

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 5Sžk/27/2020
Identifikačné číslo spisu: 2018200202
Dátum vydania rozhodnutia: 9. februára 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Michal Matulník
Funkcia:
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:2018200202.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a členov senátu JUDr. Michala Matulníka, PhD. (sudca spravodajca) a JUDr. Jany Martinčekovej, v právnej veci žalobcov: 1. E.. G. D., bytom P.. Č. X, Q., 2. Ľ. P., bytom P.. Č. X, Q., 3. J. J., bytom P.. Č. XX, Q., všetci právne zastúpení Prosman a Pavlovič, advokátska kancelária s.r.o., so sídlom Hlavná 31, Trnava, proti žalovanému (sťažovateľovi): Okresný úrad Trnava, odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom Kollárova 8, Trnava, za účasti: 1. Mesto Trnava, Hlavná 1, Trnava, 2. Železnice Slovenskej republiky, so sídlom Klemensova 8, Bratislava, IČO: 31 364 501, 3. I. D., bytom P.. Č. X, Q., 4. E. D., bytom Q. XXXX/XX, H., Č. S., 5. J. Č.L., bytom P.. Č. X, Q., 6. O.. G. Č.L., bytom Q. XXF, T., 7. O.. O. Č., bytom Q. XXF, T., 8. D. A., bytom H. XX, Q., 9. D. P., bytom P.. Č. X, Q., 10. E. A., bytom P.. Č. XX, Q., 11. D. J., bytom C. X, Q., 12. E.. C. P., bytom H. XX, Q., 13. E.. C. P., bytom H. XX, Q., 14. O.. C. P., bytom H. XX, Q., 15. P. U., bytom H. XX, Q., 16. E.. R. U., bytom H. XX, Q., 17. E.. T. H., bytom P.. Č. X, Q., 18. E.. O. H., bytom P.. Č. X, Q., 19. H.. O. H., bytom P.. Č. X, Q., 20. O.. E. T., bytom P. XX, Q., 21. O.. S. Š., bytom H. XX, Q., 22. T. T., bytom P.. Č. X, Q., 23. P. T., bytom P.. Č. X, Q., 24. C. Š., bytom P.. Č. XX, Q., 25. Ľ. Š. J., bytom P.. Č. XX, Q., 26. Ľ. Š. E., bytom P.. Č. XX, Q., 27. L. Š., bytom P.. Č. XX, Q., 28. H. I., bytom R.. B. X, Q., 29. O.. Q. R., bytom P.. Č. X, Q., 30. S. T., bytom R.. B. X, Q., 31. I. J., bytom G. G. XX, Q., 32. C. J., bytom D.. G.. Q. XXXX/XX, Q., 33. G. W.Á., bytom H. XX, Q., 34. R. W.Á., bytom H. XX, Q., 35. E. P., bytom J. X, Q., 36. J. T., bytom P. XX, Q., 37. E. T.ý, bytom P. XX, Q., z toho ďalší účastníci v 3. až 37. rade zastúpení ďalším účastníkom v 18. rade E.. O. H., bytom P.. Č. X, Q., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-TT-OVBP2-2018/017819/Ve zo dňa 25. júna 2018, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Trnave č.k. 20S/80/2018-239 zo dňa 18. decembra 2019, t a k t o

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalovaného z a m i e t a.

Žalobcom voči žalovanému p r i z n á v a nárok na náhradu trov kasačného konania.

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

Odôvodnenie

I.

1. Krajský súd v Trnave rozsudkom č.k. 20S/80/2018-239 zo dňa 18. decembra 2019 z dôvodov podľa § 191 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. OU-TT-OVBP2-2018/017819/Ve zo dňa 25. júna 2018 a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

2. Napadnutým rozhodnutím č. OU-TT-OVBP2-2018/017819/Ve zo dňa 25. júna 2018 žalovaný ako odvolací orgán zmenil rozhodnutie stavebného úradu - Obce Zavar č. OSaŽP/2135-5435/2018/Šm zo dňa 31. januára 2018 tak, že výrok rozhodnutia na jeho strane č. 1: rozhodnutie o umiestnení stavby „útulok a podpora samostatného bývania pre rodiny s deťmi na ulici P.. Č., Q.“ nahradil znením: rozhodnutie o umiestnení stavby „útulok a 2 bytové domy, na podporu samostatného bývania pre rodiny s deťmi na ulici P.. Č., Q..“.

3. V dôvodoch rozhodnutia krajský súd konštatoval, že po preskúmaní spisového materiálu dospel k záveru, že vo veci došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia, pričom navrhované zrušenie rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa nepovažoval za potrebné z hľadiska dosiahnutia účelu tohto konania, ako ani za vhodné z hľadiska následku takéhoto zrušenia, ktorým by bolo vrátenie veci na konanie nepríslušnému orgánu.

4. Uviedol, že v súvislosti s formou rozhodnutia, nad rámec žalobných dôvodov, bolo potrebné žalovanému vytknúť, že v rozpore s logikou ustanovenia § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) výrokom svojho rozhodnutia zmenil odvolaním napadnuté rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu v časti, ktorá odvolacími námietkami napadnutá nebola, ale rozhodnutie o odvolaní účastníkov v ňom neuviedol.

5. Dal do pozornosti, že žalobcovia v konaní okrem vecnej argumentácie týkajúcej sa nenaplnenia podmienok samotného umiestnenia stavby podľa zámeru navrhovateľa, namietali zásadné procesné pochybenia správnych orgánov, keď podľa ich názoru vo veci rozhodoval na konanie nepríslušný správny orgán prvého stupňa a na rozhodovaní veci sa priamo podieľala zamestnankyňa navrhovateľa mesta Trnava, ktorá vzhľadom na tento zamestnanecký pomer mala byť z prejednávania a rozhodovania veci v zmysle § 9 ods. 1 správneho poriadku vylúčená.

6. Ďalej uviedol, že podľa stanoviska žalovaného obec Zavar ako stavebný úrad vo veci rozhodovala (vzhľadom na vznik situácie predpokladanej ustanovením § 119 ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), teda, že navrhovateľom umiestnenia stavby je v danom prípade mesto Trnava, ktoré je súčasne stavebným úradom príslušným na konanie) na základe jej určenia bývalým Krajským stavebným úradom z 03. júna 2005. Dodal, že forma a obsah tohto určenia neboli správne súdu známe, nakoľko sa v obsahu spisového materiálu nenachádzajú, preto súdu nie sú známe ani dôvody takto ustanovenej príslušnosti, ktoré zrejme nezohľadňujú existenciu zmluvy o vzájomnej spolupráci pri zabezpečovaní preneseného výkonu štátnej správy na úseku územného plánovania a stavebného poriadku formou zriadenia spoločného obecného úradu uzavretej medzi mestom Trnava a obcou Zavar podľa tvrdenia žalovaného v roku 2003.

7. Odhliadnuc od toho, že určenie obce Zavar za stavebný úrad príslušný na konanie vo veci svojho zmluvného partnera práve v oblasti územného plánovania a stavebného poriadku zjavne odporuje účelu ustanovenia § 119 ods. 3 stavebného zákona, ktorým je zabezpečenie nestranného rozhodovania, správny súd vyslovil, že samotná skutočnosť, že toto určenie bolo realizované už v roku 2005, má za následok, že ho nemožno považovať za určenie stavebného úradu príslušného na konanie v predmetnej veci.

8. Konštatoval, že určenie stavebného úradu príslušného pre veci stavebného úradu v konflikte záujmu (tento konflikt vyplýva zo záujmu stavebného úradu ako navrhovateľa konania a súčasne ako subjektu

s povinnosťou vec objektívne preskúmať a rozhodnúť) vopred, a teda aj pre nestanovený počet nepoznaných vecí, sa možno javí ako efektívne a hospodárne, ako to tvrdil žalovaný, a možno je aj v praxi stavebných úradov zaužívané, bez ďalšieho však odporuje ako zneniu ustanovenia § 119 ods. 3 stavebného zákona, tak aj jeho logickému výkladu predpokladajúcemu najskôr vznik situácie, keď je na konanie príslušná obec ako stavebný úrad súčasne navrhovateľom, stavebníkom alebo vlastníkom stavby, a následné určenie, s možnosťou poznania individuálnych okolností veci, ktorý stavebný úrad vykoná konanie a vydá rozhodnutie. Vzhľadom na zrušenie krajských úradov takéto určenie v súčasnosti patrí do kompetencie okresného úradu v sídle kraja.

9. Zdôraznil, že skutočnosť, že sa na rozhodnutí vo veci priamo podieľala zamestnankyňa navrhovateľa územného konania, je následkom práve uvádzaného postupu odporujúceho zákonu pri určení stavebného úradu príslušného na konanie, pričom tento iba čiastkový nedostatok postupu bolo možné napraviť pri rozhodovaní o námietke zaujatosti vznesenej účastníkmi územného konania. Napriek tomu o tejto námietke negatívne rozhodla obec Zavar rozhodnutím zo dňa 09. novembra 2017 o nevyklúčení zamestnanca správneho orgánu O. T. Š. z prejednávania a rozhodovania v predmetnej veci, v odôvodnení ktorého síce bola popísaná teória podmienok vylúčenia zamestnancov alebo členov správneho orgánu, a konštatovaná aj prednosť posudzovania objektívnych skutočností pred subjektívnym stanoviskom zamestnanca, ale absentovalo zrozumiteľné vysvetlenie vyhodnotenia takej zásadnej a právne objektívnej skutočnosti, akou je zamestnanecký vzťah medzi osobou vybavujúcou žiadosť a žiadateľom, a z tohto vzťahu vyplývajúci záujem zamestnanca.

10. Tiež poukázal na skutočnosť, že rovnakým nedostatkom v tomto smere trpí aj žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného, ktorý pri vysporadúvaní sa s námietkou odvolateľov týkajúcou sa nevyklúčenia zamestnankyne navrhovateľa z konania prevzal tvrdenia obce Zavar z rozhodnutia o nevyklúčení a svoje úvahy o namietanom vzťahu zamestnanec - zamestnávateľ opomenul formulovať.

11. Na základe vyššie uvádzaných skutočností správny súd dospel k záveru, že v predmetnej veci bolo konanie realizované a prvostupňové rozhodnutie vydané orgánom, ktorého príslušnosť na konanie nebola určená v súlade s ustanovením § 119 ods. 3 stavebného zákona, a ktorý preto nie je možné považovať za príslušný na konanie, pričom súčasne vo veci konajúce orgány nesprávnym postupom umožnili zamestnankyni správneho orgánu so zjavným pomerom k účastníkovi konania podieľať sa na prejednávaní a rozhodovaní veci.

12. O trovách konania správny súd rozhodol v zmysle § 167 ods. 1 SSP tak, že v konaní úspešným žalobcom priznal proti žalovanému právo na náhradu trov konania v celom rozsahu. Ďalším účastníkom konania právo na náhradu trov konania nepriznal, a to s poukazom na skutočnosť, že im v konaní žiadne trovy nevznikli, resp. ich náhrady sa vzdali.

II.

13. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

14. Namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP).

15. V podanej kasačnej sťažnosti správne súdu vyčítal nesprávnosť jeho záveru, že už samotná skutočnosť, že určenie stavebného úradu v zmysle § 119 ods. 3 stavebného zákona bolo realizované už v roku 2005 má za následok, že ho nemožno považovať za určenie stavebného úradu príslušného na konanie v predmetnej veci. Žalovaný však mal za to, že krajský súd si dotknuté ustanovenie stavebného zákona vyložil nesprávnym spôsobom. Ďalej dal do pozornosti, že v zmysle zmien v usporiadaní verejnej správy sa krajským úradom rozumie okresný úrad v sídle kraja. Mal za to, že z cit. ustanovenia stavebného zákona vyplýva, že je povinnosťou príslušného okresného úradu určiť príslušnosť stavebného úradu v prípade, ak neprichádza do úvahy miestne príslušný stavebný úrad z dôvodu, že obec, ktorá jeho úlohu vykonáva, sama participuje na konaní ako účastník tohto konania.

16. Rovnako tak nesúhlasil so záverom krajského súdu, že takéto určenie má okresný úrad v sídle kraja vykonať vždy špecificky pre každý jeden prípad, kedy bude obec účastníkom stavebného konania. Tvrdil, že uvedené nevyplýva z textu predmetného ustanovenia stavebného zákona, ani z jeho nadväzujúcich ustanovení. Podľa žalovaného povinnosť, ktorá okresnému úradu v sídle kraja z predmetného ustanovenia vyplýva, je určiť stavebný úrad pre prípad, ak je účastník konania a správny orgán identická osoba. Uviedol, že táto povinnosť okresného úradu v sídle kraja sa považuje za splnenú vydaním správneho aktu, ktorý toto určenie obsahuje. Mal za to, že takýto správny akt z hľadiska svojho charakteru nie je ani individuálnym správnym aktom (ako napr. rozhodnutie), ani normatívnym správnym aktom (napr. vyhláška okresného úradu). Dodal, že určenie v zmysle § 119 ods. 3 stavebného zákona je špecifickým aktom orgánu verejnej správy deklaratórnej povahy a môže byť v zmysle zákona urobené tak pre jednotlivé prípady, ako aj generálne. S ohľadom na uvedené namietal, že práve všeobecné určenie stavebného úradu lepšie zodpovedá zásadám správneho konania, nakoľko je prvkom predvídateľnosti, t.j. je zrejmé, ktorá obec bude v prípade vylúčenia miestne príslušnej obce plniť zverenú úlohu, čím sa vylučuje nežiadúca a neodôvodnená účelovosť.

17. Na základe uvedeného považoval za irelevantný záver krajského súdu, že samotná skutočnosť, že určenie bolo realizované už v roku 2005 má za následok, že ho nemožno považovať za určenie stavebného úradu príslušného na konanie vo veci. Uviedol, že od určenia stavebného úradu v prípadoch, keď je účastníkom konania mesto Trnava, neprišlo k zmenám, ktoré by spochybnili postup podľa daného určenia. Rovnako tak neprišlo k zmene predmetného ustanovenia stavebného zákona, ani k zmene alebo zlúčeniu dotknutých obcí.

18. Ďalej uviedol, že v prípade, ak je mesto Trnava účastníkom konania podľa stavebného zákona, môže byť za stavebný úrad určená obec Zavar, nakoľko táto nie je totožná s mestom Trnava a v predmetnom konaní nebola v pozícii účastníka konania. Preto tvrdil, že obec Zavar ako určený stavebný úrad bola oprávnená použiť na materiálno-technické zabezpečenie úkonov správneho konania aparát zamestnancov, ktorých má riadne k dispozícii na vykonávanie samostatných úloh, ako aj tzv. prenesených úloh štátnej správy, teda použiť na spracovanie vecí svoj obecný úrad, prípadne zamestnancov, ktorých zdieľa s inou obcou, ako tomu bolo v tomto prípade.

19. Taktiež namietal nesprávnosť záveru krajského súdu, že konajúce správne orgány nepostupovali správne, keď umožnili podieľať sa na prejednávaní a rozhodovaní veci zamestnankyni správneho orgánu so zjavným pomerom k účastníkom konania. Mal za to, že zodpovednou osobou na vydanie rozhodnutia v predmetnej veci bol starosta obce Zavar, ktorý aj vydal prvostupňové rozhodnutie v predmetnej veci.

20. Napokon poukazujúc na § 13 ods. 1, 5 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení tvrdil, že vo vzťahu k starostovi obec Zavar, ako predstaviteľovi správneho orgánu, nebol namietaný ani preukázaný nijaký vzťah závislosti k mestu Trnava, ktorý by mohol ovplyvniť jeho neustrannosť pri rozhodovaní o veci. Dodal, že ak aj starosta obce Zavar pri vybavovaní vecí použil na administratívno - technickú prácu nejakého zamestnanca, nemôže to mať vplyv na zákonnosť samotného rozhodnutia starostu obce Zavar, nakoľko tento ako predstaviteľ stavebného úradu je vo svojej rozhodovacej právomoci nezávislý.

21. Žiadal, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky zrušil rozsudok krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

III.

22. Žalobcovia sa ku kasačnej sťažnosti žalovaného vyjadrili podaním z 10. marca 2020.

23. Uviedli, že kasačnú námietku žalovaného, spočívajúcu v tvrdení, že súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia § 119 ods. 3 stavebného zákona, pokladajú za neodôvodnenú a napadnutý rozsudok považujú v zmysle tohto sťažnostného bodu za zákonný a vecne správny. Ďalej uviedli, že žalovaný pri výklade § 119 ods. 3 stavebného zákona opomenul skutočnosť, že

administratívny spis neobsahoval žiadne rozhodnutie, a to ani jednotlivé, ale ani generálne určenie príslušného stavebného úradu podľa § 119 ods. 3 stavebného zákona, preto nemožno uvažovať o tom, že by v predmetnom územnom konaní vôbec došlo k určeniu príslušného stavebného úradu, a to napriek tomu, že k takémuto určeniu dôjsť malo.

24. Doplnili, že výklad ustanovenia § 119 ods. 3 stavebného zákona spôsobom, že uvedené „rozhodnutie“ o určení príslušného stavebného úradu pre neurčitý počet prípadov pre pôvodne miestne príslušný stavebný úrad je možné realizovať mimo konkrétne (jednotlivé) konanie deklaratórnym správny aktom, je protiústavný, rozporný s čl. I a čl. II Ústavy Slovenskej republiky. Mali za to, že účelom predmetnej právnej normy je práve pretrhnutie známych väzieb a odstránenie (vylúčenie) systémovej zaujatosti. Podľa žalobcov však predvídateľnosť a právna istota účastníkov konania spočíva práve v tom, že tento príslušný stavebný úrad bude určený v prebiehajúcim konaní, teda spôsobom, že predmetné určenie je vždy súčasťou administratívneho spisu, aby si uvedenú skutočnosť mohli účastníci overiť. Dodali, že účelom a cieľom § 119 ods. 3 stavebného zákona je úplné vylúčenie všetkých osôb, pracovníkov a zamestnancov navrhovateľa z rozhodovania vo veci, v ktorej je obec navrhovateľom alebo stavebníkom vo svojom územnom obvode. V danej veci sa však na rozhodovaní podieľala zamestnankyňa navrhovateľa, ktorá v tomto konaní ako jediná zabezpečovala činnosť stavebného úradu a spĺňala osobitný kvalifikačný predpoklad, avšak navonok nejavila známky nestrannosti a nezaujatosti.

25. Ďalej uviedli, že určenie stavebného úradu nie je všeobecným deklaratórnym administratívnym aktom, ale individuálnym konštitutívnym správny aktom, ktorým vzniká pre konkrétne konanie „iná“ miestna príslušnosť stavebného úradu, ak je navrhovateľom (stavebníkom) obec. Zdôraznili, že bez tohto administratívneho správneho aktu nevznikne miestna príslušnosť iného stavebného úradu, keďže iný stavebný úrad bez tohto určenia (prikázania veci) túto príslušnosť nemá. Mali za to, že z ustanovení príslušných noriem vyplýva, že územné konanie, ak je navrhovateľom obec, začína vždy na miestne príslušnom stavebnom úrade podľa § 117 stavebného zákona, t.j. stavebnom úrade danej obce, a až po začatí tohto konania, môže dôjsť ku konštitutívnemu určeniu (prikázaniu) iného príslušného stavebného úradu postupom podľa § 119 ods. 3 stavebného zákona, nakoľko až po začatí územného konania je možné zistiť splnenie podmienok na delegáciu veci inému stavebnému úradu.

26. Rovnako tak tvrdili, že starosta obce Zavar sa nepodieľal na prejednaní a rozhodovaní v danej veci s výnimkou podpisu rozhodnutia, a to iba z dôvodu, že správny orgán - obec koná navonok prostredníctvom starostu. Starosta nemá spôsobilosť podľa § 117 ods. 3 stavebného zákona, t.j. nemôže zabezpečovať činnosť stavebného úradu, resp. prenesený výkon štátnej správy. Na nezákonnosti napadnutého rozhodnutia podľa žalobcov nič nemení fakt, že toto bolo podpísané starostom a nie priamo osobou, ktorá ho vyhotovila. Podpis rozhodnutia však neznamená, že starosta sa podieľal na vedení a rozhodovaní danej veci, keďže starosta nemá kvalifikačný predpoklad (odbornú spôsobilosť) na to, aby do konania zasahoval.

27. Navrhli, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol. Uplatnili si náhradu trov kasačného konania.

IV.

28. Vyjadrenie žalobcov ku kasačnej sťažnosti bolo žalovanému doručené dňa 25. júna 2020 na vedomie.

V.

29. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 1,2 SSP) postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

30. Podľa § 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 423/2020 Z.z., najvyšší správny súd začne činnosť 1. augusta 2021.

31. Podľa § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z., o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 423/2020 Z.z., výkon súdnictva prechádza od 1. augusta 2021 z najvyššieho súdu na najvyšší správny súd vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. augusta 2021 daná právomoc najvyššieho správneho súdu.

32. Z dôvodovej správy k zákonu č. 423/2020 Z.z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva, ktorý v článku XX novelizoval aj zákon č. 757/2004 Z.z. vyplýva, že zákonodarca vo vyššie citovanom odseku 2 upravil prechod výkonu súdnictva z najvyššieho súdu na najvyšší správny súd, a teda najvyšší správny súd prebral z najvyššieho súdu všetky „živé“ veci v agende správneho súdnictva, ktoré aj dokončí.

33. 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.

34. 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.

35. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy 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.

36. Podľa § 6 ods. 2 písm. a/ SSP, správne súdy rozhodujú v konaniach o správnych žalobách.

37. Podľa § 177 ods. 1 SSP, správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

38. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti v danej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd postupom podľa § 191 ods. 1 písm. g/ SSP zrušil rozhodnutie žalovaného č. OU-TT-OVBP2-2018/017819/Ve zo dňa 25. júna 2018 a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Preskúvaným rozhodnutím žalovaný postupom podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku zmenil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa obce Zavar č. OSaŽP/2135-5435/2018/Šm zo dňa 31. januára 2018 tak, že výrok rozhodnutia na jeho strane č. 1: rozhodnutie o umiestnení stavby „útulok a podpora samostatného bývania pre rodiny s deťmi na ulici P.. Č., Q.“ nahradil znením: rozhodnutie o umiestnení stavby „útulok a 2 bytové domy, na podporu samostatného bývania pre rodiny s deťmi na ulici P.. Č., Q.“.

39. Podľa § 9 ods. 1 správneho poriadku zamestnanec správneho orgánu je vylúčený z prejednávania a rozhodovania veci, ak so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom možno mať pochybnosť o jeho nepredpojatosti.

40. Podľa § 11 ods. 1 správneho poriadku, len čo sa zamestnanec správneho orgánu dozvie o skutočnostiach nasvedčujúcich jeho vylúčenie (§ 9), oznámi to bez meškania svojmu najbližšie nadriadenému vedúcemu; vedúci správneho orgánu to oznámi vedúcemu nadriadeného správneho orgánu.

41. Podľa § 119 ods. 3 stavebného zákona, 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.

42. Z obsahu súdneho spisu, ktorého súčasťou tvoril pripojený administratívny spis, najvyšší správny súd zistil, že:

- navrhovateľ mesto Trnava v zastúpení Mestským úradom v Trnave, odbor investičnej výstavby podal dňa 13. júla 2017 návrh na vydanie rozhodnutia o umiestnení stavby: „Útulok a podpora samostatného bývania pre rodiny s deťmi na ulici P.. Č., Q.“,

- Obec Zavar rozhodnutím č. OSaŽP/33700-85467/2015 zo dňa 09. novembra 2017 rozhodla o nevyhlásení zamestnankyne správneho orgánu O.. T. Š. z prejednávania a rozhodovania vo veci č. 33700/2017, v ktorej mesto Trnava bolo žiadateľom o vydanie rozhodnutia o umiestnení predmetnej stavby,

- Obec Zavar ako stavebný úrad (určený na konanie v zmysle § 119 ods. 3 stavebného zákona bývalým Krajským stavebným úradom v Trnave určením č. URČ/2005/kos zo dňa 03. júna 2005) rozhodnutím č. OSaŽP/2135-5435/2018/Šm zo dňa 31. januára 2018 rozhodla o umiestnení stavby „Útulok a podpora samostatného bývania pre rodiny s deťmi“ na ulici P.. Č., Q., v predmetnej veci sa na konaní a rozhodovaní podieľala O.. T. Š., zamestnankyňa mesta Trnava, vedúca úseku stavebného úradu, ktorý je súčasťou odboru stavebného a životného prostredia, na základe zmluvy o vzájomnej spolupráci formou zriadenia spoločného obecného úradu ako organizačnej súčasťi Mestského úradu v Trnave,

- na odvolanie podané žalobcami spoločne s účastníkmi konania H. J., H.. O. H. a E.. T. H. druhostupňový správny orgán (Okresný úrad Trnava, odbor výstavby a bytovej politiky) rozhodnutím č. OU-TT-OVBP2-2018/017819/Ve zo dňa 25. júna 2018 prvostupňové rozhodnutie zmenil tak, že výrok rozhodnutia na jeho strane č. 1: rozhodnutie o umiestnení stavby „útulok a podpora samostatného bývania pre rodiny s deťmi na ulici P.. Č., Q.“ nahradil znením: rozhodnutie o umiestnení stavby „útulok a 2 bytové domy, na podporu samostatného bývania pre rodiny s deťmi na ulici P.. Č., Q.“.

43. Vzhľadom na vyššie uvedené zistenia plynúce z administratívneho spisu kasačný súd dospel k záveru o dôvodnosti námietky žalobcov, ktorou namietali zaujatosť zamestnanca správneho orgánu prvého stupňa.

44. Inštitút vylúčenia zamestnanca upravuje všeobecný predpis o správnom konaní [zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)], a to v ustanoveniach § 9 a nasl.

45. Podstata inštitútu vylúčenia zamestnanca spočíva v naplnení požiadavky dosiahnuť v rámci prejednávania a rozhodovania konkrétnej veci konkrétnym zamestnancom čo najvyššiu mieru objektivity pri naplnení zásady rozhodovania výlučne iba vo verejnom záujme.

46. Účelom § 9 ods. 1 správneho poriadku je teda prispieť k nestrannému prejednaniu veci, k nezaujatému prístupu zamestnanca správneho orgánu k účastníkom alebo k ich zástupcom a tiež predísť možnosti neobjektívneho rozhodovania. Správny orgán uskutočňujúci správne konanie vo vzťahu k účastníkovi konania reprezentuje jeho konkrétny zamestnanec. Rozhodnutie vydávané v mene správneho orgánu sa realizuje prostredníctvom rozhodovacej činnosti jednotlivca, spravidla zamestnanca správneho orgánu. Uvedené ustanovenie sa preto vzťahuje predovšetkým na tých zamestnancov správnych orgánov, ktorí vzhľadom na svoje funkčné zaradenie a náplň práce svojou duševnou pracovnou činnosťou vykonávajú právomoc spočívajúcu v príprave podkladov k rozhodovaniu a v uskutočňovaní jednotlivých procesných úkonov.

47. V prejednávanej veci v konaní pred správnym orgánom prvého stupňa - obcou Zavar vedenom o návrhu na vydanie rozhodnutia o umiestnení stavby, podanom mestom Trnava v zastúpení Mestského

úradu v Trnave, sa podieľala na príprave podkladov k rozhodovaniu zamestnankyňa správneho orgánu Mestského úradu v Trnave O.. T. Š., vedúca úseku stavebného úradu, ktorý je súčasťou odboru stavebného a životného prostredia. Na predmetnom konaní sa podieľala táto zamestnankyňa Mestského úradu v Trnave, nakoľko medzi mestom Trnava a obcou Zavar bola dňa 24. januára 2003 uzavretá Zmluva o vzájomnej spolupráci pri zabezpečovaní preneseného výkonu štátnej správy na úseku územného plánovania a stavebného poriadku formou zriadenia spoločného obecného úradu ako organizačnej súčasti Mestského úradu v Trnave. O.. T.Š. Š. v tomto prípade ako kvalifikovaný zamestnanec mesta (odborne spôsobilý vykonávať predmetnú činnosť preneseného výkonu štátnej správy) predovšetkým zabezpečovala po administratívnej a odbornej stránke úkon vydania územného rozhodnutia v zmysle stavebného zákona.

48. V danom prípade teda nastala situácia, kedy návrh na vydanie rozhodnutia v územnom konaní podal správny orgán, ktorého zamestnanec následne uskutočňoval jednotlivé procesné úkony smerujúce k vydaniu administratívneho rozhodnutia. Nakoľko nevyhnutnou súčasťou vzťahu zamestnanca voči správneho orgánu je povinnosť zamestnanca v zákonom ustanovenom rozsahu plniť úlohy správneho orgánu, v tejto situácii potom nie je možné vylúčiť existenciu záujmu zamestnanca na výsledku konania.

49. V nadväznosti na uvedené kasačný súd pre úplnosť dodáva, že správny poriadok pripúšťa určitú správnu úvahu v tom zmysle, že zákonom určená osoba má právo a súčasne povinnosť vyrovnáť sa s tým, či naozaj dôvody na vylúčenie z konania existujú (v rovine reálnosti zákonom predvídanej hrozby - pochybnosti), a ak áno, tak takéhoto zamestnanca vylúčiť. Z dikcie ustanovenia § 9 ods. 1 správneho poriadku však tiež vyplýva, že na vylúčenie zamestnanca z prejednávania a rozhodovania veci stačia už len pochybnosti o jeho nepredpojatosti. Na základe uvedeného je možné konštatovať, že takéto dôvody nemusia byť jednoznačne preukázané a dokázané, ale stačí, ak nastanú pochybnosti. Za daných okolností je preto existenciu pochybností vždy potrebné vykladať tak, aby to bolo v prospech účastníka konania, resp. ochrany jeho práv a právom chránených záujmov.

50. Zohľadňujúc vyššie uvedené skutočnosti, možno rezultovať, že v predmetnom administratívnom konaní o návrhu mesta Trnava na vydanie územného rozhodnutia neboli dané zákonné predpoklady, aby sa na rozhodovaní vo veci podieľala zamestnankyňa Mestského úradu v Trnave O.. T. Š., pričom táto mala byť z prejednávania a rozhodovania veci vylúčená v kontexte s § 9 ods. 1 správneho poriadku alebo táto mala sama v zmysle § 11 ods. 1 správneho poriadku oznámiť svojmu vedúcemu dôvody, pre ktoré má byť z konania vylúčená.

51. Z uvedených dôvodov kasačný súd považoval námietku o zaujatosti / predpojatosti O.. T. Š. za dôvodnú.

52. Napokon kasačný súd považuje za potrebné poukázať na nesprávnu aplikáciu ustanovenia § 119 ods. 3 stavebného zákona v predmetnej veci. Správny orgán prvého stupňa - obec Zavar konštatoval, že vo veci ako stavebný úrad príslušný na vydanie územného rozhodnutia rozhodoval na základe určenia bývalého Krajského stavebného úradu v Trnave č. URČ/2005/kos zo dňa 03. júna 2005. V spojitosti s uvedeným poukázal aj na zmluvu o vzájomnej spolupráci pri zabezpečovaní preneseného výkonu štátnej správy na úseku územného plánovania a stavebného poriadku uzatvorenú dňa 24. januára 2003 medzi mestom Trnava a obcou Zavar, formou zriadenia spoločného obecného úradu ako organizačnej súčasti Mestského úradu Trnava.

53. Predmetným určením bývalého Krajského stavebného úradu v Trnave došlo k určeniu príslušného stavebného úradu pre bližšie nešpecifikovaný počet nekonkrétnych vecí, ktoré budú v budúcnosti predmetom rozhodovania.

54. Vychádzajúc zo znenia ustanovenia § 119 ods. 3 stavebného zákona, jeho účelom je zabezpečiť, aby sa predchádzalo stretu záujmov obce ako stavebného úradu a obce v postavení stavebníka, teda v samotnom konaní docieľiť nestrannosť rozhodovania. 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.

55. S ohľadom na uvedené nie je možné prisvedčiť správnosti postupu administratívnych orgánov, ktorým bol určený príslušný stavebný úrad, nakoľko tento je rozporný s ustanovením § 119 ods. 3 stavebného zákona, z ktorého ustanovenia vyplýva, že určenie príslušného stavebného úradu je potrebné realizovať pre konkrétne konanie, vychádzajúc z okolností konkrétnej veci, ako aj samotného návrhu, teda s uvedenými kritériami nekorešponduje postup, kedy je príslušný stavebný úrad určený s väčším časovým predstihom pred začatím konania pre vopred neurčený počet konaní, a bez možnosti predpokladať špecifické okolnosti danej veci. Navyše v predmetnej veci určenie č. URČ/2005/kos zo dňa 03. júna 2005 nie je súčasťou spisového materiálu, kasačný súd teda nemal možnosť správnosť uvádzaných skutočností verifikovať.

56. Z uvedených dôvodov najvyšší správny súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

57. O náhrade trov konania rozhodol najvyšší správny súd podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že úspešným žalobcom priznal náhradu trov kasačného konania.

58. Ďalším účastníkom konania kasačný súd neuložil žiadnu povinnosť, preto im podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 169 SSP náhradu trov konania nepriznal.

59. Toto rozhodnutie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP).

P o u č e n i e :

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