

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu **O.**, so sídlom v K., zastúpeného JUDr. E. G., advokátom so sídlom v H., proti žalovanej **Slovenskej republike**, v mene ktorej koná Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, so sídlom v Bratislave, Prievozská č. 2/B, **o zaplatenie 18 304,59 EUR (551 444,-- Sk) s prísl.**, vedenej na Okresnom súde Košice I pod sp. zn. 39 C 281/2007, o dovolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach zo 4. júna 2009 sp. zn. 1 Co 254/2008 rozhodol

t a k t o :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Košiciach zo 4. júna 2009 sp. zn. 1 Co 254/2008 a rozsudok Okresného súdu Košice I z 30. apríla 2004 č. k. 39 C 281/2007-30 **z r u š u j e** a vec vracia Okresnému súde Košice I na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

Žalobca sa podanou žalobou domáhal nároku na náhradu škody spôsobenej mu nesprávnym úradným postupom a zároveň nezákonným rozhodnutím orgánu štátu v zmysle zákona č. 58/1969 Zb. o zodpovednosti za škodu spôsobenú rozhodnutím orgánu štátu alebo jeho nesprávnym úradným postupom (ďalej len „zákon č. 58/1969 Zb.“), platného v čase vzniku škody. Náhradu škody uplatnil vo výške 551 444,-- Sk (18 349, 59 EUR) s príslušenstvom (17,6 %-nými úrokmi z omeškania od 17.10.2002 do zaplatenia žalovanej sumy).

V žalobe uviedol, že na základe návrhu jeho právneho predchodcu (K. a.s.) Okresný úrad Košice I (stavebný úrad) vydal 2.9.1999 pod číslom Ž. rozhodnutie o umiestnení stavby obytného domu so štrnástimi bytovými jednotkami na K. v K.. Na odvolanie niektorých účastníkov konania o umiestnení stavby (územného konania) - vlastníkov susednej nehnuteľnosti namietajúcich, že novou stavbou dôjde k zatienu ich objektu nad prípustnú mieru, Krajský úrad v Košiciach rozhodnutím z 25.11.1999 č. X. rozhodnutie okresného

úradu z 2.9.1999 potvrdil. Námietky odvolateľov spochybňujúcich štúdiu zatienenia susedných objektov (z ktorej vychádzal okresný úrad a podľa ktorej odstup objektov vyhovuje požiadavkám S. na preslnenie objektov) krajský úrad nepovažoval za dôvodné vychádzajúc z názoru, že nie je v právomoci správneho orgánu spochybňovať dokument posudzujúci oslnenie vypracovaný odborne spôsobilou osobou, kým sa nepreukáže opak.

V následnom konaní o vydanie stavebného povolenia (stavebnom konaní) Okresný úrad Košice I rozhodnutím z 2.7.2001 č. Ž. žiadosť žalobcu o vydanie stavebného povolenia zamietol, keď po opätovnom posúdení námietok zatienenia susednej nehnuteľnosti (dvoch bytov v prízemí obytného domu so štyrmi bytovými jednotkami) dospel k záveru, že realizácia výstavby obytného domu by spôsobila skrátenie času oslnenia a insolácie tohto susedného objektu podľa S. pod prípustnú mieru.

Žalobca tvrdil, že zamietnutím žiadosti o vydanie stavebného povolenia mu bola spôsobená škoda spočívajúca vo vynaložení nákladov na vypracovanie projektovej dokumentácie potrebnej pre účely stavebného konania. Podľa jeho názoru ide o škodu spôsobenú jednak nesprávnym úradným postupom stavebného úradu v územnom konaní, spočívajúcim v tom, že si nežadovávajú potrebné podklady pre posúdenie námietok účastníkov tohto konania, a jednak nezákonným rozhodnutím o umiestnení stavby, ktoré bolo dôsledkom nesprávneho úradného postupu a ktoré bolo fakticky zrušené rozhodnutím o zamietnutí žiadosti o vydanie stavebného povolenia.

Žalovaná vo vyjadrení k žalobe uviedla, že neboli splnené podmienky uplatnenia nároku vyplývajúceho zo zodpovednosti za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím a to konkrétne podmienka podľa § 4 ods. 1 zákona č. 58/1969 Zb., t.j. že rozhodnutie bolo pre nezákonnosť zrušené, keďže tzv. faktické zrušenie rozhodnutia na vec sa vzťahujúce právne predpisy nepoznajú. Opodstatnený nebol ani nárok na náhradu škody z nesprávneho úradného postupu, pretože takéhoto nároku by bolo možné sa domáhať vtedy, ak by išlo o nesprávny úradný postup, ktorého výsledkom nie je rozhodnutie.

Okresný súd Košice I rozsudkom z 30. apríla 2008 č. k. 39 C 281/2007-30 žalobu zamietol a zároveň rozhodol, že žalovanej sa nepriznáva náhrada trov konania. Zamietnutie žaloby odôvodnil tým, že rozhodnutie o umiestnení stavby, ktorým mala byť žalobcovi spôsobená škoda, nebolo pre nezákonnosť zrušené ani zmenené. V súvislosti so skutočnosťou,

že stavebný úrad riešil tú istú otázku zatienenia dvojakým spôsobom, t. j. inak v stavebnom konaní než ako bola predtým riešená v územnom konaní, vyslovil názor, že išlo o postup vedúci k vydaniu rozhodnutia majúci svoj odraz v jeho obsahu, preto zodpovednosť štátu za škodu mohla byť posudzovaná len podľa § 1 až 17 zákona č. 58/1969 Zb., teda ako zodpovednosť za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím, ktorá však, ako už bolo uvedené, nebola daná z dôvodu nezrušenia rozhodnutia pre nezákonnosť.

Krajský súd v Košiciach ako odvolací súd na odvolanie žalobcu rozsudkom zo 4. júna 2009 sp. zn. 1 Co 254/2008 rozsudok súdu prvého stupňa potvrdil a účastníkom nepriznal náhradu trov odvolacieho konania. Zároveň osobitným výrokom pripustil proti svojmu rozsudku dovolanie. Rozsudok súdu prvého stupňa považoval za vecne správny poukazujúc na správnosť jeho skutkových a právnych záverov ako aj presvedčivosť ich odôvodnenia. Len na doplnenie dôvodov prvostupňového rozsudku uviedol, že pokiaľ orgán štátu zhromažďuje podklady (dôkazy) pre rozhodnutie, hodnotí zistené skutočnosti, právne ich posudzuje a pod., ide o činnosť priamo smerujúcu k vydaniu rozhodnutia, pričom prípadné vady v tomto postupe sa prejavia práve v obsahu rozhodnutia, preto môžu zakladať iba zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím. V konaní o náhradu škody nemožno otázku nezákonnosti rozhodnutia posudzovať ako predbežnú, pretože zákon vyžaduje ako podmienku uplatnenia takéhoto nároku zrušenie alebo zmenu rozhodnutia pre nezákonnosť príslušným orgánom.

Pripustenie dovolania odôvodnil odvolací súd otázkou zásadného právneho významu, za ktorú považoval otázku, či nevyhnutnou podmienkou pre úspešné uplatnenie nároku na náhradu škody podľa zákona č. 58/1969 Zb. z nezákonného rozhodnutia, ktorým je rozhodnutie o umiestnení stavby, je zrušenie takéhoto rozhodnutia aj v situácii, keď stavebníkovi bola následne zamietnutá žiadosť o vydanie stavebného povolenia z dôvodu opodstatnenosti námietky o zatienení susedného objektu, zatiaľ čo tá istá námietka bola v územnom konaní považovaná za neopodstatnenú.

Proti tomuto rozsudku odvolacieho súdu podal dovolanie žalobca. Žiadal, aby odvolací súd rozsudok odvolacieho súdu i rozsudok súdu prvého stupňa zrušil a vec vrátil prvostupňovému súdu na ďalšie konanie. Dovolanie odôvodnil nesprávnym právnym posúdením veci oboma súdmi. Poukazoval na to, že ak stavebný úrad vydal rozhodnutie o umiestnení stavby, pričom námietku zatienenia vedľajších stavieb riešil v prospech žalobcu,

no následne ďalším rozhodnutím zamietol žiadosť žalobcu o vydanie stavebného povolenia z dôvodu, že tú istú námietku zatienenia riešil iným spôsobom a to v neprospech žalobcu, treba rozhodnutie o umiestnení stavby považovať za nezákonné, aj keď nebolo zrušené. Zamietnutie žiadosti o vydanie stavebného povolenia má v tomto prípade rovnaký význam ako zrušenie rozhodnutia o umiestnení stavby, pretože riešením tej istej otázky v stavebnom konaní iným spôsobom než v predchádzajúcom územnom konaní došlo k negácii rozhodnutia vydaného v územnom konaní.

Žalovaná vo vyjadrení k podanému dovolaniu navrhla tento mimoriadny opravný prostriedok ako neopodstatnený zamietnuť.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd dovolací (§ 10a ods. 1 O.s.p.) po zistení, že dovolanie bolo podané proti právoplatnému rozsudku odvolacieho súdu oprávnenou osobou (účastníkom konania) v zákonnej lehote (§ 240 ods. 1 O.s.p.) a že ide o rozsudok, proti ktorému je prípustné (§ 238 ods. 3 O.s.p.), bez nariadenia dovolacieho pojednávania (§ 243a ods. 1 O.s.p.), preskúmal rozsudok odvolacieho súdu a dospel k záveru, že dovolanie je dôvodné.

V danom prípade je dovolanie prípustné podľa § 238 ods. 3 O.s.p., t. j. len preto, že jeho prípustnosť vyslovil vo svojom potvrdzujúcom rozsudku odvolací súd, a to na riešenie otázky zásadného právneho významu vymedzenej v dôvodoch rozsudku. To znamená, že dovolateľ bol oprávnený napadnúť rozhodnutie odvolacieho súdu len z dôvodu, že spočíva na nesprávnom právnom posúdení veci, a to iba v konkrétnej otázke, pre ktorú bolo dovolanie pripustené. Dovolací súd preto skúmal v dovolacom konaní vecnú správnosť napadnutého rozsudku odvolacieho súdu len vo vzťahu k tejto otázke.

Každý má právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom (Čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky).

Podľa § 1 ods. 1 veta prvá zákona č. 58/1969 Zb. štát zodpovedá za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím, ktoré v občianskom súdnom konaní a v konaní pred štátnym notárstvom, v správnom konaní, ako aj v konaní pred miestnym ľudovým súdom, a ďalej

v trestnom konaní, pokiaľ nejde o rozhodnutie o väzbe alebo treste, vydal štátny orgán alebo orgán štátnej organizácie (ďalej len „štátny orgán“).

Podľa § 4 ods. 1 veta prvá zákona č. 58/1969 Zb. nárok na náhradu škody nemožno uplatniť, dokiaľ právoplatné rozhodnutie, ktorým bola škoda spôsobená, pre nezákonnosť nezrušil príslušný orgán.

Citovaný Čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky priznáva každému základné právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom. Ide o základné právo zásadného významu pre nastolenie právneho štátu, pretože určuje zodpovednosť za porušenie práva na zákonné rozhodnutie a na správny úradný postup. Účelom tohto práva je poskytnúť oprávneným osobám ochranu pre nezákonnými rozhodnutiami alebo pred nesprávnym úradným postupom. Ide o ochranu hmotnoprávnu, a to konkrétne občianskoprávnu.

Zákon č. 58/1969 Zb. (od 1.7.2004 nahradený zákonom č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov), aj napriek času svojho vydania, bol vo vzťahu k Čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky vykonávacím zákonom. To znamená, že upravoval podrobnosti a podmienky uplatnenia základného práva na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom, pričom tieto podrobnosti a podmienky (majúce charakter procesných podmienok, nie podmienok materiálnoprávných) nesmeli nijako zmeniť toto právo ani ho zmať. Ak totiž každý má právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci alebo jeho nesprávnym úradným postupom, potom vykonávací zákon nemôže nárok na náhradu škody vzniklej nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom celkom negovať, a tým ústavne zaručené základné právo, aj keď len v určitých prípadoch, poprieť.

Podmienka uplatnenia nároku na náhradu škody vyplývajúca z citovaného ustanovenia § 4 ods. 1 veta prvá zákona č. 58/1969 Zb., t.j. zrušenie právoplatného rozhodnutia, ktorým bola škoda spôsobená, pre nezákonnosť príslušným orgánom, bola procesnou podmienkou uplatnenia tohto práva, hmotnoprávne zaručeného Čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Splnenie tejto podmienky bolo potrebné v konkrétnych súvislostiach vykladať ústavne súladným spôsobom, t. j. tak, aby nebolo zmať uplatnenie práva na náhradu škody

spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci. Rešpektujúc preto zmysel a účel ochrany zaručenej týmto základným právom v zmysle ústavného imperatívu vyplývajúceho z Čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, teda s použitím teleologického výkladu, nebolo možné lipnúť na formálnom zrušení tvrdeného nezákonného rozhodnutia, ale bolo potrebné splnenie uvedenej podmienky vykladať extenzívne. Pokiaľ okolnosti konkrétnej veci nasvedčovali splneniu podmienok zodpovednosti štátu v materiálnom zmysle, nebolo prípustné ustanovenie § 4 ods. 1 veta prvá zákona č. 58/1969 Zb. interpretovať spôsobom, ktorý zodpovednosť štátu de facto vylučoval.

V prejednávanej veci bolo z hľadiska skutkového dokazovaním vykonaným súdom prvého stupňa zistené, že rozhodnutím stavebného úradu bolo vyhovené návrhu právneho predchodcu žalobcu na vydanie územného rozhodnutia o umiestnení stavby, pričom s námietkou iných účastníkov územného konania (vlastníkov susednej nehnuteľnosti) o zatienení ich nehnuteľnosti sa tento úrad vyporiadal tak, že ju považoval za neopodstatnenú vychádzajúc zo záveru, že zatienenie vyhovuje požiadavkám S. na preslnenie objektov. Následne ten istý stavebný úrad o žiadosti právneho predchodcu žalobcu o vydanie stavebného povolenia rozhodol tak, že ju zamietol, a to z dôvodu, že rovnakú námietku zatienenia riešil inak ako v územnom konaní považujúc ju za opodstatnenú, poukazujúc pritom na posudok predložený účastníkmi stavebného konania, ktorí túto námietku vzniesli už v územnom konaní, v zmysle ktorého zatienenie nevyhovuje S. z hľadiska požiadaviek na preslnenie objektov.

Vychádzajúc z takto zisteného skutkového stavu bolo zrejmé, že rozhodnutím o zamietnutí žiadosti o vydanie stavebného povolenia z dôvodu opodstatnenosti námietky o neprípustnom zatienení susedného objektu, sa predchádzajúce rozhodnutie o umiestnení stavby, hodnotiace tú istú námietku ako neopodstatnenú (bez ohľadu na to, prečo sa tak stalo), ukázalo ako nezákonné. Nešlo totiž o prípad predpokladaný ustanovením § 62 ods. 4 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení platnom v čase vydania rozhodnutia o zamietnutí žiadosti o vydanie stavebného povolenia, v zmysle ktorého ak by sa uskutočnením stavby mohli ohroziť práva a oprávnené záujmy účastníkov stavebného konania vo väčšom rozsahu, než sa počítalo v územnom rozhodnutí, stavebný úrad žiadosť o stavebné povolenie zamietne. Ohrozenie práv a oprávnených záujmov vo väčšom rozsahu, než s akým počítalo územné rozhodnutie, by bolo možné v stavebnom konaní konštatovať, len ak by určitý rozsah tohto ohrozenia bol ustálený už

v územnom konaní. V predmetnej veci však žiadne ohrozenie v rozhodnutí o umiestnení stavby ustálené nebolo (námietka zatienevia bola vyhodnotená ako nedôvodná), preto podľa pravidiel logického uvažovania nemohol byť v stavebnom konaní konštatovaný stav ohrozenia práv vo väčšom rozsahu, než s akým počítalo územné rozhodnutie (o väčšom rozsahu možno uvažovať len ak tu už určitý rozsah je).

V situácii, keď žalobca vadnosť rozhodnutia o vydaní územného rozhodnutia nezavinil, a ako úspešný účastník územného konania nemal dôvod a ani možnosť podať opravný prostriedok proti tomuto rozhodnutiu, a keď vynaložením nákladov na zhotovenie projektovej dokumentácie pre účely stavebného konania, pokiaľ tieto boli vynaložené po právoplatnosti rozhodnutia o umiestnení stavby ako dôsledok dobrej viery žalobcu spoliehajúceho sa na toto rozhodnutie, mu vznikla škoda, bolo potrebné ustanovenie § 4 ods. 1 veta prvá zákona č. 58/1969 Zb. vykladať tak, aby zodpovednosť štátu za spôsobenú škodu v materiálnom zmysle sa mohla naplniť, t. j. tak, aby majetková ujma žalobcu mohla byť odčinená. To znamená, že podmienka zrušenia rozhodnutia o umiestnení stavby pre nezákonnosť príslušným orgánom mala byť považovaná za splnenú už právoplatným rozhodnutím o zamietnutí žiadosti o stavebné povolenie, ak dôvodom zamietnutia tejto žiadosti bola opodstatnenosť námietky, ktorá v územnom konaní bola posúdená ako neopodstatnená (teda inak povedané, ak podľa záverov stavebného úradu v stavebnom konaní územné rozhodnutie nemalo byť vôbec vydané). Za týchto okolností rozhodnutím o zamietnutí žiadosti o vydanie stavebného povolenia bolo rozhodnutie o umiestnení stavby negované a pre žalobcu sa stalo bezpredmetné a bezúčinné.

V preskúmvanej veci odvolací súd i súd prvého stupňa správne aplikovali na daný prípad zákon č. 58/1969 Zb. a správne posudzovali zodpovednosť štátu ako zodpovednosť za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím. So zreteľom na uvedené závery však nesprávne interpretovali ustanovenie § 4 ods. 1 veta prvá tohto zákona, ak otázku, pre ktorú odvolací súd pripustil dovolanie, riešili tak, že podmienkou zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím bolo zrušenie tohto rozhodnutia pre nezákonnosť príslušným orgánom. V dôsledku nesprávneho právneho posúdenia veci v tejto otázke sa nezaoberali ďalšími predpokladmi zodpovednosti štátu za škodu a nezistili v tomto smere dostatočne skutkový stav. Dovolací súd preto rozsudok odvolacieho súdu a rovnakou vadou postihnutý rozsudok súdu prvého stupňa zrušil a vec vrátil prvostupňovému súdu na ďalšie konanie

(§ 243b ods. 2 veta prvá a ods. 3 veta prvá O.s.p.). V ďalšom konaní je právny názor dovolacieho súdu záväzný (§ 243d ods. 1 veta druhá O.s.p.).

V novom rozhodnutí rozhodne súd znova aj o trovách pôvodného konania ako i dovolacieho konania (§ 243d ods. 1 posledná veta O.s.p.).

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3 : 0.

P o u ě n i e : Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave 31. mája 2011

JUDr. Rudolf Č i r ě, v.r.
predseda senátu

Za správnosť vyhotovenia : Bc. Patrícia Špacírová