

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 7Svk/4/2022
Identifikačné číslo spisu: 6020200480
Dátum vydania rozhodnutia: 31. mája 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Martinčeková
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:6020200480.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Okresná prokuratúra Banská Bystrica, so sídlom Partizánska č. 1, Banská Bystrica, proti žalovanému: Okresný úrad Banská Bystrica, odbor starostlivosti o životné prostredie, so sídlom Námestie Ľ. Štúra č. 1, Banská Bystrica, v konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 24Sa/20/2020-28 zo dňa 30. 6. 2021, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 24Sa/20/2020-28 zo dňa 30. 6. 2021 zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

1. Napadnutým uznesením č.k. 24Sa/20/2020-28 zo dňa 30. 6. 2021 Krajský súd v Banskej Bystrici ako správny súd zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal, aby súd uložil žalovanému povinnosť konať a rozhodnúť o žiadosti stavebníka V+V STAVINVEST, s. r. o. so sídlom Kpt. Jaroša č. 4, Banská Bystrica, o vydanie stavebného povolenia zo dňa 25. 9. 2019 v konaní o povolenie uskutočnenia vodnej stavby „SO 01 Kanalizácia, SO 02 Vodovod“, vedenom pod č. OU-BB-OSZP3-2020/002822 v lehote do 30 dní od právoplatnosti uznesenia.

2. Správny súd v napadnutom uznesení konštatoval, že v predmetnej veci došlo k prerušeniu konania podľa § 29 ods. 1 cit. zákona rozhodnutím žalovaného zo dňa 10. 10. 2019 a zároveň k vyzvaníu stavebníka podľa § 19 ods. 3 citovaného zákona, aby v lehote 60 dní od prevzatia predmetného rozhodnutia svoj návrh na vydanie stavebného povolenia doplnil o chýbajúce prílohy, vrátane právoplatného územného rozhodnutia na stavbu tak, aby orgán verejnej správy mohol o žiadosti meritórne rozhodnúť. Správny súd zastal názor, že orgán verejnej správy legitímne prerušil konanie podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku, pričom dôvodom prerušenia bola skutočnosť, že bolo potrebné odstrániť vady podania účastníka administratívneho konania spočívajúce v nepredložení podkladu pre vydanie stavebného povolenia špeciálnym stavebným úradom, a to rozhodnutia všeobecného stavebného úradu o umiestnení stavby. Prekážkou, odstránenie/pominutie ktorej zákon predpokladá pre pokračovanie v prerušenom konaní (§ 29 ods. 4 Správneho poriadku), je nepredloženie žiadaného podkladu - územného rozhodnutia vydaného všeobecným stavebným úradom, a nie márne uplynutie lehoty na jeho predloženie, ako tvrdí žalobca. Mohlo by to tak byť len vtedy, ak by žiadateľ nedoložil

takýto podklad pre rozhodnutie, ktorý má k dispozícii, t. j. sám by nevynaložil dostatočnú súčinnosť pre postup v konaní. V takom prípade by bolo spravodlivé sankcionovať ho zastavením konania. Je nelogické, aby orgán verejnej správy zastavil konanie v dôsledku neuposlušnosti výzvy na odstránenie väd podania, ak účastník administratívneho konania - žiadateľ o vydanie stavebného povolenia, prejavuje záujem o konanie a vydanie stavebného povolenia a nedoloženie podkladu pre vydanie tohto rozhodnutia nezávisí od jeho vôle. Napokon, určená lehota má len poriadkovú, a nie prekuzívnu povahu. Spornou skutočnosťou medzi účastníkmi súdneho konania nebola zákonnosť samotného prerušenia administratívneho konania, ale dôvodnosť jeho zotrvávania. Správny súd zastáva názor, že dôvod prerušenia konania nepominul, ak orgán verejnej správy nemá stále k dispozícii podklad pre meritórne rozhodnutie o žiadosti stavebníka. Odstránenie nečinnosti orgánu verejnej správy nemôže byť v rozpore so samotným účelom konania začatým na základe návrhu účastníka administratívneho konania. Stavebník nemá záujem na konaní bez prietahov v podobe zastavenia konania. Práve zastavením konania by mohlo dôjsť k ukráteniu na jeho právach. Z tohto dôvodu mal správny súd za to, že tvrdená nečinnosť nie je protiprávna, pretože stále existuje/nepominula prekážka pre pokračovanie v prerušenom administratívnom konaní špeciálneho stavebného úradu. Preto žalobu ako nedôvodnú podľa § 249 Správneho súdneho poriadku zamietol.

3. Proti tomuto uzneseniu podal kasačnú sťažnosť žalobca. Namietal v nej nesprávne právne posúdenie veci. Uviedol, že z napadnutého uznesenia krajského súdu je zrejmé, že tento považuje za podmienku pre ďalšie pokračovanie v konaní doloženie všetkých vo výzve špecifikovaných dokladov stavebníkom, avšak tento záver nezodpovedá príslušnej právnej úprave. Podľa neho správne konanie sa prerušuje do odstránenia nedostatkov podania, avšak najdlhšie do uplynutia lehoty určenej správnym orgánom na odstránenie týchto nedostatkov, nakoľko po márnom uplynutí tejto lehoty zákon správnemu orgánu ukladá povinnosť ďalej konať, resp. pokračovať v konaní, a to vydaním rozhodnutia o zastavení konania. Ďalší procesný postup správneho orgánu nie je ponechaný na jeho voľnom uvážení a už vôbec sa tento nemôže odvíjať od charakteru nedoloženého podkladu rozhodnutia (či ho účastník konania má k dispozícii alebo nemá). Žalobca sa nestotožnil s právnym názorom žalovaného, že predmetné konanie zostane prerušené až do doplnenia všetkých vo výzve špecifikovaných podkladov, t. j. vrátane územného rozhodnutia, a pred ich doplnením konajúci správny orgán nemôže v konaní pokračovať. Uvedený výklad zákona je nesprávny, nakoľko v takom prípade by nikdy nemohlo dôjsť k vydaniu rozhodnutia o zastavení konania podľa § 30 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku. Správny poriadok v § 29 ods. 4 a § 30 ods. 1 písm. d) nediferencuje postup správneho orgánu podľa povahy nedoloženého podkladu. Tvrdenie, že žiadateľ o vydanie stavebného povolenia prejavuje záujem o konanie a vydanie stavebného povolenia, nemá oporu v administratívnom spise. Stavebník v priebehu administratívneho konania nepožiadaval o predĺženie lehoty na doloženie požadovaného podkladu. Nesúhlasil ani s názorom správneho súdu, že žalobou proti nečinnosti sa nemožno domáhať odstránenia takej nečinnosti, ktorá je „na prospech“ účastníka konania a pokiaľ by odstránenie nečinnosti pre tohto účastníka znamenalo vydanie pre neho nepriaznivého rozhodnutia. Okrem toho aj nepokračovaním v konaní a nevydaním žiadneho konečného rozhodnutia je účastníkovi spôsobovaná ujma na jeho právach a to napr. tým, že sa nemôže domáhať prieskumu konečného rozhodnutia, ktoré by bolo aj zastavením konania. Žiadal, aby kasačný súd napadnuté uznesenie zrušil.

4. Žalovaný sa k podanej kasačnej sťažnosti nevyjadril.

5. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 Správneho súdneho poriadku) po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas, oprávnenou osobou a je prípustná, bez nariadenia pojednávania (§ 455 Správneho súdneho poriadku) a oboznámení sa s administratívnym a súdnym spisom, ako aj z dôvodmi kasačnej sťažnosti zistil, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

6. Z administratívneho spisu bolo zistené, že stavebník V+V STAVINVEST s. r. o., so sídlom v Banskej Bystrici, podal u žalovaného ako špeciálneho stavebného úradu dňa 30. 9. 2019 žiadosť o vydanie stavebného povolenia na stavbu „SO 01 Kanalizácia, SO 02 Vodovod“, budovanú v rámci stavby „Dolná Mičiná - IBV Hrochoťka 2“ na parcelách č. KN - C 230/22, 230/51, 230/36 v katastrálnom území R. L.. Rozhodnutím zo dňa 10. 10. 2019 žalovaný ako špeciálny stavebný úrad podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku prerušil konanie a podľa § 19 ods. 3 cit. zákona vyzval

stavebníka na doplnenie jeho žiadosti o vydanie stavebného povolenia tak, aby v lehote 60 dní od prevzatia rozhodnutia svoj návrh doplnil okrem iného o právoplatné územné rozhodnutie na stavbu. Stavebník v stanovenej lehote ani po jej uplynutí uvedené podklady nedoplnil. Žalovaný následne nepokračoval v konaní a toto je stále prerušené.

7. Dňa 31. 7. 2020 Okresná prokuratúra Banská Bystrica vydala upozornenie prokurátora č. Pd 80/20/6601-6. Upozornenie bolo podané na základe podnetu, v ktorom podávateľ poukazoval na nečinnosť a nedodržiavanie právnych predpisov zo strany okresného úradu. Podľa podávateľa všeobecný stavebný úrad vydal záväzné stanovisko, ktoré však okresný úrad neakceptoval a určil podmienky (predloženie územného rozhodnutia), ktoré nie sú v jeho právomoci. Prokuratúra navrhla bezodkladne pokračovať v administratívnom konaní, vyzvať stavebníka na doplnenie záväzného stanoviska v zmysle § 120 ods. 2 stavebného zákona a následne postupovať v súlade s vodným zákonom, stavebným zákonom a Správnym poriadkom.

8. Žalovaný podaním zo dňa 14. 8. 2020 nevyhovел upozorneniu prokurátora a postúpil ho Okresnému úradu Banská Bystrica, odbor opravných prostriedkov. Dňa 11. 9. 2020 bolo Okresnej prokuratúre Banská Bystrica doručené vyjadrenie Okresného úradu Banská Bystrica, odbor opravných prostriedkov, v ktorom rovnako ako prvostupňový správny orgán uviedol, že podané upozornenie prokurátora považuje za nedôvodné. Mal za to, že stavebník síce 5. 2. 2020 doplnil časť podkladov, avšak stále nepominula prekážka, pre ktorú bolo konanie prerušené a teda v zmysle § 29 ods. 4 správneho poriadku nemohol pokračovať v konaní. Zároveň však konanie nemohlo byť ani zastavené, aj keď uplynula 60 dňová lehota na doplnenie, pretože „Správny poriadok neurčuje lehotu na doplnenie, určuje len lehotu na výzvu na doplnenie, ktorú, ak to povaha veci vyžaduje, môže byť aj dlhšia - procesné úkony iných orgánov, v tomto prípade územné konanie“. Následne dňa 8. 12. 2020 žalobca podal žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy v zmysle § 242 a nasledujúcich Správneho súdneho poriadku.

9. Podľa § 19 ods. 3 Správneho poriadku v znení neskorších predpisov pokiaľ podanie nemá predpísané náležitosti, správny orgán pomôže účastníkovi konania nedostatky odstrániť, prípadne ho vyzve, aby ich v určenej lehote odstránil; súčasne ho poučí, že inak konanie zastaví.

Podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku správny orgán konanie preruší, ak sa začalo konanie o predbežnej otázke alebo ak bol účastník konania vyzvaný, aby v určenej lehote odstránil nedostatky podania, alebo ak účastník konania nemá zákonného zástupcu alebo ustanoveného opatrovníka, hoci ho má mať, alebo ak tak ustanovuje osobitný zákon.

Podľa § 29 ods. 4 Správneho poriadku správny orgán v konaní pokračuje z vlastného podnetu alebo na podnet účastníka konania, len čo pominuli prekážky, pre ktoré sa konanie prerušilo, prípadne len čo uplynula lehota uvedená v odseku 2.

Podľa § 30 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku správny orgán konanie zastaví, ak účastník konania na výzvu správneho orgánu v určenej lehote neodstránil nedostatky svojho podania a bol o možnosti zastavenia konania poučený.

10. Predmetom prerokúvanej veci je otázka, či postup žalovaného, ktorý po prerušení administratívneho konania a uplynutí lehoty na doplnenie podkladov, nepokračoval v administratívnom konaní, je v súlade so zákonom. Nečinnosťou sa podľa § 3 písm. d) Správneho súdneho poriadku rozumie okrem iného stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní. Pre posúdenie, či orgán verejnej správy je alebo nie je nečinný treba zistiť, či podľa právnych predpisov, ktorými sa spravuje jeho administratívne konanie, v ňom mal alebo nemal pokračovať.

11. Z obsahu správnej žaloby vyplýva, že žalobca nečinnosť žalovaného vidí v nepokračovaní v administratívnom konaní, konkrétne v nevydaní rozhodnutia o zastavení administratívneho konania, po márnom uplynutí lehoty na doplnenie podkladov pre meritórne rozhodnutie o návrhu stavebníka. Podľa názoru žalovaného nemohol pokračovať v administratívnom konaní, pretože stavebník stále, t. j. ani po uplynutí poskytnutej lehoty, nedoplnil potrebný podklad pre vydanie meritórneho rozhodnutia.

12. V konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy sa uplatňuje § 134 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého správny súd je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby. Preto správne nevyhodnocoval krajský súd, či prerušenie bolo zákonným dôvodom, aby žalovaný v administratívnom konaní nepokračoval. V zmysle žalobných bodov bolo potrebné posúdiť, či po prerušení konania nastali také okolnosti, že žalovaný má povinnosť v konaní ďalej pokračovať.

13. Správny súd vyslovil názor, že takéto okolnosti v danom prípade neboli dané, pretože stavebník doposiaľ nepredložil požadovaný podklad pre meritórne rozhodnutie o jeho žiadosti o vydanie stavebného povolenia, a to územné rozhodnutie vydané všeobecným stavebným úradom. Kasačný súd sa s týmto názorom nestotožnil. Ustanovenie § 30 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku je jednoznačné v tom, že správny orgán konanie zastaví, ak účastník na výzvu správneho orgánu v určenej lehote neodstránil nedostatky svojho podania a bol o možnosti zastavenia konania poučený. Nie je teda správny právny názor správneho súdu, že pokračovať v administratívnom konaní, pokiaľ nebola vytýkaná vada podania odstránená, nie je možné. Naopak, relevantná právna úprava presne stanovuje postup, ak podanie účastníka má vadu a táto vada nie je v prebiehajúcom administratívnom konaní odstránená. Zákon umožňuje účastníkovi túto vadu odstrániť tak, že prikazuje správne orgánu vyzvať ho na odstránenie tejto vady v určenej lehote a súčasne ho poučiť, že inak bude konanie zastavené. Účastník buď túto vadu odstráni a to buď v určenej lehote alebo prípadne aj v predĺženej lehote, pokiaľ o to požiada a správny orgán mu vyhovie, alebo vadu neodstráni. Pokiaľ však vadu neodstráni, uvedené je dôvodom na aplikáciu § 30 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku, teda na zastavenie konania. Je možné súhlasiť s názorom správneho súdu, že prekážkou, odstránenie ktorej zákon predpokladá pre pokračovanie v prerušenom konaní, je nepredloženie žiadaného podkladu. Ustanovenie § 29 ods. 4 citovaného zákona sa aplikuje na prípady, v ktorých bude môcť byť pokračované v konaní meritórnym prejednaním veci. Preto v danom administratívnom konaní nemožno pokračovať podľa tohto ustanovenia, s ktorým názorom správneho súdu sa stotožnil aj kasačný súd. Avšak vzhľadom na skutkové okolnosti prichádza do úvahy procesný postup podľa § 30 ods. 1 písm. d). Nie je teda možné prikloniť sa k názoru správneho súdu, že takto bude konanie prerušené až dovtedy, pokiaľ žiadateľ uvedený podklad do spisu nepredloží.

14. Správny súd svoje rozhodnutie odôvodnil aj tým, že pokiaľ stavebník žiadal o vydanie stavebného povolenia, teda meritórneho rozhodnutia, nie je v jeho záujme, aby bolo pokračované zastavením konania. Kasačný súd sa stotožnil s názorom žalobcu, že takéto podmienky pre zastavenie konania nie sú zakotvené v Správnom poriadku. Ako bolo vyššie uvedené, Správny poriadok uvádza postup pri odstraňovaní väd podania i následky neodstránenia väd, čo sa prejaví v nemožnosti meritórneho vybavenia návrhu a v zastavení konania. Tento postup nemožno neaplikovať poukazovaním na právne irelevantné okolnosti prípadu. Kasačný súd súhlasí s názorom žalobcu, že prijatie právneho názoru správneho súdu by znamenalo, že v prípade, ak účastník nevyhovie výzve správneho orgánu, konanie by zostalo na neurčitú dobu prerušené, resp. prerušené navždy, čo je v priamom rozpore s § 30 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku.

15. Správny poriadok taktiež nerozlišuje postup správneho orgánu podľa povahy nedoloženého podkladu, ako to diferencoval správny súd, keď uviedol, že pokračovať v prerušenom konaní by správny orgán mohol len vtedy, ak by žiadateľ nedoložil taký podklad pre rozhodnutie, ktorý má k dispozícii, t. j. sám by nevynaložil dostatočnú súčinnosť pre postup v konaní. Čo sa týka charakteru lehoty na doplnenie podania, kasačný súd súhlasí s názorom správneho súdu, že ide o procesnú lehotu, a nie hmotnoprávnu lehotu. Avšak aj rozhodnutie o zastavení konania je procesného charakteru; je síce konečné, ale umožňuje v tej istej veci podať nový návrh.

16. Pokiaľ správny súd uvádza, že zastaviť konanie nie je možné, pretože by mohlo dôjsť k ukráteniu na právach stavebníka, ktorý nemá záujem na konaní v podobe zastavenia konania, tieto názory správneho súdu sú čisto hypotetické a bez ich premietnutia do konkrétnych noriem Správneho poriadku.

17. Kasačný súd sa stotožnil s názorom žalobcu, že v danom prípade dôvod prerušenia konania pominul, pretože stavebník na základe výzvy žalovaného nedoložil vyžadovaný podklad k jeho návrhu

na vydanie stavebného povolenia v stanovenej lehote a ani po jej uplynutí, bol poučený o možnosti zastavenia konania a preto správny orgán je nečinný, keď za týchto skutkových okolností nevydal procesné rozhodnutie o zastavení konania podľa § 30 ods. 1 písm. d) Správneho poriadku. Je dôvodná námietka žalobcu, že správny súd nesprávne právne posúdil vec, keď uviedol, že sa nejedná o protiprávnu nečinnosť.

18. Z vyššie uvedených dôvodov dospel kasačný súd k záveru, že napadnuté uznesenie správneho súdu je potrebné zrušiť podľa § 462 ods. 1 Správneho súdneho poriadku s tým, že v ďalšom konaní je správny súd viazaný právnym názorom kasačného súdu.

19. O náhrade trov kasačného konania rozhodne správny súd v konečnom rozhodnutí (§ 467 ods. 3 Správneho súdneho poriadku).

20. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 3 : 0.

Poučenie :

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.