

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 5Svk/8/2022
Identifikačné číslo spisu: 1016200749
Dátum vydania rozhodnutia: 30. mája 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Anita Filová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1016200749.2

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcov JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a JUDr. Juraja Vališa, LL.M. v právnej veci žalobkyne: Krajská prokuratúra v Bratislave, Vajnorská 47, 812 56 Bratislava; proti žalovanému (sťažovateľovi): Regionálny úrad verejného zdravotníctva Bratislava hlavné mesto, so sídlom v Bratislave, Ružinovská 8, 820 09 Bratislava, za účasti ďalšieho účastníka konania (sťažovateľa): Angels Lingerie, s.r.o., so sídlom Baštová 2, 811 03 Bratislava, IČO: 46 840 389, zastúpeného: Advokátska kancelária Aštary, s. r. o., so sídlom Mariánske námestie 6, 010 01 Žilina, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. HV/10658/2015 zo 6. augusta 2015, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného a ďalšieho účastníka konania proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 1S/96/2016-146 z 24. júna 2021, takto

r o z h o d o l :

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 1S/96/2016-146 z 24. júna 2021 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d'alsie konanie.

II. Návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti sa z a m i e t a .

O d ô v o d n e n i e

I. Priebeh administratívneho konania a správneho súdneho konania

1. Na základe žiadosti ďalšieho účastníka konania z 25. mája 2015 vo veci uvedenia baru „U kata“ na Baštovej 2 v Bratislave do prevádzky a po vykonaní dvoch kontrol na mieste samom žalovaný napadnutým rozhodnutím súhlasil s uvedením dotknutého baru do prevádzky a súčasne mu schválil prevádzkový poriadok, a to podľa § 13 ods. 4 písm. a/, písm. b/ zákona č. 355/2007 Z.z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom do 31. decembra 2015 («Zákon o verejnom zdraví»). V relevantnom rozsahu žalovaný v odôvodnení uviedol, že nie je oprávnený skúmať účelové určenie stavby, v ktorej sa predmetný bar nachádza, podľa stavebných predpisov, pretože z hygienického hľadiska je postačujúce, že ide o nebytový priestor. Napadnuté rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť 5. októbra 2015 po tom, čo odvolania podané proti

nemu boli vyhodnotené ako oneskorene podané a neboli zistené dôvody na postup podľa § 60 Správneho poriadku.

2. Proti tomuto rozhodnutiu podala prokurátorka Krajskej prokuratúry v Bratislave M. I. Z. dňa 29. decembra 2015 protest pod č. Kd 722/15/1100-7 zo 16. decembra 2015. V proteste namietala, že žalovaný nevyhodnotil, že predmetná prevádzka je podľa vyjadrenia stavebného úradu z roku 2014 vedená ako predajňa a príslušenstvo WC, a nie ako bar. Žalovaný teda posudzoval návrh, ktorý „nezodpovedal právnomu stavu“. Žalovaný nemohol možný negatívny dopad priestoru na verejné zdravie posudzovať na základe návrhu, v ktorom bol tento uvedený ako bar, keď v skutočnosti išlo o predajňu.

3. Aj keď ustanovenie § 13 ods. 6 zákona o verejnom zdraví nevyžaduje predloženie kolaudačného rozhodnutia či rozhodnutia o zmene v užívaní stavby k návrhu ďalšieho účastníka konania, je tomu tak preto, že ide o spoločné ustanovenia pre odseky 3 a 4 zákona o verejnom zdraví, pričom prípady podľa odseku 3 sa týkajú štádia pred vydaním kolaudačného rozhodnutia. Prípady podľa odseku 4 sa však týkajú štádia až po vydaní takéhoto rozhodnutia. Navrhovateľ musí vždy doložiť svoje oprávnenie na podnikanie v navrhovanej činnosti, teda „odporuje logike vecí“, ak by nemusel doložiť dôkaz, že tiež i priestor je určený na navrhovanú činnosť.

4. Vydanie napadnutého rozhodnutia v tomto kontexte prináša zmätok do právnych vzťahov, keď je z hľadiska hygienických predpisov povolená prevádzka na účel, ktorý odporuje stavebným predpisom. Príslušné orgány na úseku verejného zdravia si tak musia postupom podľa § 13 ods. 8 zákona o verejnom zdraví vždy zabezpečiť list vlastníctva, na ktorom je evidovaný aktuálny druh nebytového priestoru.

5. Žalovaný nemienil protestu vyhovieť, a tak spis postúpil Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky. Ten rozhodnutím č. OLP/1616/2015 z 11. februára 2016 protestu prokurátorky nevyhovel. Uviedol, že je v právomoci príslušného stavebného úradu rozhodovať, či určitá stavba bude určená na konkrétny účel; táto stavba bez ohľadu na jej stavebné účelové určenie môže spĺňať požiadavky na ňu kladené podľa hygienických predpisov. Na posudzovanie súladu navrhovanej prevádzky so stavebnými predpismi nemajú orgány verejného zdravotníctva oprávnenie. Ustanovenie § 13 ods. 6 zákona o verejnom zdraví stanovuje jednotné náležitosti žiadosti pre konania či už podľa odseku 3 alebo odseku 4 tohto ustanovenia, a tieto náležitosti nie je možné rozširovať nad zákonný rámec. Ustanovenie § 13 ods. 4 zákona o verejnom zdraví neustanovuje, že orgány verejného zdravotníctva môžu podľa neho rozhodovať až po skolaudovaní stavby na požadovaný účel.

6. Napokon Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky uviedol, že zákonodarca až novelou, vykonanou zákonom č. 403/2015 Z. z., doplnil do § 13 ods. 6 zákona o verejnom zdraví požiadavku, ktorú v proteste prokurátorka len dovodila výkladom. Ak by zákonodarca považoval túto povinnosť za súčasť dovtedajšieho znenia § 13 ods. 6 zákona o verejnom zdraví, nemenil by ho; kým nedošlo k takejto zmene, postup žalovaného bol súladný so zákonom.

7. Krajská prokuratúra v Bratislave následne podala proti napadnutému rozhodnutiu správnu žalobu pod č. Kc 63/16/1100-2. Zopakovala argumentáciu z protestu a doplnila, že to, že novelizácia výslovne zaviedla povinnosť na predloženie dokladu stavebného úradu o užívaní stavby na posudzovaný účel neznamená, že pred touto novelou si takýto doklad nemohli vyžadovať orgány verejného zdravotníctva podľa § 13 ods. 8 zákona o ochrane verejného zdravia. Novela len reagovala na nesprávny výklad podávaný dovtedy správnymi orgánmi. K žalobe pripojila aj výpis z listu vlastníctva č. XXXX. pre k. ú. Z. O., P. N. L., podľa ktorého v prípade predmetnej stavby ide o nebytový priestor, podľa druhu o zariadenia kultúrne a osvetové a iný nebytový priestor.

8. Krajský súd napadnutým rozsudkom zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Uviedol, že nebolo sporné, že predmetný nebytový priestor nebol povolený na užívanie ako bar, ale ako predajňa. Negatívne vplyvy na verejné zdravie bolo možné posudzovať len pri prevádzke baru; žalovaný mohol vydať napadnuté rozhodnutie, len keď by bola na základe kolaudačného rozhodnutia povolená zmena účelu užívania stavby na prevádzku baru; v tomto smere

ďalší účastník konania nedoložil doklady podľa § 13 ods. 6 zákona o verejnom zdraví (rozhodnutie o zmene účelu užívania stavby).

II. Argumentácia účastníkov konania

9. Žalovaný podal proti napadnutému rozsudku kasačnú sťažnosť. Uplatňuje v nej dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. g/ a h/ Správneho súdneho poriadku.

7. Argumentuje, že napadnuté rozhodnutie bolo vydané za znenia relevantného zákona účinného do 31. decembra 2015, kde náležitou žiadosťou podľa § 13 ods. 6 zákona o verejnom zdraví nebol aj doklad vydaný stavebným úradom týkajúci sa účelu využitia stavby. Ak by taká povinnosť z uvedeného ustanovenia vyplývala, novelizácia zákona by nebola potrebná.

8. Ďalej poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 6Sžk/10/2019 zo 16. januára 2020, ktorý podporuje jeho závery a od ktorého sa krajský súd odklonil [relevantné časti tohto rozsudku sú citované nižšie, pozn.]. Žalovaný požaduje zrušenie napadnutého rozsudku krajského súdu a vrátenie veci na ďalšie konanie.

9. Ďalší účastník konania tiež podal proti napadnutému rozsudku kasačnú sťažnosť. Uplatňuje v nej dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. f/ a g/ Správneho súdneho poriadku. Osobitným podaním požiadal aj o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

10. Namietla, že krajský súd len prevzal argumentáciu zo žaloby a nevysporiadal sa s jeho námietkami, uvedenými v jeho podaniach.

11. Krajský súd odkazoval na údajné kolaudačné rozhodnutie, ktoré sa ale v spise nenachádza. Rovnako považoval za nespornú tú skutočnosť, že nebytový priestor užívaný ďalším účastníkom konania bol povolený ako predajňa, hoci túto skutočnosť ďalší účastník konania rozporoval. Žalobné tvrdenia o účele, na aký bola povolená dotknutá stavba, sa nezakladajú na žiadnom úradnom doklade či dokumente, pričom dotknutá stavba je historickou stavbou postavenou dávno (storočia) pred účinnosť súčasnej stavebnej legislatívy a nemá vydané žiadne povolenie podľa tejto legislatívy. Žiadne takéto povolenie preto ani nebolo možné do konania predložiť. S poukazom na § 104 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov potom platí, že ak sa doklady k stavbe nedochovali, platí, že stavba je určená účelu, na ktorý je uspôsobená.

12. Pokiaľ ide o záver o účele užívania predmetného priestoru, tak tento musí vyplývať z relevantných zdrojov. Potom kódové označenie druhu nebytového priestoru uvedené v liste vlastníctva a ustanovené vykonávacou vyhláškou ku katastrálnym predpisom nemôže obmedzovať právo na podnikanie determinovaním reálnej spôsobilosti stavby slúžiť nejakému účelu, rovnako tak nemôže urobiť ani deklarácia uvedená v zmluve, ktorou prenajímateľka, ktorá dotknutý priestor prenajíma ďalšiemu účastníkovi konania, nadobudla tento priestor.

13. Následne ďalší účastník konania uvádza, že dotknutý priestor bol už pred desaťročiami využívaný na maloobchod, resp. služby, pričom jednotlivé prevádzky sa postupne menili, o čom príslušné úrady vedeli a konanie o zmene účelu užívania stavby nepožadovali; dotknutý priestor už desaťročia nie je užívaný na bývanie. Krajský súd rovnako žiadne zisťovanie v tomto smere nevykonal, len vychádzal z nesprávnych predpokladov prokurátorky.

14. Ďalší účastník konania ďalej namietla, že bol dobromyseľný pri nadobúdaní práv z napadnutého rozhodnutia. Spochybňuje aj možnosť prokurátorky podať protest v situácii, keď žiaden subjekt, ktorý bol na to legitimovaný, nepodal proti napadnutému rozhodnutiu odvolanie ani žalobu.

15. K argumentom uvedeným v predchádzajúcich bodoch nedostal od krajského súdu v napadnutom rozsudku žiadnu odpoveď, tvrdí ďalší účastník konania.

16. Následne tento účastník namieta, že krajský súd mu nedoručil vyjadrenie žalobkyne z 21. júna 2018, ktoré reprodukoval vo svojom odôvodnení.

17. V ďalšom sa stotožnil s argumentáciou správnych orgánov o posudzovaní hľadísk ochrany verejného zdravia orgánmi na tomto úseku, a nie iných hľadísk. K novele zákona o verejnom zdraví ešte uviedol, že novelizácia zákona znamená doplnenie doň niečoho, čo v ňom dovtedy nebolo ustanovené, pričom k zavedeniu povinnosti, akej sa po ňom dovoľáva prokurátorka a krajský súd, došlo až touto novelou a medzičasom bola takáto povinnosť zase zrušená zákonom č. 198/2020 Z. z.

18. Rovnako poukázal na už citované rozhodnutie sp. zn. 6Sžk/10/2019, s ktorého závermi je napadnutý rozsudok v rozpore. Doplnil, že povolenie prevádzky podľa hygienických predpisov nijako nebráni výkonu verejnej správy na úseku stavebnom, a teda nie je pravdivé tvrdenie prokurátorky, že vydaním napadnutého rozhodnutia došlo k vneseniu zmätku do právnych vzťahov.

19. Žalobkyňa sa k podaným kasačným sťažnostiam nevyjadrila.

20. Ďalší účastník konania sa ku kasačnej sťažnosti žalovaného vyjadril v tom smere, že je dôvodná. Krajský súd sa odklonil od skoršieho rozhodnutia kasačného súdu, ktoré je síce jediné, alebo žiadne iné k dotknutej právnej problematike podľa jeho vedomostí nie je.

21. Vec bola predložená Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky 28. októbra 2021 pod sp.zn. 5Svk/12/2021 a po vrátení spisu krajskému súdu na odstránenie procesných nedostatkov opätovne 25. februára 2022.

III. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

22. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky («kasačný súd»), po zistení, že kasačné sťažnosti boli podaná včas (§ 443 ods. 1 Správneho súdneho poriadku), oprávnenými osobami (§ 442 ods. 1 Správneho súdneho poriadku), smerujú proti rozhodnutiu, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 Správneho súdneho poriadku) a majú predpísané náležitosti (§ 57 Správneho súdneho poriadku a § 445 Správneho súdneho poriadku), preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podaných kasačných sťažností (§ 453 ods. 1 a 2 Správneho súdneho poriadku), rozhodujúc bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), pričom dospel k záveru, že tieto sú dôvodné.

23. Kľúčovou otázkou, ktorú musel kasačný súd vyhodnotiť, bolo, či pri posudzovaní postupom podľa § 13 ods. 4 zákona o verejnom zdraví je príslušný správny orgán oprávnený zohľadniť účelové určenie stavby podľa stavebných predpisov, a to v kontexte právnej úpravy účinnej do 31. decembra 2015. Napadnuté rozhodnutie žalovaného bolo vydané do 31. decembra 2015.

24. Táto otázka bola vyriešená v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 16. januára 2020, sp.zn. 6Sžk/10/2019, pri obdobných skutkových okolnostiach (body 4 a 28 odkazovaného rozsudku) nasledujúcim spôsobom, pričom kasačný súd na kľúčové závery odôvodnenia odkazovaného rozsudku spôsobom podľa § 464 ods. 1 Správneho súdneho poriadku (k možnosti vychádzať i z rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako súdu rozhodujúceho o kasačnej sťažnosti por. uznesenie z 24. novembra 2021, sp.zn. 2Sžfk/45/2020, bod 21; rozsudok veľkého senátu z 24. februára 2022, sp.zn. 1Vs 1/2021, bod 32) odkazuje:

Z ustanovenia § 46 Správneho poriadku vyplýva povinnosť správneho orgánu rešpektovať zákonnú právnu úpravu účinnú v čase vydania rozhodnutia. Krajský súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti bol povinný podľa ust. § 135 ods. 1 SSP aplikovať právnu úpravu účinnú v čase rozhodovania správneho orgánu. (body 31 a 32)

Kasačný súd uvádza, že do prijatia novely zákona č. 355/2007 Z.z., teda do 31.12.2015 nebolo vyžiadanie dokladu príslušného stavebného úradu o užívaní stavby na posudzovaný účel zákonnou

povinnosťou príslušného orgánu verejného zdravotníctva (§ 13 ods. 6 cit. zákona). Až novelou, zákonom č. 403/2015 Z.z. bolo do ustanovenia § 13 ods. 6 zákona č. 355/2007 Z.z. včlenené písm. f/, ktoré doplnilo požiadavky o „doklad príslušného stavebného úradu o užívaní stavby na požadovaný účel, ak ide o konanie podľa odseku 4“. (bod 34)

Je potrebné prisvedčiť námietke sťažovateľa, že regionálny úrad verejného zdravotníctva nebol povinný požadovať doklady nad rámec taxatívneho výpočtu stanoveného zákonom. Opačný výklad by viedol k narušeniu právnej istoty účastníka konania. (bod 35)

Normy správneho práva pôsobia do budúcnosti, pričom sa uplatňuje zákaz retroaktivity. Retroaktivita znamená priznanie právnych účinkov minulému správaniu, ktoré ich nemalo, alebo neskoršiu zmenu právnych dôsledkov minulého správania. Retroaktívne pôsobenie noriem správneho práva je prípustné len vo výnimočných prípadoch, a to vtedy, keď to právna úprava pripúšťa (napr. v prípade výhodnejšieho riešenia pre konkrétneho adresáta - § 7 ods. 1 zákona č. 371/1990 Zb. o priestupkoch.). (bod 36)

V danom prípade kasačný súd uvádza, že právny názor krajského súdu vyjadrený v preskúvanom rozsudku nebol v súlade so zákonom, keďže tento nerešpektoval ust. § 135 ods. 1 SSP. Je treba zdôrazniť, že v danej veci nešlo o situáciu, pri ktorej by bolo možné aplikovať odsek 2/ citovaného ustanovenia, ani o situáciu, že by došlo k zmene právnej úpravy v priebehu rozhodovania správneho orgánu (napr. v čase rozhodovania o odvolaní), keďže k zmene právnej úpravy došlo až prijatím novely účinnej od 01.01.2016. (bod 37)

25. Na uvedený rozsudok kasační sťažovatelia poukázali a kasačný súd sa s ním pre dôvody v ňom uvedené stotožňuje. Krajský súd pre tieto dôvody vec nesprávne právne posúdil. Vzhľadom na to kasačný súd už neposudzoval kasačný bod týkajúci sa odklonu krajského súdu, v napadnutom rozsudku, od ustálenej rozhodovacej praxe, pretože to pre vyriešenie veci nebolo potrebné, a zároveň podľa už citovaného rozhodnutia sp.zn. 2Sžfk/45/2020 a jeho bodu 21 právnomu názoru vysloveného zatiaľ iba raz (bežným) senátom kasačného súdu nie je spravidla možné priznať status ustálenej rozhodovacej praxe (možné výnimky z tohto pravidla presahujú rámec analýzy práve rozhodovanej veci).

26. Pokiaľ ide o námietku uplatnenú ďalším účastníkom konania ako kasačným sťažovateľom, týkajúcu sa nedostatočného odôvodnenia napadnutého rozsudku, tak kasačný súd uvádza, že posúdeniu tejto námietky logicky nevyhnutne predchádza posúdenie otázky, či vôbec mal žalovaný prisudzovať akúkoľvek relevanciu účelovému určeniu stavby podľa stavebných predpisov. Vzhľadom na vyššie uvedené závery tomu ale tak nie je a otázka predkladania potvrdení a dokladov podľa stavebných predpisov by vôbec nemala vyvstať.

27. Na strane druhej, ak krajský súd dospel k opačnému (hoci nesprávnemu) záveru, že takáto otázka vyvstáva, potom skutočne nedal odpovede na vznesené a relevantné námietky, konkrétne pokiaľ ide o existenciu akéhokoľvek povolenia alebo rozhodnutia podľa stavebných predpisov vo vzťahu k baru prevádzkovanému týmto ďalším účastníkom, a to v spojitosti s ustanoveniami aplikovateľnej stavebnej legislatívy, na ktorú ďalší účastník konania vo svojich podaniach poukazoval. V tomto duchu je preto potrebné aj túto kasačnú námietku ďalšieho účastníka konania ako kasačného sťažovateľa považovať za dôvodnú.

28. Pokiaľ ide napokon o námietku uplatnenú ďalším účastníkom konania ako kasačným sťažovateľom, že mu nebolo doručené vyjadrenie žalobkyne z 21. júna 2018, tak kasačný súd k tomu uvádza, že po oboznámení sa s týmto vyjadrením (č. 1. 118 spisu krajského súdu) je síce zrejmé, že sa v tomto spise nachádza a krajský súd ho cituje v napadnutom rozsudku v naratívnej časti, nijako však z neho vo svojom vlastnom posúdení nevychádza. Rovnako sa toto vyjadrenie týka iba procesných aspektov spojených s legitimáciou prokurátora podať žalobu po neúspešnom protestovaní správneho rozhodnutia, a netýka sa podstaty veci.

29. V tomto smere kasačný súd poukazuje na rozsudok z 24. februára 2022, sp.zn. 5Svk/4/2021, a to na jeho body 33 a 34, ako aj na kľúčový záver z bodu 35, že ak v špecifických okolnostiach rozhodovanej veci zasielanie vyjadrenia jedného účastníka konania inému účastníkovi konania neprinieslo žiadnu zmenu vo výsledku súdneho rozhodovania a bolo by len trvaním na mechanickom zopakovaní procesu pred krajským súdom bez potenciálu na akékoľvek zvrátenie súdneho rozhodnutia, nebude daný dôvod na zistenie porušenie pravidiel spravodlivého procesu v konaní pred krajským súdom. Navyše ďalší účastník konania bol už pre iné dôvody v kasačnom konaní úspešný a doposiaľ svoju obranu nezakladal na formálnom spochybnení [v zmysle vedúcom k postupu podľa § 98 ods. 1 písm. e/ Správneho súdneho poriadku] aktívnej procesnej legitímácie žalobkyne, ktorej sa vyjadrenie z 21. júna 2018 vlastne týka.

30. Kasačný súd preto vyhodnotil kasačné sťažnosti ako dôvodné a postupom podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil napadnutý rozsudok krajského súdu. Úlohou krajského súdu bude žalobu v ďalšom konaní zamietnuť, ak bude rozhodovať o podstate veci, a nie procesným spôsobom (bod 29 tohto rozsudku).

31. Kasačný súd napokon uvádza, že z dôvodu zamietnutia kasačnej sťažnosti a vzhľadom na štádium konania, t. j. ukončenia konania pred kasačným súdom, by už pozitívny výrok o odkladnom účinku kasačnej sťažnosti nemal žiaden praktický význam, preto návrh sťažovateľa v tomto smere zamietol.

32. O trovách konania bude rozhodnuté podľa § 467 ods. 3 Správneho súdneho poriadku v ďalšom konaní správnym súdom.

33. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0.

Poučenie :

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.