXX XX F.), 21/ D. J., D. XXXX/XX, XXX XX J., 22/ D. S., Y.. J. XXX,XXX XX T., A., 23/ D. M., G. X, XXX XX . R. X, A., 24/ D. D., T. O. XX, XXX XX W., 25/ D. E., Z., Q. F. XXXX/XX, XXX XX W., 26/ D. H., Z., Y. XXXX/XXX, XXX XX . J., 27/ D. H., H. XXXX/XX, XXX XX J., 28/ D. H., T.. O. XXXX/XX, XXX XX W., 29/ D. A., XXX XX . T. XXX, 30/ D. J., XXX XX K. XXX, zomrel (právny nástupca: J. D., T. O. XXXX/X, XXX XX W.), 31/ D. H., S. XXXX/X, XXX XX . W., 32/ J. H., I. R. XXX/XX, XXX XX M., 33/ A. D., Y. XXXX/XXX, XXX XX . J., právne zastúpenej: Advokátska kancelária HARŠÁNY advokáti, s.r.o. so sídlom Hlavná 31/15, 917 01 Trnava, IČO: 50 481 355, 34/ A. H., D. XXXX/XX, XXX XX J., 35/ Farma Majcichov a.s., 919 22 Majcichov 52, 36/ A. G., Z., T. XXXX/XX, XXX XX U., 37/ E. G., XXX XX T. XXX, 38/ E. E., R. X, XXX XX W., 39/ E. J., P. XXXX/XX, XXX XX U., 40/ F. G., W. XXXX/XX, XXX XX J., 41/ F. M., N. XXX/X, XXX XX U., 42/ F. R., Z., Y. X, XXX XX J., 43/ F. D., Y. XXX, XXX XX J., 44/ F. U., Y. XX, XXX XX W., 45/ F. P., Z., T. XXXX/X, XXX XX U. - T., 46/ F. W., A.. W. XXX, XXX XX U., 47/ F. J., Y. XX,XXX XX . W., 48/ F. R., F. XX/XX, XXX XX E., 49/ F. N., S. XXXX/X, XXX XX W., 50/ H. G., Y. XXXX/XXX, XXX XX J., 51/ X. H., G. Y. X XXX/XX, XXX XX D. X., 52/ X. S., Z., Y. XX, XXX XX U., 53/ X. N., Z.. Y. XX, XXX XX. U., 54/ X. Z., W. XX, XXX XX S., 55/ X. G., J.. H. XXXX/X, XXX XX J., 56/ X. T., J., H.. Q. XXX, XXX XX K., A., 57/ X. H., R., F. XXXX/XX, XXX XX W., 58/ X. X., XXX XX J. XXX, 59/ X. E., E.. D. XX, XXX XX W., 60/ X. G., Y. XXXX/X, XXX XX J., 61/ X. F., F. XXX/XX, XXX XX T., 62/ X. P., H. XXXX/XX, XXX XX. J., 63/ X. P., Y. XXXX/XX, XXX XX Y., 64/ X. P., XXX XX K. XX, 65/ X. D., M. XXXX/XX, XXX XX J., 66/ X. J., N. XX, XXX XX Q. - D. X., 67/ X. J., J. XXX/XX, XXX XX U. N., 68/ X. R., G.. Y. XXXX/X, XXX XX T. - X. Y., 69/ X. R., F. XXXX/XX, XXX XX. Q., 70/ X. G., N. XX, XXX XX . Q. - D. X., 71/ X. G., N. XX, XXX XX Q. - D. X., 72/ X. E., F. XXXX/XX, XXX XX W., 73/ S. J., D. XXXX/XX, XXX XX. J., 74/ S. A., D. XXXX/XX, XXX XX W., 75/ S. G., G. XXX/X, XXX XX . M., 76/ S. N., G.. X. XXXX/XX, XXX XX W., 77/ S. G., Y. XXXX/X, XXX XX W., 78/ S. G., T. XXXX/X, XXX XX J., doručiť na: S. G. XX, XXX XX J., 79/ S. O., A. XXXX/X, XXX XX U., 80/ S. H., Z., N. XX, XXX XX J., 81/ S. W., Z., F. XX, XXX XX . W. - J. C. W., 82/ J. W., T. M., R. XX/XX, XXX XX. Q. - D., zomrela (právny nástupca: J.. X. J., Y. XXX, XXX XX Y., zast. matkou: G. J., 83/ J. J., Y. XXX, XXX XX J., 84/ Mesto Trnava, Hlavná 1, 917 01 Trnava, 85/ J. U., Z., Y. X, XXX XX U., 86/ J. H., G. X. XXXX/XX, XXX XX W., 87/ J. G., Y. XX, XXX XX W., 88/ J. P., T.. O. XX, XXX XX W., 89/ J. J., XXX XX. J. XXX, 90/ J. Y., D. F. XXXX/X, XXX XX D. X., 91/ J. T., Y. XXXX/XX, XXX XX D. X., 92/ Q. H., H.. E.. W. XX, XXX XX W., 93/ Q. J., XXX XX G. XXX, 94/ Q. H., XXX XX J. XX, 95/ K. P., X. X, XXX XX W., doručiť Y. Y.. X, XXX XX R., Q., 96/ K. J., Y. XXXX/XX., XXX XX J., 97/ K. P., U. XX, XXX XX. M., zomrela (právny nástupca: M. X., I. T. O. XXXX/XX, XXX XX W.), 98/ K. T., XXX XX T. XX, 99/ R. R., XXX XX X. XX, 100/ R. H., O. XX, XXX XX W., 101/ R. X., M. R. T. XX, XXX XX S., 102/ R. Z., Z. XXXX/X, XXX XX U. - R., 103/ R. J., X. XX, XXX XX. W. - J., 104/ N. S., XXX XX K. XXX, 105/ N. F., XXX XX K. XX, 106/ N. A., XXX XX T., XXX, 107/ N. Y., D. XXXX/XX, XXX XX J., 108/ Y. J., D. XX, XXX XX J., 109/ Y. T., Y. O. XXX, XXX XX J., 110/ Y. J., H. XXXX/X, XXX XX . W., 111/ T. Y., X. XX, XXX XX T. X., zomrel (právny nástupca: J. T., H. T.. XX, XXX XX H. T.), 112/ T. J., Z., F. J. XXXX/XX, XXX XX U., 113/ T. A., Y. XXXX/XXX, XXX XX J., 114/ T. J., U. X, XXX XX J., zomrela (právni nástup.: A. N., XXX XX. T. XXX, S. X., Q. XXXX/X, XXX XX U.-D., J. E., Y. XXXX/XX, XXX XX . W. - J.), 115/ T. H., Z., W. XX, XXX XX S., 116/ T. J., D. XX, XXX XX J., 117/ W. H., Y. XXXX/XX, XXX XX . W., 118/ W. P., O. XXXX/XX, XXX XX F., 119/ T. A., H.. A. XXX/X, XXX XX R. Z. - R., 120/ T. E., Y. XXX, XXX XX J., 121/ T. D., H.. E.. W. XX, XXX XX W., 122/ T. J., U. X, XXX XX J., 123/ T. P., I. Y. XXX, XXX XX A., 124/ T. H., Y. XXXX/XX, XXX XX. J., 125/ T. H., T. O. XXXX/XX, XXX XX W.,

126/ B. K., Y. XXX, XXX XX N., 127/ M. H., Y. J., 128/ M. J., Y. XX, XXX XX U., zastúpených spoločným zástupcom N. H. N., bytom W. XXXX/XX, W. a 129/ Slovenský pozemkový fond, GR so sídlom Búdkova 36, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-TT-OOP-2018/001602 z 05.01.2018, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Trenčíne, č. k. 11S/116/2018-371 z 28. apríla 2021, ECLI:SK:KSTN:2021:2018200074.4, takto

r o z h o d o l :

I. Kasačná sťažnosť sa zamietá.

II. Žalobcom sa p r i z n á v a voči žalovanému právo na náhradu trov kasačného konania v plnom rozsahu.

O d ô v o d n e n i e

I.

Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Okresný úrad Trnava, pozemkový a lesný odbor (ďalej len „prvostupňový správny orgán“) rozhodnutím č. OU-TT-PLO-2016/00168 zo dňa 31.05.2017 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) podľa § 30 ods. 1 písm. d) zákona č. 67/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“) rozhodol o zastavení konania o vysporiadanie vlastníctva pozemkov v záhradkovej osade ZO SZZ Modranka č. 16-122 v katastrálnom území J. podľa zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách (ďalej len „zákon o užívaní pozemkov“), a to z dôvodu, že nakoľko navrhovatelia nesúhlasili s výškou náhrady za pozemky určenou znaleckým posudkom a v stanovenej lehote nepredložili vlastný znalecký posudok na určenie výšky náhrady, nebolo možné pre uvedený nedostatok podania v konaní pokračovať.

2. Rozhodnutím č. OU-TT-OOP-2018/001602 zo dňa 05.01.2018 (ďalej „preskúmané rozhodnutie“ alebo „napadnuté rozhodnutie“) žalovaný zamietol odvolanie žalobkyň a potvrdil prvostupňové rozhodnutie, pričom sa stotožnil s právnym posúdením prvostupňového správneho orgánu. V tejto súvislosti konštatoval, že nedoručenie znaleckého posudku zo strany navrhovateľov zakladá stav neodstránenia nedostatku podania tak, ako to predpokladá § 30 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku. Nakoľko znalecký posudok zo strany žalobcov nebol predložený, prvostupňovému správne mu orgánu nezostávalo nič iné, ako takto vedené administratívne konanie zastaviť. Za hlavný dôvod takéhoto výsledku konania označil žalovaný nečinnosť navrhovateľov, ktorých prvostupňový správny orgán opakovane, aj po uplynutí lehoty prerušenia konania na účely predloženia vlastného znaleckého posudku, vyzýval na doplnenie podania, a poskytol im náležité poučenie, ako majú svoje podanie doplniť a aké sú následky nedoloženia požadovaných dokladov. Námietky odvolateľov týkajúce sa procesnej vady administratívneho konania tak vyhodnotil ako neopodstatnené.

II.

Konanie pred správnym súdom

3. Proti preskúmanému rozhodnutiu podali žalobcovia v zákonnej lehote správnu žalobu na Krajský súd v Trnave a navrhli jeho zrušenie a vrátenie veci prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie. Uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 1Nds 5/2018-52 zo dňa 25.10.2018 bola žaloba z dôvodu vylúčenia všetkých sudcov obchodno-správneho kolégia Krajského súdu v Trnave postúpená na rozhodnutie Krajskému súdu v Trenčíne (ďalej „správny súd“ alebo „krajský súd“).

4. Žalobcovia mali za to, že správne orgány nedostatočne zistili skutočný stav veci a rozhodli predčasne, keď nevyčkali na vyhotovenie znaleckého posudku, ktorý si žalobcovia objednali na Žilinskej univerzite v Žiline, ústav súdneho inžinierstva. Samotné nedodanie znaleckého posudku nemožno podľa nich kvalifikovať ako nedostatok podania vedúci k zastaveniu konania, ale správne orgány boli povinné konanie prerušiť až do predloženia vlastného znaleckého posudku žalobcov. Zároveň napádali správnosť znaleckého posudku, ktorého vypracovanie si objednal prvostupňový správny orgán a ktorým bola stanovená všeobecná cena pozemkov v záhradkárskej osade na 14,71 eur/m². Žalovaný v tejto súvislosti argumentoval, že cena pozemkov bola stanovená ako trhová hodnota s prihliadnutím na stav pozemkov v čase zániku práva užívania pôvodného vlastníka a zdôraznil, že znalecký posudok, ktorý chceli predložiť užívatelia záhradkovej osady, nemal pre konanie reálne žiadny význam. Nakoľko žalobcovia s výškou náhrady za užívané pozemky nesúhlasili a návrh na začatie konania nezobrali späť, táto skutočnosť sa podľa žalovaného stala jednoznačnou prekážkou pre ďalšie pokračovanie v konaní.

5. Krajský súd rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím zrušil a vec vrátil prvostupňovému správne orgánu na ďalšie konanie. Zhrnul predmet sporu úvodom poukazujúc na skutočnosť, že nepredloženie znaleckého posudku užívateľmi pozemkov po tom, čo konanie bolo za týmto účelom prerušené, nesprávne vyhodnotili správne orgány analogicky ako dôvod na zastavenie konania podľa § 30 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku, nakoľko zákon výslovne, a to ani v ustanovení § 18c zákona o užívaní pozemkov, nerieši situáciu, ak navrhovatelia nesúhlasia so stanovenou hodnotou pozemkov, ale aj napriek tomu návrh na začatie konania nezoberú späť.

6. V tejto súvislosti konštatoval, že analogické uplatnenie ustanovenia § 30 Správneho poriadku nepripadá do úvahy, nakoľko prima facie odporuje čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého štátne orgány môžu konať len spôsobom ustanoveným zákonom, a teda že môžu postupovať len zákonom predvídaným a výslovne upraveným spôsobom. Zdôraznil, že analogický postup v zásade nie je podľa právnej praxe vylúčený, ak sa ním majú vyplniť medzery zákona v procesnom postupe, je však vždy potrebné pritom prihliadať na účel a zmysel právnej úpravy. Z ustanovenia § 7 ods. 1 v spojení s § 1 ods. 1 písm. b) zákona o užívaní pozemkov možno podľa správneho súdu vyvodiť, že účelom zákona je vysporiadať vlastnícke práva k pozemkom v záhradkovej osade medzi užívateľmi pozemkov a vlastníckymi pozemkov. Zákon v tejto súvislosti predpokladá, že sa tak prioritne udeje dohodou medzi oboma stranami. Ak však medzi nimi nedôjde k dohode a k uzatvoreniu kúpnej zmluvy, resp. kúpnych zmlúv, má správny súd za to, že k vysporiadaniu vzťahov medzi užívateľmi pozemkov a vlastníckymi pozemkov môže dôjsť už jedine autoritatívnym postupom správneho orgánu, ktorý ako mocenská inštitúcia na základe žiadosti kvalifikovanej väčšiny užívateľov pozemkov bude striktné konať a pokračovať v procese pozemkovej úpravy podľa ustanovení zákona o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách. To znamená, že ak je zo strany potrebnej väčšiny užívateľov pozemkov, potom, čo sa s vlastníckymi pozemkov nedohodli na ich predaji, podaný príslušný návrh, ktorý nie je neskôr vzatý späť, správne orgánu nezostáva nič iné, len povinne rozhodnúť o podanom návrhu spôsobom upravenom v zákone a v konaní postupovať až do štádia schválenia projektu pozemkových úprav alebo štádia vykonania projektu pozemkových úprav.

7. Správny súd v tejto súvislosti konštatoval, že každý iný postup by bol v rozpore so zmyslom a účelom zákona tak, ako je tomu aj v súdnej veci, nakoľko na zastavenie konania podľa § 30 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku nebol daný žiadny právny dôvod. Pripomenul, že skutočnosť, že návrh žalobcov na začatie konania neobsahoval nedostatky zakladajúce prekážky pre pokračovanie v konaní, dosvedčuje aj samotný postup prvostupňového správneho konania, ktorý na jeho základe pokračoval vo vysporiadaní vlastníctva k pozemkom v záhradkovej osade a nariadil vo veci znalecké skúmanie čo do určenia všeobecnej hodnoty pozemkov, ale aj fakt, že zákon nevyžaduje predloženie znaleckého posudku zo strany užívateľov pozemkov ako podmienku pre začatie konania alebo pokračovanie v ňom. Uviedol, že prvostupňový správny orgán bol povinný o žiadosti užívateľov pozemkov naďalej konať, a rozhodnúť o vysporiadaní vlastníctva k pozemkom v záhradkovej osade na podklade záväzného znaleckého posudku, ktorý už mal preukázateľne k dispozícii. S poukazom na vyššie uvedené právne závery správny súd napadnuté rozhodnutia ako nezákonné zrušil z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci, ktoré vyústilo do podstatného porušenia ustanovení o konaní majúc za následok vydanie nezákonných správnych aktov.

III.

Kasačná sťažnosť, stanoviská

A/

8. Žalovaný (sťažovateľ) podal proti rozsudku v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť. Dôvodil tým, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Navrhol napadnutý rozsudok zrušiť a vrátiť vec správne súdu na ďalšie konanie.

9. V sťažnostných bodoch namietal, že:

- samotné podanie návrhu o vysporiadanie vlastníctva pozemkov v záhradkovej osade nie je zárukou toho, že takto vedené konanie sa ukončí vydaním rozhodnutia o schválení vykonania projektu pozemkových úprav,
- po novelizácii právnej úpravy sa v konaní o vysporiadanie vlastníctva pozemkov v záhradkovej osade vyhotovuje obligatórne znalecký posudok, s ktorým sa následne oboznamujú užívatelia záhradkových osád, pričom súhlasom užívateľov so stanovenou výškou náhrady je fakticky podmienené celé nadväzujúce konanie,
- správny orgán nedisponuje zákonnou možnosťou donútiť užívateľov k zaplateniu finančnej náhrady stanovenej znaleckým posudkom. Postupom vyplývajúcim z odôvodnenia napadnutého rozsudku krajského súdu by došlo k absurdnej situácii, keď všetci účastníci konania spochybňujú znalecký posudok vyhotovený znalkyňou pribratou správnym orgánom, ale napriek tomu bude konanie pokračovať, a to s neistým výsledkom,
- prerušenie konania na účely predloženia kontra-znaleckého posudku pripustil prvostupňový správny orgán z dôvodu, že ak by ním bola stanovená výška náhrady výrazne sa vymykajúca obsahu už vyhotoveného znaleckého posudku, požiadal by správny orgán Slovenský pozemkový fond o vyhotovenie kontrolného znaleckého posudku,
- nesporným je, že zákon nerieši v tomto konaní vzniknutú situáciu, a správny orgán bol preto povinný (resp. nezostávalo mu nič iné) správne konanie zastaviť.

B/

10. Žalobcovia zastúpení advokátom vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uvádzajú, že zotrávajú na svojej pôvodnej argumentácii a návrhoch a majú za to, že správny súd opodstatnene vyhodnotil žalobu ako dôvodnú. Zdôraznili, že na zastavenie konania nebol daný žiaden právny dôvod a pripomenuli, že žalobcom žiaden právny predpis neukladá povinnosť vziať podaný návrh späť, ak nesúhlasia s výškou náhrady stanovenej v znaleckom posudku. Navrhujú kasačnú sťažnosť zamietnuť.

C/

11. Sťažovateľ v replike poukázal na argumentáciu obsiahnutú v podanej kasačnej sťažnosti, pričom zdôraznil, že zastavenie konania je len reakciou na zjavnú nečinnosť žalobcov v administratívnom konaní.

IV.

Citácie dotknutých právnych predpisov

Podľa § 7 ods. 1 zákona o užívaní pozemkov 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 náhrady uvedenej v § 11 alebo že vlastníci sa k návrhu kúpnej zmluvy nevyjadrili v lehote podľa odseku 2.

Podľa § 8 ods. 3 zákona o užívaní pozemkov vlastníčkovi, ktorého miesto trvalého pobytu je známe, doručí obvodný pozemkový 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 odo dňa doručenia. Ak ide o pozemky, s ktorými nakladá Slovenský pozemkový fond podľa osobitného predpisu, výpis doručí Slovenskému pozemkovému fondu.

Podľa § 18c ods. 2 zákona o užívaní pozemkov obvodný pozemkový úrad do 30 dní od doručenia znaleckého posudku oznámi užívateľom pozemkov určenú výšku náhrady podľa tohto posudku a poučí ich o možnosti zobrat' späť návrh na začatie konania v lehote do 60 dní odo dňa doručenia oznámenia. Ak užívatelia, ktorí užívajú nadpolovičnú výmeru plochy, ktorá je predmetom konania a prislúchajúci podiel z výmery spoločných pozemkov zoberie návrh späť, obvodný pozemkový úrad konanie zastaví. Ak užívateľ zaplatil Slovenskému pozemkovému fondu náhradu a hodnotu podielu podľa § 14 ods. 1, obvodný pozemkový úrad v rozhodnutí o zastavení konania určí Slovenskému pozemkovému fondu lehotu na vrátenie náhrady a hodnoty podielu užívateľovi.

Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa § 30 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku správny orgán konanie zastaví, ak účastník konania na výzvu správneho orgánu v určenej lehote neodstránil nedostatky svojho podania a bol o možnosti zastavenia konania poučený.

V.

Právne závery kasačného súdu

12. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (ďalej aj „kasačný súd“) preskúmal napadnutý rozsudok v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c), 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), zohľadniac § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyselne došiel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, a preto ju podľa § 461 SSP zamietol týmto rozsudkom, ktorý po predchádzajúcom zverejnení termínu verejne vyhlásil dňa 31. júla 2023.

13. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky primárne v medziach kasačnej sťažnosti ako kasačný súd preskúmal rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľa sú spôsobilé spochybníť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu. Spornou je v danom prípade zákonnosť zastavenia konania prvostupňovým správnym orgánom, a to z dôvodu neodstránenia väd podania v podobe nepredloženia znaleckého posudku žalobcami v zmysle vydaného rozhodnutia o prerušení konania (na ich žiadosť).

14. Zo skutkového stavu veci je zrejmé, že žalobcovia nesúhlasili s výškou náhrady za pozemky určenou znaleckým posudkom zabezpečeným správnym orgánom a až do skončenia odvolacieho konania nepredložili správne orgánu vlastný znalecký posudok na tento účel. Kasačný súd uznáva, že zákon o užívaní pozemkov nepredpokladá situáciu, kedy užívatelia nesúhlasia s výškou náhrady stanovenou znaleckým posudkom v konaní, pričom jeho závery neboli v konaní vážne spochybnené iným vypracovaným znaleckým posudkom. Prvostupňový orgán v danom prípade analogicky uplatnil dôvod zastavenia podľa § 30 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku a konanie zastavil z dôvodu neodstránenia nedostatku podania, ktorým malo byť nepredloženie kontrolného znaleckého posudku užívateľmi pozemkov v záhradkovej osade.

15. Kasačný súd v danej súvislosti zdôrazňuje, že v praxi aplikácie práva sa síce môže vyskytnúť situácia, keď má súd alebo iný štátny orgán rozhodnúť prípad, ktorý nepredvída žiadna platná právna norma, keď zákon mlčí, resp. existuje medzera v práve. Mlčanie zákona môže, ale nemusí byť úmyslom zákonodarcu, alebo môže byť dôsledkom nedostatkov a chýb v procese tvorby práva. V odvetviach súkromného práva možno v takýchto prípadoch postupovať podľa analógie, pričom sa rozlišuje analogia legis a analogia iuris. Avšak v správnom práve, ktoré je odvetvím verejného práva, je možnosť analógie ojedinelá a iba vtedy, ak to zákon výslovne pripúšťa. Na tomto mieste kasačný súd odkazuje na rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžf 41/2008 zo dňa 29.1.2009 a 3Sžhpu/1/2013 zo dňa 9.6.2015, v ktorých tento na podklade širokej analýzy (aj komparácie názorov z ČR) došiel k názoru, že použitie analógie v správnom práve je problematickým tak z judikátorneho, ako aj doktrinálneho prístupu.

16. Z administratívneho spisu kasačný súd zistil, že návrh užívateľov na vysporiadanie vlastníctva pozemkov v záhradkovej oblasti bol podaný v októbri 2008, ešte za platnosti pôvodnej právnej úpravy

vo vzťahu k určovaniu výšky náhrady za takéto pozemky. Správny orgán bol v tom čase v zmysle § 11 ods. 4 zákona o užívaní pozemkov pri určovaní ich ceny viazaný faktormi bonity pôdy a kultúry pozemku v čase vzniku práva užívania. V priebehu administratívneho konania však došlo k novelizácii zákona vo vzťahu k určovaniu hodnoty pozemkov v záhradkových osadách, a to s ohľadom na potrebu zapracovania záverov rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Urbárska obec Trenčianske Biskupice vs. Slovenská republika do slovenskej legislatívy. Podstatou zmeny bolo úplné vypustenie ustanovení § 11 onoho zákona a následné zakomponovanie prechodného ustanovenia, v zmysle ktorého ak v konaní do 31. marca 2011 nebolo právoplatne schválené vykonanie projektu (ako v súdnej veci), obvodný pozemkový úrad bol povinný zabezpečiť znalecký posudok na určenie výšky náhrady za pozemok. V tomto však už všeobecná hodnota nehnuteľností bola stanovená vo výške primeranej vo vzťahu k trhovej cene nehnuteľnosti v čase vypracovania znaleckého posudku. Nakoľko v priebehu administratívneho konania (do 31.3.2011) preukázateľne nedošlo k dohode vlastníkov pozemkov s užívateľmi ohľadne prevodu vlastníctva k oným pozemkom, správny orgán nezostávalo nič iné, ako ustanoviť znalca, ktorý určil hodnotu nehnuteľností, avšak už podľa pravidiel vyhlášky Ministerstva spravodlivosti SR č. 492/2004 Z. z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku, a oznámil ju účastníkom konania.

17. Z platnej právnej úpravy, podľa ktorej správny orgán v konaní postupoval, nie je možné vyhodnotiť, že by návrh žalobcov na vysporiadanie vlastníctva pozemkov v záhradkovej osade trpel nedostatkami, ktoré by bolo potrebné v konaní postupom podľa § 19 ods. 3 Správneho poriadku odstraňovať. Podľa § 34 ods. 3 Správneho poriadku účastník konania je povinný navrhnúť na podporu svojich tvrdení dôkazy, ktoré sú mu známe. Ak žalobcovia tvrdili, že znalecký posudok obstaraný správnym orgánom nezodpovedá hodnote užívaných pozemkov, mali v rámci prerušenia konania vytvorený priestor na to, aby toto svoje tvrdenie preukázali predložením iného znaleckého posudku. Vo všeobecnosti teda platí, že dôkazné bremeno ohľadom určitých skutočností zaťažuje toho účastníka konania, ktorý z existencie týchto skutočností vyvodzuje pre seba priaznivé právne dôsledky. Ak takýto znalecký posudok žalobcovia nepredložili, bol správny orgán povinný ďalej vo veci konať a vychádzať z podkladov, ktoré mal k dispozícii a ktoré boli podľa kasačného súdu dostatočné na rozhodnutie vo veci. K úlohe správneho orgánu pri zhromažďovaní podkladov v administratívnom konaní kasačný súd dodáva, že správny orgán je povinný vykonať zisťovanie z úradnej povinnosti a nemôže byť viazaný len na podklady, ktoré mu poskytnú účastníci konania. Správny orgán teda nie je len pasívnym vykonávateľom vôle účastníka konania, ale naopak zohráva aktívnu úlohu pri zhromažďovaní dôkazov, ktoré sú podkladom pre jeho rozhodnutie, a to i v prípade, ak je účastník konania nečinný, alebo sa nachádza v dôkaznej núdzi (porovnaj napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 3 Sžo/226/2010 zo dňa 7.12.2010). Prvostupňový správny orgán tak po vrátení veci na ďalšie konanie bude povinný v tomto pokračovať a na základe zhromaždených podkladov rozhodnúť vo veci samej.

18. Z ustanovenia § 30 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku vyplýva pre správny orgán oprávnenie zastaviť konanie v prípade, ak účastník konania na výzvu správneho orgánu v určenej lehote neodstránil nedostatky svojho podania a bol o možnosti zastavenia konania poučený. Zo súvisiacich ustanovení zákona o užívaní pozemkov však nevyplýva, že by povinnou náležitosťou návrhu na vysporiadanie vlastníctva pozemkov v záhradkovej oblasti bolo predloženie znaleckého posudku s výškou náhrady za tieto pozemky. Prerušenie konania na základe návrhu účastníkov za účelom predloženia znaleckého posudku sa priamo neprieči ustanoveniam Správneho poriadku (§ 29 ods. 2), avšak tu v skutočnosti nejde o poskytnutie priestoru na odstránenie nedostatkov podania, ale o určenie lehoty na zabezpečenie dôkazného prostriedku k tvrdeniam účastníkov. Nepredloženie znaleckého posudku preto už od počiatku nemohlo zakladať právny dôvod na zastavenie konania, nakoľko nevytváralo prekážku pre riadne pokračovanie v danom konaní a pre rozhodnutie vo veci samej. Pokiaľ teda došlo k situácii, že žalobcovia so stanovenou cenou pozemkov nesúhlasili a ani nevzali späť návrh na začatie konania, tak krajský súd správne uzavrel, že správny orgán bol povinný rozhodnúť o podanom návrhu spôsobom upraveným v zákone a v konaní postupovať až do štádia schválenia projektu pozemkových úprav alebo štádia vykonania projektu pozemkových úprav.

19. Kasačný súd v zhode so správnym súdom konštatuje, že akýkoľvek iný postup by bol v rozpore so zmyslom a účelom zákona o užívaní pozemkov. Ak sťažovateľ uvádza, že podanie samotného návrhu na vysporiadanie vlastníctva takýchto pozemkov ešte nie je zárukou toho, že k vysporiadaniu aj reálne dôjde, má v zásade pravdu, ale to neznamená, že je oprávnený zastaviť konanie aj v takých prípadoch,

kedy na to nie sú dané zákonné dôvody. Krajský súd tak správne uzavrel, že takýto postup správneho orgánu odporuje čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého štátne orgány môžu konať len spôsobom ustanoveným zákonom.

20. K námietke sťažovateľa o absurdnosti pokračovania v konaní za situácie, kedy užívatelia spochybňujú v konaní získaný dôkaz (znalecký posudok), kasačný súd dodáva, že ak by každý takýto nesúhlas mal byť braný na zreteľ, došlo by tým k všeobecnému paralyzovaniu konaní o vysporiadanie vlastníctva pozemkov. Pokiaľ užívatelia nesúhlasili s obsahom znaleckého dokazovania a so stanovenou hodnotou pozemkov, mali možnosť návrh vziať späť alebo predložiť znalecký posudok, ktorý by potvrdzoval iné závery a spochybňoval tie existujúce. Administratívne konanie v tomto ohľade nemôže nahrádzať neúspešnú fázu dosiahnutia dohody vlastníkov s užívateľmi, pokiaľ ide o uzavretie kúpnych zmlúv k dotknutým pozemkom, ani v ňom nie je vytvorený priestor na negociáciu podmienok nadobudnutia vlastníctva k takýmto pozemkom (kúpna cena a pod.). Ako správne uvádza krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku, ide o autoritatívny postup správneho orgánu, ktorý ako inštitúcia verejnej moci na základe žiadosti kvalifikovanej väčšiny užívateľov pozemkov bude striktné konať a pokračovať v procese pozemkovej úpravy podľa ustanovení zákona o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách.

21. Kasačný súd má za to, že krajský súd sa posudzovanou vecou dôsledne zaoberal, vysporiadal sa s podstatnými námietkami žalobcov a vyvodil správne skutkové aj právne závery, ktoré náležite aj odôvodnil, pričom dospel k správnym záverom o nezákonnosti preskúmaného rozhodnutia. Na základe uvedených zistení a úvah kasačný súd nepovažuje sťažnostné body kasačnej sťažnosti za opodstatnené a preto rozhodol podľa § 461 SSP o zamietnutí kasačnej sťažnosti.

22. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP a vzhľadom na neúspech sťažovateľa v kasačnom konaní priznal úspešným žalobcom právo na plnú náhradu trov vynaložených v tomto konaní; zároveň kasačný súd nevidel dôvod na postup podľa § 169 SSP a priznanie náhrady trov kasačného konania ďalším účastníkom, nakoľko týmto v kasačnom konaní nebola uložená povinnosť, s plnením ktorej by im vznikli trovy a zároveň nevzhladol dôvody osobitného zreteľa, ktoré by v tomto prípade odôvodňovali priznanie náhrady trov konania.

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

P o u č e n i e :

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