

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Sžk/10/2019
Identifikačné číslo spisu: 2017200043
Dátum vydania rozhodnutia: 28.04.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:2017200043.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a členov senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. a JUDr. Ing. Miroslava Gavalca, PhD., v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Mgr. Z. C., narodený dňa XX.XX.XXXX, bytom H. XX, Y., právne zastúpeného: Advokátska kancelária Mgr. Radovan Hrádek - advokát, Drieňová 3, Bratislava, proti žalovanému: Okresný úrad Trnava, odbor výstavby a bytovej politiky, Kollárova 8, Trnava, za účasti: 1/ STYLART SLOVAKIA, s.r.o., IČO: 45 599 696, Grösslingova 2499/52, Bratislava - Staré Mesto, 2/ G. H., bytom Č. Č.. XXX, 3/ Ing. Z. I., bytom L.. Q. XXXX/X, G., 4/ Ing. G. G., bytom U. XX, H., 5/ G. R., bytom C. O.. XX, U., 6/ J. B., bytom O.. G. XX, T. S., 7/ I. R., bytom O.. XX. B. XXXX/XX, U., 8/ MUDr. N. Z., bytom C. XXX/X, H., 9/ N. I., bytom Y. - Y.T. Č.. XX, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-TT-OVBP2-2017/002379/Do, OU-TT-OVBP2-2016/037120/Do zo dňa 11.01.2017, o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Trnave č. k. 20S/14/2017-139 zo dňa 11.07.2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trnave č. k. 20S/14/2017-139 zo dňa 11. júla 2018 m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného č. OU-TT-OVBP2-2017/002379/Do, OU-TT-OVBP2-2016/037120/Do zo dňa 11.01.2017 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie.

Žalobcovi p r i z n á v a nárok na náhradu trov konania na krajskom aj kasačnom súde.

Odôvodnenie

I. Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Obec Kútники, stavebný úrad, ako prvoinštančný orgán verejnej správy, rozhodnutím č. 850/2015-003 zo dňa 15.07.2016 nariadil žalobcovi ako stavebníkovi stavieb „Senník a sklad obilia o zast. ploche 203,0 m², sklad o zast. ploche 29,6 m², senník o zast. ploche 36,99 m², prístrešok o zast. ploche 18,9 m² a unimo bunka o zast. ploche 12,12 m²,“ postavených na pozemku parc. č. 151/104 v katastrálnom území H. obce Kútники ich odstránenie podľa § 88 ods. 1 písm. b) a § 88a ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) z dôvodu, že stavebník nepredložil v stanovenej lehote požadované doklady. Pre odstránenie stanovil

žalobcovi 12 podmienok.

2. Žalovaný správny orgán napadnutým rozhodnutím č. OU-TT-OVBP2-2017/002379/Do, OU-TT-OVBP2-2016/037120/Do zo dňa 11.01.2017 odvolanie žalobcu voči rozhodnutiu orgánu verejnej správy prvej inštancie zamietol a odvolaním napadnuté prvoinštančné rozhodnutie potvrdil dôvodiac preukázateľný rozpor nepovolených stavieb s verejným záujmom chráneným stavebným zákonom.

II. Konanie na krajskom súde

3. Krajský súd napadnutým rozsudkom podľa ustanovenia § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S. s. p.“) žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia a postupu žalovaného, zamietol ako nedôvodnú. Náhradu trov konania úspešnému žalovanému nepriznal, keď tento sa práva na ich náhradu voči žalobcovi vzdal.

4. V odôvodnení napadnutého rozhodnutia krajský súd konštatoval, že v rozpore s právnym názorom žalobcu stavebný zákon už v čase tvrdenej realizácie stavby (v r. 2005) v ustanovení § 43 obsahoval definíciu stavby, ktorá je prakticky totožná s definíciou stavby v čase rozhodovania stavebného úradu o odstránení stavby obsiahnutou v ustanovení § 43 ods. 1, pričom objekty žalobcu nepochybne už v čase ich realizácie náležitosť stavby ako stavebnej konštrukcie postavenej stavebnými prácami zo stavebných výrobkov, ktorej osadenie vyžaduje úpravu podkladu, spĺňali (objekty umiestnené na betónových paneloch). Súčasne napĺňajú podmienky posudzovania aj ako konštrukcie pevne spojené so zemou v zmysle § 43 písm. d) zákona (ide o objekty napojené na sieť nízkeho napätia).

5. Zdôraznil, že stavebný zákon v znení účinnom v čase tvrdenej realizácie stavieb tieto nezaraďoval medzi stavby, pri ktorých sa nevyžaduje stavebné povolenie ani ohlásenie stavebnému úradu. Dodal, že v konečnom dôsledku nie je relevantné, či žalobca v čase realizácie objektov vedel alebo nevedel o tom, že ide o stavbu vyžadujúcu stavebné povolenie alebo oznámenie stavebnému úradu, pretože tieto okolnosti by mohli byť významné pri posudzovaní priestupkovej zodpovednosti žalobcu.

6. Súhlasil so žalobcom, že zásadnou otázkou z hľadiska posúdenia správnosti a zákonnosti rozhodnutia žalovaného bola otázka, či stavby (už skutočnosť, že sám požiadal o dodatočné stavebné povolenie naznačuje, že v otázke posúdenia objektov ako stavby vyžadujúcej stavebné povolenie došlo medzi účastníkmi k zosúladieniu stanovísk), sú alebo nie sú v rozpore s verejnými záujmami.

7. Konštatoval, že medzi účastníkmi nebolo sporné, že územný plán obce Kútники za hlavnú funkciu územia, na ktorom sa stavba nachádza, určil poľnohospodársku činnosť, a že v rámci doplnkového funkčného využitia pripúšťa aj nevyhnutné prevádzkové vybavenie.

8. V ďalšom poukázal na ustanovenie § 139a ods.10 stavebného zákona, ktorý vymenúva, čo považuje za verejné dopravné a technické vybavenie územia, v súvislosti s nevyhnutným prevádzkovým vybavením však právnou úpravu neobsahuje, z čoho krajský súd vyvodil záver, že je to nepochybne preto, že prevádzkové zariadenie nie je samostatným inštitútom stavebného práva. K tomu uviedol svoj názor, že pojem prevádzkové vybavenie naznačuje, že ide o vybavenie prevádzky umožňujúce vykonávanie určitej činnosti, obdobne ako pri technickom vybavení územia, napojenia na zariadenia ktorého je síce v zmysle § 43 ods. 1 písm. d) stavebného zákona súčasťou definície stavby, logicky však nie samotnou stavbou - budovou.

9. Podľa správneho súdu v prípade poľnohospodárskej činnosti nevyhnutným prevádzkovým vybavením môže byť napr. sieť závlah na pozemkoch určených na poľnohospodársku činnosť, umiestnenie stavby budovy na takýchto pozemkoch však za nevyhnutné nepovažoval s poukazom na skutočnosť, že územný plán obce Kútники pre dané územie neobsahuje regulatívy súvisiace so zástavbou, ktoré sú podľa § 12 vyhl. č. 55/2001 Z. z. obsahovou súčasťou územného plánu obce, s tým, že ak zástavbu neupravuje tak ju neumožňuje. Preto sa krajský súd v otázke súladu predmetnej stavby s územnoplánovacou dokumentáciou obce Kútники stotožnil s právnym názorom a argumentáciou

žalovaného.

10. Záverom uviedol, že v napadnutom rozhodnutí žalovaného a jeho vydaniu predchádzajúcim potupe správnych orgánov nezistil pochybenia tvrdené žalobcom a súčasne odôvodňujúce navrhované zrušenie preskúmaného rozhodnutia.

III. Konanie na kasačnom súde

11. Rozsudok napadol sťažovateľ kasačnou sťažnosťou z dôvodov, že krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces; rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu podľa ustanovenia § 440 ods. 1 písm. f), g) a h) S. s. p.

12. Sťažnostné body opísal sťažovateľ nasledovne:

1. Prejednanie veci v neprítomnosti žalovaného - právny zástupca žalobcu uviedol, že počas 35 ročnej advokátskej praxe sa nestalo, aby neprevzal dokumentáciu určenú na adresu ktorýmkoľvek súdom, resp. štátnym orgánom, nikdy by neignoroval požiadavky a informácie súdu a v prípade, že by sa pojednávania nemohol zúčastniť z dôležitých dôvodov, patrične by som ospravedlnil. Dodal, že podstata obrany žalobcu proti žalovaného spočíva práve v inštitúte pojednávania, predvolania a vypočutia svedkov, ktorí by potvrdili skutočné fakty a stav veci. Títo nemali možnosť sa vyjadriť, preto pojednávania nemohlo jednoznačne posúdiť skutočný stav veci, nesprávnosť a nepodloženosť administratívneho rozhodnutia žalovaného. Súd bez vypočutia žalobcu a ďalších svedkov navrhnutých žalobcom jednoznačne nemohol vykonať dôsledne dôkazy a spravodlivo rozhodnúť. Mal za to, že krajský súd opísaným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, kedy žalobca nemohol výsluchom dôležitých svedkov obhájiť svoje právo a vykonať dostatočnú a efektívnu obranu proti žalovanému a jeho administratívne rozhodnutiu.

2. Stotožnenie sa a argumentmi žalovaného ohľadom súladu stavby s platnou územnoplánovacou dokumentáciou - žalobca namietal konštatovanie súdu, že posudzované stavby nespĺňajú hlavnú funkciu využitia ani prípustné funkcie využitia poľnohospodárskej pôdy. Dodal, že žalobca z celkovej plochy pozemku parc. č. 151/104 obhospodaruje až 98,53 %, čo je vysoko nad zákonom predpísanú výmeru (80 %). Mal za to, že správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

3. Nesprávne posúdenie snáh žalobcu ohľadom jeho dodatočnej snahy legalizovať stavbu, aby bol v konformite so zákonmi - uviedol, že žalobca urobil všetko, čo bolo v jeho silách preto, aby stavbu dodatočne legalizoval. Doplnil všetky požadované dokumenty, niektoré síce po termíne stanovenom stavebným úradom, no bolo to z dôvodu vyťaženia dotknutých orgánov. V ďalšom namietal, že obec Kútники vydala navzájom si odporujúce rozhodnutia a stanoviská, ktoré sú v priamom rozpore s platnými zákonmi Slovenskej republiky. Poukázal na neprimerané a neodôvodnené požiadavky obce Kútники na žalobcu, kde od neho obec žiadala aj doklady a dokumenty, ktoré sú pre tento prípad neaplikovateľné. Mal za to, že konajúci súd na základe nesprávneho posúdenia veci riadne nepreskúmal faktickú históriu sporu, nevzal do úvahy skutočnú snahu žalobcu vysporiadať veci v súlade s platným zákonom, nevzal do úvahy ani značné finančné prostriedky, ktoré musel žalobca vynaložiť, nezaoberal sa protichodnými požiadavkami požadovanými od žalobcu stavebným úradom, nepreskúmal postup stavebného úradu, ktorý začal neprimerané konanie z politického dôvodu. Výslovil názor, že konanie je šikanózneho povahy a mohlo byť vysporiadané bez nevyhnutnosti prijať takéto závažné opatrenia na strane stavebného úradu.

4. Nesprávne posúdenie začatia konania stavebným úradom až po 10 rokoch odo dňa umiestnenia stavby a nesprávne posúdenie definície stavby v čase jej umiestnenia - žalobca namietal odôvodnenie rozsudku krajského súdu vo veci posúdenie začatia konania stavebným úradom až po 10 rokoch odo dňa umiestnenia stavby ako aj ohľadom posúdenia predmetných objektov ako stavieb v čase ich umiestnenia. Mal za to, že krajský súd postupoval na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

13. Záverom poznamenal, že rozsudok krajského súdu je porušením ústavnoprávne a medzinárodne

garantovaných základných princípov (zásad) materiálneho právneho štátu, najmä princípu materiálnej spravodlivosti a materiálnej ochrany zákonnosti vrátane princípu riadneho a spravodlivého procesu, princípu právnej istoty, a princípu predvídateľnosti práva vrátane predvídateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy, ako aj princípu ochrany legitímnych očakávaní. Uviedol, že v konaní pred správnym orgánom a súdom boli porušené aj základné princípy a zásady správneho konania a to najmä princíp materiálnej pravdy, voľného hodnotenia dôkazov, výchovného pôsobenia, ústnosti konania a zásada zákonnosti.

14. Vzhľadom na uvedené skutočnosti navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnutý rozsudok a vec mu vrátil na ďalšie konanie, prípadne zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie a priznal žalobcovi náhradu trov konania.

15. Žalovaný ani ďalší účastníci konania sa ku kasačnej sťažnosti v stanovenej lehote nevyjadrili.

III. Právny názor NS SR

16. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 S.s.p. 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 kasačná sťažnosť je dôvodná, preto napadnutý rozsudok krajského súdu postupom podľa § 462 ods. 2 S.s.p. zmenil tak, že napadnuté rozhodnutie žalovaného vo veci samej zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. 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 Slovenskej republiky (www.nsud.sk). Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 28.04.2020, (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

17. Predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu, ktorým zamietol žalobu, ktorou sa sťažovateľ domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-TT-OVBP2-2017/002379/Do, OU-TT-OVBP2-2016/037120/Do zo dňa 11.01.2017, ktorým zamietol odvolanie sťažovateľa a potvrdil rozhodnutie orgánu verejnej správy prvej inštancie č. 850/2015-003 zo dňa 15.07.2016, ktorým bolo sťažovateľovi nariadené, aby v zmysle § 88a ods. 2 stavebného zákona odstránil stavbu „Senník a sklad obilia o zast. ploche 203,0 m², sklad o zast. ploche 29,6 m², senník o zast. ploche 36,99 m², prístrešok o zast. ploche 18,9 m² a unimo bunka o zast. ploche 12,12 m²,“ na pozemku parc. č. 151/104 v katastrálnom území H. obce Kútники. 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 spochybníť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

Podľa § 43 ods. 1 stavebného zákona, stavba je stavebná konštrukcia postavená stavebnými prácami zo stavebných výrobkov, ktorá je pevne spojená so zemou alebo ktorej osadenie vyžaduje úpravu podkladu. Pevným spojením so zemou sa rozumie a) spojenie pevným základom, b) upevnenie strojnými súčiastkami alebo zvarom o pevný základ v zemi alebo o inú stavbu, c) ukotvenie pilótami alebo lanami s kotvou v zemi alebo na inej stavbe, d) pripojenie na siete a zariadenia technického vybavenia územia, e) umiestnenie pod zemou.

Podľa § 88 ods. 1 písm. b) stavebného zákona, stavebný úrad nariadi vlastníkovi stavby odstránenie stavby postavenej bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním alebo bez písomného oznámenia stavebného úradu podľa § 57 ods. 2 pri stavbách, ktoré treba ohlásiť; odstránenie stavby sa nenariadi iba v prípadoch, keď dodatočné povolenie stavby nie je v rozpore s verejnými záujmami.

Podľa § 88a ods. 1 stavebného zákona, ak stavebný úrad zistí, že stavba bola postavená bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním, začne z vlastného podnetu konanie a vyzve vlastníka stavby, aby v určenej lehote predložil doklady o tom, že dodatočné povolenie nie je v rozpore s verejnými záujmami chránenými týmto zákonom, najmä s cieľmi a zámermi územného plánovania, a osobitnými predpismi. Ak bola stavba začatá bez právoplatného stavebného povolenia, ktoré už bolo vydané, stavebný úrad posúdi súlad stavby s verejnými záujmami na základe záväzných stanovísk podľa § 140b a podkladov predložených v stavebnom konaní.

Podľa § 88a ods. 2 stavebného zákona, ak vlastník stavby požadované doklady nepredloží v určenej lehote alebo ak sa na ich podklade preukáže rozpor stavby s verejným záujmom, stavebný úrad nariadi odstránenie stavby.

Podľa § 88a ods. 5 stavebného zákona, ak sa v konaní o dodatočnom povolení stavby preukáže rozpor s verejnými záujmami alebo stavebník v určenej lehote nesplní podmienky rozhodnutia o dodatočnom povolení stavby, stavebný úrad nariadi odstránenie stavby.

Podľa § 88a ods. 7 stavebného zákona, na konanie o dodatočnom povolení stavby sa primerane vzťahujú ustanovenia § 58 až 66 .

18. Zo súdneho a pripojeného administratívneho spisu žalovaného kasačný súd zistil, že sťažovateľ dňa 07.12.2015 podal žiadosť o dodatočné stavebné povolenie spojené s kolaudáciou stavby pre stavbu - poľnohospodárska budova (hlavná stavba, sklad, senník, prístrešok a unimo bunka), ktoré slúžia na skladovanie, postavené na pozemku par. č. 151/135-139 v katastrálnom území Y. - H. Sťažovateľ k žiadosti o dodatočné povolenie stavby doložil výpis z katastra nehnuteľností, kópiu katastrálnej mapy, Výjadrenie Regionálnej a potravinovej správy Dunajská Streda zo dňa 28.10.2015, Výjadrenie Okresného úradu Dunajská Streda, odbor starostlivosti o životné prostredie zo dňa 02.11.2015 z hľadiska ochrany prírody a krajiny; zo dňa 19.10.2015 z hľadiska záujmov odpadového hospodárstva; zo dňa 05.11.2015 z hľadiska ochrany vodných pomerov, Výjadrenie Západoslovenskej distribučnej, a. s. zo dňa 21.10.2015 a Projektovú dokumentáciu z mája 2015. Rozhodnutím č. 850/2015-001 zo dňa 18.12.2015 vyzval stavebný úrad sťažovateľa, aby v lehote do 60 dní od doručenia výzvy doplnil žiadosť o doklady, ktoré stavebný úrad bližšie uviedol vo výzve. Dňa 04.02.2016 vydal stavebný úrad záväzné stanovisko podľa § 140b stavebného úradu, kde vyjadril nesúhlas s vydaním dodatočného stavebného povolenia pre posudzované stavby.

19. Výzvou č. 850/2015-002 zo dňa 15.02.2016 stavebný úrad na základe skutočností zistených štátnym stavebným dohľadom dňa 02.06.2015, kedy zistil, že na pozemku par. č. 151/104 v kat. úz. H. sú uskutočnené a užívané stavby, ktoré boli uskutočnené bez náležitého povolenia a užívajú sa bez kolaudačného rozhodnutia stavebného úradu, vyzval sťažovateľa, aby v lehote 90 dní odo dňa doručenia výzvy predložil doklady o tom, že dodatočné povolenie posudzovaných stavieb nie je v rozpore s verejnými záujmami chránenými stavebným zákonom. Zároveň sťažovateľa poučil, že ak požadované doklady v určenej lehote nepredloží, alebo sa na ich podklade preukáže rozpor stavby s verejným záujmom, stavebný úrad nariadi odstránenie stavby. Dňa 08.04.2016 bola stavebnému úradu doručená územnoplánovacia informácia Okresného úradu Trnava, odbor výstavby a bytovej politiky zo dňa 04.04.2016.

20. Stavebný úrad, ako orgán verejnej správy prvej inštalácie rozhodnutím č. 850/2015-003 zo dňa 15.07.2016 nariadil sťažovateľovi v zmysle ustanovenia § 88 ods. 1 písm. b) a § 88a ods. 2 stavebného zákona odstránenie nepovolených stavieb - „Senník a sklad obilia o zast. ploche 203,0 m², sklad o zast. ploche 29,6 m², senník o zast. ploche 36,99 m², prístrešok o zast. ploche 18,9 m² a unimo bunka o zast. ploche 12,12 m²,“ postavených na pozemku parc. č. 151/104 v katastrálnom území H. obce Kútники v súlade s 12 podmienkami, ktoré mu v rozhodnutí uložil. Stavebný úrad odôvodnil svoje rozhodnutie tým, že stanovená lehota na predloženie dokladov uplynula dňa 23.05.2016 berúc do úvahy aj skutočnosť, že sťažovateľ nepreukázal súlad so zámermi a cieľmi územného plánovania.

21. Do administratívneho spisu stavebného úradu bolo následne doložené Vyjadrenie Krajského pamiatkového úradu Trnava zo dňa 11.07.2016, Východzia správa o odbornej prehliadke a skúške el. zariadenia zo dňa 30.03.2016, Vyjadrenie Západoslovenskej vodárenskej spoločnosti a. s. zo dňa 29.06.2016, Vyjadrenie spoločnosti Slovak Telekom, a. s. zo dňa 28.06.2016, Vyjadrenie SSP-D zo dňa 29.06.2016, Vyjadrenie Okresného riaditeľstva Hasičského a záchranného zboru v Dunajskej Strede zo dňa 04.07.2016 a Prehlásenie stavebného dozoru zo dňa 02.08.2016.

22. Dňa 22.08.2016 bolo stavebnému úradu doručené odvolanie sťažovateľa zo dňa 16.08.2016 proti rozhodnutiu, ktorým mu bolo nariadené odstránenie stavieb. Dňa 11.01.2017 vydal Okresný úrad Trnava, odbor výstavby a bytovej politiky, oddelenie územného plánovania stanovisko - posúdenie súladu s územnoplánovacou dokumentáciou obce Kútники.

23. O odvolaní voči rozhodnutiu stavebného úradu rozhodol žalovaný rozhodnutím č. OU-TT-OVBP2-2017/002379/Do, OU-TT-OVBP2-2016/037120/Do zo dňa 11.01.2017, ktorým odvolanie sťažovateľa zamietol a napadnuté prvoinštančné rozhodnutie potvrdil dôvodiak, že navrhovaná stavba je v rozpore s Územným plánom obce Kútники. Žalovaný dodal, že stavebný úrad nariadil odstránenie nepovolených stavieb a uvedenie dotknutého územia do pôvodného stavu, nakoľko je preukázateľný rozpor nepovolených stavieb s verejným záujmom chráneným stavebným zákonom.

24. Právny názor krajského súdu vyjadrený v rozsudku, ktorým zamietol žalobu sťažovateľa na preskúmanie rozhodnutia žalovaného sa zhoduje s tým, ktorý vyjadril žalovaný v napadnutom rozhodnutí. Krajský súd konštatoval, že v otázke súladu predmetnej stavby s územnoplánovacou dokumentáciou obce Kútники sa stotožnil s právnym názorom a argumentáciou žalovaného. Mal za to, že posudzované stavby spĺňajú náležitosti stavby v zmysle ustanovenia § 43 stavebného zákona. S poukazom na Územný plán obce Kútники poznamenal, že v prípade poľnohospodárskej činnosti nepatrí medzi nevyhnutné prevádzkové vybavenie umiestnenie stavby budov na takýchto pozemkoch.

25. Naproti tomu sťažovateľ, už v správnej žalobe a následne aj v kasačnej sťažnosti namietal, že posudzované stavby nemohli byť definované a považované za stavbu v zmysle stavebného zákona. Posudzované stavby súčasne považoval za nevyhnutné prevádzkové vybavenie, nakoľko slúžia na riadne obhospodarovanie pozemku, preto namietal rozpor stavby s verejnými záujmami. V ďalšom vyjadril námietku s prejednaním veci v jeho neprítomnosti.

26. Kasačný súd po preskúmaní súdneho a pripojeného administratívneho spisu ustálil, že kľúčovou a pre rozhodnutie vo veci zásadnou otázkou, ktorá bola medzi účastníkmi konania sporná, bola otázka súladu posudzovaných stavieb s verejnými záujmami chránenými stavebným zákonom, najmä s cieľmi a zámermi územného plánovania a osobitnými predpismi.

27. Termín „verejný záujem“ nie je v právnom poriadku Slovenskej republiky vôbec definovaný, čo spôsobuje v praxi nezriedka nejasnosti, o to viac, že ide o neurčitý pojem. Ide teda o slová, resp. slovné spojenie použité v texte právneho predpisu na formálne vyjadrenie všeobecnejších, bližšie nešpecifikovaných javov, ktoré však v právnej norme nemajú definovaný explicitný obsah. To zároveň kladie zvýšené nároky na orgány verejnej správy a súdnej moci, ktoré tieto zákony aplikujú a interpretujú. V prípade, že sa tak nedeje, tento právny pojem neplní svoj účel, naopak, môže vytvoriť priestor pre arbitrálne rozhodovanie orgánov verejnej správy a súdnej moci.

28. Aj Najvyšší súd Slovenskej republiky sa zaoberal otázkami týkajúcimi sa verejného záujmu, a to vo viacerých svojich rozhodnutiach. Napríklad v rozsudku sp. zn. 6Sžo/395/2009 zo dňa 28.09.2010 sa pomerne rozsiahlo vyslovil k pojmu verejný záujem a k spôsobu jeho posudzovania v konaní o dodatočnom povolení stavby podľa § 88a stavebného zákona. V tomto konaní sa stavebný úrad výslovne musí zaoberať otázkou verejného záujmu, lebo základnou podmienkou dodatočného povolenia „čiernej“ stavby je jej súlad s verejným záujmom. Najvyšší súd Slovenskej republiky vo vyššie uvedenom rozhodnutí uviedol: „Verejný záujem je pojem neurčitý. Stavebný zákon ani žiaden iný zákon neobsahuje jeho legálnu definíciu. I keď ním všeobecne možno chápať záujem prospešný väčšiemu

počtu osôb a nie iba jedincovi, nemožno ho chápať ako bezpodmienečný záujem obce. Nie je možné v mene verejného záujmu ohrozovať zdravie osôb, či životné prostredie. V tejto súvislosti sa verejným záujmom rozumejú záujmy chránené osobitnými zákonmi, všeobecne záväznými vyhláškami, nariadeniami, záväznými časťami slovenských technických noriem a pod. Posúdenie súladu s nimi vykonáva príslušný prvostupňový orgán štátnej správy.“

29. Z uvedeného vyplýva, že príslušný stavebný úrad musí posúdiť najmä súlad s platnou územnoplánovacou dokumentáciou z hľadiska súladu s funkčným využitím, určené záväzné limity a regulatívy, ktoré vykonáva obec. Rozsah požadovaných dokladov od stavebníka však nie je taxatívne vymedzený, ale stavebný úrad pri ich určení vychádza predovšetkým z ustanovenia § 126 stavebného zákona, ktoré sa týka ochrany zložiek životného prostredia a iných osobitných záujmov podľa toho, o aký druh stavby ide, na aký účel sa má stavba užívať, ktoré záujmy budú stavbou dotknuté, kde je stavba umiestnená, či sú v predmetnom území vyhlásené ochranné pásma a pod.

30. V danom prípade stavebný úrad rozhodol o nariadení odstránenia stavieb v zmysle ustanovení stavebného zákona o dodatočnom povolení stavby z dôvodu, že sťažovateľ ako stavebník nepredložil v stanovenej lehote požadované doklady, a teda nepreukázal súlad posudzovaných stavieb so zámermi a cieľmi územného plánovania. K rovnakému záveru došiel aj žalovaný v správnu žalobou napadnutom rozhodnutí, v ktorom žalovaný konštatoval, že navrhované stavby sú v rozpore Územným plánom obce Kútники.

31. Oba konajúce orgány verejnej správy pri rozhodovaní vychádzali predovšetkým zo stanovísk Okresného úradu Trnava, odbor výstavby a bytovej politiky zo dňa 04.04.2016 a zo dňa 11.01.2017, ktoré v zásade obsahujú totožné informácie, a to, že podľa uloženého „Územného plánu obce Kútники“ schváleného uznesením obecného zastupiteľstva č. 35 zo dňa 26.10.2007 sa uvedená stavba nachádza v regulačnom bloku „PP“ - poľnohospodárska pôda. Hlavná funkcia je poľnohospodárska činnosť na poľnohospodárskej pôde (min. 80 % z regulačného bloku). Ďalej je možné aj doplnkové, prípustné funkčné využitie, ako sú trvalé trávne porasty, vrátane trávnych neúžitkov a neobhospodarovanej poľnohospodárskej pôdy, lesy a nelesná drevinová vegetácia, vodné plochy a toky, nevyhnutné prevádzkové vybavenie, poľné hnojiská, verejné dopravné a technické vybavenie. Územný plán obsahuje regulatívy priestorového usporiadania maximálnu výšku objektov, intenzitu využitia plôch, podiel ozelenenia plôch atď., ktoré sa vzťahujú na plochy s predpokladom lokalizácie zástavby a existujúce zastavané územie. Pre plochy regulačného bloku „PP“ nie sú stanovené žiadne priestorové regulatívy z čoho vyplýva, že sa nepredpokladá umiestňovanie stavieb v území okrem poľných hnojísk a verejného dopravného a technického vybavenia. Senníky a sklady uvedeného rozsahu funkčne spadajú do kategórie poľnohospodárska výroba a sklady. Z uvedeného vyvodil, že navrhovaná stavba je v rozpore s Územným plánom obce Kútники.

32. S poukazom na vyššie uvedené považuje kasačný súd za dôležité uviesť, že povinnosti posúdiť súlad posudzovaných stavieb s verejným záujmom sa konajúce orgány verejnej správy nemôžu vyhnúť odkazom, resp. stotožnením sa so stanoviskom dotknutých orgánov. Preto pokiaľ zo stanoviska dotknutého orgánu vyplynulo, že medzi doplnkové prípustné funkčné využitie pozemku patrí nevyhnutné prevádzkové vybavenie a sťažovateľ v odvolaní voči prvoinštančnému rozhodnutiu tvrdil, že posudzované stavby slúžia na riadne obhospodarovanie pozemku, a teda podľa názoru sťažovateľa predstavujú nevyhnutné prevádzkové vybavenie, bolo povinnosťou žalovaného sa s uvedenou námietkou náležite vysporiadať v odôvodnení svojho rozhodnutia. Žalovaný vo svojom odôvodnení len skonštatoval, že „predmetné stavby nemožno dodatočne povoliť. Nakoľko nepovolené stavby nie sú v súlade s cieľmi a zámermi územného plánovania. Zo záväznej časti územného plánu obce Kútники vyplýva, že zrealizované stavby sú v rozpore s Územným plánom obce Kútники a v nadväznosti na to sú v rozpore s cieľmi a zámermi územného plánovania definovanými v príslušnej platnej územnoplánovacej dokumentácii a tým sú aj v rozpore s verejnými záujmami chránenými stavebným zákonom.“

33. Takéto odôvodnenie nie je v súlade s ustanovením § 46 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“) v spojení s § 140 stavebného zákona, ktoré zakotvuje zásadu zákonnosti

a zásadu materiálnej pravdy. Správny orgán je viazaný zásadou zákonnosti (§ 3 ods. 1 správneho poriadku), v intenciách ktorej je povinný v konaní a pri rozhodovaní zachovať procesné predpisy ako aj predpisy hmotnoprávne. Ide o presadzovanie cieľov hmotnoprávnej úpravy v konkrétnej veci. Zásada materiálnej pravdy je upravená najmä v ustanovení § 3 ods. 4 správneho poriadku a ďalej konkretizovaná v ďalších ustanoveniach správneho poriadku (§ 32 a § 46). Zásadu materiálnej pravdy treba aplikovať spolu so zásadou zákonnosti a zásadou voľného hodnotenia dôkazov (§ 34 ods. 5 správneho poriadku), ktoré sú vlastne jej základom. Táto zásada vyslovuje požiadavku, podľa ktorej správny orgán je povinný zistiť skutočný stav veci, teda subsumuje aj požiadavku zistiť úplný a presný stav veci. Za zistenia skutočného stavu veci treba považovať zistenie všetkých skutočností, ktoré sú podľa príslušného hmotnoprávneho predpisu právne významné. Požiadavka súladu s verejným záujmom je v danej právnej veci nepochybne takouto skutočnosťou. Zistenie úplného a presného stavu vecí je základným predpokladom zákonnosti a správnosti rozhodnutia správneho orgánu. Podľa § 47 ods. 3 správneho poriadku správny orgán v odôvodnení uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

34. Podľa názoru kasačného súdu sa však žalovaný nedostatočne venoval tejto hmotnoprávnej zákonnej požiadavke, ktorá tvorí podstatu celého konania o vydaní dodatočného stavebného povolenia, preto rozhodnutie, ktoré vydal, nemôže byť v súlade so zákonom.

35. Vyššie uvedený názor kasačného súdu vyplýva aj z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžp/76/2009 zo dňa 27.04.2010: „II. Ak v napadnutom rozhodnutí žalovaného absentovali akékoľvek podrobnosti o podkladoch nevyhnutných a potrebných pre vyhotovenie tohto rozhodnutia, t. j. žalovaný nevyhodnotil, aké doklady žalobca ako stavebník predložil a menovite, ktoré podklady mal predložiť a prečo; ak absentovalo presvedčivé zdôvodnenie rozporu stavby s verejným záujmom, čo je nejasný pojem, a jeho výkladové vymedzenie kladie na správny orgán mimoriadne nároky alebo žalovaný vôbec neuviedol, aký zistený skutkový stav bol podkladom pre jeho vydanie, je rozhodnutie nepreskúmateľné.“

36. Kasačný súd na základe uvedeného ustálil, že ak orgány verejnej správy napriek uvedenému ustálili splnenie predpokladov na postup v zmysle ustanovenia § 88a ods. 2 stavebného zákona, nemožno takýto ich postup vyhodnotiť ako zákonný. V preskúmvanej veci tak kasačný súd dospel k záveru, že žalovaný v predmetnej veci nepostupoval v intenciách citovaných právnych noriem a preto nerozhodol zákonne, keď potvrdil prvoinštančné rozhodnutie napadnuté odvolaním sťažovateľa. Rovnako pochybil krajský súd, ak považoval napadnuté rozhodnutie žalovaného za súladné so zákonom.

37. V súvislosti s obsahom odôvodnenia rozsudku krajského súdu kasačný súd uvádza, že úlohou súdu v správnom súdnictve nie je nahrádzať činnosť orgánov verejnej správy, ale preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, teda posúdiť, či orgány verejnej správy splnili povinnosti stanovené zákonom. Kasačný súd ďalej dáva do pozornosti, že nedostatky odôvodnenia preskúmvaného rozhodnutia nemôžu byť konvalidované ani prípadným dodatočným vysvetlením resp. doplňujúcim vyjadrením orgánu verejnej správy a ani súdu neprislúcha spôsobom presahujúcim akceptovateľnú mieru dopĺňať, resp. absentujúce argumenty orgánu verejnej správy nahrádzať svojimi úvahami a vyvodzovať z nich závery, ku ktorým mal dospieť orgán verejnej správy, ktorého postup a úvahy mali byť obsahom odôvodnenia jeho rozhodnutia, pretože takáto aktivita presahuje rámec preskúmvacej právomoci súdu a zároveň zasahuje do sféry kompetencie orgánu verejnej správy v agende vymedzenej zákonom.

38. Záverom dáva kasačný súd do pozornosti, že nevidí dôvod pre konštatovanie, že posudzované stavby nemožno subsumovať pod doplnkové prípustné funkčné využitie poľnohospodárskej pôdy predovšetkým vzhľadom na to, že podľa Územného plánu obce Kútники je hlavnou funkciou v regulačnom bloku „PP“ - poľnohospodárska pôda, práve poľnohospodárska činnosť v minimálnom rozsahu 80 % z regulačného bloku. Poľnohospodárska pôda predstavuje vzácny prírodný zdroj, preto je vlastník povinný chrániť jej vlastnosti a funkcie a za tým účelom vykonávať trvalo udržateľné

obhospodarovania či už vykonávaním agrotechnických opatrení alebo voľbou správnych osevných postupov ako aj správnym používaním poľnohospodárskej techniky. S ohľadom na rozlohu pozemku v prejednávanej veci (viac ako 20 000 m²) sa kasačnému súdu zdá logické, že sťažovateľ neobhospodaruje poľnohospodársku pôdu holými rukami, ale využíva na to rôzne náradie a techniku. Objekty, ktoré slúžia na uskladnenie poľnohospodárskej techniky, náradia, prípadne na uskladnenie sena, obilia či posekanej trávy tak podľa názoru kasačného súdu, s prihliadnutím na osobitosti posudzovaného územia, v tomto konkrétnom prípade môžu byť chápané ako nevyhnutné prevádzkové zariadenie. Na dôkaz kasačný súd uvádza, že medzi účastníkmi konania nebolo sporné, že posudzované objekty slúžia práve na žalobcom tvrdený účel, a to uskladnenie náradia a techniky využívajúcej na poľnohospodársku činnosť.

39. Kasačný súd tak dospel k záveru odlišnému ako formuloval v napadnutom rozhodnutí krajský súd, pretože úsudok orgánov verejnej správy v danej veci nepovažuje za vecne správny. Ďalšími námietkami sťažovateľa sa kasačný súd nezaoberal, lebo už zhora uvedené a zistené dôvody vyhodnotil kasačný súd ako relevantné na vyhovie kasačnej sťažnosti a zakladajúce nutnosť zmeny rozsudku krajského súdu.

40. Na základe zisteného skutkového stavu a uvedených právnych skutočností rozhodol kasačný súd tak, že rozsudok krajského súdu podľa § 462 ods. 2 S.s.p. zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

41. V ďalšom konaní bude povinnosťou žalovaného postupovať vo vyššie načrtnutej línii, prejednať vec v medziach podaného odvolania, dôsledne sa vysporiadať so všetkými námietkami sťažovateľa, vrátane námietok uvedených v kasačnej sťažnosti, znovu vo veci rozhodnúť a svoje rozhodnutie aj riadne a presvedčivo odôvodniť najmä v otázke súladu posudzovaných stavieb s verejnými záujmami, a to s prihliadnutím na právny názor vyslovený kasačným súdom.

42. O nároku sťažovateľa na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 a 2 S.s.p. v spojení s § 167 ods. 1 S.s.p. a § 175 ods. 1 S.s.p. tak, že úspešnému sťažovateľovi priznal voči neúspešnému žalovanému nárok na náhradu trov konania na krajskom súde a kasačnom súde.

43. Žalovanému kasačný súd nárok na náhradu trov konania na krajskom súde a kasačnom súde podľa § 467 ods. 1 a 2 S.s.p. v spojení s § 168 S.s.p. a § 175 ods. 1 S.s.p. vzhľadom na neúspech v konaní nepriznal.

44. Kasačný súd vzhľadom na neexistenciu dôvodov hodných osobitného zreteľa nepriznal ďalším účastníkom nárok na náhradu trov konania na krajskom súde a kasačnom súde (§ 467 ods. 1 a 2 S.s.p. v spojení s § 169 S.s.p. a § 175 ods. 1 S.s.p.).

45. O výške náhrady trov konania na krajskom súde a kasačnom súde rozhodne podľa ustanovenia § 467 ods. 1 S.s.p. v spojení s § 175 ods. 2 S.s.p. krajský súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník.

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

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.