

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 10Sžk/38/2020  
Identifikačné číslo spisu: 4018200436  
Dátum vydania rozhodnutia: 27.04.2021  
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:4018200436.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a členov senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. a JUDr. Igora Belka, v právnej veci žalobcov: 1/ MUDr. W. H., narodený dňa XX.XX.XXXX, P. - Č. XXX, 2/ Ing. A. H., narodená dňa XX.XX.XXXX, P. - Č. XXX, právne zastúpených: JUDr. Pavol Gráčik, advokát, Farská 40, Nitra, proti žalovanému (sťažovateľovi): Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky, Sekcia výstavby, Námestie slobody 6, Bratislava, za účasti: 1/ Š. V., P. - Č. XXX, právne zastúpeného: Advokátska kancelária CIMMERMANN, s.r.o., Piaristická 1, Nitra, 2/ C. V., P. - Č. XXX, 3/ K. F., narodený dňa XX.XX.XXXX, P. - Č. XXX, 4/ K. J., P. - Č. XXX, 5/ Obec Cabaj - Čápor 543, 6/ Ľ. F., narodený dňa XX.XX.XXXX, A. XX, R., 7/ E. H., narodená dňa XX.XX.XXXX, P. - Č. X, 8/ K. F., narodený dňa XX.XX.XXXX, C. XX, R., o správnej žalobe proti rozhodnutiu žalovaného č. 12585/2018/SV/28303 zo dňa 18.04.2018, o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/114/2018-230 zo dňa 01.07.2020, takto

### rozhodol:

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

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

### Odôvodnenie

#### I. Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Okresný úrad Nitra, odbor výstavby a bytovej politiky, ako prvoinštančný orgán verejnej správy, rozhodnutím č. OU-NR-OVBP2-2018/005777-002 zo dňa 26.01.2018 (ďalej aj ako „prvoinštančné rozhodnutie“) podľa § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“) v spojení s ustanovením § 59 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „stavebný zákon“) vylúčil žalobcov z konania vo veci vedenej na stavebnom úrade Obce Cabaj - Čápor pod č. SP o378/2011-013-Po dôvodiac, že v čase vydania predmetného stavebného povolenia neboli žalobcovia vlastníkami pozemkov, resp. neboli vlastníkami susedného pozemku podľa § 139 ods. 2 písm. c) stavebného zákona ani najbližšej stavby podľa § 139 ods. 2 písm. d) stavebného zákona.

2. Žalovaný rozhodnutím č. 12585/2018/SV/28303 zo dňa 18.04.2018 zamietol odvolanie žalobcov a prvoinštančné rozhodnutie orgánu verejnej správy potvrdil s odôvodnením, že nezistil dôvody na zmenu alebo zrušenie napadnutého rozhodnutia. Žalovaný sa zároveň stotožnil s právnym názorom prvoinštančného orgánu verejnej správy, že dôvody, ktorými žalobcovia preukazovali svoje právo byť účastníkmi predmetného stavebného konania nie je možné považovať za dostatočné. V ďalšom uviedol, že nakoľko stavebný úrad v konaní vo veci umiestnenia a povolenia predmetnej stavby dostatočne neposúdil a nevyhodnotil skutočnosť, či vlastnícke alebo iné práva žalobcov, ako vlastníkov susednej rozostavanej stavby, môžu byť povoloňovanou stavbou priamo dotknuté tak, ako to vyplýva z ust. § 59 ods. 1 písm. b) stavebného zákona, krajský súd uznesením sp. zn. 15S/18/2014-71 zo dňa 11.05.2017 uložil stavebnému úradu povinnosť doručiť žalobcom stavebné povolenie vydané vo veci povolenia predmetnej stavby, čím im umožnil podať voči stavebnému povoleniu odvolanie. Týmto postupom zabezpečil, aby odvolací orgán v odvolacom konaní posúdil a vyhodnotil skutočnosť, či vlastnícke alebo iné práva žalobcov, ako vlastníkov susednej rozostavanej stavby, môžu byť povoloňovanou stavbou hospodárskeho prístrešku priamo dotknuté. Dodal, že okruh účastníkov konania je vymedzený tak, že pre postavenie účastníka konania nepostačuje, aby mal vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich vrátane susediacich pozemkov a stavieb, ale musí byť splnená aj podmienka, že vlastnícke právo alebo právom chránené záujmy alebo povinnosti suseda môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté. Záverom poznamenal, že z podkladov pre vydanie stavebného povolenia vyplývalo, že stavba rodinného domu žalobcov bola povolená na parcelách č. XXX/4 a XXX/6 v k. ú. P., ktoré nemajú spoločnú hranicu s pozemkom parc. č. XXX/2 dotknutým predmetnou povoloňovanou stavbou hospodárskeho prístrešku, ktorá navyše bola od stavby žalobcov umiestnená vo vzdialenosti cca 57,5 m. Na základe takto zisteného stavu podľa žalovaného stavebný úrad správne dospel k záveru, že stavba rodinného domu žalobcov nemôže byť povoloňovanou stavbou priamo dotknutá, preto žalobcovia nemajú postavenie účastníkov stavebného konania.

## II. Konanie na krajskom súde

3. Krajský súd napadnutým rozsudkom podľa ustanovenia § 191 ods. 1 písm. g) v spojení s § 191 ods. 3 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“ alebo „Správny súdny poriadok“) rozhodnutie žalovaného ako aj rozhodnutie orgánu verejnej správy prvej inštancie zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie z dôvodu, že v priebehu administratívneho konania došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej. Žalobcom priznal právo na náhradu trov konania v plnom rozsahu a ďalším účastníkom právo na náhradu trov konania nepriznal.

4. V odôvodnení napadnutého rozhodnutia krajský súd zdôraznil, že právnym názorom, ktorý vyslovil správny súd v zrušujúcom rozsudku, je orgán verejnej správy v ďalšom konaní viazaný. Ak orgán verejnej správy v ďalšom konaní nepostupoval v súlade s právnym názorom správneho súdu a správny súd opätovne zrušil rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy z tých istých dôvodov, môže správny súd i bez návrhu v zrušujúcom rozsudku uložiť orgánu verejnej správy pokutu.

5. V ďalšom považoval krajský súd za potrebné uviesť, že konajúci krajský súd vydal uznesenie č. k. 15S/18/2014-71 dňa 11.05.2017, ktorým uložil žalovanému (Obci Cabaj - Čápor) povinnosť doručiť žalobcom v rade 1/ a 2/ rozhodnutie č. Spo378/2011-003 Po zo dňa 23.06.2011 v lehote 10 dní od právoplatnosti tohto uznesenia. V odôvodnení tohto uznesenia správny súd uviedol, že dospel k záveru (po overení správnosti tvrdenia žalobcov v podanej žalobe a po jeho preukázaní listinnými dôkazmi), že žalobcovia mali byť účastníkmi predmetného stavebného konania a ako účastníkom tohto konania im malo byť žalovaným doručené predmetné stavebné povolenie. Z uvedeného ustálil, že správny súd uložil povinnosť doručiť žalobcom stavebné povolenie ako opomenutým účastníkom a správny súd jednoznačne dospel k záveru, že žalobcovia mali byť účastníkmi stavebného konania. Žalovaný (Obec Cabaj - Čápor) rešpektoval názor správneho súdu a žalobcom doručil stavebné povolenie, proti ktorému podali žalobcovia odvolanie.

6. Podľa názoru krajského súdu bolo povinnosťou správneho orgánu prvého stupňa rozhodnúť o podanom odvolaní žalobcov ako účastníkov stavebného konania a rozhodnúť v merite veci, teda zaoberať sa ich námietkami a tieto vyhodnotiť vo vzťahu k vydanému stavebnému povoleniu. Namiesto toho, správny orgán prvého stupňa vylúčil žalobcov zo stavebného konania, čím nerešpektoval právny názor správneho súdu v tom, že tento dospel k názoru, že žalobcovia mali byť účastníkmi stavebného konania.

7. Zo stanoviska žalovaného uvedeného vo vyjadrení k správnej žalobe mal krajský súd za preukázané, že správny orgán túto skutočnosť nevyhodnotil, ale napriek právnemu názoru správneho súdu, vydal procesné rozhodnutie, ktorým žalobcov vylúčil zo stavebného konania. Podľa krajského súdu išlo o absolútne nerešpektovanie právneho názoru správneho súdu, alebo nepochopenie jeho rozhodnutia.

8. Dodal, že správny súd v konaní vedenom na tunajšom súde pod sp. zn. 15S/18/2014 po overení správnosti tvrdenia žalobcov v podanej žalobe a po jeho preukázaní listinnými dôkazmi za aplikácie príslušných právnych predpisov dospel k záveru, že žalobcovia mali byť účastníkmi predmetného stavebného konania a ako účastníkom tohto konania im malo byť žalovaným (Obcou Cabaj-Čápor) doručené predmetné stavebné povolenie.

9. V ďalšom dal krajský súd do pozornosti, že sa v tejto veci nezaoberal tým, či žalobcovia mali alebo nemali byť účastníkmi stavebného konania vedeného pod sp. zn. Spo378/2011-003-Po, lebo uvedená otázka už bola správnym súdom judikovaná a súd ju opätovne nemôže posudzovať. Z administratívneho spisu žalovaného, ktorý bol predložený správnemu súdu spolu s vyjadrením žalovaného k podanej žalobe mal za to, že vyššie uvedené rozhodnutia správneho súdu sú jeho súčasťou a správne orgány sú viazané právnym názorom správneho súdu.

10. Správny súd, v súlade s judikatúrou súvisiacou s uvedenou problematikou, formuloval záver, že rozhodnutie orgánu verejnej správy o tom, či fyzická alebo právnická osoba je alebo nie je účastníkom správneho konania je nepochybne spôsobilé zasiahnuť do práv, právom chráneným záujmov a povinnosti dotknutého subjektu (teda je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v správnom súdnictve). Predmetom preskúmvacej činnosti správneho súdu bolo posúdenie zákonnosti rozhodnutia žalovaného, ktorým bolo zamietnuté odvolanie žalobcov proti rozhodnutiu, ktorým boli vylúčení z konania vo veci vedenej na stavebnom úrade Obce Cabaj - Čápor pod č. SP o378/2011-013-Po. Zdôraznil, že povinnosťou správneho súdu bolo vec meritorne prejednať a zaujať právne stanovisko k predmetu konania, teda či postup orgánov verejnej správy, keď vylúčili žalobcov z administratívneho konania bol, resp. nebol v súlade so zákonom a prečo. Skutočnosť, či stavebné konanie bolo alebo nebolo právoplatne skončené nemá v predmetnom prípade žiadnu právnu relevanciu na posúdenie zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného.

### III. Konanie na kasačnom súde

11. Rozsudok v celom rozsahu napadol sťažovateľ kasačnou sťažnosťou z dôvodu, že krajský súd pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods. 1 písm. g) S.s.p. S poukazom na ustanovenie § 447 ods. 1 S.s.p. navrhol, aby kasačný súd priznal kasačnej sťažnosti odkladný účinok.

12. Sťažovateľ namietal, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, keď vyjadril nesprávny názor v tom, že žalobcovia mali byť účastníkmi stavebného konania.

13. Súd v rozsudku, podľa sťažovateľa, nesprávne aplikoval (nesprávne si vyložil) právnu normu, konkrétne § 191 ods. 6 S.s.p. vo vzťahu k tomu, že podľa rozsudku nerešpektoval správny orgán (oboch inštancií) právny názor súdu v uznesení krajského súdu pod spisovou značkou 15S/18/2014-71 dňa 11.05.2017. Sťažovateľ s uvedenými názormi a zisteniami v rozsudku vyjadril nesúhlas a poukázal na § 145 ods. 4 S.s.p., podľa ktorého výrok právoplatného rozsudku je záväzný pre účastníkov konania,

osoby zúčastnené na konaní, zainteresovanú verejnosť a pre orgány verejnej moci. Dodal, že krajský súd v predmetnom uznesení určil, že stavebný úrad (sťažovateľ) je povinný doručiť žalobcom rozhodnutie č. SP o378/2011-003-Po zo dňa 23.06.2011 v lehote 10 dní od právoplatnosti tohto uznesenia.

14. Konštatoval, že stavebný úrad listom č. SP o378/2011-006-Po zo dňa 14.06.2017 doposlal žalobcom predmetné rozhodnutie tak, ako mu bolo nariadené, ktoré si žalobcovia prevzali dňa 22.06.2017 a v zákonom stanovenej lehote sa žalobcovia proti stavebnému povoleniu odvolali.

15. Podľa názoru sťažovateľa konajúci orgán verejnej správy prvej inštancie preskúmal kompletný spisový materiál, pričom bol povinný v priebehu celého správneho konania skúmať, ktoré subjekty spĺňajú podmienky pre priznanie postavenia účastníka konania a upresňovať okruh účastníkov konania v súlade s definíciou účastníka konania.

16. Sťažovateľ konštatoval, že okruh účastníkov konania v stavebnom konaní je vymedzený tak, že pre postavenie účastníka konania nepostačuje, aby osoba mala vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich vrátane susediacich pozemkov a stavieb, ale musí byť splnená aj podmienka, že vlastnícke právo alebo právom chránené záujmy alebo povinnosti vlastníka susednej nehnuteľnosti môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté. Túto otázku vždy posudzuje stavebný úrad podľa okolností konkrétneho prípadu a na základe tohto vymedzí okruh účastníkov konania.

17. Nakoľko stavebný úrad v konaní vo veci umiestnenia a povolenia predmetnej stavby dostatočne neposúdil a nevyhodnotil skutočnosť, či vlastnícke alebo iné práva žalobcov, ako vlastníkov susednej nehnuteľnosti môžu byť povoľovanou stavbou priamo dotknuté tak, ako to vyplýva z ust. § 59 ods. 1 písm. b) stavebného zákona, krajský súd uznesením sp. zn. 15S/18/2014-71 zo dňa 11.05.2017 uložil stavebnému úradu povinnosť doručiť stavebné povolenie, vydané vo veci povoľovania predmetnej stavby, čím žalobcom umožnil podať voči stavebnému povoleniu odvolanie.

18. Podľa názoru vyššie uvedeným postupom krajský súd zabezpečil, aby odvolací orgán v odvolacom konaní posúdil a vyhodnotil skutočnosť, či vlastnícke alebo iné práva žalobcov ako vlastníkov susednej rozostavanej stavby, môžu byť povoľovanou stavbou „Hospodársky prístrešok“ priamo dotknuté. Odvolací orgán po preskúmaní spisového materiálu dospel k záveru, že stavba rodinného domu žalobcov je umiestnená na pozemku, ktorý nemá spoločnú hranicu s pozemkom dotknutým predmetnou povoľovanou stavbou, navyše umiestnenou vo vzdialenosti cca 57,5 m od rodinného domu žalobcov, preto nemôžu byť žalobcovia povoľovanou stavbou priamo dotknutí. Z uvedeného dôvodu stavebný úrad procesným rozhodnutím nepriznal žalobcom postavenie účastníkov stavebného konania v predmetnej veci.

19. Sťažovateľ dal do pozornosti, že v kasačnou sťažnosťou napadnutom rozsudku nie sú uvedené žiadne nové skutočnosti a okolnosti, ani žiadne nové dôkazy, ako tie, s ktorými sa sťažovateľ podrobne zaoberal v konaní o odvolaní a rozhodol o nich napadnutým rozhodnutím zo dňa 18.04.2018.

20. S poukazom na vyššie uvedené dôvody sťažovateľ vyslovil, že rozsudok krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci a mal by byť zrušený.

21. K dôvodom návrhu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti uviedol, že priznanie odkladného účinku nemôže byť v rozpore s verejným záujmom, pretože rozsudkom zrušené rozhodnutia sa týkajú nepriznania postavenia účastníctva v stavebnom konaní v súlade so stavebným zákonom, pričom množstvo podobných správnych konaní prebieha, prebiehalo, resp. bude prebiehať aj na iných stavebných úradoch. Sťažovateľ mal za to, že v prípade nepriznania odkladného účinku kasačnej sťažnosti je vysoký predpoklad vzniku precedensu v podobných stavebných konaniach, v ktorých by sa iné osoby (ktoré podľa právnych predpisov Slovenskej republiky nemajú byť účastníkmi stavebného konania) tiež dožadovali účastníctva v stavebnom konaní a postupovali podobne ako žalobcovia, čím by nielen správnym orgánom, ale aj iným účastníkom správneho konania hrozila závažná ujma.

22. S poukazom na uvedené sťažovateľ navrhol, aby kasačný súd zrušil rozsudok krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Zároveň navrhol, aby kasačný súd ešte pred rozhodnutím vo veci samej vydal uznesenie, ktorým by priznal odkladný účinok kasačnej sťažnosti.

23. Ku kasačnej sťažnosti sa v zákonom stanovenej lehote nevyjadril žiaden účastník konania.

#### IV. Právny názor NS SR

24. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 S.s.p. preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal sťažovateľ včas (§ 443 ods. 1 S.s.p.), je prípustná (§ 439 S.s.p.) a bola podaná oprávneným subjektom (§ 442 ods. 1 S.s.p.), preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a jednomyseľne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačnú sťažnosť je potrebné ako nedôvodnú zamietnuť. Rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke najvyššieho súdu. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 27. apríla 2021 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

25. Predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu, ktorým zrušil rozhodnutie žalovaného č. 12585/2018/SV/28303 zo dňa 18.04.2018 ako aj prvoinštančné rozhodnutie č. OU-NR-OVBP2-2018/005777-002 zo dňa 26.01.2018, ktorým podľa § 14 ods. 1 správneho poriadku v spojení s § 59 stavebného zákona vylúčil žalobcov z konania vo veci vedenej na stavebnom úrade Obce Cabaj - Čápor pod č. SP o378/2011-013-Po, a preto primárne v medziach kasačnej sťažnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako kasačný súd, preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného a orgánu verejnej správy prvej inštancie, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľa sú spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

Podľa § 14 ods. 1 správneho poriadku, účastníkom konania je ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté; účastníkom konania je aj ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak.

Podľa § 14 ods. 2 správneho poriadku, účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva.

Podľa § 59 ods. 1 stavebného zákona, účastníkmi stavebného konania sú:

- a) stavebník,
- b) osoby, ktoré majú vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich vrátane susediacich pozemkov a stavieb, ak ich vlastnícke alebo iné práva k týmto pozemkom a stavbám môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté,
- c) ďalšie osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu,
- d) stavebný dozor alebo kvalifikovaná osoba,
- e) projektant v časti, ktorá sa týka projektu stavby.

Podľa § 59 ods. 2 stavebného zákona, účastníkmi stavebného konania podľa odseku 1 písm. b) nie sú nájomcovia bytov a nebytových priestorov.

Podľa § 139 ods. 2 písm. c) stavebného zákona, ak sa v tomto zákone používa pojem "susedné

pozemky a stavby na nich", rozumejú sa tým pozemky, ktoré majú spoločnú hranicu s pozemkom, ktorý je predmetom správneho konania podľa tohto zákona a stavby na týchto pozemkoch.

Podľa § 139 ods. 2 písm. d) stavebného zákona, ak sa v tomto zákone používa pojem "susedná stavba", rozumie sa ňou aj stavba na takom pozemku, ktorý nemá síce spoločnú hranicu s pozemkom, o ktorý v konaní podľa tohto zákona ide, ale jej užívanie môže byť navrhovanou stavbou dotknuté.

Podľa § 140 stavebného zákona, ak nie je výslovne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.

Podľa § 5 ods. 10 Správneho súdneho poriadku, orgány verejnej správy sú rozhodnutiami správnych súdov v konkrétnej veci viazané.

Podľa § 191 ods. 6 Správneho súdneho poriadku, právnym názorom, ktorý vyslovil správny súd v zrušujúcom rozsudku, je orgán verejnej správy v ďalšom konaní viazaný. Ak orgán verejnej správy v ďalšom konaní nepostupoval v súlade s právnym názorom správneho súdu a správny súd opätovne zrušil rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy z tých istých dôvodov, môže správny súd i bez návrhu v zrušujúcom rozsudku uložiť orgánu verejnej správy pokutu.

26. Kasačný súd po podrobnom preštudovaní predloženého súdneho spisu a pripojených administratívnych spisov zistil, že dňa 08.04.2011 bola Obci Cabaj - Čápor doručená žiadosť o vydanie stavebného povolenia stavby „Hospodársky prístrešok“ na parc. č. XXX/2 k. ú. P. - Č. stavebníkmi Š. V. a jeho manželkou C. V. (ďalej aj ako „stavebníci“). Oznámením zo dňa 16.05.2011 bolo začaté stavebné konanie v spojenom územnom a stavebnom konaní a upustené od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania.

27. Dňa 23.06.2011 bolo Obcou Cabaj - Čápor ako príslušným stavebným úradom vydané stavebné povolenie č. SP o378/2011-003-Po, ktorým bola stavebníkom povolená stavba „Hospodársky prístrešok“ na parc. č. XXX/2 k. ú. P. s termínom ukončenia 12/2013.

28. Právny zástupca žalobcov v podaní zo dňa 07.08.2013 podal podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, v ktorom namietali postup stavebného úradu v tom, že žalobcovia, ani ďalší spoluvlastníci susedných nehnuteľností, neboli účastníkmi uvedeného stavebného konania.

29. Okresný úrad Nitra, odbor výstavby a bytovej politiky rozhodnutím č. OU-NR-OVBP2-2013/12827-005 zo dňa 18.12.2013 podľa § 30 ods. 1 písm. h) správneho poriadku zastavil konanie začaté podľa § 65 správneho poriadku z dôvodu, že posudzované pozemky nespĺňajú kritéria podľa § 59 stavebného zákona.

30. Žalobou zo dňa 23.06.2014 sa žalobcovia domáhali preskúmania zákonnosti právoplatného rozhodnutia o stavebnom povolení č. SP o378/2011-003-Po zo dňa 23.06.2011. Krajský súd v Nitre uznesením č. k. 15S/18/2014-19 zo dňa 10.09.2014 konanie zastavil. O odvolaní žalobcov proti uvedenému rozsudku správneho súdu rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky svojím uznesením sp. zn. 6Sžo/68/2015 zo dňa 29.06.2016, ktorým zrušil napadnuté uznesenie krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie s odôvodnením, že úlohou krajského súdu bude v ďalšom konaní preskúmať, či v čase vydania stavebného povolenia boli žalobcovia bezpodielovými spoluvlastníkmi nehnuteľností susediacich s dotknutou parcelou reg. „C“ č. XXX/2 v kat. území P., zapísanej na LV č. XXX, na ktorej má byť vyhotovená stavba „Hospodársky prístrešok“, resp. či predmetné nehnuteľnosti spĺňajú charakter susednej stavby a následne posúdiť, či žalobcovia boli opomenutými účastníkmi konania.

31. Krajský súd po vrátení veci Najvyšším súdom Slovenskej republiky vydal uznesenie č. k. 15S/18/2014-71 zo dňa 11.05.2017, ktorým uložil žalovanému (Obci Cabaj - Čápor) povinnosť doručiť žalobcom rozhodnutie (stavebné povolenie) č. SP o378/2011-003-Po zo dňa 23.06.2011 v lehote 10 dní od právoplatnosti tohto uznesenia. Podaním zo dňa 14.06.2017 stavebný úrad zaslal žalobcom stavebné

povolenie v súlade s uznesením správneho súdu.

32. Žalobcovia proti stavebnému povoleniu č. SP o378/2011-003-Po zo dňa 23.06.2011 podaním zo dňa 30.06.2017 podali stavebnému úradu (Obci Cabaj - Čápor) odvolanie. Okresný úrad Nitra, odbor výstavby a bytovej politiky rozhodnutím č. OU-NR-OVBP2-2018/005777-002 zo dňa 26.01.2018 vylúčil žalobcov z konania vo veci vedenej na stavebnom úrade Obce Cabaj - Čápor pod č. SP o378/2011-003-Po s odôvodnením, že v čase vydania predmetného stavebného povolenia neboli žalobcovia vlastníkmi pozemkov, resp. neboli vlastníkmi susedného pozemku podľa § 139 ods. 2 písm. c) stavebného zákona ani najbližšej stavby podľa § 139 ods. 2 písm. d) stavebného zákona.

33. O odvolaní proti rozhodnutiu o vylúčení rozhodol žalovaný preskúmaným rozhodnutím tak, že procesné rozhodnutie č. OU-NR-OVBP2-2018/005777-002 zo dňa 26.01.2018 potvrdil a odvolanie žalobcov zamietol argumentujúc, že odvolatelia nemajú postavenie účastníkov stavebného konania v zmysle zákona, nakoľko nie sú osoby, ktoré majú vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich vrátane susediacich pozemkov a stavieb, nakoľko ich vlastnícke alebo iné práva k týmto pozemkom a stavbám nemôžu byť stavebným povolením priamo dotknuté.

34. Okresný úrad Nitra, odbor výstavby a bytovej politiky ďalším rozhodnutím č. OU-NR-OVBP2-2018/005777-006 zo dňa 24.05.2018 zastavil konanie o odvolaní proti rozhodnutiu Obce Cabaj - Čápor č. SP o378/2011-003-Po zo dňa 23.06.2011 podľa § 30 ods. 1 písm. a) správneho poriadku, nakoľko mal s poukazom na preskúmané rozhodnutie žalovaného za to, že návrh na začatie konania (odvolanie) podal ten, kto nie je účastníkom konania a nejde o konanie, ktoré môže začať správny orgán.

35. Krajský súd kasačnou sťažnosťou napadnutým rozsudkom zrušil preskúmané rozhodnutie žalovaného ako aj rozhodnutie orgánu verejnej správy prvej inštancie z dôvodu nerešpektovania právneho názoru správneho súdu v otázke účasti žalobcov v stavebnom konaní.

36. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti namietal nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom, ktoré videl v nesprávnom názore krajského súdu o tom, že žalobcovia mali byť účastníkmi stavebného konania. Krajský súd sa mal podľa názoru sťažovateľa dopustiť nesprávnej aplikácie právnej normy obsiahnutej v ustanovení § 191 ods. 6 Správneho súdneho poriadku, nakoľko z uznesenia krajského súdu č. k. 15S/18/2014-71 zo dňa 11.05.2017 pre sťažovateľa vyplynula len povinnosť doručiť žalobcom stavebné povolenie č. SP o378/2011-003-Po zo dňa 23.06.2011, čím sa mu zároveň poskytla možnosť v ďalšom konaní posúdiť a vyhodnotiť, či práva žalobcov môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté.

37. Kasačný súd po preskúmaní spisového materiálu krajského súdu, ktorého súčasťou je aj administratívny spis sa stotožnil so záverom krajského súdu, že preskúmané rozhodnutie žalovaného ako aj prvoinštančné rozhodnutie bolo potrebné zrušiť a vec vrátiť na ďalšie konanie, preto kasačné námietky sťažovateľa vyhodnotil ako nedôvodné.

38. V predmetnej veci niet pochyb, že otázka účasti žalobcov v stavebnom konaní bola vyriešená v konaní vedenom na krajskom súde pod sp. zn. 15S/18/2014, v ktorom bol krajský súd na základe zrušujúceho uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo/68/2015 zo dňa 29.06.2016 povinný posúdiť, či žalobcovia boli opomenutými účastníkmi stavebného konania. Krajský súd v uznesení č. k. 15S/18/2014-71 zo dňa 11.05.2017 uložil sťažovateľovi povinnosť doručiť žalobcom stavebné povolenie č. SP o378/2011-003-Po zo dňa 23.06.2011, nakoľko po overení správnosti tvrdenia žalobcov a po ich preukázaní listinnými dôkazmi dospel k záveru, že žalobcovia mali byť účastníkmi stavebného konania a ako účastníkom tohto konania im malo byť žalovaným doručené predmetné povolenie.

39. Krajským súdom formulovaný správny záver o účasti žalobcov v stavebnom konaní možno vyvodiť aj z ustálenej rozhodovacej činnosti a judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

40. Z uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 8Sžp/20/2012 <. zo dňa 13.12.2012, uverejneného v Zbierke stanovísk NSSR a rozhodnutí súdov SR pod č. 105/2013 vyplýva: „Účastníkom stavebného konania sú aj vlastníci susedných pozemkov a stavieb, a to v prípade ak ich vlastnícke alebo iné práva k týmto pozemkom a stavbám môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté. Pre posúdenie či určitá fyzická alebo právnická osoba mala respektíve nemala byť účastníkom stavebného konania treba skúmať, či uskutočnením stavby podľa podmienok stavebného povolenia existuje možnosť ovplyvnenia vlastníckych alebo iných práv k pozemkom a stavbám, netreba skúmať reálny faktický zásah do týchto práv.“

41. V uznesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 6Sžo/64/2014 <. zo dňa 11.12.2014 je k účastníctvu v stavebnom konaní uvedené: „Pre postavenie osoby ako účastníka konania nie je rozhodujúca vzdialenosť stavby v jej vlastníctve od navrhovanej stavby, ani miesto v poradí stavieb zoradených podľa ich vzdialenosti od navrhovanej stavby, ale iba tá skutočnosť, či stavba vo vlastníctve potenciálneho účastníka resp. jej užívanie môže byť navrhovanou stavbou dotknuté. Obmedzenie pojmu „sused“ len na vlastníkov nehnuteľností, ktoré bezprostredne súvisia resp. majú spoločnú hranicu so stavebným pozemkom, nie je v súlade s ústavnými princípmi ochrany základných práv, ako je vlastnícke právo a právo na pokojné užívanie majetku. V prípade akceptovania reštriktívneho výkladu prvostupňového súdu, by došlo k porušeniu práva žalobcov na súdnu a inú právnu ochranu vyplývajúcu z čl. 36 ods. 1, 2 Listiny základných práv a slobôd.“

42. Vo svetle uvedeného kasačný súd ustálil, že otázka účastníctva žalobcov v stavebnom konaní nebola sporná.

43. K sťažovateľom namietanej nesprávnej aplikácii ustanovenia § 191 ods. 6 Správneho súdneho poriadku, dáva kasačný súd do pozornosti, že princíp viazanosti orgánu verejnej správy právnym názorom správneho súdu je fundamentom správneho súdnictva. Bez tohto princípu by totiž ochrana subjektívnych práv, ale i zákonnosti a verejného záujmu zo strany správneho súdu bola len iluzórna, pretože správny súd by nedokázal svoju autoritu presadiť do následného konania a rozhodovania orgánov verejnej správy.

44. Viazanosť právnym názorom správneho súdu sa v zmysle § 5 ods. 10 S.s.p. zároveň týka len konkrétnej veci, v ktorej bolo vydané súdne rozhodnutie, a logicky sa prejavuje v prípadoch, keď bola žaloba úspešná a s kasačným alebo iným rozhodnutím správneho súdu je spojený ďalší postup orgánu verejnej správy. V tomto rozsahu možno preto hovoriť o „osobitnej kasačnej záväznosti rozhodnutia správneho súdu“, pričom viazanosť právnym názorom správneho súdu zo strany orgánu verejnej správy je jedným z účinkov tejto záväznosti. Právna teória i súdna prax pritom vo všeobecnosti rozoznávajú dva základné typy záväznosti súdnych rozhodnutí, a to na jednej strane záväznosť kasačnú alebo inštančnú, ktorá sa týka priamo prejednávanej veci, a záväznosť precedenčnú, resp. judikatórnu, ktorá sa týka inej veci, i keď skutkovo a právne obdobnej. Obe tieto záväznosti sa pritom zásadne líšia svojimi účinkami, pričom tento rozdiel vyplýva z odlišného zakotvenia tej-ktorej záväznosti. Zatiaľ čo kasačná záväznosť je daná zákonom (§ 5 ods. 10, § 191 ods. 6 S.s.p.) a jej porušenie je priamo vynútiteľné, záväznosť precedenčná nemá normatívnu povahu a je postavená na „presvedčivosti názoru a autorite jeho nositeľa“. Preto pri kasačnej záväznosti platí zásada viazanosti právnym názorom správneho súdu bezvýhradne. V nasledujúcom administratívnom konaní nemá orgán verejnej správy žiadny priestor na úvahu, či a prípadne v akom rozsahu bude alebo nebude rešpektovať právny názor správneho súdu. Samozrejme, opísaná bezvýhradná viazanosť právnym názorom správneho súdu nemá absolútnu povahu a doktrinálne i v rámci administratívnej praxe a judikatúry sa akceptuje, že sa neuplatní pri podstatných skutkových a právnych zmenách vrátane prípadného judikatúrneho posunu.

45. Predpokladom nastúpenia viazanosti je dostatočne inštruktívny právny názor vyjadrený zo strany samotného správneho súdu. Inak povedané, tento princíp kladie nároky predovšetkým na správny súd, aby tento náležite odôvodnil svoj právny názor. Následne po zaujatí právneho názoru poskytuje zákon správne súdu procesné inštrumentárium, ako môže zabezpečiť jeho rešpektovanie zo strany orgánu verejnej správy. Predovšetkým nerešpektovaním právneho názoru správneho súdu sa orgán verejnej

správy vystavuje riziku zrušenia svojho rozhodnutia alebo opatrenia pri následnom súdnom prieskume.

46. Viazanosť orgánu verejnej správy právnym názorom správneho súdu však nie je absolútna a v zásade platí do nezmenenia sa rozhodnej skutkovej a právnej situácie. Pokiaľ by však orgán verejnej správy právnym názorom správneho súdu bezdôvodne odignoroval, mohol by správny súd vyvodiť voči orgánu verejnej správy sankčnú zodpovednosť, a to i bez návrhu (§ 80 ods. 1 písm. c/ S.s.p.). Takto by však mohol správny súd postupovať až pri následne podanej správnej žalobe.

47. Najvyšší súd Slovenskej republiky v súvislosti s viazanosťou orgánu verejnej správy právnym názorom správneho súdu viackrát vo svojich rozhodnutiach zdôraznil, že nie je úlohou orgánu verejnej správy polemizovať s právnym názorom správneho súdu ani ho spochybňovať, ale je jeho povinnosťou ho rešpektovať, najmä, ak bol jasne a zrozumiteľne vyslovený. Nie je pritom nevyhnutné, aby sa orgán verejnej správy s právnym názorom správneho súdu stotožnil, je však povinný sa ním riadiť.

48. Vychádzajúc z uvedeného poukazuje kasačný súd na nasledujúce rozhodnutia kasačného súdu: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 5SŽ/7/2013 <. zo dňa 27.06.2013: „Viazanosť správneho orgánu právnym názorom súdu je právna i skutková a vzťahuje sa na postup správneho orgánu v novom konaní, na výrok aj na odôvodnenie nového rozhodnutia. V súvislosti s citovaným zákonným ustanovením § 250r OSP a viazanosťou správneho orgánu právnym názorom súdu najvyšší súd dáva do pozornosti odporkyne, že nie je úlohou správneho orgánu s právnym názorom súdu polemizovať ani ho spochybňovať či znevažovať, ale je jeho povinnosťou ho rešpektovať, najmä, ak bol jasne a zrozumiteľne vyslovený tak, ako tomu bolo v rozsudku z 29. októbra 2012 sp. zn. 5SŽ/11/2012 <., pričom nie je nevyhnutné, aby sa s právnym názorom súdu stotožnil.“

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 5SŽo/25/2013 <. zo dňa 30.04.2014: „Viazanosť správneho orgánu právnym názorom súdu je právna i skutková a vzťahuje sa na postup správneho orgánu v novom konaní, na výrok aj na odôvodnenie nového rozhodnutia. V súvislosti s citovaným zákonným ustanovením § 250j <. ods. 6 OSP (teraz § 191 <. ods. 6 SSP - poz. autora) a viazanosťou správneho orgánu právnym názorom súdu najvyšší súd dáva do pozornosti žalovaného, vzhľadom na obsah jeho vyjadrenia, že nie je úlohou správneho orgánu polemizovať s právnym názorom súdu ani ho spochybňovať, ale je jeho povinnosťou ho rešpektovať, najmä, ak bol jasne a zrozumiteľne vyslovený tak, ako tomu v napadnutom rozsudku krajského súdu je. Nie je pritom nevyhnutné, aby sa správny orgán s právnym názorom súdu stotožnil, je však povinný sa ním riadiť.“

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 6SŽ/11/2014 zo dňa 25.11.2015: „V zmysle § 250r O.s.p., ak súd zruší rozhodnutie správneho orgánu a vec mu vráti na ďalšie konanie, správny orgán je viazaný právnym názorom súdu. Viazanosť správneho orgánu právnym názorom súdu je právna i skutková a vzťahuje sa na postup správneho orgánu v novom konaní. Viazanosť správneho orgánu s názorom súdu nemožno posudzovať však absolútne. Súd pri posudzovaní viazanosti správneho orgánu s názorom súdu vyslovenom v predchádzajúcom zrušujúcom rozhodnutí prihliada na všetky okolnosti podmieňujúce povinnosť správneho orgánu postupovať podľa pokynov a názoru súdu vyslovených v zrušujúcom rozhodnutí, pričom musí prihliadať na konkrétne skutkové a právne okolnosti daného prípadu. Vychádzajúc z konkrétnych okolností toho ktorého prípadu predpokladom náležitého uplatnenia viazanosti správneho orgánu s právnym názorom súdu je aj skutočnosť, že odvolací súd v zrušujúcom rozhodnutí inštruktívnym spôsobom vyložil v dôvodoch svojho rozhodnutia, prečo dospel k určitým skutkovým a právnym záverom a aké dôsledky z toho pre nové rozhodnutie správneho orgánu vyplývajú (to platí aj pre postup súdu prvého stupňa), odvolací súd podal vysvetlenie právneho názoru pri aplikácii relevantnej právnej úpravy na prejednávajúcu vec, čo musí byť spojené s konkrétnymi pokynmi, ako ďalej vo veci postupovať, v pokynoch sa musí premietnuť požiadavka na obsah a rozsah skutkových zistení potrebných pre správne právne posúdenie veci. V prípadoch, kde dôvodnosť odvolania spočívala výlučne na nesprávnom právnom posúdení, povinnosťou odvolacieho súdu je podrobne vyložiť, v čom spočívalo pochybenie správneho orgánu a ako je správne a z akých dôvodov hmotnoprávne ustanovenie dopadajúce na prejednávajúci prípad vyložiť a uplatniť. Už vzhľadom k uvedenému odvolací súd zastáva názor, že právnou úpravou viazanosti správneho orgánu s právnym názorom vysloveným v zrušujúcom rozhodnutí nadriadeného súdu nie je možné vykladať dogmaticky. Právny názor na aplikáciu hmotnoprávnej úpravy právnej normy vzťahujúcej sa na prejednávajúcu vec sa

vyvíja aj vzhľadom na rozhodovaciu činnosť súdov, a preto vo výnimočných prípadoch správny orgán nie je viazaný právnym názorom odvolacieho súdu, ktorý vyslovil v predchádzajúcom zrušujúcom rozhodnutí.“

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2Sžo/77/2014 zo dňa 29.06.2016: „V prípade, že správny orgán poruší povinnosť rešpektovať právny názor vyslovený súdom v jeho zrušujúcom rozhodnutí, je táto skutočnosť sama o sebe nezákonnosťou, na ktorú musí súd prihliadať v novom konaní o novej žalobe. Viazanosť právnym názorom vysloveným v zrušujúcom rozsudku môže byť prelomená len v prípade, že v novom konaní došlo k zmene právnej podstaty veci, v dôsledku čoho by právny názor zaujatý k inej právnej otázke stratil význam; druhým prípadom prípustného nerešpektovania viazanosti právnym názorom súdu je zmena právneho stavu, ku ktorému v medziobdobí došlo.“

49. Na základe vyššie uvedených skutočností mal Najvyšší súd Slovenskej republiky za preukázané, že po právoplatnosti uznesenia krajského súdu, ktorým bola žalovanému uložená povinnosť doručiť žalobcom stavebné povolenie, disponoval prvoinštančný orgán verejnej správy ako aj žalovaný informáciou o vyriešení otázky účasti žalobcov v stavebnom konaní.

50. Najvyšší súd Slovenskej republiky zároveň v tejto súvislosti konštatuje, že zastáva obdobný názor, ako konajúci krajský súd, a to, že po doručení odvolania žalobcov proti stavebnému povoleniu boli orgány verejnej správy povinné rozhodnúť o podanom odvolaní žalobcov, zaoberať sa ich námietkami, tieto vyhodnotiť vo vzťahu k vydanému stavebnému povoleniu a rozhodnúť v merite veci. Postup orgánu verejnej správy prvej inštalácie, ktorého výsledkom bolo rozhodnutie o vylúčení žalobcov zo stavebného konania ako aj postup žalovaného, ktorý preskúmaným rozhodnutím schválil konanie prvoinštančného orgánu verejnej správy, podľa názoru kasačného súdu nie je len v rozpore so záväzným právnym názorom vysloveným v uznesení krajského súdu č. k. 15S/18/2014-71 zo dňa 11.05.2017, ale predstavuje aj flagrantný zásah do ústavou garantovaného práva žalobcov na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

51. Na dôvazok kasačný súd považuje za potrebné uviesť, že subjektívne presvedčenie sťažovateľa o správnosti jeho postupu spočívajúcom v možnosti zväziť, či môžu byť práva žalobcov priamo dotknuté stavebným povolením a na tomto podklade urobiť záver o ich účasti v stavebnom konaní nestojí nad zákonom, ani nezakladá dôvod na spochybnenie správnosti skutkových zistení a záverov prijatých v konaní, pred krajským súdom, preto v predmetnom prípade nebolo možné rozhodnúť v jeho prospech.

52. Kasačný súd dospel k záveru totožnému ako formuloval v napadnutom rozhodnutí krajský súd, že orgán verejnej správy nemá žiadny priestor na úvahu, či a prípadne v akom rozsahu bude alebo nebude rešpektovať právny názor správneho súdu. Námietky sťažovateľa uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil kasačný súd ako neopodstatnené, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku.

53. Po vyhodnotení závažnosti kasačných námietok žalovaného vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu Najvyšší súd Slovenskej republiky v zmysle ustanovenia § 461 S.s.p nezistil dôvod na to, aby vyhovel kasačnej sťažnosti žalovaného, a preto ju ako nedôvodnú zamietol.

54. Úlohou orgánov verejnej správy v ďalšom konaní bude spoľahlivo, presne a úplne zistiť skutočný stav veci, predmetnú vec následne opätovne posúdiť a rozhodnúť, pričom budú povinní pri zaobstarávaní podkladov potrebných pre svoje rozhodnutie postupovať dôsledne s náležitou starostlivosťou a predovšetkým v súlade so záväzným právnym názorom vysloveným v zrušujúcom rozsudku krajského súdu.

55. Záverom kasačný súd vzhľadom k sťažovateľovmu návrhu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti a s ohľadom na rozhodnutie vo veci kasačnej sťažnosti uvádza, že nebol daný dôvod na vydanie samostatného rozhodnutia o zamietnutí návrhu na priznanie odkladného účinku kasačnej

sťažnosti podľa § 447 ods. 1 S.s.p.

56. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že sťažovateľovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, nárok na ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 168 ods. 1 S. s. p.) a rovnako aj žalobcom a ostatným účastníkom konania nárok na náhradu trov konania nepriznal (§ 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 167 a § 169 S. s. p.).

57. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijal rozsudok jednomyseľne (§ 139 ods. 4 S.s.p.).

**Poučenie:**

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