

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 5Svk/50/2022
Identifikačné číslo spisu: 6020200514
Dátum vydania rozhodnutia: 28. júna 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Príbelská
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:6020200514.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcov (sťažovateľov): 1/ ArchiTekton s.r.o., J. Kozáčka 13, Zvolen, IČO: 36 740 462, 2/ C.. R.. U. E., L.. M. XX, K., obaja právne zastúpení: Ulianko & partners, s.r.o., advokátska kancelária, Nám. SNP 37, Zvolen, IČO: 36 856 517, proti žalovanému: Pamiatkový úrad Slovenskej republiky, Cesta na Červený most 6, Bratislava, právne zastúpený: Advokátska kancelária Ivan Syrový, s.r.o., Kadnárova 83, Bratislava, IČO: 47 232 765, o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného Záväzného stanoviska žalovaného č. PUSR-2020/11240-4/50950/ZAJ z 12. októbra 2020, o kasačnej sťažnosti žalobcov 1/ a 2/ proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave č. k. 72S/26/2020-182 z 26. mája 2022, takto

r o z h o d o l :

Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .

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

O d ô v o d n e n i e

1. Krajský súd v Trnave (ďalej aj len „krajský súd“) napadnutým uznesením č. k. 72S/26/2020-182 z 26. mája 2022 (ďalej aj len „napadnuté uznesenie“) podľa § 98 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 7 písm. e/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „SSP“) odmietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti záväzného stanoviska žalovaného č. PUSR-2020/11240-4/50950/ZAJ z 12. októbra 2020 (ďalej „napadnuté opatrenie“) spolu so záväzným stanoviskom Krajského pamiatkového úradu Banská Bystrica (ďalej aj len „KPÚ BB“) č. KPUBB-2020/4399-2/13039/HOJ zo 4. mája 2020 (ďalej len ako „záväzné stanovisko KPÚ BB“). Napadnutým opatrením žalovaného tento potvrdil záväzné stanovisko KPÚ BB, ktorým KPÚ BB podľa § 32 ods. 12 zákona č. 49/2002 Z.z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon č. 49/2002 Z.z.“ alebo „Pamiatkový zákon“) určil zámer žalobcu - vykonať v území Pamiatkovej zóny Zvolen asanáciu rodinného domu - pôvodne meštianskeho domu, O. F. XX/XX, parc. CKN č. 1101/1 v k.ú. K. (ďalej aj len „stavba“), za prípustný pri dodržaní nasledovných podmienok:

1) zachovať prízemie, 1. nadzemné podlažie uličného krídla (orientáciou do námestia), t.j. miestnosti zastropené s klenbami aj nosné kamenné múry hrúbky cca 6500 až 7500 mm (dispozíciu interiéru).

- 2) Pri búraní 2. nadzemného podlažia uličného krídla a prízemného dvorového krídla (hospodárska stavba) realizovať práce tak, aby nedošlo k poškodeniu 1. nadzemného podlažia uličného krídla.
- 3) Búracie práce v dotyku s vedľajšími objektmi realizovať ručne, južným smerom od objektu sa nachádza národná kultúrna pamiatka, počas práce nesmie dôjsť k jej znehodnoteniu alebo poškodeniu.
- 4) Pri búraní 2. nadzemného podlažia odporúčame stropy klenieb prízemnia prekryť, aby sa predišlo ich poškodeniu vplyvom poveternostných podmienok.
- 5) Každú zmenu zámeru posudzovaného v tomto záväznom stanovisku je vlastník povinný prerokovať s KPÚ BB.
- 6) Začiatok búracích prác písomne alebo telefonicky oznámiť KPÚ BB 5 dní vopred.

2. Krajský súd odmietnutie žaloby odôvodnil tým, že napadnuté opatrenie je opatrením, ktoré je podľa § 7 písm. e/ SSP vylúčené z prieskumu súdu v správnom súdnictve. Poukázal na to, že záväzné stanovisko KPÚ BB sa v zmysle § 30 ods. 4 pamiatkového zákona vyžaduje ku všetkým rozhodnutiam iných orgánov štátnej správy, ktorými môžu byť dotknuté záujmy chránené týmto zákonom a ktoré je možné vydať až po doručení záväzného stanoviska orgánu štátnej správy na ochranu pamiatkového fondu. V prípade záväzného stanoviska žalovaného, ktorým bolo potvrdené záväzné stanovisko KPÚ BB ide o záväzné stanoviská, ktoré boli vydané na žiadosť žalobcu 1/ k jeho zámeru odstrániť stavbu, nachádzajúcu sa v ochrannom pásme v zmysle § 18 ods. 1 pamiatkového zákona a teda ide o záväzné stanoviská orgánov verejnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu, ktoré sú podkladom pre vydanie rozhodnutia v konaní o odstránení predmetnej stavby podľa § 32 ods. 12 pamiatkového zákona a ktoré sú v zmysle § 140b ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) (ďalej aj len „stavebný zákon“) pre jeho vydanie záväzným podkladom. To znamená, že nemajú povahu rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré by bezprostredne a konečným spôsobom zasahovalo do subjektívnych práv žalobcov a spôsobovalo im ujmu, pretože nemajú bezprostredne za následok vznik, zmenu alebo zánik ich práv a povinností, ale ide o správne akty predbežnej povahy, pričom v záväznom stanovisku sa príslušný orgán štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu v rámci svojej kompetencie odborne vyjadruje k zámerom, ktorými môžu byť dotknuté záujmy chránené pamiatkovým zákonom. Krajský súd ďalej uviedol, že až rozhodnutie stavebného úradu vydané aj na podklade žalobou napadnutých záväzných stanovísk a po vyčerpaní procesných prostriedkov jeho nápravy za účelom ochrany práv žalobcov v administratívnom konaní je rozhodnutím, ktoré je spôsobilé priamo zasiahnuť do práv, právom chránených záujmov a povinností dotknutých účastníkov, pretože ním sa rozhodne o tom, či odstránenie predmetnej stavby nebude alebo bude povolené a príp. za akých podmienok.

3. V nadväznosti na uvedené krajský súd poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžk/4/2018 zo dňa 11. júla 2019, v zmysle ktorého „... záväzné stanovisko vo forme opatrenia nepodlieha samostatne súdnemu prieskumu, nakoľko ide o opatrenie, ktorým nebolo trvalým spôsobom zasiahnuté do subjektívnych práv žalobcu, t.j. predmetné záväzné stanovisko je rozhodnutím, resp. opatrením tzv. dočasnej povahy, pričom konečným rozhodnutím bude až rozhodnutie vydané v územnom a stavebnom konaní, ktoré následne bude možné preskúmať súdom.“ K tomu uviedol, že napadnuté opatrenie by potom mohlo byť predmetom súdneho prieskumu spolu s konečným rozhodnutím stavebného úradu, pre ktoré bolo podkladom, ak by žalobca na ten účel využil osobitný procesný postup upravený v § 27 ods. 1 SSP.

4. Krajský súd konštatoval, že žaloba smerovala voči aktom orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu takého rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré by bezprostredne a konečným spôsobom zasahovalo do subjektívnych práv žalobcov 1/ a 2/ a spôsobovalo im ujmu, teda ktoré by mali bezprostredne za následok vznik, zmenu alebo zánik ich práv a povinností, a preto samostatne nepodliehajú prieskumu ich zákonnosti správnym súdom, pričom ide o správne akty predbežnej povahy, ktorý sú len jedným z podkladov pre rozhodnutie iného orgánu verejnej správy, v tejto veci konkrétne príslušného stavebného úradu v konaní o odstránení predmetnej stavby, ku ktorej odstráneniu ako zámeru žalobcu 1/ sa vzťahujú, keďže podľa § 32 ods. 12 pamiatkového zákona rozhoduje stavebný úrad na základe záväzného stanoviska KPÚ. K tomu poukázal na § 140b ods. 6 stavebného zákona, ktorý upravuje osobitný procesný mechanizmus prieskumu záväzných stanovísk v správnom konaní. V nadväznosti na uvedené krajský súd konštatoval, že vzhľadom na to, že v prípade vydania záväzných stanovísk v

danej veci nejde o konečné rozhodnutie, resp. opatrenie orgánu verejnej správy a nemohlo nimi dôjsť ani k založeniu, zmene alebo zrušeniu práv a povinností žalobcov v administratívnom konaní a v dôsledku toho žalobcovia nie sú na týchto právach ukrátení a preto nebolo možné žalobu vecne prejednať.

5. Proti uzneseniu krajského súdu podali žalobcovia 1/ a 2/ ako sťažovatelia 1/ a 2/ zastúpení advokátskou kanceláriou včas kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. l písm. f/ a písm. j/ SSP, keďže podľa názoru sťažovateľov 1/ a 2/ krajský súd správnu žalobu nezákonne odmietol z dôvodu jej neprípustnosti, hoci na takéto postup neboli dané zákonné dôvody, a nesprávnym postupom konajúceho súdu došlo k porušeniu práva sťažovateľov 1/ a 2/ na spravodlivý proces.

6. Sťažovatelia 1/ a 2/ namietali, že záväzné stanoviská KPÚ BB a žalovaného patria do skupiny správnych aktov, ktoré podliehajú súdneho prieskumu, keďže ich vydaním správny orgán, ktorý záväzné stanovisko vydáva, jeho obsahom bezprostredne zasahuje do práv, povinností a právom chránených záujmov účastníka správneho konania. Uvedené odvodzujú od špecifického charakteru týchto správnych aktov, pričom namietajú, že je síce pravdou, že záväzné stanoviská sú správnymi aktami predbežnej povahy, ale podstatným pre posúdenie možnosti ich súdneho prieskumu je to, že napriek ich predbežnej povahe z ich obsahu možno vyvodit' ich bezprostredný vplyv na vznik, zmenu a zánik práv a povinností účastníka konania (obsahujú konštitutívny prvok). S poukazom na § 30 ods. 4 pamiatkového zákona sa záväzné stanovisko KPÚ vyžaduje ku všetkým rozhodnutiam štátnych orgánov, ktorými môžu byť dotknuté záujmy chránené pamiatkovým zákonom a takéto rozhodnutia orgánov štátnej správy teda môžu byť vydané až po doručení záväzného stanoviska konkrétneho krajského pamiatkového úradu, pričom zároveň v zmysle § 140b ods. 1 druhá veta stavebného zákona platí, že obsah záväzného stanoviska je pre príslušný správny orgán záväzný a bez zosúladenia s inými záväznými stanoviskami nemôže dôjsť k vydaniu rozhodnutia. Vzhľadom na uvedené teda v danej veci stavebný úrad bez kladného záväzného stanoviska KPÚ BB nemôže vydať rozhodnutie, ktorým by schválil zámer sťažovateľov 1/ a 2/, čo znamená, že rozhodnutie vo veci je preto závislé od obsahu záväzného stanoviska.

7. Ďalej namietali, že vzhľadom na to, že v záväzných stanoviskách KPÚ BB a žalovaného je obsiahnutý konštitutívny a záväzný prvok, je potrebné ich považovať za takú formu rozhodnutia správneho orgánu, ktorá podlieha súdnemu prieskumu, pričom záver o preskúmateľnosti je možné odvodiť aj z povinnosti žalovaného svoje rozhodnutie náležite odôvodniť, keďže len z jeho odôvodnenia je zrejmé, či a ako bol preskúmaný verejný záujem. K tomu sťažovatelia 1/ a 2/ poukázali na rozsudky Najvyššieho súdu SR vo veciach sp. zn. 5Sžo/54/2016 z 29. novembra 2016 a sp. zn. 5Sžp/14/2011 z 24. novembra 2011, v ktorom Najvyšší súd SR konštatoval, že proti obsahu záväzného stanoviska možno podať nielen námietky (§ 140b ods. 5 a 6 stavebného zákona), ale že podľa dnes už ustálenej judikatúry aj záväzné stanoviská vydané dotknutými orgánmi, uplatňujúcimi záujmy chránené osobitnými predpismi v zmysle § 140b stavebného zákona, môžu podliehať prieskumu v správnom súdnictve (v zmysle nálezU Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp.zn. I. ÚS 354/08, podporne aj rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp.zn. 8As 47/2005).

8. Sťažovatelia 1/ a 2/ ďalej namietali, že vydaním nesprávnych záväzných stanovísk, v dôsledku nesprávne zisteného skutkového stavu došlo k bezprostrednému a závažnému zásahu do ich práv, v dôsledku čoho neboli kumulatívne splnené všetky podmienky určujúce okruh správnych aktov spadajúcich pod § 7 písm. e/ SSP.

9. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že sa v plnom rozsahu stotožňuje so závermi krajského súdu. Pokiaľ ide o vylúčenie záväzných stanovísk z predmetu súdneho prieskumu, poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp.zn. 8Sžk/4/2018. Ďalej uviedol, že sa stotožňuje s názorom krajského súdu, že sťažovatelia 1/ a 2/ budú mať možnosť domáhať sa preskúmania rozhodnutia v prípade právoplatne skončeného konania podľa stavebného zákona, pričom krajský súd sa podľa žalovaného v odôvodnení napadnutého rozsudku náležite vysporiadal s otázkou, prečo nie je možné správnu žalobu vecne prejednať, keďže nemá na jej prejednanie právomoc. Žalovaný poukázal na to, že ani negatívne stanovisko orgánu verejnej správy sa nestáva konečným aktom orgánu verejnej

správy, ako to uviedol aj krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku. Žalovaný navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť ako nedôvodnú a zaviazat' sťažovateľov 1/ a 2/ na náhradu trov konania.

10. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 453 ods. 1 a 2 SSP, kasačnú sťažnosť prejednal postupom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť sťažovateľov 1/ a 2/ nie je dôvodná, a preto podľa § 461 SSP kasačnú sťažnosť zamietol.

Podľa § 7 písm. e/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, správne súdy 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.

11. Kasačný súd vychádzajúc z obsahu kasačnej sťažnosti a napadnutého uznesenia krajského súdu zistil, že podstata námietok vznesených zo strany sťažovateľov 1/ a 2/ smerovala k posúdeniu možnosti súdneho prieskumu opatrenia žalovaného - záväzného stanoviska v zmysle § 140b stavebného zákona.

12. Kasačný súd uvádza, že súdy nepreskúmajú rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania (§ 7 písm. e) SSP). S poukazom na § 6 a § 2 ods. 1 a 2 SSP iba tie rozhodnutia, resp. opatrenia orgánov verejnej správy, ktorých priamym účinkom je legálny zásah do právneho postavenia jednotlivca, prostredníctvom založenia, zmeny alebo zrušenia oprávnenia alebo povinnosti, alebo pripustenia možnosti tohto legálneho zásahu do jeho práv, právom chránených záujmov alebo povinností, podliehajú súdnemu prieskumu podľa správneho súdneho poriadku, ktorý má však charakter subsidiárnej súdnej ochrany v zmysle článku 46 ods. 1 Ústavy SR pre oblasť rozhodovania v správnom konaní. (8Sžk/4/2018).

13. Podstata vyňatia rozhodnutí a opatrení uvedených v § 7 písm. e/ zo súdneho prieskumu je založená na tom, že predbežné, procesné a poriadkové rozhodnutia a opatrenia vo svojom súbte predstavujú v podstate len samotný procesný postup orgánu verejnej správy v administratívnom konaní s tým, že prípadné pochybenie alebo vady v tomto konaní sa môžu, ale i nemusia preniesť do zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia vydaného v tomto konaní vo veci samej alebo toho rozhodnutia, resp. opatrenia, ktorým sa administratívne konanie končí.

14. Kasačný súd sa vo svojej aktuálnej ustálenej judikatúre zaoberal možnosťou súdneho prieskumu záväzného stanoviska v zmysle § 140b stavebného zákona, kedy s poukazom na § 7 písm. e/ SSP konzistentne konšatoval záver o vylúčení tohto záväzného stanoviska zo súdneho prieskumu vzhľadom na skutočnosť, že toto opatrenie je predbežného charakteru a nie je spôsobilé mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. (napr. 3Sžk/41/2019, 1Sžk/43/2021, 8Sžk/4/2018, 8Sžk/2018)

15. Dôvodom, pre ktorý sa záväzné stanoviská podľa § 140b ods. 1 stavebného zákona preskúmajú až v spojení s konečným meritórnym rozhodnutím je skutočnosť, že samostatný prieskum každého zo záväzných stanovísk v rámci stavebného, resp. územného konania by viedol k rozpadu (atomizácii) stavebného konania na množstvo parciálnych súdnych prieskumov zákonnosti. V danom prípade sa uskutočňuje súdny prieskum zákonnosti až v spojení s konečným rozhodnutím v zmysle § 27 ods. 1 SSP.(3Sžk/41/2019)

16. Pokiaľ ide o argumentáciu sťažovateľov 1/ a 2/ nálezom I. ÚS 354/08 kasačný súd tento nepovažuje za aplikovateľný na prejednávanú vec, keďže tento nález sa viazal k všeobecnému povoleniu na poskytovanie telekomunikačných služieb, nie záväzného stanoviska v zmysle § 140b stavebného zákona.

17. K námietke sťažovateľov 1/ a 2/, že v záväzných stanoviskách KPÚ BB a žalovaného je obsiahnutý konštitutívny a záväzný prvok a preto je potrebné ich považovať za takú formu

rozhodnutia správneho orgánu, ktorá podlieha súdnemu prieskumu kasačný súd uvádza, že v prípade záväzných stanovísk podľa §140b stavebného zákona ide o opatrenie predbežnej povahy, ktoré je podkladom pre vydanie konečného rozhodnutia a obsahuje stanovisko, resp. závery príslušného orgánu (v tomto prípade na úseku ochrany pamiatok), ktoré možno vnímať ako záväzné pre orgán, ktorý bude vydávať konečné rozhodnutie. Preto kasačný súd v zhode s krajským súdom konštatuje, že záväzné stanoviská nemajú povahu rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré by bezprostredne a konečným spôsobom zasahovalo do subjektívnych práv sťažovateľov 1/ a 2/ a spôsobovalo im ujmu, pretože nemajú bezprostredne za následok vznik, zmenu alebo zánik ich práv a povinností. Sťažovatelia v zmysle § 27 SSP budú mať možnosť domáhať sa súdneho prieskumu až spolu s konečným rozhodnutím stavebného úradu.

18. V nadväznosti na uvedené sa kasačný súd konštatuje správnosť právneho posúdenia a záverov krajského súdu obsiahnutých v napadnutom uznesení.

19. O náhrade trov kasačného konania rozhodol tak, že sťažovateľom 1/ a 2/, ktorí v tomto konaní nemali úspech, ich náhradu podľa § 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP nepriznal, žalovanému ich náhrada nevyplýva zo zákona.

20. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší správny súd SR v senáte pomerom hlasov 3 : 0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP v spojení s § 147 ods. 2 SSP).

Poučenie :

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok nie je prípustný.