

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 8Sžo/80/2015
Identifikačné číslo spisu: 1011200962
Dátum vydania rozhodnutia: 26.10.2017
Meno a priezvisko: JUDr. Jaroslava Fúrová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:1011200962.2

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a členiek senátu JUDr. Eleny Kováčovej a JUDr. Kataríny Benczovej, v právnej veci žalobcu Mesta Pezinok so sídlom Radničné námestie 7, Pezinok, zastúpeného Advokátskou kanceláriou G. Lehnert, k.s. so sídlom Budova ORBIS, Rajská 7, Bratislava, proti žalovanému Ministerstvu dopravy a výstavby Slovenskej republiky so sídlom Námestie slobody 6, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 51 zo dňa 11. marca 2011, v konaní o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/93/2011-76 zo dňa 26. februára 2015, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/93/2011-76 zo dňa 26. februára 2015 p o t v r d z u j e .

Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti v záhlaví označeného rozhodnutia, ktorým minister Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (vtedajší ústredný orgán štátnej stavebnej správy; ďalej v texte len „MVáRR SR“) zrušil rozhodnutie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky sp. zn. 2010/KVSU-SSUP-10074-22:530 zo dňa 3. septembra 2010, ktorým mimo odvolacieho konania zrušilo právoplatné rozhodnutie bývalého Krajského stavebného úradu v Bratislave (ďalej len „KSÚ“) č. A/2007/1095/KIZ zo dňa 7. mája 2007 a vyhovel rozkladom účastníkov konania, a to z dôvodu uplynutia zákonnej trojročnej lehoty od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia na jeho preskúmanie mimo odvolacieho konania. O trovách konania rozhodol krajský súd tak, že žalobcovi ich náhradu nepriznal.

V odôvodnení rozsudku krajský súd konštatoval, že žalobca ako príslušný stavebný úrad v územnom

konaní rozhodnutím č. 5/8-ÚRzam./1600-1869/02-06 zo dňa 30. novembra 2006 zamietol podľa § 37 ods. 4 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) návrh spoločnosti Ekologická skládka, a. s. na vydanie rozhodnutia o umiestnení stavby „Pezinok - skládka odpadov“. KSÚ toto rozhodnutie v odvolacom konaní svojím rozhodnutím č. A/2007/1095/KIZ zo dňa 7. mája 2007 zmenil tak, že umiestnenie predmetnej stavby povolil, pričom rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňom 14. mája 2007. Žalobca dňa 9. januára 2009, Slovenská inšpekcia životného prostredia - Inšpektorát životného prostredia Bratislava dňa 21. októbra 2009 a Ing. F. Q. dňa 18. novembra 2009 podali podnet na preskúmanie uvedeného rozhodnutia KSÚ mimo odvolacieho konania. MVáRR SR listom zo dňa 26. januára 2010 požiadalo (opätovne) primátora Mestského úradu v Pezinku s poukazom na § 32 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) o poskytnutie chýbajúcich podkladov konštatujúc, že na základe podnetov vyššie uvedených osôb preskúmava rozhodnutie KSÚ v konaní mimo odvolania podľa § 65 správneho poriadku. Následne listom zo dňa 26. apríla 2010 oznámilo osobám, ktoré podali podnet, že nebol zistený zákonný dôvod preukazujúci porušenie právnych predpisov v konaní a rozhodovaní KSÚ, a preto rozhodnutie KSÚ ponecháva v platnosti. Ďalším listom zo dňa 21. júna 2010 MVáRR SR potvrdilo svoje stanovisko k podaným podnetom, keď oznámilo, že jeho predošlý list zo dňa 26. januára 2010 nemôže byť považovaný za upovedomenie o začatí konania podľa § 18 ods. 3 správneho poriadku, pretože MVáRR SR nerobilo konanie vo veci samej, ale len zhromažďovalo podklady dopĺňujúce spisový materiál, ktorý slúžil na preskúmanie podnetom napadnutého rozhodnutia.

Na základe uvedených skutočností krajský súd neprisvedčil námietke žalobcu, že žalobca bol o začatí konania upovedomený už dňa 1. februára 2010, kedy mu bol doručený list MVáRR SR zo dňa 26. januára 2010, teda v trojročnej lehote podľa § 68 ods. 1 správneho poriadku, keďže ani podľa názoru krajského súdu uvedený list nemožno považovať za upovedomenie o začatí mimoodvolacieho konania z dôvodu, že ním bol primátor Mestského úradu v Pezinku len (opätovne) požiadaný o poskytnutie chýbajúcich podkladov. Krajský súd bol toho názoru, že podnety boli vybavené listom MVáRR SR z 26. apríla 2010, a konanie o preskúmanie rozhodnutia KSÚ v mimoodvolacom konaní bolo začaté z vlastného podnetu Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky (ústredný orgán štátnej stavebnej správy vykonávajúci pôsobnosť v období od 1. júla 2010 do 1. novembra 2010; ďalej v texte len „MV SR“), a to doručením výzvy zo dňa 14. júla 2010 účastníkom konania. Krajský súd konštatoval, že rozhodnutie KSÚ nadobudlo právoplatnosť 14. mája 2007, a teda trojročná lehota na preskúmanie tohto rozhodnutia mimo odvolacieho konania v zmysle § 68 ods. 1 správneho poriadku uplynula 14. mája 2010. Zo skutočnosti, že MV SR účastníkov konania o jeho začatí upovedomilo listom zo dňa 14. júla 2010, kedy najskôr mohlo začať konanie správneho orgánu o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, je podľa krajského súdu zrejmé, že správny orgán prvého stupňa rozhodol po uplynutí zákonnej trojročnej lehoty, keďže správne konanie bolo začaté minimálne dva mesiace po jej uplynutí. Krajský súd neprisvedčil ani ďalšej námietke žalobcu, že žalovaný sa nevysporiadal s jeho námietkami, čím mu bola odopretá možnosť účinne obhajovať svoje práva a záujmy v konaní, a to s odôvodnením, že nakoľko sa žalovaný v napadnutom rozhodnutí prioritne zaoberal dodržaním zákonnej trojročnej lehoty na preskúmanie právoplatného rozhodnutia v mimoodvolacom konaní, nebolo účelné sa s podanými námietkami zaoberať. Krajský súd preto dospel k záveru, že v konaní správneho orgánu nebola zistená vada, ktorá by mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného. Výrok o trovách konania odôvodnil poukazom na § 250k ods. 1 OSP zohľadniac neúspech žalobcu v súdnom prieskumnom konaní.

Proti tomuto rozsudku podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie, ktoré odôvodnil tým, že rozhodnutie súdu prvého stupňa vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, navrhujúc, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky zmenil rozsudok krajského súdu tak, že rozhodnutie žalovaného zruší a vec mu vráti na ďalšie konanie a zároveň prizná žalobcovi náhradu trov konania.

Žalobca mal za to, že list MVáRR SR zo dňa 26. januára 2010 bol prvým úkonom, ktorým sa z úradnej moci začalo konanie o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, keďže obsahoval okrem žiadosti správneho orgánu o doplnenie chýbajúcich podkladov zároveň aj upovedomenie o samotnom začatí správneho konania, a preto jeho doručením žalobcovi ako podávateľovi podnetu dňa 1. februára 2010 bol tento ako prvý z účastníkov upovedomený o začatí konania o preskúmanie rozhodnutia KSÚ

mimo odvolacieho konania. Bol toho názoru, že oprávnenie MV SR preskúmať rozhodnutie KSÚ aj po uplynutí troch rokov od právoplatnosti rozhodnutia KSÚ zostalo zachované s poukazom na § 68 ods. 2 veta druhá správneho poriadku, ktoré neukladá správnemu orgánu povinnosť oznámiť v trojročnej lehote začatie preskúmania rozhodnutia všetkým účastníkom. Žalobca bol toho názoru, že v prejednávanej príhode sa konanie začalo včas, a to bez ohľadu na to, kedy boli o jeho začatí upovedomení ostatní účastníci konania.

Žalobca dôvodil, že z ustanovenia § 68 ods. 2 vety druhej správneho poriadku v spojení s § 18 ods. 2 vetou druhou správneho poriadku vyplýva, že ak správny orgán začne preskúmať rozhodnutie mimo odvolacieho konania pred uplynutím troch rokov od jeho právoplatnosti, t. j. ak urobí prvý úkon voči niektorému z účastníkov, v ktorom ho upovedomí o začatí konania, použitie ustanovenia § 68 ods. 1 správneho poriadku už neprichádza do úvahy a správnemu orgánu aj po uplynutí trojročnej lehoty zostane zachované oprávnenie zmeniť alebo zrušiť preskúmané rozhodnutie. V tejto súvislosti poukázal na dôvodovú správu k zákonu č. 527/2003 Z.z., ktorým bolo ustanovenie § 68 ods. 2 veta druhá do Správneho poriadku doplnené vo vyššie uvedenom zmysle. Inými slovami - lehota podľa § 68 ods. 1 správneho poriadku sa viaže na začatie mimoodvolacieho konania; v tejto lehote však nemusí byť o veci aj rozhodnuté.

Žalobca nesúhlasil so záverom prvostupňového súdu, že podnet žalobcu bol vybavený oznámením MVARR SR zo dňa 26. apríla 2010. Mal za to, že nakoľko konanie o preskúmanie rozhodnutia KSÚ mimo odvolacieho konania bolo podľa jeho názoru začaté, mohlo skončiť len vydaním rozhodnutia, ktorým sa preskúmané rozhodnutie zmení, prípadne zruší pre nezákonnosť alebo ktorým sa konanie vo veci zastaví.

Namietol, že prvostupňový súd nesprávne právne posúdil vec, keď uzavrel, že účastníci konania boli o začatí konania o preskúmanie rozhodnutia KSÚ mimo odvolacieho konania upovedomení až listom MV SR zo dňa 14. júla 2010, hoci je podľa žalobcu zrejmé, že on bol o začatí konania upovedomený už dňa 1. februára 2010 na základe listu MVARR SR zo dňa 26. januára 2010. Žalobca uzavrel, že bol o začatí konania o preskúmanie rozhodnutia KSÚ mimo odvolacieho konania upovedomený v trojročnej lehote podľa § 68 ods. 1 správneho poriadku, v dôsledku čoho zostalo oprávnenie MV SR zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie KSÚ zachované i po uplynutí tejto trojročnej lehoty.

Žalovaný správny orgán v písomnom vyjadrení rozsudku navrhol, aby odvolací súd rozsudok súdu prvého stupňa potvrdil. Uviedol, že žalobca v odvolaní neuviedol žiadne iné skutočnosti než tie, ktoré už uviedol v žalobe, a ku ktorým sa už žalovaný vyjadril v písomnom vyjadrení k žalobe, a s ktorými sa krajský súd v rámci odôvodnenia rozsudku náležite vysporiadal.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v rozsahu a z dôvodov odvolania (§ 212 ods. 1 OSP), bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 OSP) a dospel k záveru, že odvolaniu žalobcu nemožno priznať úspech.

Predmetom odvolacieho konania v danej veci bol rozsudok, ktorým krajský súd zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu č. 51 zo dňa 11. marca 2011, žiadajúc jeho zrušenie a vrátenie veci žalovanému na ďalšie konanie.

Žalobca podrobil súdnemu prieskumu rozhodnutie žalovaného správneho orgánu č. 51 zo dňa 11. marca 2011, ktorým minister žalovaného v tom čase MVARR SR - zrušil rozhodnutie MV SR sp. zn. 2010/KVSU-SSUP-10074-22:530 zo dňa 3. septembra 2010, ktorým mimo odvolacieho konania zrušilo právoplatné rozhodnutie bývalého KSÚ v Bratislave č. A/2007/1095/KIZ zo dňa 7. mája 2007 a vyhovel tak rozkladom účastníkov konania, a to z dôvodu uplynutia zákonnej trojročnej lehoty od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia KSÚ.

Odvolací súd preskúmal rozsudok súdu prvého stupňa ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci odvolacieho konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu v spojení s rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu, ako aj konania im prechádzajúce, najmä z toho pohľadu, či sa súd prvého stupňa vysporiadal so zásadnými námietkami uvedenými v žalobe a z takto

vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného.

Najvyšší súd Slovenskej republiky v procese posudzovania zákonnosti napadnutého rozsudku súdu prvého stupňa vychádzal zo skutkových zistení vyplývajúcich z administratívneho spisu, na ktoré poukázal už súd prvého stupňa v odôvodnení napadnutého rozsudku, a preto ich neopakuje a súčasne na ne poukazuje.

Najvyšší súd Slovenskej republiky vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu v zmysle ustanovenia § 219 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 OSP nezistil dôvod na to, aby sa v zásade odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov vo veci samej, spolu so správnym poukazom na právnu úpravu vzťahujúcu sa k predmetu konania, uvedených v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku. Odvolací súd považuje právne posúdenie preskúmvanej veci krajským súdom za správne a súladné so zákonom. Vzhľadom k tomu, aby neopakoval pre účastníkov známe skutočnosti, na zdôraznenie správneho skutkového a právneho záveru súdu prvého stupňa uvádza :

V prejednávacom prípade bolo podstatným vyriešenie otázky, či bola dodržaná trojročná lehota plynúca od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia KSÚ podľa § 68 ods. 1 správneho poriadku, v rámci ktorej mal žalovaný ako správny orgán najbližšie vyššieho stupňa nadriadený správny orgán, ktorý toto rozhodnutie vydal (KSÚ), právomoc preskúmať toto rozhodnutie mimo odvolacieho konania.

Podľa § 65 ods. 1, 2 správneho poriadku rozhodnutie, ktoré je právoplatné, môže z vlastného alebo iného podnetu preskúmať správny orgán najbližšie vyššieho stupňa nadriadený správny orgán, ktorý toto rozhodnutie vydal (§ 58), ak ide o rozhodnutie ústredného orgánu štátnej správy, jeho vedúci na základe návrhu ním ustanovenej osobitnej komisie (§ 61 ods. 2).

Správny orgán príslušný na preskúmanie rozhodnutia ho zruší alebo zmení, ak bolo vydané v rozpore so zákonom, všeobecne záväzným právnym predpisom alebo všeobecne záväzným nariadením. Pri zrušení alebo zmene rozhodnutia dbá na to, aby práva nadobudnuté dobromyseľne boli čo najmenej dotknuté.

Podľa § 68 ods. 1, 2 správneho poriadku správny orgán nemôže mimo odvolacieho konania rozhodnutie zrušiť alebo zmeniť po uplynutí troch rokov od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia.

Proti rozhodnutiu, ktorým sa zrušuje alebo mení rozhodnutie mimo odvolacieho konania, sa možno odvolať (podať rozklad). Ak správny orgán oznámil, že začal preskúmať rozhodnutie mimo odvolacieho konania, na preskúmanie a na rozhodnutie o odvolaní sa nevzťahuje lehota podľa odseku 1.

Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania je procesným prostriedkom dozoru, prejavom právomoci správnych orgánov uskutočňovať kontrolu nad činnosťou podriadených správnych orgánov. Ide o mimoriadny spôsob preskúmania právoplatných rozhodnutí správnych orgánov, na ktoré nemá účastník konania zo zákona právny nárok. Uplatňuje sa za zákonom ustanovených podmienok, z úradnej povinnosti, ak okolnosti prípadu nasvedčujú, že vydané rozhodnutie je nezákonné.

Na rozdiel od riadnych opravných prostriedkov nie je na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania právny nárok. To súvisí predovšetkým s otázkou právnej istoty, pretože prípadná zmena alebo zrušenie napadnutého správneho rozhodnutia predstavuje vždy mimoriadny zásah do existujúceho právneho stavu.

Účastníci konania nemajú aktívnu legitimáciu na podanie návrhu na začatie konania o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania. Podnet na uvedené konanie môže síce podať ktokoľvek, ale nejedná sa o návrh na začatie konania.

Účastníkmi prieskumného konania sú účastníci pôvodného konania, v ktorom bolo vydané preskúmvané rozhodnutie.

V prejednávacom prípade nebolo sporným, že napadnuté rozhodnutie KSÚ nadobudlo právoplatnosť

dňom 14. mája 2007, ktorým dňom začala plynúť trojročná lehota na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania. Posledným dňom tejto lehoty bol teda deň 14. mája 2010.

Spornou otázkou medzi účastníkmi bolo, či list MVaRR SR zo dňa 26. januára 2010 adresovaný primátorovi Mestského úradu v Pezinku, ktorým bol požiadaný o poskytnutie chýbajúcich podkladov, možno považovať za upovedomenie účastníka správneho konania o začatí konania o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania.

Odvolací súd súhlasí s názorom žalobcu, že konanie o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania je ovládané zásadou oficiality; možno ho začať výhradne z úradnej moci, a preto na jeho začatie je potrebné aplikovať ustanovenie § 18 ods. 2 vetu druhú správneho poriadku, podľa ktorého pokiaľ sa konanie začína na podnet správneho orgánu, je konanie začaté dňom, keď tento orgán urobil voči účastníkovi konania prvý úkon. Za takýto úkon treba podľa ustálenej judikatúry považovať doručenie prvej písomnosti účastníkovi konania, ktorá však súčasne obsahuje upovedomenie o začatí konania.

Z obsahu predložených spisov správneho orgánu vyplynulo, že žalobca - Mesto Pezinok rozhodoval ako stavebný úrad (§ 117 ods. 1 stavebného zákona) v územnom konaní o umiestnenie stavby v prvom stupni. V konaní, v ktorom bolo vydané preskúmané druhostupňové rozhodnutie KSÚ, žalobca nebol účastníkom konania, preto podľa názoru odvolacieho súdu nie je možné považovať list MVaRR SR zo dňa 26. januára 2010 adresovaný primátorovi Mestského úradu v Pezinku za prvý úkon urobený správnym orgánom voči účastníkovi konania, nakoľko žalobca nemal v odvolacom správnom konaní postavenie účastníka konania. Účastníkmi konania o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania sú účastníci pôvodného konania, v ktorom bolo vydané preskúmané rozhodnutie. Relevantnou skutočnosťou pre začatie konania o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania bolo doručenie upovedomenia o začatí konania účastníkom konania (listom MV SR zo dňa 14. júla 2010 adresovaným účastníkom konania). Z uvedených dôvodov nemohol odvolací súd súhlasiť s námietkou žalobcu, že konanie o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania bolo začaté doručením listu MVaRR zo dňa 26. januára 2010 žalobcovi.

Odvolací súd odvolacie námietky žalobcu proti rozsudku krajského súdu vyhodnotil ako nedôvodné, ktoré nemohli mať za následok úspešnosť jeho odvolacieho návrhu.

Odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne a právne správny podľa § 250ja ods. 3 veta druhá OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a s § 219 ods. 1, 2 OSP potvrdil.

O náhrade trov odvolacieho konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 224 ods. 1 v spojení s § 142 ods. 1 a § 250k ods. 1 OSP tak, že účastníkom ich náhradu nepriznal. Neúspešnému žalobcovi náhrada trov odvolacieho konania nepatrí a žalovanému zo zákona neprináleží.

Odvolací súd v odvolacom konaní postupoval podľa ustanovení Občianskeho súdneho poriadku, ktorý bol zrušený zákonom č. 160/2015 Z.z., Civilný sporový poriadok (§ 473), ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 2016.

Dňom 1. júla 2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z.z., Správny súdny poriadok, ktorý v § 491 ods. 1 ustanovil, že ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti.

Podľa § 492 ods. 2 Správneho súdneho poriadku odvolacie konania podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.