

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 1Svk/59/2022
Identifikačné číslo spisu: 5019200530
Dátum vydania rozhodnutia: 30. marca 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Fečík
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:5019200530.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Fečíka (sudca spravodajca) a členiek senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M v právnej veci žalobcov: 1/ R.. F. O., H., nar. XX.X.XXXX, trvale bytom I. B. č. XXXX/XX, XXX XX N. I. W., 2/ R.. N. O., nar. XX.XX.XXXX, trvale bytom I. B. č. XXXX/XX, XXX XX N. I. W., obaja právne zastúpení JUDr. Miroslavom Bachyncom, advokátom, so sídlom Podbiel č. 177, 027 42 Podbiel, proti žalovanému: Okresný úrad Žilina, odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom Vysokoškolákov 8556/33B, 010 08 Žilina, za účasti ďalších účastníkov konania: 1/ R.. X. N., nar. XX.X.XXXX, trvale bytom I. B. č. XXXX/XX, XXX XX N. I. W., 2/ R. N., nar. XX.X.XXXX, trvale bytom I. B. č. XXXX/XX, XXX XX N. I. W., právne zastúpená W.. O. N., nar. X.X.XXXX, bytom I. B. č. XXXX/XX, XXX XX N. I. W., 3/ R.. B. K., bytom L. XX, XXX XX L., v konaní o správnej žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-ZA-OVBP2-2019/020467/KRA zo dňa 11.06.2019, konajúc o kasačnej sťažnosti ďalšieho účastníka konania 1/ proti rozsudku Krajského súdu v Žiline sp.zn. 30S/109/2019 z 19.1.2022 takto

r o z h o d o l :

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline sp. zn. 30S/109/2019 z 19.1.2022 z r u š u j e a vec krajskému súdu v r a c i a na ďalšie konanie.

II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky návrh ďalšieho účastníka 1/ na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z a m i e t a.

O d ô v o d n e n i e

I.

Priebeh a výsledok administratívneho konania

1. Mesto Kysucké Nové Mesto (ďalej aj ako „stavebný úrad“) ako stavebný úrad príslušný podľa § 117 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v spojenom územnom a stavebnom konaní preskúmalo podľa § 37 a § 62 stavebného zákona návrh na vydanie

stavebného povolenia, ktorý dňa 19.6.2017 podal R. X. N. (ďalej aj ako „stavebník“). Daný návrh sa týkal stavby garáže na pozemku CKN parc. č. XXXX/XX zastavaná plocha a nádvorie v katastrálnom území N. I. W.. Keďže návrh stavebníka z 19.6.2017 spolu s prílohami neposkytoval dostatočný podklad pre riadne posúdenie navrhovanej stavby, stavebný úrad vyzval stavebníka na doplnenie návrhu a spojené územné a stavebné konanie rozhodnutím č. Výst. 1181/2/2017 z 6.7.2017 prerušil. Stavebník dňa 16.8.2017 doplnil návrh na vydanie stavebného povolenia a súčasne požiadal o predĺženie lehoty na doplnenie chýbajúceho stanoviska. Stavebný úrad žiadosť vyhovel a rozhodnutím č. Výst. 1181/3/2017-Kn z 16.08.2017 predĺžil lehotu na predloženie dokladov, na čo stavebník 18.9.2017 doplnil požadované stanovisko a požiadal o pokračovanie v konaní. Stavebný úrad dňa 20.9.2017 podľa § 39a ods. 4 stavebného zákona oznámil spojenie územného konania so stavebným konaním a podľa § 61 ods. 1 stavebného zákona oznámil pokračovanie prerušeného spojeného územného a stavebného konania dotknutým orgánom a známym účastníkom konania a stanovil termín ústneho pojednávania. Na základe námietok účastníkov konania voči projektovej dokumentácii z 17.10.2017 stavebný úrad rozhodnutím č. Výst. 1181/5/2017-Kn z 30.10.2017 vyzval stavebníka na doplnenie projektovej dokumentácie a spojené územné a stavebné konanie prerušil. Keďže stavebník nedoplnil projektovú dokumentáciu požadovaným spôsobom v určenej lehote, stavebný úrad rozhodnutím č. Výst. 1181/7/2017-Kn z 6.2.2018 spojené územné a stavebné konanie zastavil. Na základe odvolania stavebníka žalovaný rozhodnutím č. OU-ZA-OVBP2-2018/020779/KRA z 16.8.2018 zrušil rozhodnutie stavebného úradu o zastavení konania a vec mu vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie. Stavebný úrad po vrátení spisu pokračoval v konaní a rozhodnutím č. Výst. 1181/10/2017-Kn z 3.10.2018 vyzval stavebníka na doplnenie žiadosti a spojené územné a stavebné konanie prerušil, pričom na základe vyžiadania kompletný spisový materiál zaslal dňa 26.11.2018 na Okresnú prokuratúru v Žiline. Po tom, ako stavebník 17.12.2018 doručil požadované podklady v zmysle výzvy, stavebný úrad listom z 15.1.2019 oznámil pokračovanie prerušeného spojeného územného a stavebného konania a rozhodnutím č. Výst. 1181/13/2017-Kn z 14.2.2019 (ďalej aj „stavebné povolenie“) navrhovanú stavbu povolil.

2. Proti stavebnému povoleniu podali žalobcovia včas odvolanie, v ktorom namietali umiestnenie garáže podľa projektovej dokumentácie z dôvodu nezabezpečenia stability ich pozemku a možného zosuvu svahu ich pozemku, ako i šírku garáže a jej odstup od ich pozemku. Žalovaný rozhodnutím č. OU-ZA-OVBP2-2019/020467/KRA z 11.6.2019 (ďalej aj „rozhodnutie žalovaného“) podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/67 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) podané odvolanie zamietol a stavebné povolenie potvrdil.

3. Žalovaný v odôvodnení rozhodnutia opísal priebeh spojeného územného a stavebného konania a okrem iného konštatoval, že sa stotožnil so zamietnutím námietok odvolateľov k postupu výkopových prác, pretože stavebník na základe výzvy stavebného úradu doplnil predloženú projektovú dokumentáciu o Dodatok spracovaný statikom - autorizovaným stavebným inžinierom Ing. Romanom Židekom a projektantom Ing. Petrom Határom. V Dodatku k projektovej dokumentácii boli upravené základové konštrukcie garáže, postup výkopových prác garáže, betonáž základov, doporučené projektanta a úprava zvislého paženia so šikmými vzperami. Súčasťou projektovej dokumentácie bola aj technická správa navrhovanej stavby a statický posudok. Podľa žalovaného bolo v doplnenej projektovej dokumentácii zapracované i zabezpečenie drenážneho potrubia susednej stavby oporného múru, resp. vybudovanie nového drenážneho potrubia v prípade jeho poškodenia. Žalovaný ďalej uviedol, že stavebník predložil návrh stavebnotechnického riešenia stavby, ktorým preukázal, ako vykoná výkopové práce a zabezpečí svah iba zo svojho pozemku tak, aby nedošlo k zosypaniu zeminy, resp. poškodeniu jestvujúcich oporných múrov na susednom pozemku. S poukazom na uplatnenie koncentračnej zásady žalovaný požiadavku odvolateľov na doplnenie projektovej dokumentácie o vybudovanie strešnej atiky z východnej strany zamietol, keďže si ju odvolatelia uplatnili až v odvolacom konaní.

II.

Konanie na krajskom súde

4. Proti rozhodnutiu žalovaného podali žalobcovia v zákonnej lehote na Krajský súd v Žiline (ďalej len „krajský súd“) správnu žalobu navrhujúc jeho zrušenie ako i zrušenie prvostupňového rozhodnutia (stavebného povolenia) a vrátenie veci na ďalšie konanie stavebnému úradu. Žalobcovia sa súčasne návrhom obsiahnutým v správnej žalobe domáhali priznania odkladného účinku, pričom uznesením krajského súdu sp. zn. 30S/109/2019 z 4.8.2020 bol podanej správnej žalobe odkladný účinok priznaný. V rámci žalobných bodov žalobcovia uviedli, že „správne orgány oboch stupňov podľa nášho názoru nevenovali pozornosť všeobecnému pravidlu, že účastník konania môže uplatniť pripomienky a námietky kedykoľvek v priebehu správneho konania. Ak vyložili tzv. koncentračnú zásadu v náš neprospech, tak postupovali nesprávne, lebo stavebník doplnil podklady - projektovú dokumentáciu a dodatok o postupe výkopových prác garáže až po zastavení pôvodného konania, proti ktorým sme tiež podali písomné námietky.“ Ďalej žalobcovia nesúhlasili „s výkladom odvolacieho správneho orgánu vyhl. MŽP č. 532/2002 Z.z. o odstupových vzdialenostiach stavieb, v ktorom tvrdí, že stavbu je možné umiestniť na hranici pozemku, len ak s jej umiestnením nebude trvalo obmedzené užívanie susedného pozemku na určený účel. Dovolíme si poznamenať, že odvolací správny orgán pri rozhodovaní o napadnutom stavebnom povolení neprihliadal na obsah nášho k oznámeniu o pokračovaní územného a stavebného konania zo dňa 20.01.2019 a na zákonné požiadavky týkajúce sa požiarnej bezpečnosti ako aj údržby stavieb a užívania priestorov medzi stavbami.“

5. Po vyjadrení žalovaného a ďalšieho účastníka 1/, replike žalobcov, duplike ďalšieho účastníka 1/ a nadväzujúceho stanoviska žalobcov krajský súd rozsudkom sp.zn. 1Svk/59/2022 z 19.1.2022 (ďalej aj „preskúmané rozhodnutie“) zrušil rozhodnutie žalovaného a prvostupňové rozhodnutie (stavebné povolenie) a vec vrátil stavebnému úradu na ďalšie konanie. Krajský súd potrebu zrušenia uvedených rozhodnutí odôvodnil tým, že žalovaný ani stavebný úrad sa v nich vôbec nevysporiadali s námietkami vznesenými žalobcami dňa 17.10.2017 a súčasne poukázal na nepreskúmateľné závery žalovaného v časti zdôvodnenia splnenia požiadaviek podľa § 6 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 532/2002 Z.z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu a o všeobecných technických požiadavkách na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie (ďalej len „vyhláška č. 532/2002 Z.z.“).

III.

Konanie na kasačnom súde

6. Proti rozsudku krajského súdu podal v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť ďalší účastník 1/ (ďalej len „sťažovateľ“) z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“), pretože krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

7. Porušenie práva na spravodlivý proces videl sťažovateľ v tom, že krajský súd napriek tomu, že priznal správnej žalobe odkladný účinok, nerozhodol vo veci samej do 6 mesiacov, čím porušil § 187 ods. 1 SSP, ako aj tým, že nezákonne rozhodol o priznaní odkladného účinku. Túto nezákonnosť odvodzoval od toho, že žalovaný predložil krajskému súdu administratívny spis s vyjadrením k návrhu na priznanie odkladného účinku po lehote 30 dní, krajský súd si nezabezpečil vyjadrenie stavebníka a tento v tom čase už začal s realizáciou stavby.

8. Nesprávne právne posúdenie veci spojil sťažovateľ s tým, že dôvod zrušenia, týkajúci sa neprihliadania na ich námietky z 17.10.2017, si žalobcovia v správnej žalobe jednak neuplatnili a súčasne sa žalovaný so všetkými námietkami vo svojom rozhodnutí vysporiadal. Rovnako sa mal žalovaný vysporiadať aj s námietkami, týkajúcimi sa § 6 vyhlášky č. 543/2002 Z.z., ktoré žalobcovia ani bližšie nekonkretizovali.

9. Sťažovateľ preto navrhol zrušenie preskúmaného rozhodnutia krajského súdu a vrátenie mu veci na ďalšie konanie a súčasne sa domáhal priznania odkladného účinku kasačnej sťažnosti z dôvodu, že

dochádza k neustálemu zdražovaniu stavebných materiálov a energií, čo má značný dopad na ďalšie dokončenie stavby.

10. Žalobcovia vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedli, že táto bola podaná neoprávnenými osobami a preto navrhli jej odmietnutie. Ďalšia účastníčka 2/ sa vo svojom vyjadrení plne stotožnila s dôvodmi kasačnej sťažnosti. K týmto vyjadreniam sa následne vyjadril aj sťažovateľ.

IV.

Právny názor kasačného súdu

11. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 SSP preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia.

12. Vzhľadom na vyjadrenie žalobcov ku kasačnej sťažnosti je potrebné skonštatovať, že kasačnú sťažnosť podal ďalší účastník konania, ktorého subjektívne právo vyplývalo zo zrušeného rozhodnutia žalovaného a prvostupňového rozhodnutia (stavebného povolenia) a ktorý bol teda vydaním preskúmaného rozhodnutia krajského súdu na ňom priamo dotknutý, pričom v správnom súdnom konaní pred krajským súdom navrhoval zamietnutie správnej žaloby. Sťažovateľ bol teda v konaní pred krajským súdom účastníkom konania, v ktorého neprospech bolo rozhodnuté, čím naplnil podmienku aktívne legitimovaného subjektu na podanie kasačnej sťažnosti v zmysle § 442 ods. 1 SSP. 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), kasačný súd vo veci v zmysle § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu nasledovne vec posúdil a rozhodol.

13. Vo vzťahu k namietanému porušeniu práva na spravodlivý proces je potrebné uviesť, že lehota 6 mesiacov, v ktorej má krajský súd povinnosť rozhodnúť vo veci samej v zmysle § 187 ods. 1 SSP po priznaní odkladného účinku kasačnej sťažnosti, je vo svojej povahe lehotou poriadkovou. Jej účelom je zabezpečiť čo najkratšie trvanie dočasného stavu založeného rozhodnutím o priznaní odkladného účinku. Rovnaký záver vyplýva aj z právnej spisy, podľa ktorej „zo skutočnosti, že rozhodnutím správneho súdu o priznaní odkladného účinku sa mení právny stav založený napadnutým rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy predtým, ako bolo správnym súdom rozhodnuté o ich zákonnosti, nesporne vyplýva, že tento dočasný zabezpečovací režim by mal trvať čo najkratšie.“ (viď Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 934 s.).

14. To znamená, že porušenie predmetnej 6 mesačnej lehoty nemá za následok nezákonnosť následne vydaného rozhodnutia vo veci samej, resp. iného rozhodnutia ukončujúceho správne súdne konanie. Inými slovami porušenie 6 mesačnej lehoty danej § 187 ods. 1 SSP nepredstavuje zásah do práva účastníka konania na spravodlivý proces v rozsahu predpokladanom kasačným dôvodom daným § 440 ods. 1 písm. f) SSP, čo však neznamená, že nemôže byť posúdené ako porušenie základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj práva na prejednanie svojej záležitosti v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, avšak nie zo strany Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky ale zo strany Ústavného súdu Slovenskej republiky na podklade ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy.

15. Uvedené platí aj vo vzťahu k prípadnému nezákonnému priznaniu odkladného účinku správnej žalobe. Táto skutočnosť sama o sebe nemá povahu zásahu do práva na spravodlivý proces vo vzťahu k preskúmvaniu kasačnou sťažnosťou napadnutého meritórneho alebo konečného rozhodnutia, resp. pri preskúmvaní takéhoto rozhodnutia sa neposudzuje zákonnosť predtým vydaného rozhodnutia o priznaní odkladného účinku, hoci voči nemu nemožno kasačnú sťažnosť podať v zmysle § 439 ods. 2 písm. e) SSP. Aj v tomto smere možno odkázať na možnosť domáhať sa ochrany subjektívnych práv

vo vzťahu k rozhodnutiu o priznaní odkladného účinku správnej žalobe prostredníctvom ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy.

16. Zo strany kasačného súdu preto nebolo zistené porušenie práva na spravodlivý proces v rozsahu sťažovateľom uplatneného dôvodu kasačnej sťažnosti a súvisiacich sťažnostných bodov.

17. Vo vzťahu k nesprávnemu právnemu posúdeniu spojenému s námietkami žalobcov z 17.10.2017, je potrebné uviesť, že v rámci spojeného územného a stavebného konania si žalobcovia uplatnili v rámci procesnej koncentrácie námietky viackrát. Prvýkrát to bolo na ústnom pojednávaní konanom 18.10.2017 predložením námietok spísaných vo vyjadrení z 17.10.2017. Podstatou týchto námietok bolo doplniť už predloženú projektovú dokumentáciu. Táto projektová dokumentácia aj následne bola stavebníkom doplnená Dodatkom a žalobcovia si následne uplatnili námietky z 28.1.2019 (doručené 29.1.2019). S týmito námietkami sa následne vysporiadal stavebný úrad v stavebnom povolení (str. 5 a 6) a fakticky aj žalovaný v odvolacom rozhodnutí. Záver krajského súdu, že žalovaný a stavebný úrad sa explicitne nevysporiadali s námietkami z 17.10.2017 nemôže obstať, pretože tieto boli vo svojej podstate konzumované následnými námietkami z 28.1.2019. Nie je totiž možné osobitne zohľadňovať námietky podané ešte pred doplnením projektovej dokumentácie, podstatou ktorých bolo práve požadovanie doplnenia projektovej dokumentácie. Zároveň a predovšetkým je potrebné uviesť, že žalobcovia v žalobných bodoch výslovne nenamietali nezohľadnenie práve ich námietok z 17.10.2017, ale námietok vo všeobecnosti. Samotná skutočnosť, že správne orgány vyhodnotili námietky žalobcov spôsobom, s ktorým títo nesúhlasili, neznamená, že sa s námietkami nevysporiadali.

18. Sťažovateľ v stručnosti v rámci sťažnostného bodu napadol aj nesprávny právny záver krajského súdu týkajúci nepreskúmateľných záverov žalovaného v časti zdôvodnenia splnenia požiadaviek podľa § 6 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 532/2002 Z.z. Žalovaný sa s problematikou odstupu stavieb upravenej danou vyhláškou vysporiadal v odôvodnení svojho rozhodnutia na str. 8. Žalobcovia ako odvolatelia pritom vo svojom odvolaní proti stavebnému povoleniu výslovne porušenie § 6 predmetnej vyhlášky nenamietali. Problematika umiestnenia stavby a jej odstupu od susedného pozemku žalobcov bola ale meritom spojeného územného a stavebného konania vo vzťahu k zrealizovateľnosti stavby bez dopadu na susedný pozemok a správne orgány sa ňou prioritne vo svojich rozhodnutiach aj zaoberali. V podanej správnej žalobe pritom žalobcovia len vo všeobecnosti vyjadrili nesúhlas s „výkladom“ vyhlášky č. 532/2002 Z.z. žalovaným, pričom pokiaľ namietali, že žalovaný vo svojom rozhodnutí neprihliadol na ich vyjadrenie z 28.1.2019, je potrebné k tomu uviesť, že odvolací orgán má povinnosť sa v odvolacom rozhodnutí vysporiadať s uplatnenými dôvodmi odvolania a nie dôvodmi uvedenými v konaní pred prvostupňovým orgánom. Samotná skutočnosť, že žalovaný nepodal vo vzťahu k § 6 vyhlášky č. 532/2002 Z.z. krajským súdom požadované odôvodnenie, preto neznamená, že by jeho rozhodnutie bolo v tomto smere nepreskúmateľné. Rozsah odôvodnenia rozhodnutia je totiž prioritne určovaný uplatnenými dôvodmi odvolania. Osobitná argumentácia v tomto smere, vo vzťahu ku ktorej by žalovanému vznikla povinnosť vysporiadať sa s ňou krajským súdom naznačeným spôsobom, ale žalobcami v odvolaní uplatnená nebola.

19. Kasačný súd sa preto v opísaných dvoch procesných momentoch nestotožnil s právnym posúdením veci krajským súdom, čím bol naplnený kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP.

20. Kasačný súd preto rozsudok krajského súdu podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. V ďalšom konaní bude povinnosťou krajského súdu zohľadniť vyššie uvedené závery kasačného súdu a následne rozhodnúť a svoje rozhodnutie vo veci riadne a presvedčivo odôvodniť v súlade s § 139 ods. 2 SSP.

21. V novom rozhodnutí vo veci krajský súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

V.

Odkladný účinok

22. Návrh sťažovateľa na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti kasačný súd zamietol v zmysle druhej vety § 447 ods. 2 SSP v spojení s § 188 SSP. Pri posudzovaní dôvodnosti návrhu dospel k záveru, že požadované vydanie rozhodnutia o priznaní odkladného účinku kasačnej sťažnosti je vo svojich následkoch týkajúcich sa „zmrazenia“ právnych účinkov napadnutého rozhodnutia krajského súdu vo svojej podstate konzumované právnymi účinkami rozhodnutia kasačného súdu o kasačnej sťažnosti. Zrušením rozhodnutia krajského súdu totiž zanikli aj jeho právne účinky namietané sťažovateľom.

23. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v kasačnom senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 prvá veta SSP).

Poučenie :

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.