

Súd:	Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka:	4Sžk/19/2021
Identifikačné číslo spisu:	5019200005
Dátum vydania rozhodnutia:	28. marca 2024
Meno a priezvisko:	JUDr. Anita Filová
Funkcia:	predsedníčka senátu
ECLI:	ECLI:SK:NSSSR:2024:5019200005.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej, zo sudkyne Mgr. Kristíny Babiakovej a zo sudcu JUDr. Rastislava Dluhoša, PhD. (sudca spravodajca), vo veci žalobcov (sťažovateľov): 1. I. F. Q., nar. XX. N. XXXX, bytom W. XXXX/X, XXX XX C. L., 2. I. T. T., nar. XX. J. XXXX, bytom F. XXXX/XX, XXX XX C. L., obaja právne zastúpení: JUDr. Juraj Lukáč, advokát, so sídlom Námestie sv. Egídia 11/6, 058 01 Poprad, proti žalovanému: Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky (pôvodne: Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky), so sídlom Tomášikova 14366/64A, 831 04 Bratislava, za účasti ďalších účastníkov konania: 1. R. Q., nar. XX. R. XXXX, bytom R. XXX/XX, XXX XX C. L., 2. D. D., nar. XX. L. XXXX, bytom W. XX/XXXX, XXX XX C. L., 3. I. U. W., nar. XX. J. XXXX, bytom S. X, XXX XX C. L., 4. Železnice Slovenskej republiky, so sídlom Klemensova 8, 813 61 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 29154/2018/SV/84401 z 8. novembra 2018, o kasačnej sťažnosti žalobcov proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 30 S 3/2019-184 z 24. novembra 2020, takto

rozhodol:

Senát č. 8 Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky postupuje vec vedenú pod sp. zn. 4 Sžk 19/2021 veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

Odôvodnenie

I. Vymedzenie predkladanej otázky

1. Senát č. 8 Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „predkladajúci senát“) rozhodol v zmysle § 22 ods. 1 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) o postúpení predmetnej veci veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „veľký senát“) po tom, čo pri posudzovaní kasačnej sťažnosti žalobcov dospel k právnomu názoru odlišnému od právneho názoru v rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžk 20/2019 z 30. marca 2022.

2. Právnou otázkou pri riešení, ktorej sa chce predkladajúci senát odchýliť od vyššie spomenutého rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky je, či a v akom rozsahu ustanovenia § 13 ods. 3 písm. a) v spojení s § 14 ods. 2 zákona č. 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len

„zákon o vyvlastňovaní“) zakladajú právomoc správnych súdov preskúmať na základe všeobecnej správnej žaloby čiastkový výrok o náhrade za vyvlastnenie v správnom súdnictve.

II. Opis preskúmvanej veci

3. Z administratívneho spisu žalovaného vyplýva, že Okresný úrad Žilina, odbor výstavby a bytovej politiky (ďalej len „prvostupňový správny orgán“ alebo „správny orgán prvého stupňa“) rozhodnutím č. OU-ZA-OVBP2/V/2018/005567-023/DAA z 29. júna 2018 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“ alebo „predmetné rozhodnutie“) rozhodol o návrhu Železníc Slovenskej republiky (ďalej len „vyvlastiteľ“ alebo „ďalší účastník v 4. rade“) na vyvlastnenie pozemkov - odňatím vlastníckeho práva k pozemkom, resp. k jeho častiam, za účelom realizácie stavby „Modernizácia železničnej trate Žilina - Košice, úsek trate Liptovský Mikuláš - Poprad - Tatry (mimo)“ v k. ú. C. L. tak, že:

- v zmysle § 13 ods. 2 zákona o vyvlastňovaní vyvlastnil vo verejnom záujme v rozsahu geometrických plánov č. 204-5/2013 zo 7. februára 2013, č. 204-9/2013 z 26. februára 2013, č. 204-73/2012 z 28. februára 2013, č. 204-74/2012 z 26. marca 2013, č. 204-75/2012 z 30. apríla 2013 a č. 204-76/2012 z 24. mája 2013, trvalým odňatím vlastníckeho práva v prospech vyvlastníteľa pozemky bližšie špecifikované pod položkou č. 1 až 5 patriace žalobcom a ďalším účastníkom konania v 1. až 3. rade (ďalej aj „doterajší vlastníci“ alebo aj „vyvlastňovaní“), zároveň rozšíril vyvlastnenie o nevyužiteľné pozemky bližšie špecifikované na str. 10. predmetného rozhodnutia a

- v zmysle § 13 ods. 3 zákona o vyvlastňovaní určil za vyvlastnené pozemky náhradu bližšie špecifikovanú na str. 11 predmetného rozhodnutia podľa trhovej ceny - všeobecnej hodnoty určenej znaleckým posudkom č. 42/2017 zo 14. marca 2017 vypracovaným Ústavom súdneho inžinierstva Žilinskej univerzity v Žiline (ďalej len „znalecký posudok č. 42/2017“), ktorú má doterajším vlastníkom vyvlastiteľ vyplatiť v lehote 30 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti predmetného rozhodnutia o vyvlastňovaní.

S písomnou námietkou vyvlastňovaných na ústnom pojednávaní ohľadom neprimeranosti výšky náhrady za vyvlastňované pozemky podľa znaleckého posudku č. 42/2017 a požiadavkou na vyššiu náhradu v zmysle nimi predloženého znaleckého posudku, ich správny orgán prvého stupňa odkázal na súd bez prerušenia konania v zmysle § 13 ods. 3 zákona o vyvlastňovaní.

4. Vyvlastňovaní podali proti prvostupňovému rozhodnutiu obsahovo totožné odvolania, v ktorých okrem iného namietali, že výška náhrady určená znaleckým posudkom č. 42/2017, ktorý bol predložený vyvlastníteľom, sa nerovná výške primeranej ceny za uvedené pozemky. Argumentovali nimi predloženým znaleckým posudkom č. 114/2016, vypracovaným I. L. F., s ktorým sa podľa nich správny orgán prvého stupňa dostatočne nevysporiadal, ďalšie dokazovanie vo vzťahu k výške primeranej náhrady nevykonali a bez opory v zákone sa jednostranne priklonil k cene predloženej vyvlastníteľom. V ďalšom vyvlastňovaných odkázal na civilné konanie. Takto prijatým záverom správny orgán prvého stupňa hrubo porušil ich práva v prospech vyvlastníteľa. Vyvlastňovaní mali tiež za to, že z ustanovenia § 9 ods. 2 písm. f) zákona o vyvlastňovaní nevyplýva, že znalecký posudok predložený vyvlastníteľom má prednosť pred nimi predloženým znaleckým posudkom.

5. Vyvlastiteľ vo vyjadrení k odvolaniam uviedol, že v konaní nebolo preukázané a ani to nevyplývalo z podaných odvolaní vyvlastňovaných, že by znalecký posudok č. 42/2017 mal vady, pre ktoré by nemohol byť v konaní použitý. Žiadna takáto vada nevyplýva ani z vyjadrenia spracovateľa znaleckého posudku č. 114/2016 predloženého vyvlastňovanými. Naopak práve Ústav súdneho inžinierstva vo svojom vyjadrení zo 16. decembra 2016 detailne porovnal závery a postupy v znaleckom posudku predloženom vyvlastňovanými a detailne vysvetlil, prečo nie je možné s jeho závermi súhlasiť. Predložený znalecký posudok č. 42/2017 tak podľa neho spĺňa všetky požiadavky stanovené zákonom o vyvlastňovaní. Taktiež poukázal na dôvodovú správu a výklad k ustanoveniu § 14 zákona o vyvlastňovaní.

6. Žalovaný rozhodnutím č. 29154/2018/SV/84401 z 8. novembra 2018 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie žalovaného“) zamietol odvolanie vyvlastňovaných a potvrdil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa. V odôvodnení rozhodnutia okrem iného uviedol, že nie je oprávnený rozhodovať o námietke týkajúcej sa vyššej náhrady za vyvlastnenie a s požiadavkou na vyššiu náhradu (rozdiel oproti náhrade stanovenej vo vyvlastňovacom konaní) odkázal vyvlastňovaných na súd so žalobou smerujúcou proti vyvlastníteľovi. Správny orgán nie je oprávnený hodnotiť správnosť postupu znalca v znaleckom posudku, pretože znalecký posudok je dôkaz, ktorý správny orgán nehodnotí z hľadiska obsahovej správnosti, ale len z hľadiska, či úvahy znalca nie sú v rozpore so zásadami logiky a skutkovým stavom tak, ako sa tento javí z dôkazov vykonaných pred správnym orgánom. Ďalej

žalovaný uviedol, že vyvlastňovaní ako účastníci konania sa môžu v súlade s § 14 ods. 2 zákona o vyvlastňovaní domáhať preskúmania výroku o náhrade v súdnom konaní a žaloba musí byť podaná v lehote 30 dní odo dňa právoplatnosti rozhodnutia o vyvlastnení. Zmeškanie tejto lehoty nemožno odpustiť. Na záver v poučení uviedol, že jeho rozhodnutie je preskúmateľné súdom v zmysle SSP. Na preskúmanie rozhodnutia o vyvlastnení v časti výroku o určení výšky náhrady za vyvlastnenie je podľa § 13 ods. 3 zákona o vyvlastňovaní príslušný súd.

7. V správnej žalobe proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného žalobcovia zopakovali argumentáciu z konania pred správnymi orgánmi a zdôraznili, že v správnom konaní nežiadali vyššiu náhradu za vyvlastnené pozemky, ale predloženým znaleckým posudkom č. 114/2016 spochybnili dôkaz vyvlastniteľa o určení primeranej výšky náhrady podľa zákona o vyvlastňovaní.

8. Žalovaný navrhol správnu žalobu ako nedôvodnú zamietnuť, zopakoval svoju argumentáciu zo správneho konania a k právnej otázke riešenej v tomto uznesení navyše uviedol, že určenie výšky primeranej náhrady nie je ani len dôvodom na odvolanie, pretože vyvlastňovaný sa má právo obrátiť priamo na súd.

9. Vyvlastniteľ navrhol správnu žalobu ako nedôvodnú zamietnuť. Vo svojom vyjadrení uviedol, že prieskum výroku o výške náhrady za vyvlastnenie je súkromnoprávnej povahy, a teda spadá do právomoci civilného súdu. Pokiaľ by aj prieskum tohto výroku spadol do právomoci správnych súdov, nemal by byť predmetom tohto súdneho konania, keďže nemohol byť ani predmetom prieskumu zo strany žalovaného v odvolacom konaní. Zdôraznil, že ak by aj bola daná právomoc správneho súdu na preskúmanie výroku rozhodnutia žalovaného o výške náhrady za vyvlastnenie, žalobu bolo potrebné podať v prekluzívnej lehote 30 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o vyvlastnení. Na záver dodal, že pokiaľ by správny súd usúdil, že má právomoc preskúmať aj výrok podľa § 13 ods. 3 zákona o vyvlastňovaní a zároveň by správna žaloba nebola podaná oneskorene, pridržia sa svojho vyjadrenia k odvolaniu proti prvostupňovému rozhodnutiu.

10. Krajský súd v Žiline (ďalej len „správny súd“) rozsudkom č. k. 30 S 3/2019-184 z 24. novembra 2020 (ďalej len „napadnutý rozsudok“) správnu žalobu zamietol. V súvislosti s predmetnou námietkou argumentoval dôvodovou správou k zákonu o vyvlastňovaní, ktorá k ustanoveniu § 14 v spojení s § 13 ods. 3 písm. a) cit. zák. uvádza, že „ide o analógiu s Trestným poriadkom tzn., že ak vyvlastnený podá odvolanie iba proti výroku o náhrade, odvolací orgán odvolanie zamietne; bez ohľadu na to, či sa vyvlastnený obráti so žalobou na súd alebo nie, rozhodnutím o vyvlastnení určenú náhradu vyvlastniteľ vždy vyvlastnenému poskytne. Uvedené riešenie bolo prijaté z dôvodu, že prax ukázala, že rozhodovanie vo veciach náhrady je v sporných prípadoch nad rámec možností vyvlastňovacieho orgánu.“

11. Ďalej správny súd uviedol, že predmetom odvolacieho správneho konania môžu byť len výroky o vyvlastnení podľa § 13 ods. 2 zákona o vyvlastňovaní, nie výrok o určení primeranej náhrady podľa § 13 ods. 3 cit. zák., keďže v zmysle § 14 ods. 2 veta druhá cit. zák. je na preskúmanie výrokov podľa § 13 ods. 3 príslušný civilný súd, a to na základe žaloby podanej v lehote 30 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o vyvlastnení. Práve o námietkach takéhoto charakteru sa musí konať na základe samostatnej žaloby, na podanie ktorej boli žalobcovia v súlade s ustanovením § 13 ods. 3 písm. a) cit. zák. odkázaní v rozhodnutí správneho orgánu prvého stupňa. Z uvedených dôvodov ani žalovaný ako odvolací orgán už nemohol prihliadať na námietky týkajúce sa vyššej náhrady než priznanej na podklade znaleckého posudku v prvostupňovom rozhodnutí. Keďže k prieskumu námietok ohľadne vyššej náhrady a to ani procesného charakteru, žalovaný nie je legitimovaný, nemôžu potom tvoriť ani predmet správneho súdneho prieskumu.

12. Správny súd mal za to, že vzhľadom na vyššie uvedené nemohol posúdiť dôvodnosť žalobných námietok týkajúcich sa výroku o určení náhrady, a to ani pokiaľ išlo o námietky spornosti primeranej náhrady plynúcej zo znaleckých posudkov. Tiež uviedol, že mu neprináležalo vysporiadať sa ani s námietkou ohľadom pochybenia správneho orgánu, pokiaľ tento nevykonával ďalšie dokazovanie v otázke primeranej náhrady, ale bez opory v zákone sa jednostranne priklonil k cene predloženej vyvlastniteľom, keďže táto námietka sa týka procesného postupu, ktorý predchádzal vydaniu výroku napadnutého rozhodnutia o priznanej náhrade, ktorý nemôže byť predmetom súdneho prieskumu. Namietané pochybenie podľa správneho súdu nie je procesnou vadou, ktorá by mala vplyv na výrok rozhodnutia žalovaného, ktorý súd preskúmava z hľadiska zákonnosti v tomto súdnom konaní, t. j. na výrok o vyvlastnení.

13. Záverom správny súd uviedol, že žalovaný má podľa § 14 ods. 1 zákona o vyvlastňovaní právomoc len na meritórne preskúmanie výrokov podľa § 13 ods. 2 cit. zák., nemá však právomoc posudzovať zákonnosť výroku správneho orgánu prvého stupňa o priznanej náhrade za vyvlastnenie v zmysle § 13 ods. 3 cit. zák., a v tomto rozsahu potom uvedenú právomoc nemá ani správny súd v správnom súdnom konaní.

14. Žalobcovia (ďalej len „sťažovatelia“) podali proti napadnutému rozsudku správneho súdu kasačnú sťažnosť, v ktorej žiadali zrušiť tento rozsudok z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP a vec vrátiť správne súdu na ďalšie konanie. Vo vzťahu k právnej otázke riešenej v tomto uznesení namietali, že správny súd sa nevysporiadal so skutočnou námietkou sťažovateľov. Sťažovatelia nenamietali otázku samotnej výšky primeranej náhrady za prechod vlastníckeho práva, ale nezákonnosť procesného postupu správnych orgánov, akým k určeniu výšky primeranej náhrady správne orgány v priebehu konania dospeli. Správne orgány boli zo strany vyvlastniteľa a sťažovateľov predložené dva znalecké posudky, v ktorých bola primeraná náhrada vypočítaná rôzne. Vzhľadom na spornosť výšky primeranej ceny sa správny orgán nemohol prikloniť k posudku vyvlastniteľa a sťažovateľov odkázať na súd, pretože tak by mohol učiniť iba v prípade, ak by zistená primeraná výška náhrady bola nesporná a sťažovatelia by napriek tomu žiadali uhradiť vyššiu sumu. Keďže však vyvlastniteľom tvrdená výška primeranej náhrady bola v dôsledku druhého znaleckého posudku sporná, bolo povinnosťou správneho orgánu túto pochybnosť odstrániť.

15. Žalovaný poukázal na svoje predchádzajúce vyjadrenia a navrhol kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť, pretože sa stotožnil s rozsudkom správneho súdu.

16. Ďalší účastníci konania v 1. až 4. rade sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadrili.

III. Argumentácia predkladajúceho senátu

17. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“) začal svoju činnosť 1. augusta 2021, kedy začal tiež konať vo všetkých veciach, v ktorých do 31. júla 2021 konal Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“) v správnom kolégiu (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Vec bola predložená Najvyššiemu súdu 6. mája 2021 tzn., že od 1. augusta 2021 je na konanie o nej príslušný Najvyšší správny súd. Vec bola náhodným spôsobom pridelená senátu č. 5 Najvyššieho správneho súdu a v tomto senáte bola pridelená sudkyňi spravodajkyňi JUDr. Anite Filovej. Na základe § 27c ods. B rozvrhu práce Najvyššieho správneho súdu v znení jeho opatrenia č. 6 bola vec prerozdelená do senátu č. 8 a v tomto senáte pridelená sudcovi spravodajcovi JUDr. Rastislavovi Dluhošovi, PhD.

18. Predkladajúci senát zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenými osobami (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP).

19. Pri skúmaní podanej kasačnej sťažnosti predkladajúci senát, vychádzajúc z konania pred správnym súdom, ako aj z jeho rozhodnutia a námietok žalobcov uplatnených v kasačnej sťažnosti zistil, že pre jeho rozhodnutie bude podstatné zodpovedanie otázky, či a v akom rozsahu má správny súd právomoc v správnom súdnictve preskúmať na základe všeobecnej správnej žaloby čiastkový výrok o náhrade za vyvlastnenie v zmysle § 13 ods. 3 písm. a) v spojení s § 14 ods. 2 zákona o vyvlastňovaní. Doterajšia judikatúra Najvyššieho súdu a Najvyššieho správneho súdu k týmto otázkam formulovala rozličné stanoviská.

20. V rámci rozhodovacej činnosti Najvyššieho správneho súdu predkladajúci senát identifikoval rozhodnutie tunajšieho súdu sp. zn. 8 SŽk 20/2019 z 30. marca 2022, v ktorom senát v obdobnej veci, s totožným odôvodnením v rozsudku správneho súdu (sp. zn. 30 S 54/2018 z 19. marca 2019) vo vzťahu k právnej otázke riešenej v tomto uznesení, sformuloval v bode 35 nasledujúci právny názor:

„Najvyšší správny súd sa v tejto súvislosti stotožnil so závermi krajského súdu, ktorý námietku ohľadne výšky určenej primeranej náhrady za obmedzenie vlastníckeho práva vyhodnotil ako nedôvodnú. Nad rámec dôvodov vedúcich k takémuto záveru, ktoré krajský súd podrobne vysvetlil v bodoch 35 až 37 kasačnou sťažnosťou napadnutého rozsudku poukazuje najvyšší správny súd aj na skoršiu judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý v rozsudku sp. zn. 4SŽk/13/2018 z 8. októbra 2019 uzavrel, že „V súvislosti s námietkou nedostatočného odôvodnenia výšky náhrady za predmet vyvlastnenia zdôrazňuje, že právne predpisy neumožňujú správne orgány vo vyvlastňovacom konaní revidovať zákonnosť a správnosť znaleckého posudku ... Správny orgán preto mohol iba akceptovať závery znaleckého posudku a primeranú náhradu určiť na základe týchto

záverov.“. Za zmienku taktiež stojí skutočnosť, že žalobkyňa v kasačnej sťažnosti nevytýka znaleckým posudkom znalca Svrčka obsahové nedostatky (spochybňuje napr. v nesprávnosti zvolenej metódy stanovenia ceny), ale ich len konfrontuje s existenciou iného znaleckého posudku, ktorého závery majú byť pre žalobkyňu výhodnejšie. Otázka výšky náhrady za obmedzenie vlastníckeho práva (resp. jej prieskumu) je však v intenciách § 13 ods. 3 písm. b) text za bodkočiarkou zákona č. 282/2015 Z. z. („s požiadavkou na vyššiu náhradu za vyvlastnenie odkáže vyvlastneného bez prerušenia konania na súd“) a § 14 ods. 2 zákona č. 282/2015 Z. z. zverená do kompetencie civilného súdu. Krajský súd teda dospel k správneému záveru, keď konštatoval deficit svojej kompetencie preskúmať výrok o určení náhrady za obmedzenie vlastníckeho práva.“

21. Najvyšší správny súd však v rozhodnutí 1 Sžk 42/2021 z 23. februára 2022 v bodoch 25 a 26 uviedol:

„Čo sa však týka podania správnej žaloby na preskúmanie výrokov rozhodnutia o náhrade za vyvlastnenie, kasačný súd sa nestotožnil s právnym názorom správneho súdu, že výroky o náhrade za vyvlastnenie nie je možné napadnúť správnu žalobou, pretože je v právomoci civilného súdu rozhodnúť o vyššej náhrade bez toho, aby sa právoplatné rozhodnutie o vyvlastnení rušilo. Podľa názoru kasačného súdu tá skutočnosť, že je možné podať civilnú žalobu v zmysle § 4a ods. 4 z.č. 175/1999 Z.z. (resp. podľa všeobecnej úpravy zákona o vyvlastnení v § § 13 ods. 3 písm. a/., časť vety za bodkočiarkou), nevylučuje podanie správnej žaloby v zmysle Správneho súdneho poriadku. Túto možnosť zakotvuje § 14 ods. 2 a 3 zákona o vyvlastňovaní (...“

22. V obdobnom zmysle formuloval závery Najvyšší správny súd aj v rozhodnutí sp. zn. 8 Sžk 28/2019 z 30. septembra 2021, keď v bodoch 30 a 31 uviedol:

„Kasačný súd ďalej aj v nadväznosti na vyššie uvedené ako i svoje závery týkajúce sa preskúmateľnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy o určení výšky náhrady za vyvlastnenie v správnom súdnom preskúmaní konaní poukazuje na to, že takéto preskúmanie rozhodnutia pochopiteľne nemôže byť „bezobsažné“, t.j. v konaní pred správnym súdom žalobca musí mať možnosť namietat' nedostatky, ktorými bolo zaťažené konanie a rozhodovanie orgánu verejnej správy o určení výšky náhrady za vyvlastnenie. Ide však predovšetkým o vady týkajúce sa postupu správneho orgánu, ktoré by mali vplyv na zákonnosť výroku o určení náhrady za vyvlastnenie, medzi ktoré patrí napr. neobstaranie zákonom stanovených podkladov pre rozhodnutie, či nedodržanie procesného postupu s tým spojeného (zabezpečenie odborného vyjadrenia alebo vysvetlenia znalca) a pod. Napokon žalobca v tomto smere vytýkal orgánu verejnej správy viacero pochybení týkajúcich sa nezákonnosti jeho postupu, resp. rozhodnutia, avšak posúdenie námietky, ktorou s poukazom na ním predložený znalecký posudok spochybňoval výšku náhrady za vyvlastnenie, resp. domáhal sa jej navýšenia, a ktorú ako dôvodnú vyhodnotil krajský súd v kontexte nedostatočne zisteného skutkového stavu zákonodarca v ust. § 13 ods. 3 písm. a/ zákona č. 282/2015 Z.z. preniesol do civilného sporového konania, t.j. správny orgán ju nebol oprávnený riešiť v administratívnom - vyvlastňovacom konaní spôsobom uvedeným v rozhodnutí krajského súdu (...“

23. Predkladajúci senát tak dospel k záveru (aj vzhľadom na obdobnú vec, s totožným odôvodnením v rozsudku správneho súdu vo vzťahu k riešenej právnej otázke), že je potrebné sa odchýliť od právneho názoru vyjadreného v rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 8 Sžk 20/2019 z 30. marca 2022, v ktorom tunajší súd v kontexte odôvodnenia správneho súdu vo všeobecnosti skonštatoval, že správny súd správne konštatoval deficit svojej kompetencie preskúmať výrok o určení náhrady za obmedzenie vlastníckeho práva, pretože otázka prieskumu výšky náhrady za obmedzenie vlastníckeho práva je v intenciách § 13 ods. 3 písm. b) text za bodkočiarkou zákona č. 282/2015 Z. z. [pozn. predkladajúceho senátu ide o ustanovenie § 13 ods. 3 písm. a)] a § 14 ods. 2 cit. zák. zverená do kompetencie civilného súdu. Predkladajúci senát sa nestotožňuje so záverom iného senátu Najvyššieho správneho súdu vyjadrenom vo vyššie spomenutom rozhodnutí, keďže tento reagoval na argumentáciu správneho súdu, ktorý uviedol, že žalovaný ako orgán verejnej správy nemá právomoc na meritórne preskúmanie výroku o náhrade za vyvlastnenie v zmysle § 13 ods. 3 zákona o vyvlastňovaní, čím v dôsledku toho absentuje aj právomoc správneho súdu posudzovať zákonnosť rozhodnutia v časti tohto výroku v správnom súdnictve.

24. V zmysle ustanovenia § 1 zákona o vyvlastňovaní predmetom tejto zákonnej úpravy je odňatie vlastníckeho práva, obmedzenie vlastníckeho práva k pozemku alebo ku stavbe, zriadenie, obmedzenie, zrušenie práva zodpovedajúceho vecnému bremenu k pozemku alebo ku stavbe, obmedzenie, zrušenie práv tretích osôb k pozemku alebo ku stavbe, ak je to nevyhnutné pre

uskutočnenie stavby alebo opatrenia v nevyhnutnej miere, vo verejnom záujme a na účel podľa osobitných zákonov a za primeranú náhradu. V zmysle § 4 ods. 1 cit. zák. vyvlastnenému patrí za vyvlastnenie primeraná náhrada, ktorá sa poskytuje v peniazoch. V zmysle § 6 ods. 1 cit. zák. náhradu za odňatie vlastníckeho práva poskytne vyvlastiteľ vyvlastnenému jednorazovo, spôsobom určeným v rozhodnutí o vyvlastnení a v lehote 30 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o vyvlastnení, ak osobitný zákon neustanovuje inak. V zmysle § 7 ods. 1 cit. zák. je na konanie o vyvlastnení príslušný okresný úrad v sídle kraja, v územnom obvode ktorého sa nachádza pozemok alebo stavba, o ktorej sa má konať, ak osobitný zákon neustanovuje inak. V zmysle § 13 cit. zák. ak sú splnené podmienky vyvlastnenia ustanovené zákonom o vyvlastňovaní, vyvlastňovací orgán rozhodne samostatnými výrokmi o vyvlastnení práv k pozemku alebo ku stavbe a o náhrade za vyvlastnenie a o spôsobe jej úhrady (ods. 1). Výrokmi o náhrade za vyvlastnenie vyvlastňovací orgán určí primeranú náhradu za vyvlastnenie, ktorá prislúcha jednotlivým vyvlastneným a určí lehotu podľa § 6 ods. 1, 2 alebo ods. 3 a spôsob jej zaplatenia, ak nedôjde medzi vyvlastníteľom a vyvlastňovaným k dohode o náhrade za vyvlastnenie, vyvlastňovací úrad určí náhradu za vyvlastnenie v sume zodpovedajúcej všeobecnej hodnote pozemku alebo stavby, alebo všeobecnej hodnote práva zodpovedajúceho vecnému bremenu na základe znaleckého posudku (§ 9 ods. 2 písm. f/); s požiadavkou na vyššiu náhradu za vyvlastnenie odkáže vyvlastneného bez prerušenia konania na súd (§ 13 ods. 3 písm. a/).

25. Predkladajúci senát sa prikláňa k názoru vyjadrenému v rozhodnutí kompetenčného senátu Najvyššieho súdu a Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 18 Skomp 9/2022 z 25. januára 2023 v bode 9, ktorý z vyššie uvedených ustanovení zákona o vyvlastňovaní vyabstrahoval, „že nárok na zaplatenie náhrady za vyvlastnenie je vo svojej podstate súkromnoprávnym nárokom na plnenie, ktorý vzniká medzi pôvodným vlastníkom alebo iným oprávneným z príslušného práva (vyvlastneným) a novým vlastníkom, resp. tým, kto bude mať z vyvlastnenia prospech (vyvlastníteľom). To napokon zodpovedá aj ustanoveniu § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka, ktoré možnosť vyvlastnenia za náhradu upravuje ako súčasť obsahu vlastníckeho práva vlastníka a nárokov, ktoré z vlastníckeho práva vyplývajú. O tomto súkromnoprávnom nároku však na základe § 13 ods. 1 a 3 zákona č. 282/2015 Z. z. rozhoduje v prvom rade vyvlastňovací orgán, ktorým je podľa § 7 cit. zák. okresný úrad v sídle kraja. Okresný úrad je orgánom štátnej správy (porov. § 2 ods. 1 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy), v dôsledku čoho je podľa § 4 písm. a) SSP orgánom verejnej správy a jeho rozhodnutia a opatrenia môžu byť podľa § 2 ods. 1 a § 6 SSP predmetom prieskumu v správnom súdnictve. Z § 18 ods. 1 zákona č. 282/2015 Z. z. napokon vyplýva, že vo vyvlastňovacom konaní sa postupuje podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, takže jeho výsledkom je rozhodnutie v zmysle § 3 ods. 1 písm. b) SSP. Výrok tohto rozhodnutia o náhrade za vyvlastnenie je potom v zmysle výslovného ustanovenia § 14 ods. 2 zákona č. 282/2015 Z. z. preskúmateľný v správnom súdnictve na základe žaloby, ktorou je všeobecná správna žaloba podľa § 177 a nasl. SSP (porov. už cit. rozsudok najvyššieho správneho súdu sp. zn. 8 Sžk 29/2019).“ (pozn. predkladajúceho senátu išlo o citovaný rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 8 Sžk 28/2019 z 30. septembra 2021). V podobnom zmysle koncipoval svoj záver aj kompetenčný senát Najvyššieho súdu v rozhodnutí sp. zn. 1 KO 13/2020 z 25. novembra 2020, ktorý v bode 14 uviedol, že z ustanovení zákona o vyvlastňovaní vyplýva „súdny prieskum na základe podanej správnej žaloby, a to rozhodnutia vo vzťahu k výroku rozhodnutia o vyvlastnení podľa ust. § 13 ods. 2 zákona č. 282/2015 Z. z., ale aj rozhodnutia vo vzťahu k výroku o finančnej náhrade podľa § 13 ods. 3 zákona č. 282/2015 Z. z. Výrok rozhodnutia o finančnej náhrade v zmysle § 13 ods. 3 zákona č. 282/2015 Z. z. je možné preskúmať na základe podanej správnej žaloby s poukazom na § 14 ods. 2 vety druhej a tretej zákona č. 282/2015 Z. z., v rozsahu námietok vyplývajúcich z ust. § 4 ods. 4 zákona č. 282/2015 Z. z. (...).“

26. V oboch vyššie uvedených rozhodnutiach kompetenčný senát Najvyššieho súdu a Najvyššieho správneho súdu, ako aj kompetenčný senát Najvyššieho súdu dospeli k jednoznačnému záveru, že výrok rozhodnutia o náhrade za vyvlastnenie podľa § 13 ods. 3 zákona o vyvlastňovaní je preskúmateľný v správnom súdnictve v zmysle § 14 ods. 2 cit. zák. na základe všeobecnej správnej žaloby, s čím sa predkladajúci senát v plnom rozsahu stotožňuje.

27. Kompetenčný senát Najvyššieho súdu v rozhodnutí sp. zn. 1 KO 13/2020 z 25. novembra 2020 posunul svoju argumentáciu ďalej, keď uviedol, že výrok rozhodnutia o finančnej náhrade je možné preskúmať na základe podanej správnej žaloby len v rozsahu námietok vyplývajúcich z § 4 ods. 4 zákona o vyvlastňovaní, na čo nadviazal aj iný senát Najvyššieho správneho súdu vo vyššie cit.

rozhodnutí sp. zn. 8 Sžk 28/2019. Ten uviedol, že ustanovenie § 4 ods. 4 cit. zák. predstavuje osobitný procesný mechanizmus uplatňujúci sa v prípade namietania skutočností, ktoré sú obsahom znaleckého posudku a ktorý zakotvuje povinnosť orgánu verejnej správy zabezpečiť odborné vyjadrenie alebo vysvetlenie znalca, ak vyvlastňovaný nesúhlasí s výškou náhrady za vyvlastnenie určenou znaleckým posudkom. Súčasne skonštatoval, že v opačnom prípade, ak by orgán verejnej správy prehodnocoval závery znaleckých posudkov sám, vyššie cit. ustanovenie by stratilo svoj zmysel, pretože celé dokazovanie vo vzťahu k otázke určenia výšky náhrady za vyvlastnenie by sa namiesto v konaní pred civilnými súdmi realizovalo v administratívnom konaní.

28. Preto sa aj predkladajúci senát prikláňa k argumentácii iného senátu obsiahnutom v rozhodnutí sp. zn. 8 Sžk 28/2019 a v súlade s touto dodáva, že žalobca môže v správnom súdnom konaní v rámci vymedzených žalobných bodov namietat určité procesné pochybenia orgánu verejnej správy, ktoré by mohli mať vplyv na zákonnosť výroku o určení náhrady za vyvlastnenie v zmysle § 13 ods. 3 písm. a) cit. zák. K takýmto procesným pochybeniam možno podľa predkladajúceho senátu zaradiť vady týkajúce sa postupu orgánu verejnej správy pri vydávaní rozhodnutia ako napr., že orgán verejnej správy nepostupoval v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, odňal účastníkom konania možnosť oboznámiť sa s podkladmi rozhodnutia, neobstaral zákonom požadované podklady potrebné pre rozhodnutie, nedodržiaval postup v zmysle § 4 ods. 4 cit. zák., prípadne že výrok jeho rozhodnutia neobsahoval zákonom predpísané náležitosti.

29. Predkladajúci senát má tiež za to, že pokiaľ by účastník konania alebo iná oprávnená osoba namietala skutočnosti, ktoré sú obsahom znaleckého posudku priloženého k návrhu podľa § 9 ods. 2 písm. f) cit. zák. aj po uplatnení postupu v § 4 ods. 4 cit. zák. orgánom verejnej správy ako vyvlastňovacím orgánom, ktorý zabezpečí odborné vyjadrenie alebo vysvetlenie znalca na náklady vyvlastniteľa, orgán verejnej správy nemá následne inú možnosť ako odkázať vyvlastneného bez prerušenia konania na civilný súd v zmysle § 13 ods. 3 písm. a) veta za bodkočiarkou cit. zák. Je tomu tak preto, že odborné závery znaleckého posudku, prípadne iných znaleckých posudkov predložených do konania, orgán verejnej správy nemôže svojím vlastným posúdením nahrádzať, prípadne ich inak modifikovať.

30. Predkladajúci senát tiež konštatuje, že prieskum výroku rozhodnutia o náhrade za vyvlastnenie podľa § 13 ods. 3 zákona o vyvlastňovaní v správnom súdnictve na základe všeobecnej správnej žaloby, nevylučuje zároveň aj podanie civilnej žaloby v civilnom sporovom konaní podľa § 13 ods. 3 písm. a) veta za bodkočiarkou cit. zák., keď s požiadavkou na vyššiu náhradu za vyvlastnenie vyvlastňovací orgán odkáže vyvlastneného bez prerušenia konania na súd. V praxi by to konkrétne znamenalo, že výrok o vyvlastnení práv k pozemku alebo ku stavbe v zmysle § 13 ods. 2 cit. zák. nadobudne po rozhodnutí druhostupňového správneho orgánu právoplatnosť, pričom vyvlastňovaný, ktorý nie je spokojný s náhradou za vyvlastnenie, má možnosť podať žalobu na civilný súd bez nutnosti toho, žeby vyvlastňovací orgán musel prerušiť správne vyvlastňovacie konanie, pokiaľ vyvlastňovaný takýto nárok v konaní uplatní. Žaloba by tak smerovala proti vyvlastniteľovi (nie proti orgánu verejnej správy), pričom vyvlastňovaný by sa v žalobe mohol domáhať už iba navýšenia náhrady (rozdielu) oproti náhrade určenej v právoplatnom rozhodnutí o vyvlastnení.

31. Predkladajúci senát záverom tiež poukazuje na už vyššie zmienené rozhodnutie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu a Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 18 Skomp 9/2022, v ktorom sa kompetenčný senát v bode 10 jasne vyjadril, že „v podstate súkromnoprávny nárok na náhradu za vyvlastnenie sa môže stať predmetom dvoch samostatných súdnych konaní - na jednej strane ho možno uplatniť v civilnom sporovom konaní podľa § 13 ods. 3 písm. a) zákona č. 282/2015 Z. z. v takom rozsahu, v akom o ňom nebolo rozhodnuté v rozhodnutí o vyvlastnení. V tomto prípade ide o typický príklad tzv. následnej (konzekutívnej, delenej) právomoci, kedy právomoc súdu podľa Civilného sporového poriadku vzniká až potom, čo vo veci rozhodol orgán verejnej správy. Na druhej strane však môže byť tento nárok aj predmetom správneho súdneho konania v rozsahu, v akom bol priznaný rozhodnutím vyvlastňovacieho orgánu, pretože toto rozhodnutie možno preskúmať na základe správnej žaloby...“ Tento záver korešponduje s názorom predkladajúceho senátu v bode 25, nakoľko kompetenčný senát vo svojom rozhodnutí sp. zn. 18 Skomp 9/2022 ďalej bližšie upresňuje, že „koniec koncov, tak ako v správnej žalobe môže žalobca ako žalobný bod namietat, že určité procesné pochybenia orgánu verejnej správy sú relevantné práve preto, že vyústili do nízkej vyvlastňovacej náhrady, tak zasa v žalobe o zaplatenie vyššej náhrady podľa § 13 ods. 3 písm. a) zákona č. 282/2015 Z. z. možno namietat, že príliš nízka vyvlastňovacia náhrada bola práve

dôsledkom takýchto procesných pochybení.“ Predkladajúci senát tak zastáva názor, že uvedený prístup tzv. duálnej súdnej ochrany bol vo vzťahu k výroku o náhrade za vyvlastnenie v zmysle § 13 ods. 3 písm. a) cit. zák., keď súdna ochrana je poskytovaná ako civilnými súdmi na základe civilnej žaloby, tak aj správnym súdnictvom na základe všeobecnej správnej žaloby, vyjadrený aj v rozhodnutiach Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 1 Sžk 42/2021 a 8 Sžk 28/2019, z ktorých predkladajúci senát v tomto uznesení vychádzal.

IV. Záver

32. Z uvedených dôvodov predkladajúci senát dospel k záveru, že rozhodnutie vo veci je závislé od výkladu § 13 ods. 3 písm. a) v spojení s § 14 ods. 2 zákona o vyvlastňovaní, a to, či a v akom rozsahu tieto ustanovenia zakladajú právomoc správnych súdov preskúmať na základe všeobecnej správnej žaloby čiastkový výrok o náhrade za vyvlastnenie v správnom súdnictve. Ako vyplýva z vyššie uvedeného, na túto otázku boli v rozhodovacej praxi senátov Najvyššieho správneho súdu vyslovené rôzne právne názory (vychádzajúc z rozhodnutia sp. zn. 8 Sžk 20/2019 alebo z konkurujúceho právneho názoru vysloveného v rozhodnutiach sp. zn. 1 Sžk 42/2021, 8 Sžk 28/2019, 18 Skomp 9/2022 ako aj rozhodnutie Najvyššieho súdu 1 KO 13/2020). Predkladajúci senát by sa tak akýmkoľvek rozhodnutím vo veci odklonil minimálne od jedného z nich.

33. Predkladajúci senát má tak za to, že sú splnené podmienky, aby bola táto vec postúpená veľkému senátu v zmysle § 22 ods. 1 písm. a) SSP, ktorého úlohou je zabezpečovať jednotnosť judikatúry Najvyššieho správneho súdu. Vzhľadom na posúdenie zvyšných otázok, ktoré sú v kasačnej sťažnosti namietané, predkladajúci senát navrhuje, aby veľký senát podľa § 466 ods. 5 písm. b) SSP rozhodol len o otázke právomoci správnych súdov preskúmať na základe všeobecnej správnej žaloby čiastkový výrok o náhrade za vyvlastnenie v správnom súdnictve v zmysle zákona o vyvlastňovaní a následne vec postúpil predkladajúcemu senátu kasačného súdu, aby rozhodol o kasačnej sťažnosti žalobcov v zmysle § 466 ods. 6 SSP.

34. Toto uznesenie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0.

Poučenie :

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.