

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: **M. T. S. A., P.**, zast. JUDr. J. F., advokátom, so sídlom M., proti žalovanému: **Mesto Čadca**, Nám. slobody 30, Čadca, o preskúmanie zákonnosti odporcu č. VD/2008/11/Ča zo dňa 13. marca 2008, o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline č. k. 21S/57/2008-63 zo dňa 05. januára 2009, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Žiline č. k. 21S/57/2008-63 zo dňa 05. januára 2009 v časti výroku, ktorou bolo konanie zastavené a v časti výroku o náhrade trov konania **p o t v r d z u j e .**

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Žiline č. k. 21S/57/2008-63 zo dňa 05. januára 2009 v časti výroku, v ktorej bola vec po právoplatnosti uznesenia odstúpená Krajskému stavebnému úradu v Žiline **z r u š u j e .**

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

O d ô v o d n e n i e :

Krajský súd v Žiline napadnutým uznesením Žiline č. k. 21S/57/2008-63 zo dňa 05. januára 2009 zastavil konanie a rozhodol, že po právoplatnosti uznesenia odstupuje vec Krajskému stavebnému úradu v Žiline na ďalšie konanie. Žalobcovi náhradu trov konania nepriznal.

V dôvodoch uznesenia krajský súd uviedol, že žalobca sa domáhal preskúmania rozhodnutia odporcu č. VD/2008/11Ča zo dňa 13. marca 2008, ktorým žalovaný ako

prvostupňový orgán vydal rozhodnutie o dodatočnom povolení zmeny stavby pred jej dokončením, pričom v správnom súdnictve súdy preskúmavajú rozhodnutie vydané v poslednom stupni.

Podľa krajského súdu súdy podľa druhej hlavy piatej časti zák. č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej v texte uznesenia iba „O. s. p.“) nemôžu preskúmavať rozhodnutia prvostupňových správnych orgánov, pokiaľ sa nejedná o konečné rozhodnutia, teda rozhodnutia, ktoré nadobudli právoplatnosť a proti ktorým nie je prípustný žiadny opravný prostriedok s poukazom na § 247 ods. 3 O. s. p.. V danom prípade podľa krajského súdu proti napadnutému rozhodnutiu odporcu bol prípustný riadny opravný prostriedok, o ktorom mal rozhodovať Krajský stavebný úrad.

Krajský súd ďalej uviedol, že v konaní nebolo preukázané, že by Krajský stavebný úrad vydal rozhodnutie v súlade s § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej v texte uznesenia iba „Správny poriadok“), teda s náležitosťami rozhodnutia podľa ustanovení Správneho poriadku. Po právoplatnosti uznesenia vec postúpi na konanie Krajskému stavebnému úradu v Žiline, ktorý je povinný vydaním rozhodnutia, ktoré je v súlade s ust. § 46, § 47 Správneho poriadku o podanom opravnom prostriedku žalobcu proti rozhodnutiu žalovaného rozhodnúť, pričom je potrebné, aby Krajský stavebný úrad vydal riadne rozhodnutie, ktoré bude mať všetky náležitosti rozhodnutia vrátane jeho výrokovej časti, odôvodnenia, ako aj časti poučenia.

Krajský súd taktiež uviedol, že podanie Krajského stavebného úradu č. 2008/00944/REP zo dňa 09. septembra 2008 nemožno považovať za rozhodnutie vydané v súlade s ust. § 46, § 47 Správneho poriadku, nakoľko z obsahu tohto rozhodnutia nie je zrejmá jeho výrovková časť, tzn. nie je zrejmé ako žalovaný o odvolaní navrhovateľa rozhodol. V tejto súvislosti krajský súd poukázal na ust. § 60 Správneho poriadku, podľa ktorého je odvolací orgán povinný preskúmať i oneskorené odvolanie z toho hľadiska, či neodôvodňuje obnovu konania alebo zmenu či zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, tzn. aj pokiaľ druhostupňový správny orgán vyslovil právny názor, že žalobca nebol kompetentný podať opravný prostriedok, o odvolaní proti rozhodnutiu bol povinný v konaní rozhodnúť, teda vydať rozhodnutie s náležitosťami rozhodnutia upravenými v § 46 a § 47 Správneho poriadku.

Proti tomuto uzneseniu podal v zákonnej lehote dňa 16. februára 2009 odvolanie žalobca, dôvodiac nesprávnym právnym posúdením veci.

V odvolaní uviedol, že nebol oprávnenou osobou podať odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu, nakoľko v konaní pred týmto orgánom nemal postavenie účastníka, ale dotknutého orgánu, pričom podľa Správneho poriadku i zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej v texte uznesenia iba „Stavebný zákon“) je právo podať odvolanie výlučným právom účastníka konania, ktoré inej osobe zúčastnenej na konaní neprináleží. Nepodanie odvolania dotknutým orgánom, resp. jeho nevybavenie odvolacím orgánom, preto nemôžu byť prekážkou, pre ktorú by súd nebol oprávnený preskúmať rozhodnutie prvostupňového orgánu na základe žaloby podanej dotknutým orgánom a meritórne o tejto žalobe rozhodnúť.

Žalobca uviedol, že voči prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu podal odvolanie z opatrnosti, nakoľko Krajský súd v Žiline, už raz rozhodujúci tým istým senátom v obdobnej právnej veci, konanie zastavil s odôvodnením, že proti napadnutému rozhodnutiu žalobca nepodal odvolanie a preto súd nie je oprávnený vec meritórne prejednať a rozhodnúť.

Žalobca ďalej uviedol, že krajský súd sa nijako nevysporiadal so skutočnosťou, že sám žalobca požiadal Krajský stavebný úrad v Žiline o vydanie formálneho rozhodnutia o odvolaní podľa § 59 ods. 2 Správneho poriadku, Krajský stavebný úrad v Žiline na túto žiadosť nereagoval. Za týchto okolností rozhodnutie súdu o postúpení veci Krajskému stavebnému úradu v Žiline navodzuje a akceptuje stav, kedy niet orgánu, ktorý by poskytol právnu ochranu postaveniu dotknutého orgánu a ktorý by poskytol účinnú a efektívnu ochranu práv, na ktorých bol žalobca nezákonným rozhodnutím a postupom správneho orgánu dotknutý. Odvolací orgán totiž už raz odvolanie žalobcu prijal a vyhodnotil ho ako podané neoprávnenou osobou a niet dôvodu pochybovať, že rovnako odvolanie vybaví aj vtedy, keď mu vec postúpi súd.

Ďalej žalobca uviedol, že rozhodnutím a postupom správneho orgánu boli porušené nielen subjektívne práva žalobcu ako prevádzkovateľa verejnej tepelnej siete meste Čadca, ale predovšetkým ako dotknutého orgánu, ktorý presadzuje verejný záujem. Účelom námietok žalobcu nikdy nebolo zabrániť stavebníkovi, aby sa odpojil od verejnej tepelnej siete a vykuroval objekt z vlastnej kotolne, ale aby správny orgán dôsledne rešpektoval všetky zákonné podmienky, za ktorých sa stavebník môže odpojiť od verejnej tepelnej siete, a aby podľa týchto zákonných podmienok postupoval. Predsa správny orgán musí dbať na to, aby sa stavebník riadne odpojil ešte predtým, než povolí výstavbu a užívanie vlastnej kotolne.

Záverom žalobca navrhol napadnuté uznesenie krajského súdu zrušiť, vec mu vrátiť na ďalšie konanie a zaviazat' žalovaného k náhrade trov odvolacieho konania.

Žalovaný sa k podanému odvolaniu nevyjadril.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej O. s. p.) preskúmal napadnuté rozhodnutie krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo a dospel k záveru, že uznesenie krajského súdu v časti, ktorou bolo konanie zastavené a časti výroku o trovách konania je potrebné potvrdiť, aj keď z iných dôvodov, ako uviedol krajský súd; v časti v ktorej bola vec po právoplatnosti uznesenia odstúpená Krajskému stavebnému úradu v Žiline je potrebné uznesenie krajského súdu zrušiť.

Rozhodol bez nariadenia pojednávania v zmysle ust. § 214 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej O. s. p..

Z obsahu administratívneho spisu žalovaného odvolací súd zistil, že dňa 09. januára 2007 podal Žilinský samosprávny kraj ako stavebník žiadosť o povolenie zmeny stavby „Prestavba a modernizácia K. knižnice“ pred jej dokončením. Dňa 07. februára 2007 žalovaný ako príslušný stavebný úrad, na základe výsledkov ústneho konania uskutočneného dňa 31. januára 2006 zistil, že stavebník vykonal zmenu stavby bez predchádzajúceho povolenia stavebného úradu, preto zahájil konanie podľa § 88a ods. 1 Stavebného zákona o dodatočnom povolení nepovolenej zmeny stavby. Stavebník bol v konaní povinný predložiť stanoviská dotknutých orgánov - Regionálneho úradu verejného zdravotníctva v Čadci, OR Hasičského a záchranného zboru v Čadci, Obvodného úradu životného prostredia v Čadci, MsÚ Čadca – oddelenia životného prostredia, Inšpektorátu práce Žilina a žalobcu.

Dotknuté orgány predložili súhlasné stanoviská, s výnimkou žalobcu, ktorý nesúhlasil s dodatočným povolením zmeny stavby pred jej dokončením. Uviedol, že stavebník realizáciou zmeny stavby sledoval skončenie odberu tepla z centrálného zdroja tepla – plynová kotolňa v budove bývalého Okresného úradu v Čadci. Stavebník pritom žalobcovi neuhradil ekonomicky oprávnené náklady spojené s jeho odpojením v zmysle § 20 ods. 4 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike, preto nevydal súhlas na dodatočné povolenie zmeny stavby.

Žalovaný vydal dňa 13. marca 2008 rozhodnutie č. VD/2008/11/Ča, ktorým dodatočne povolil zmenu stavby a zároveň povolil užívanie časti stavby. Predmetom užívania časti stavby bol objekt plynovej kotolne.

Taktiež v odôvodnení tohto rozhodnutia sa zaoberal nesúhlasným stanoviskom žalobcu, ktoré neakceptoval, nakoľko jeho požiadavku posúdil ako požiadavku obchodnoprávneho charakteru, ktorej riešenie nie je v kompetencii stavebného úradu.

Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca dňa 18. apríla 2008 odvolanie, v ktorom uviedol, že v požiadavke zaplata ekonomicky oprávnených nákladov je daný verejný záujem na ochrane ostatných odberateľov tepla v meste Čadca napojených na centrálny systém zásobovania teplom pred zvýšením ceny tepla, ktorý by nastalo v dôsledku odpojenia sa stavebníka od centrálného zásobovania teplom bez toho, aby tieto náklady zaplatil sám stavebník.

Na odvolanie reagoval Krajský stavebný úrad v Žiline listom č. 2008/00944/Rep zo dňa 09. septembra 2008 v ktorom uviedol, že žalobca nemá právo podať odvolanie proti rozhodnutiu žalovaného, nakoľko mal v konaní postaviť dotknutého orgánu podľa § 140a Stavebného zákona. Odvolanie vyhodnotil ako podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, pričom v postupe a rozhodnutí žalovaného nezistil také porušenie zákona, ktoré by malo byť dôvodom na jeho zmenu či zrušenie.

Podľa § 140a ods. 1 Stavebného zákona dotknutým orgánom podľa tohto zákona je

- a) orgán verejnej správy, ktorý je správnym orgánom chrániacim záujmy uvedené v § 126 ods. 1, ak konanie podľa osobitného predpisu upravujúceho jeho pôsobnosť je súčasťou konania podľa tohto zákona, má naň nadväzovať alebo s ním súvisí,
- b) obec, ak nie je stavebným úradom podľa tohto zákona a konanie sa týka pozemku alebo stavby na jej území, okrem stavby diaľnice a cesty pre motorové vozidlá,
- c) vlastník sietí a zariadení technického vybavenia územia a iná právnická osoba, ak to ustanovuje osobitný predpis.

Podľa § 140a ods. 3 Stavebného zákona **dotknuté orgány** v konaniach podľa tohto zákona **chránia záujmy uvedené v § 126 ods. 1 v rámci svojej pôsobnosti** najmä tým, že majú právo nazeráť do spisov, podávať záväzné stanoviská podľa § 140b, zúčastňovať sa na ústnom pojednávaní a miestnej obhliadke a vykonávať so stavebným úradom spoločné úkony podľa tohto zákona.

Podľa § 126 ods. 1 Stavebného zákona **ak sa konanie podľa tohto zákona dotýka záujmov chránených predpismi** o ochrane zdravia ľudu, o utváraní a ochrane zdravých životných podmienok, vodách, o ochrane prírodných liečebných kúpeľov a prírodných liečivých zdrojov, o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu, o lesoch a lesnom hospodárstve, o opatreniach na ochranu ovzdušia, o ochrane a využití nerastného bohatstva, o kultúrnych pamiatkach, o štátnej ochrane prírody, o požiarnej ochrane, o zákaze

biologických zbraní, na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, o odpadoch, o veterinárnej starostlivosti, o vplyvoch na životné prostredie, o jadrovej bezpečnosti jadrových zariadení, o prevencii závažných priemyselných havárií, o správe štátnych hraníc, o pozemných komunikáciách, o dráhach a o doprave na dráhach, o civilnom letectve, o vnútrozemskej plavbe, o energetike, o tepelnej energetike, o elektronických komunikáciách, o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách, o civilnej ochrane, o inšpekcii práce a o štátnej geologickej správe, **rozhodne stavebný úrad na základe záväzného stanoviska dotknutého orgánu podľa § 140a, ktorý uplatňuje požiadavky podľa osobitných predpisov.**

Podľa § 140b ods. 1 Stavebného zákona záväzné stanovisko je na účely konaní podľa tohto zákona stanovisko, vyjadrenie, súhlas alebo iný správny úkon dotknutého **orgánu, uplatňujúceho záujmy chránené osobitnými predpismi**, ktorý je ako záväzné stanovisko upravený v osobitnom predpise. Obsah záväzného stanoviska je pre správny orgán v konaní podľa tohto zákona záväzný a bez zosúladenia záväzného stanoviska s inými záväznými stanoviskami nemôže rozhodnúť vo veci.

Podľa § 140b ods. 5 vety prvej Stavebného zákona pri riešení rozporov medzi dotknutými orgánmi vyplývajúcich zo záväzných stanovísk sa postupuje podľa § 136.

Podľa § 136 ods. 1 Stavebného zákona ak dôjde pri prerokúvaní územnoplánovacej dokumentácie, územnom konaní, stavebnom konaní alebo pri iných konaniach, ktoré vykonávajú správne orgány podľa tohto zákona alebo podľa osobitných predpisov pre stavby letísk a leteckých zariadení, stavby dráh a na dráhe, stavby pozemných komunikácií, vodohospodárske diela a stavby elektronických komunikačných sietí, k protichodným stanoviskám medzi orgánmi štátnej správy spolupôsobiacimi v konaní, riešia taký rozpor orgány nadriadené týmto orgánom dohodou.

Podľa § 136 ods. 2 Stavebného zákona ak sa vzniknutý rozpor nepodarí odstrániť dohodou orgánov podľa odseku 1, rozhodne ministerstvo po prerokovaní s príslušnými ústrednými orgánmi štátnej správy. Ak ide o stavby, kde konanie vykonávajú orgány podľa osobitných predpisov, rozhodne o rozpore ústredný orgán štátnej správy nadriadený týmto orgánom obdobným postupom.

Podľa § 136 ods. 3 Stavebného zákona ak vznikol rozpor v dôsledku záväzného stanoviska vlastníka sietí a zariadení technického vybavenia územia, ktorý je dotknutým orgánom podľa § 140a ods. 1 písm. c/, je na účely riešenia rozporov nadriadeným orgánom ministerstvo, do pôsobnosti ktorého patrí vlastník sietí a zariadení.

V preskúmvanej veci šlo o rozpor medzi stanoviskom dotknutého orgánu a názorom stavebného úradu, keď do úvahy prichádzal analogicky postup v zmysle § 136 Stavebného zákona t.j. dohoda na úrovni nadriadených orgánov alebo autoritatívne rozhodnutie Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky.

Na účely riešenia rozporov v stanoviskách je nadriadeným orgánom v prípade dotknutého orgánu podľa § 140a ods. 1 písm. c/ v zmysle § 136 ods. 3 Stavebného zákona, teda aj žalobcu, Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, a žalobca sa v konaní pred správnym orgánom mohol takéhoto postupu sa domáhať.

Postavenie dotknutého orgánu v konaniach podľa Stavebného zákona vyplývajúce z citovaných ustanovení Stavebného zákona, mu prisudzuje odlišné oprávnenia ako účastníkom konania, najmä **s ohľadom na skutočnosť, že dotknutý orgán v konaní nepresadzuje svoje subjektívne práva, právne záujmy, ani sa nekoná o jeho právnych povinnostiach.**

Dotknuté orgány sa, **pri posudzovaní a zabezpečovaní požiadaviek vyplývajúcich z osobitných predpisov** (140a ods. 3 Stavebného zákona), aktívne zúčastňujú na konaní, najmä sa im oznamuje začatie konania (§ 36 ods. 1, § 61 ods. 1, § 80 ods. 1, § 88a ods. 7 Stavebného zákona), majú právo nazerať do spisov, podávať záväzné stanoviská podľa § 140b, zúčastňovať sa na ústnom pojednávaní a miestnej obhliadke a vykonávať so stavebným úradom spoločné úkony podľa Stavebného zákona.

Je potrebné zdôrazniť, že dotknuté orgány nepredkladajú záväzné stanoviská týkajúce sa ich subjektívnej právnej sféry, ale týkajúce sa verejných záujmov, ktorých ochrana vyplýva z osobitného predpisu. Verejný záujem predstavuje istý protiklad k záujmu súkromnému, jedná sa o určitý všeobecne prospešný stav, cieľ, ktorý je potrebné chrániť a rešpektovať.

Podľa § 247 ods. 1 O. s. p. podľa ustanovení tejto hlavy sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že **bola na svojich právach ukrátená**

rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu.

Podľa § 250 ods. 2 O. s. p. žalobcom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe **tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach**. Podat' žalobu môže aj fyzická alebo právnická osoba, s ktorou sa v správnom konaní nekonalo ako s účastníkom, hoci sa s ňou ako s účastníkom konať malo.

V zmysle vyššie uvedeného odvolací súd dospel k záveru, že dotknuté osoby v konaniach podľa Stavebného zákona nepredkladajú záväzné stanoviská týkajúce sa ich subjektívnych práv, ale týkajúce sa verejných záujmov, ktorých ochrana vyplýva z osobitného predpisu, nevystupujú ako nositelia alebo adresáti práv a povinností, ktoré sú predmetom daného konania, a preto aj žalobca nebol aktívne legitimovaný na podanie žaloby a bolo potrebné konanie zastaviť v podľa § 250d ods. 3 O. s. p., a to z dôvodu podania žaloby neoprávnenou osobou.

Námietke žalobcu pokiaľ ide o interpretáciu verejného záujmu nemohol odvolací súd prisvedčiť.

Zákon č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike síce *expressis verbis* verejný záujem z neho vyplývajúci nedefinuje, vzhľadom na obsah jednotlivých ustanovení možno uviesť, že verejným záujmom podľa tohto predpisu bude, okrem iného (§ 1 zákona č. 657/2004) najmä spoľahlivosť, bezpečnosť a prevádzkyschopnosť sústav tepelných zariadení ako aj primerané zabezpečenie dodávky tepla na danom území.

Tepelná energetika je odvetvie, v ktorom sa uplatňuje regulácia podľa osobitných predpisov (276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov) a predmetom cenovej regulácie je výroba, distribúcia a dodávka tepla, pričom táto cena je predmetom cenového konania pred Úradom pre reguláciu sieťových odvetví. Z tohto dôvodu tvrdenie žalobcu, že neuhradením ekonomicky oprávnených nákladov pri odpojení sa stavebníka dôjde k zvýšeniu ceny tepla pre ostatných odberateľov, považoval odvolací súd za účelové.

Žalobcovi nevznikla postupom a rozhodnutím žalovaného ujma na právach, keďže tieto neboli predmetom rozhodovania správneho orgánu. Plnenia zo zaniknutého záväzkového vzťahu sa môže domáhať v konaní pred všeobecným súdom podľa § 7 ods. 1 O. s. p..

Krajský súd postupoval správne pokiaľ ide o zastavenie konania, avšak k tomuto záveru dospel na základe nesprávnych dôvodov, pretože sa nezaoberal otázkou aktívnej legitímácie žalobcu; odvolací súd teda napadnuté uznesenie potvrdil podľa § 219 ods. 1 O. s. p., keďže bolo vo výroku správne.

Pokiaľ ide o časť výroku ohľadne odstúpenia veci Krajskému stavebnému úradu v Žiline, túto bolo potrebné zrušiť v zmysle § 221 ods. 1 písm. i/ O. s. p., pretože dôvody pre takýto postup neexistovali. Krajský stavebný úrad v Žiline sa podaným odvolaním žalobcu zaoberal, náležite ho posúdil a ani vydaním formálneho rozhodnutia o odvolaní by sa nezhojil nedostatok aktívnej legitímácie žalobcu.

O náhrade trov konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa ustanovenia § 250k ods. 1 O. s. p. v spojení s § 224 ods. 1 O. s. p. a § 246c ods. 1 vety prvej O. s. p., keď žalobcovi, ktorý nemal úspech vo veci náhradu trov odvolacieho konania nepriznal.

P o u ě n i e : Proti tomuto uznesenie opravný prostriedok n i e j e prípustný.

V Bratislave 01. júla 2010

JUDr. Eva Babiaková, CSc., v.r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia :

Dagmar Bartalská