

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 4Svk/7/2021
Identifikačné číslo spisu: 5020200388
Dátum vydania rozhodnutia: 16. februára 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Zuzana Mališová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:5020200388.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v právnej veci žalobcov (sťažovateľov): 1/ K. Q., nar. XX.XX.XXXX, trvale bytom I. XX, XXX XX K. - N., 2/ S. Q., nar. XX.XX.XXXX, trvale bytom I. XX, XXX XX K. - N., obaja právne zastúpení: AKSK, s.r.o., so sídlom Nám. SNP 15, 974 01 Banská Bystrica, IČO: 36 859 711, proti žalovanému: Okresný úrad Žilina, odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom Vysokoškolákov 8556/33B, 010 08 Žilina, o preskúmanie opatrenia Okresného úradu Žilina, č.j. OU-ZA-OVBP-2020/034408-003 zo dňa 17.08.2020, o kasačnej sťažnosti proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline sp.zn. 31S/125/2020 zo dňa 25.05.2021, takto

rozhodol:

Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .

Účastníkom sa nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

I.

Konanie pred správnym súdom

1. Krajský súd v Žiline (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) napadnutým uznesením sp.zn. 31S/125/2020 zo dňa 25.05.2021 odmietol žalobu pre jej neprípustnosť podľa § 98 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), pretože napadnuté procesné opatrenie nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcov, a preto je vyňaté zo súdneho prieskumu v zmysle § 7 písm. e/ SSP.

2. V odôvodnení svojho rozhodnutia správny súd konštatoval, že žalovaný odpoveďou zo dňa 17.08.2020, ktorou reagoval na žiadosť - návrh žalobcov na zmenu určenia príslušného stavebného úradu v podstate len nevyhovel požiadavke žalobcov určiť iný príslušný stavebný úrad než aký bol vo veci vydania územného rozhodnutia na predmetnú stavbu určený. Správny súd v súlade s konštantnou judikatúrou (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sžo/2/2016 z 27.09.2017) uviedol, že samotné určenie príslušného stavebného úradu môže byť predmetom preskúmania len vo veci samej, teda v rámci rozhodnutia, ktorým rozhoduje príslušný stavebný úrad o umiestnení stavby.

Je potrebné, aby orgán, ktorý bude postupom podľa § 119 ods. 1 stavebného zákona <https://www.aspi.sk/products/lawText/4/3860752/1/ASPI%253A/50/1976_Zb.%2523119.1> určovať príslušný stavebný úrad, vylúčil akékoľvek možné pochybnosti v postupe určeného stavebného úradu a teda aj možné pochybnosti v súvislosti s konaním zamestnancov, ktorí vykonávajú prípravu podkladov na rozhodovaciu činnosť pre územné konanie. Navyac rozhodnutie žalovaného zo dňa 17.08.2020 majúce charakter opatrenia v nijakom ohľade nedefinuje práva a povinnosti žalobcov. Toto opatrenie (odpoveď zo 17.08.2020) nemá za následok vznik, zmenu alebo zánik právneho vzťahu, ani ním nemohli byť práva, právom chránené záujmy, alebo povinnosti žalobcov priamo dotknuté a preto ním zjavne nemohli byť ukrátení na svojich právach, alebo právom chránených záujmoch tak, ako to predpokladá § 178 ods. 1 SSP <https://www.aspi.sk/products/lawText/4/3860752/1/ASPI%253A/162/2015_Z.z.%2523178.1>. Vydaním predmetného opatrenia ostali práva i povinnosti žalobcov identické ako pred jeho vyhotovením. V tejto súvislosti správny súd tiež poukázal na to, že určením príslušného stavebného úradu podľa § 119 stavebného zákona <https://www.aspi.sk/products/lawText/4/3860752/1/ASPI%253A/50/1976_Zb.%2523119>, ktoré nezodpovedá požiadavkám žalobcov, týchto žalobcov nijakým spôsobom nelimituje v tom, aby v prebiehajúcom územnom konaní týkajúcom sa vyššie značenej stavby si ako účastníci územného konania nemohli uplatňovať všetky svoje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti v zmysle príslušných ustanovení stavebného zákona <https://www.aspi.sk/products/lawText/4/3860752/1/ASPI%253A/50/1976_Zb.> v spojitosti s ustanoveniami Správneho poriadku <https://www.aspi.sk/products/lawText/4/3860752/1/ASPI%253A/71/1967_Zb.>, ktoré je každý správny orgán v územnom konaní povinný dodržiavať. Vyššie opísané imanentné znaky predmetného opatrenia mu dávajú jednoznačne charakter opatrenia procesnej povahy. Z týchto dôvodov správny súd sumárne konštatoval, že napadnutým opatrením nebolo žiadnym spôsobom zasiahnuté do subjektívnych práv žalobcov.

3. O náhrade trov konania súd rozhodol podľa § 170 písm. a/ SSP tak, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, keďže žaloba bola odmietnutá.

II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenie

4. Proti uzneseniu krajského súdu podali sťažovatelia 1/ a 2/ v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhali, aby kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil právoplatné uznesenie Krajského súdu v Žiline a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Kasačnú sťažnosť odôvodnil podľa § 440 ods. 1 písm. f/, g/, j/ SSP.

5. Podľa názoru sťažovateľov je napadnuté uznesenie arbitrárne, a preto nepreskúmateľné. Sťažovatelia vo svojej žalobe predložili podrobné, relevantné, pre vec podstatné a dostatočne jasne a presne formulované argumenty na podporu ich právneho názoru, že napadnutým rozhodnutím boli ukrátení na ich subjektívnom práve na spravodlivý proces a mohli tiež byť ukrátení na ich vlastníckych právach a práve na súkromný život. Napadnuté uznesenie sa argumentom sťažovateľov a ich právnou analýzou, výkladom a aplikáciou ustanovenia § 119 ods. 1 a 3 stavebného zákona v kontexte čl. 1 ods. 1 vety prvej a čl. 46 ods. 1 a ods. 2 Ústavy SR ani čl. 6 ods. 1 Dohovoru vôbec nezaoberal, resp. zaoberal len formálne.

6. Sťažovatelia považovali napadnuté rozhodnutie správneho súdu aj za nezrozumiteľné a nepresvedčivé, z čoho vyplýva jeho nepreskúmateľnosť. Z tohto rozhodnutia nevyplýva, prečo ním sťažovatelia nie sú ukrátení na svojom práve na spravodlivý proces a vlastníckych právach. Napadnuté uznesenie je vo svojej podstatnej časti plné všeobecných konštatovaní, pričom vynecháva podstatu. Správny súd dochádza k právnym záverom, ktoré sú z pohľadu sťažovateľov nepochopiteľné.

7. Sťažovatelia tiež namietali procesnú vadu spočívajúcu v nezaslaní repliky žalovaného sťažovateľom, ktorá mala za následok porušenie práva na spravodlivý proces.

8. K nesprávnemu právnemu posúdeniu veci uviedli, že podľa názoru žalovaného pri rozhodovaní o určení príslušného stavebného úradu podľa § 119 ods. 1 v spojení s ods. 3 stavebného zákona nie je obmedzený žiadanými hľadiskami nestrannosti a nezávislosti príslušného správneho orgánu, pretože sa na tento postup nevzťahuje Správny poriadok. Sťažovatelia sú však presvedčení o tom, že žalovaný je povinný pri svojom rozhodovaní tieto hľadiská vziať do úvahy a zabezpečiť, aby príslušný stavebný úrad tieto podmienky splňal, a to s poukazom na čl. 1 ods. 1 vetu prvú a čl. 46 ods. 1, 2 Ústavy SR a čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Obec Strečno je (spolu)navrhovateľom cyklotrasy spoločne so ŽSK, a preto je žalovaný povinný určiť inú obec ako príslušný stavebný úrad. Sťažovatelia ďalej zastávajú názor, podľa ktorého napadnuté rozhodnutie je zásadným procesným opatrením, ktoré vo svojom dôsledku určuje materiálnu kvalitu a zákonnosť celého územného konania. Takéto opatrenie prestupuje celé príslušné správne konanie a určuje, či bude alebo nebude zabezpečená nestrannosť, nezávislosť a objektívnosť rozhodovania príslušného stavebného úradu a z toho vyplývajúca vecná správnosť či (ne)zákonnosť vydaného rozhodnutia. Ak krajský súd ďalej založil svoj právny názor na uznesení Najvyššieho súdu sp.zn. 7Sžo/2/2016 zo dňa 27.09.2017 vychádzajúcom zo zrušeného § 248 písm. a/ OSP, ktorý vykazuje materiálne odlišnosti od § 7 písm. e/ SSP, bol povinný vysvetliť, prečo má táto konštantná judikatúra platiť aj naďalej. Z opatrnosti sťažovatelia tiež uviedli ako sťažnostný bod, že ich podanie bolo nezákonne odmietnuté.

III.

Konanie na kasačnom súde

9. Prejednávaná vec bola dňa 10.09.2021 predložená Najvyššiemu správne súdu Slovenskej republiky. Vec bola náhodným výberom pridelená na rozhodnutie senátu 4S - sp. zn. 4Svk/7/2021.

10. Najvyšší správny súd ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP), vo veci v zmysle § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyseľne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

11. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky z obsahu administratívneho spisu zistil, že žalobcovia v 1/ a 2/ rade svojim návrhom zo dňa 20.07.2020 žiadali Okresný úrad Žilina, odbor výstavby a bytovej politiky podľa § 119 ods. 1 stavebného zákona, aby <<https://www.aspi.sk/products/lawText/4/3860752/1/ASPI%253A/50/1976 Zb.%2523119.1>>určil inú obec namiesto obce Strečno ako príslušný stavebný úrad vo veci vydania územného rozhodnutia na stavbu: „Žilina - Vrútky - Martin, úsek Strečno - Lipovec, Vrútky, Vrútky - Martin mimo cestného telesa 1/18 (cyklotrasa)“, ktorá bude umiestnená v katastrálnych územiach okresov Žilina a Martin, t. j. v územnom obvode viacerých stavebných úradov. Žalovaný odpoveďou č. OU-ZA-OVBP-2020/034408-003 zo dňa 17.08.2020 ich žiadosti o zmenu stavebného úradu nevyhovel. S poukazom na ustanovenia § 117 ods. 1, § 119 ods. 1 až 4 uviedol, že určenie príslušnosti stavebného úradu na konanie nemá formu rozhodnutia a nevzťahuje sa naň správny poriadok. Uvedený postup žalovaného napadli žalobcovia 1/ a 2/ správnu žalobou.

IV.

Právne predpisy, právne názory kasačného súdu

12. Podľa § 119 stavebného zákona,

(1) Ak ide o stavbu alebo opatrenie, ktoré sa má uskutočniť v územnom obvode dvoch alebo viacerých stavebných úradov, určí príslušný stavebný úrad krajský stavebný úrad.

(2) Ak ide o stavbu alebo opatrenie, ktoré sa má uskutočniť v územnom obvode viacerých krajov, určí príslušný stavebný úrad ministerstvo.

(3) Ak je na konanie príslušná obec ako stavebný úrad a je zároveň navrhovateľom, stavebníkom alebo vlastníkom stavby, alebo žiadateľom o povolenie terénnych úprav, prác alebo zariadení, ktoré sú predmetom konania, krajský stavebný úrad určí, ktorý stavebný úrad vykoná konanie a vydá rozhodnutie.

(4) Na určenie príslušného stavebného úradu sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

13. Stavbami, ktoré sa najčastejšie uskutočňujú vo viacerých obvodoch, sú líniové stavby (napr. diaľkové elektrické vedenia, plynovody, ropovody, pozemné komunikácie, telekomunikačné káble, železničné trate, vodovodné rady, zberné kanalizačné potrubia a pod.). Takýmito stavbami môžu byť aj rozsiahle súbory stavieb, rozsiahle terénne úpravy, zmeny vo využití väčších území a pod. V tejto súvislosti treba upozorniť na novelu stavebného zákona č. 540/2008 Z.z. <https://www.aspi.sk/products/lawText/13/21000/1/ASPI%253A/540/2008_Z.z.>, podľa ktorej príslušným stavebným úradom na uskutočnenie stavby diaľnice a cesty pre motorové vozidlá je krajský stavebný úrad.

14. Rozhodujúcim kritériom pri určovaní, ktorý úrad bude príslušný vo veci konať a vydať rozhodnutie, je rozsah budúcej stavby v územnom obvode každého stavebného úradu, ako aj odborné predpoklady úradu na konanie (počet a skúsenosti zamestnancov stavebného úradu, poloha stavebného úradu v súvislosti s trasou stavby a pod.). Stavebné úrady dotknuté stavbou, ktoré neboli určené na konanie, by mali určenému stavebnému úradu poskytovať v konaní potrebnú súčinnosť.

15. Zákon výslovne neurčuje, na podnet koho sa podáva návrh na určenie príslušného stavebného úradu podľa odseku 1 na krajský stavebný úrad a podľa odseku 2 na Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR. Návrh na určenie stavebného úradu sa doloží podkladmi, z ktorých možno vychádzať pri určovaní príslušnosti stavebného úradu. Určenie príslušnosti na konanie nemá formu rozhodnutia a stavebný úrad určenú príslušnosť na konanie nemôže odmietnuť.

16. Zákonom č. 345/2012 Z.z. <https://www.aspi.sk/products/lawText/13/21000/1/aspi%253A/345/2012_Z.z.> s účinnosťou od 1. januára 2013 prešla pôsobnosť krajských stavebných úradov na obvodné úrady v sídlach krajov. Od 1. októbra 2013 (účinnosťou zákona č. 180/2013 Z.z. <https://www.aspi.sk/products/lawText/13/21000/1/aspi%253A/180/2013_Z.z.>) pôsobnosť obvodných úradov v sídle kraja vykonávajú okresné úrady v sídle kraja (odborníci výstavby a bytovej politiky).

17. Úprava v odseku 3 predchádza stretu záujmov obce ako stavebného úradu a obce v postavení stavebníka. Podľa zákona o obecnom zriadení starosta obce zastupuje obec a zároveň je oprávnený vykonávať správne konanie podľa stavebného zákona, preto so zreteľom na zásady správneho konania zákon vylučuje, aby vydal rozhodnutie vo veci vlastného návrhu.

18. Podľa uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžp/13/2012 zo dňa 23.05.2013 určenie iného orgánu na konanie a rozhodovanie vo veci ako by bol príslušný, treba, ako výnimku z pravidla, uplatňovať reštriktívne. Stavebný zákon taxatívne vymedzuje situácie, ktoré odôvodňujú aplikáciu § 119 ods. 3 <https://www.aspi.sk/products/lawText/13/21000/1/aspi%253A/50/1976_Zb.%2523P119.3> a tieto nemožno rozširovať. Prihliadajúc na skutočnosť, že na určenie príslušného stavebného úradu sa nevzťahuje Správny poriadok, treba dbať o to, aby takýto postup neznamenal prejav svojvôle správneho orgánu.

19. Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

20. Podľa § 2 ods. 2 SSP každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy,

nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

21. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne sudy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

22. Podľa § 7 písm. e/ SSP správne sudy nepreskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

23. Podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná.

24. Podľa § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

25. Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v citovanom znení, kto tvrdí, že bol na právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanovuje inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

26. V správnom súdnictve je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe žaloby vo všeobecnosti determinované princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že sudy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté, okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje (§ 7 SSP).

27. Inými slovami povedané, rozsah preskúmajacej činnosti súdu v správnom súdnictve je vymedzený tak, že preskúmaniu podliehajú zásadne všetky opatrenia a rozhodnutia orgánov štátnej správy, ktorými sa rozhodlo o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb, ako aj opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy a povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby dotknuté.

28. Ďalšou podmienkou je, že fyzická osoba alebo právnická osoba musí tvrdiť, že bola ukrátená na svojich právach. Súdna prax trvá na tom, že k ukráteniu musí dôjsť na subjektívnych právach žalobcu. Pojem „svojich právach“ treba vysvetľovať reštriktívne. Musí ísť o práva a nie o záujmy alebo oprávnené záujmy. Toto subjektívne právo sa opiera alebo vychádza zo všeobecne záväzného právneho predpisu. Vylúčenie postupu správnych orgánov, ktorým neboli priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby zo súdneho prieskumu súvisí s tým, že bez priamej spojitosti by došlo k neprimeranému rozšíreniu možnosti napádať postupy správnych orgánov v správnom súdnictve.

29. Pri skúmaní právomoci správny súd postupuje tak, že na základe žaloby vylúči, že nejde o žiadnu vec uvedenú v § 7 SSP <<https://www.aspi.sk/products/lawText/13/45875/1/ASPI%253A/162/2015.Z.z.%25237>>. Uvedené ustanovenia vymedzujú negatívne procesné podmienky týkajúce sa predmetu prieskumu, ktoré správny súd skúma zo žaloby. Skúmanie procesných podmienok je súčasťou zásady oficiality a správny súd ho vykonáva z úradnej povinnosti. Správny súd musí overiť, či nenastala niektorá z týchto negatívnych procesných podmienok, nielen k momentu začatia konania, ale počas celého konania. Procesné podmienky si preto overuje pred vyhlásením rozhodnutia.

30. V zmysle § 7 ods. e/ SSP rozhodnutia predbežnej, procesnej a poriadkovej povahy nie sú v zásade samostatne spôsobilým predmetom súdneho prieskumu. Preskúmajú sa v spojení s rozhodnutím vo veci samej a iba vtedy, ak mohli mať vplyv na zákonnosť administratívneho rozhodnutia vo veci samej.

31. Kasačný súd uvádza, že vyššie uvedené opatrenie - odpoveď žalovaného neukladá sťažovateľom žiadne práva a žiadnym spôsobom ani nezasahuje do ich subjektívnych práv, preto je jeho súdne preskúmanie v správnom súdnictve samostatnou správnu žalobou neprípustné. Uvedené však nevylučuje prieskum súdom v spojení s rozhodnutím vo veci samej. V prebiehajúcom územnom konaní týkajúcom sa stavby cyklo-dopravnej trasy si sťažovatelia ako účastníci územného konania môžu uplatňovať všetky svoje práva a právom chránené záujmy alebo povinnosti v zmysle príslušných ustanovení stavebného zákona v spojitosti s ustanoveniami správneho poriadku, ktoré je správny orgán v územnom konaní povinný dodržiavať.

32. K námietke nedoručenia vyjadrenia žalovaného sťažovateľom kasačný súd uvádza, že právo účastníkov konania na doručenie procesných vyjadrení ostatných účastníkov treba považovať za súčasť práva na spravodlivý proces. Nedoručenie vyjadrenia účastníka konania druhému účastníkovi konania vytvára stav nerovnosti účastníkov v konaní pred súdom,

čo je v rozpore s princípom kontradiktórnosti konania a rovnosti zbraní ako súčasť práva na spravodlivý proces. V danom prípade je potrebné však uviesť, že prípadné ďalšie vyjadrenie sťažovateľov k veci by nijakým spôsobom nezvrátilo rozhodnutie správneho súdu.

33. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky na základe všetkých vyššie citovaných zákonných ustanovení a právnych argumentov dospel k záveru, že napadnuté opatrenie - odpoveď žalovaného nie je preskúmateľné súdom. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

34. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že sťažovateľom, ktorí v tomto konaní nemali úspech, nárok na ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP <aspi://module='ASPI'&link='162/2015 Z.z.%2523467'&ucin-k-dni='30.12.9999'> v spojení s § 167 ods. 1 SSP <aspi://module='ASPI'&link='162/2015 Z.z.%2523167'&ucin-k-dni='30.12.9999'>) a žalovanému ich nepriznal, lebo to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP <aspi://module='ASPI'&link='162/2015 Z.z.%2523467'&ucin-k-dni='30.12.9999'> v spojení s § 168 veta prvá SSP <aspi://module='ASPI'&link='162/2015 Z.z.%2523168'&ucin-k-dni='30.12.9999'>).

35. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3 : 0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP v spojení s § 463 SSP).

Poučenie :

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.

