

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 1Sžk/19/2021
Identifikačné číslo spisu: 1018200311
Dátum vydania rozhodnutia: 27. apríla 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Zdenka Reisenauerová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1018200311.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej, členky senátu JUDr. Jany Martinčekovej a člena senátu Michala Novotného (sudca spravodajca) vo veci žalobcu: D. E., nar. XX. J. XXXX, F. W. (T. I.), zastúpeného advokátskou kanceláriou: AS Legal, s.r.o., IČO: 36 857 688, Hlučínska 1, Bratislava, proti žalovanému: Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky, Limbová 2, Bratislava, za účasti ďalšieho účastníka: prokurátor Okresnej prokuratúry Nové Zámky, F. Rákocziho 15, Nové Zámky, o preskúmanie rozhodnutia žalovaného z 2. decembra 2017, č. S3261-2017-OP, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 2 S 39/2018-75 z 24. júna 2020 takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.
- II. Účastníkom nepriznáva právo na náhradu trov kasačného konania.

Odôvodnenie

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov, ktoré predložil žalovaný, vyplýva, že žalobca má od 30. marca 2016 živnostenské oprávnenie na prevádzku pohrebiska a poskytovanie pohrebných služieb. Túto živnosť podľa živnostenského registra vykonáva okrem iného v prevádzkarni na adrese Slovenská 26, Nové Zámky. Táto prevádzkareň je umiestnená v nehnuteľnosti, ktorá je v katastri nehnuteľností evidovaná ako stavba v k. ú. F. W. súp. č. XXX - rodinný dom a podľa údajov katastra sú jej spoluvlastníkmi žalobca a S.T. E., každý v podiele jedna polovica (1/2).

2. Žalobca podal 31. marca 2016 Regionálnemu úradu verejného zdravotníctva v Nových Zámkoch žiadosť spísanú na predtlačenom tlačive o „vydanie rozhodnutia k návrhu na: 1. uvedenie priestorov do prevádzky 2. schválenie prevádzkového poriadku a návrhu na jeho zmenu“. K nej pripojil okrem iného výpis zo živnostenského registra, výpis z listu vlastníctva, navrhovaný prevádzkový poriadok pre pohrebné služby, zmluvu o nájme motorových vozidiel a chladiacich zariadení. Regionálny úrad neupovedomil o začatí tohto konania nikoho iného než žalobcu a po miestnej obhliadke rozhodnutím z 19. apríla 2016, č. 1287/2016, jeho žiadosti vyhovel, súhlasil s uvedením do prevádzky priestorov na

adrese Slovenská 26, Nové Zámky, a schválil navrhovaný prevádzkový poriadok. V odôvodnení uviedol, že navrhované priestory vyhovujú požiadavkám § 13 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia v znení neskorších predpisov. Rozhodnutie doručil regionálny úrad len žalobcovi.

3. Na podnet S. E., ktorý predtým neuspel s podnetom priamo regionálnemu úradu, prokurátorka Okresnej prokuratúry Nové Zámky 9. decembra 2016 podala proti rozhodnutiu z 19. apríla 2016 protest prokurátora. Regionálnemu úradu v ňom vytkla, že v konaní nekonal s S. E., ktorý bol podielovým spoluvlastníkom dotknutých priestorov a tak mal byť účastníkom podľa § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Okrem toho podľa údajov živnostenského registra má S. E. v dotknutej nehnuteľnosti takisto prevádzkareň, ktorá mohla byť novou navrhovanou prevádzkou žalobcu takisto dotknutá. Žalobca vo vyjadrení k protestu namietal, že rozhodnutie z 19. apríla 2016 je rozhodnutím, ktorého vydanie záviselo výlučne od posúdenia technického stavu veci. Prokurátor tak podľa § 21 ods. 2 písm. b) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení účinnom od 1. júla 2016 nemal právo podať protest proti nemu. Okrem toho žalobca prejavil názor, že samo spoluvlastníctvo dotknutej budovy nie je dôvodom, aby bol S. E. účastníkom konania, v ktorom bolo vydané uvedené rozhodnutie.

4. Keďže regionálny úrad protestu nevyhovel, predložil ho Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky. Ten najskôr rozhodnutím zo 17. januára 2017, č. OLP/808/17, protestu nevyhovel. Vyšiel z názoru, že súhlas podľa § 13 zákona č. 355/2007 Z. z. sa týka špecifickej činnosti a spôsobilosti navrhovanej prevádzky a úrady verejného zdravotníctva nemôžu riešiť spory medzi vlastníckmi takých priestorov. Na odvolanie prokurátora žalovaný rozhodnutím z 19. mája 2017, č. S03292-OP-2017 zrušil toto rozhodnutie a vec mu vrátil na ďalšie konanie. V odôvodnení uviedol, že podaný protest prerokoval s prokurátorom Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky. Ten ho rozšíril o ďalšiu námietku, že v rozpore s § 13 ods. 6 písm. f) zákona č. 355/2007 k pôvodnej žiadosti žalobcu nebolo pripojené rozhodnutie stavebného úradu o užívaní stavby na požadovaný účel.

5. Po vrátení veci úrad verejného zdravotníctva novým rozhodnutím zo 14. júna 2017, č. OLP/808-1/17, zrušil rozhodnutie regionálneho úradu verejného zdravotníctva z 19. apríla 2016 a vec mu vrátil na ďalšie konanie. V odôvodnení regionálnemu úradu vytkol, že pôvodná žiadosť žalobcu bola nejasná v zmysle § 19 ods. 2 Správneho poriadku, a preto nebol riadne vymedzený predmet jeho konania. Ďalej mu vytkol, že v priestoroch na Slovenskej ul. 26, Nové Zámky, už mal prevádzkareň aj S. E., ktorý mal byť účastníkom konania podľa § 14 ods. 1 Správneho poriadku. Konečne sa stotožnil s názorom prokurátora generálnej prokuratúry, že k žiadosti nebolo priložené rozhodnutie o užívaní stavby.

6. Napriek odvolaniu žalobcu žalovaný tu preskúmaným rozhodnutím potvrdil rozhodnutie úradu verejného zdravotníctva. Nesúhlasil s námietkou, že protest prokurátora podľa § 21 ods. 2 písm. b) zákona č. 153/2001 Z. z. nebol prípustný. Podľa žalovaného totiž protest prokurátora slúži na kontrolu zákonnosti rozhodnutia, ale aj predchádzajúceho konania. Vo veci samej sa žalovaný stotožnil s dôvodmi nezákonnosti rozhodnutia, na ktoré poukazoval protest prokurátora a ktoré regionálnemu úradu vytkol úrad verejného zdravotníctva v rozhodnutí zo 14. júna 2017.

7. Správny súd tu napadnutým rozsudkom zamietol správnu žalobu žalobcu. Nestotožnil sa s názorom žalobcu, že prokurátor podľa § 21 ods. 2 písm. b) zákona č. 153/2001 Z. z. nebol oprávnený podať protest proti rozhodnutiu zo 16. apríla 2021. Správny súd totiž zdôraznil, že prokurátor v proteste nevytýkal samotné posúdenie podmienok na vydanie súhlasu a schválenie prevádzkového poriadku, ale nezákonný procesný postup regionálneho úradu. Správny súd považoval za správny aj názor žalovaného, že S. E. mal byť podľa § 14 ods. 1 Správneho poriadku účastníkom konania pred regionálnym úradom. Podľa tohto ustanovenia je účastníkom vždy ten, čie hmotnoprávne postavenie môže byť vydaním rozhodnutia dotknuté. Ak má byť v určitej nehnuteľnosti povolená činnosť, je tým dotknuté vlastnícke právo jej podielového spoluvlastníka.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

8. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zmeny tohto rozsudku tak, že sa napadnuté rozhodnutie zruší a vec sa vráti žalovanému na ďalšie konanie. Zopakoval, že rozhodnutie podľa § 13 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. je posudkovou činnosťou, procesom odborného posudzovania a vyhodnocovania. Závisí teda výlučne od posúdenia technického stavu, takže podľa § 21 ods. 2 písm. b) zákona č. 153/2001 Z. z. proti nemu nie je prípustný protest. Pri vydávaní uvedených rozhodnutí sa posudzujú vplyvy na verejné zdravie či životné podmienky obyvateľstva, nie vlastníctve vzťahy. Samotný vlastnícky vzťah k budove, kde sa má nachádzať prevádzkareň, tak nemôže zakladať účastníctvo v konaní podľa § 14 Správneho poriadku. Z rozsudku nie je zrejmé, ako by mala neúčast' S. E. v konaní ovplyvniť verejné zdravie.

9. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

10. Ďalšia účastníčka žiadala zamietnuť kasačnú sťažnosť. Zdôraznila, že žalobca pri vymedzení jednotlivých sťažnostných bodov len opakuje svoju argumentáciu zo žaloby.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

11. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), na ktorý od 1. augusta 2021 prešiel výkon súdnictva z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (§ 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch v znení neskorších predpisov), preskúmal napadnutý rozsudok v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v medziach uplatnených kasačných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

12. V prerokúvanej veci je predmetom prieskumu rozhodnutie žalovaného ministerstva, ktorým v druhom stupni (zhodne s úradom verejného zdravotníctva) vyhovel protestu prokurátora a zrušilo rozhodnutie regionálneho úradu z 19. apríla 2016, ktorý ním podľa § 13 ods. 4 písm. a) zákona č. 355/2007 Z. z. súhlasil s uvedením priestoru do prevádzky a schválil aj prevádzkový poriadok, ktorý sa tohto priestoru týka. Jedným z dôvodov zrušenia bolo, že regionálny úrad nekonal s druhým spoluvlastníkom dotknutého priestoru S. E.S..

13. Žalobca v správnej žalobe uplatnil v zásade dva žalobné body: jednak namietol, že takéto rozhodnutie nemôže byť napadnuté protestom prokurátora, pretože tomu bráni § 21 ods. 2 písm. b) zákona č. 153/2001 Z. z., a jednak namietol, že S. E. nemal byť účastníkom konania, lebo rozhodnutím nemohli byť dotknuté jeho práva. Správny súd v napadnutom rozsudku k prvému žalobnému bodu poukázal na to, že ani prípadná neprípustnosť protestu prokurátora podľa citovaného ustanovenia zákona o prokuratúra neprekáža tomu, aby protest smeroval proti porušeniu ustanovení o správnom konaní. V tu prerokúvanej veci prokurátor protestom namietal okrem iného aj to, že na konaní pred regionálnym úradom sa nezúčastnil druhý spoluvlastník, a to, že k žiadosti žalobcu neboli pripojené všetky prílohy, ktoré k nej mali byť pripojené. K druhému žalobnému bodu správny súd zdôraznil, že pojem účastníka podľa § 14 ods. 1 Správneho poriadku sa musí chápať široko; pritom vyšiel zo záveru, že rozhodnutie o súhlase s prevádzkovaním určitého priestoru môže mať vplyv na vlastnícke práva vlastníka a ten sa tak musí považovať za účastníka takého konania.

14. Žalobca svoju kasačnú sťažnosť odôvodňuje v podstate nesprávnym právnym posúdením veci, teda dôvodom podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Podľa § 440 ods. 2 SSP sa dôvod kasačnej sťažnosti uvedený (okrem iného) v odseku 1 písm. g) vymedzí tak, že sťažovateľ jednak uvedie, aké posúdenie považuje za nesprávne, jednak uvedie, v čom spočíva jeho nesprávnosť. Sťažovateľ teda musí v kasačnej sťažnosti konkrétne reagovať na to, ako správny súd posúdil žalobné body alebo obranu proti nim. Žalobca však vo svojej kasačnej sťažnosti uplatňuje sťažnostné body v podstate zhodne ako svoje žalobné body. S jeho argumentami sa však vyrovnal správny súd v napadnutom rozsudku, čo však žalobca dostatočne nezohľadňuje. Kasačný súd tak v zásade môže odkázať na dôvody uvedené v napadnutom rozsudku, s ktorými sa stotožňuje.

15. Názor správneho súdu, že ani prípadná neprípustnosť prieskumu určitého rozhodnutia z dôvodu, že toto rozhodnutie vychádza výlučne z posúdenia technického stavu veci, nevylučuje preskúmanie

zákonosti procesu, v ktorom bolo toto rozhodnutie vydané, vychádza z doterajšej judikatúry (porov. rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 1 Sž-o-KS 142/2005, judikát R 9/2014, podobne napríklad rozsudok 3 Sž-o-KS 45/2008). Žalobca v kasačnej sťažnosti neuvádza žiaden dôvod, prečo by sa jej závery nemali použiť pri výklade § 21 ods. 2 písm. b) zákona č. 153/2001 Z. z., ktorého súčasné znenie je výsledkom novelizácie zákonom č. 125/2016 Z. z. v súvislosti so schválením Správneho súdneho poriadku.

16. Rovnako názor, že spoluvlastník stavby môže byť dotknutý na svojich právach a právom chránených záujmoch prípadným rozhodnutím o tom, či priestory, ktoré spoluvlastní, sú spôsobilé na určitú činnosť alebo nie, a preto má mať pri vydávaní takéhoto rozhodnutia postavenie účastníka podľa § 14 Správneho poriadku, v zásade zodpovedá širokému chápaniu pojmu účastníka konania v judikatúre. Podľa citovaného ustanovenia je totiž účastníkom konania okrem iného ten, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté. Z judikatúry vyplýva, že pojem účastník konania patrí ku kľúčovým pojmom Správneho poriadku, pretože prostredníctvom tohto subjektu dochádza v správnom konaní k individualizácii abstraktných vzťahov upravených v hmotnoprávných predpisoch. Legálna definícia účastníka konania v správnom poriadku je formulovaná relatívne široko, aby postihla čo najširší okruh subjektov, ktorých sa môže správne konanie dotknúť. Účastník konania je predovšetkým definovaný kombináciou troch všeobecných kritérií. V každom prípade je znakom účastníka konania hmotnoprávny pomer fyzickej osoby alebo právnickej osoby k veci, ktorá je predmetom konania (porov. rozsudok sp. zn. 2 Sžo 70/2015, Zo súdnej praxe 60/2017).

17. Žalobca pri výklade citovaného § 14 ods. 1 Správneho poriadku neprípustne stotožňuje hľadiská posudzovania veci orgánmi verejného zdravotníctva s otázkou možného zásahu do práv, právom chránených záujmov alebo povinností určitej osoby. Hoci tieto orgány podľa § 13 ods. 1 zákona č. 355/2007 Z. z. posudzujú a vyhodnocujú opatrenia a návrhy len z hľadiska ich možných vplyvov na verejné zdravie, neznamená to, že týmto rozhodnutím nemôže byť dotknutý právom chránený záujem spoluvlastníka nehnuteľnosti, ktorej sa takéto opatrenie alebo návrh týka. Podľa § 123 Občianskeho zákonníka je totiž vlastníkom veci okrem iného oprávnený ju v medziach zákona užívať. Podľa § 137 ods. 1 Občianskeho zákonníka toto právo patrí aj podielovému spoluvlastníkovi v miere, ktorá je vyjadrená jeho spoluvlastníckym podielom k veci. Vlastníckovo (a tiež spoluvlastníckovo) užívacie oprávnenie je tak vymedzené zákonom, ale aj úradnými rozhodnutiami vydanými na základe zákona, ktoré určitú činnosť dovoľujú alebo zakazujú. Rozhodnutie, ktorým sa určité priestory vyhlasujú za spôsobilé alebo nespôsobilé na určitú činnosť, sa tak v tomto zmysle dotýkajú aj vlastníckeho práva, pretože zužujú alebo rozširujú možné a dovolené spôsoby užívania takejto nehnuteľnosti. Takým spôsobom sa rozhodnutie o takejto spôsobilosti dotýka aj práva alebo právom chráneného záujmu vlastníka, prípadne spoluvlastníka, v dôsledku čoho spĺňajú definíciu účastníka pre takéto konanie v zmysle § 14 ods. 1 Správneho poriadku.

IV.

Záver

18. Na základe uvedených úvah tak kasačný súd dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je v rozsahu uplatnených sťažnostných bodov nedôvodná. Preto ju podľa § 461 SSP rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zamietol.

19. O trovách bolo rozhodnuté podľa § 167, 168 a 169 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, keď žalobca vo veci úspech nemal a žalovaný ho síce mal, kasačný súd však nezistil dôvody, aby sa mu nárok na náhradu trov priznal. Ďalším účastníkom je prokurátor, ktorý nikdy nemá nárok na náhradu trov konania [§ 170 písm. c) SSP].

20. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.