

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcov: **1) F. V. 2) J. M.**, *obaja zastúpení advokátom JUDr. D. T.*, proti žalovanému: **MVRR SR**, o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia ministra VRR SR č. MVRR-2005-8470/33640-1:1592/M zo dňa 11. júla 2005, konajúc o odvolaní žalobcov proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 1 S 425/2005-42 zo dňa 22. marca 2007, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č.k. 1 S 425/2005-42 zo dňa 22. marca 2007 **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**.

O d ô v o d n e n i e :

Krajský súd v Bratislave napadnutým uznesením č.k. 1 S 425/2005-42 zo dňa 22. marca 2007 zastavil konanie a vyslovil, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania. V odôvodnení uviedol, že žalobcovia sa žalobou domáhali preskúmania rozhodnutia ministra VRR SR č. MVRR-2005-8470/33640-1:1592/M zo dňa 11. júla 2005 (ďalej len druhostupňové rozhodnutie), aj keď nepodali rozklad proti rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa (Ministerstva VRR SR), resp. podali rozklad po zákonom určenej lehote. Správny orgán sa s oneskorene podaným rozkladom vysporiadal v súlade s ustanovením § 60 Správneho poriadku. Nebola teda splnená podmienka preskúmania rozhodnutia uvedená v ustanovení § 247 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku.

Krajský súd z obsahu administratívneho spisu zistil, že Krajský úrad v Bratislave, odbor životného prostredia, rozhodnutím č. W/2003/01886-HLR zo dňa 19. decembra 2003 zamietol odvolania účastníkov územného konania: Mgr. J. V., J. V., M. O., I. O., J. Ď., F. Ď., J. E., A. E. a potvrdil rozhodnutie Mestskej časti B. – DNV, č. DNV 2003-02/03411/UR/5/PL zo dňa 5. septembra 2003. Ministerstvo VRR SR rozhodnutím č. 04/8381/41398-4:920/Rý zo dňa 28. decembra 2004 nevyhovelo protestu prokurátora Krajskej prokuratúry v Bratislave č. Kd 2063/04-20 zo dňa 10. júna 2004. Proti tomuto rozhodnutiu podali účastníci konania I. O. a M. O. v zákonnej lehote rozklad. O rozklade rozhodol minister druhostupňovým rozhodnutím tak, že rozklad zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. Keďže žalobcovia podali rozklad až po uplynutí

zákonnej lehoty, odvolací správny orgán postupom podľa ustanovenia § 60 Správneho poriadku preskúmal aj oneskorene podané odvolanie z toho hľadiska, či neodôvodňuje obnovu konania alebo zmenu alebo zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania a vyhodnotil ho ako vyjadrenie účastníkov konania vo veci.

Proti tomuto rozhodnutiu krajského súdu podali žalobcovia prostredníctvom svojho právneho zástupcu odvolanie, v ktorom navrhli uznesenie krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Uviedli, že súd prvého stupňa vec nesprávne právne posúdil. Účastníci konania I. a M. O. podali rozklad v zákonnej lehote podľa ustanovenia § 59 ods. 2 Správneho poriadku. Druhostupňovým rozhodnutím bol rozklad zamietnutý a rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa č. 04-8381/41398-4:920/Rý zo dňa 28. decembra 2004 potvrdené. Je pravdou, že aj žalobcovia v prvom a druhom rade podali rozklad, avšak oneskorene. Druhostupňové rozhodnutie bolo doručované aj žalobcom v prvom a druhom rade ako účastníkom územného konania s poučením, že toto rozhodnutie je podľa ustanovenia § 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku preskúmateľné súdom. Na základe takého poučenia podali žalobu o preskúmanie zákonnosti druhostupňového rozhodnutia. Domnievajú sa, že na základe týchto skutočností neboli dôvody na zastavenie konania podľa ustanovenia § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku, pretože žalobu podali včas, sú oprávnenými osobami, žaloba netrpela vadami, pre ktoré by súd nemohol vo veci konať a v konaní boli riadne zastúpení advokátom. Krajskému súdu tiež vytýkajú, že v úvodnej časti napadnutého uznesenia uviedol nesprávne len jedného žalovaného, a to Ministerstvo VRR SR, hoci žalovanými v konaní boli dva orgány: minister VRR SR (žalovaný v prvom rade) a Ministerstvo V RR SR (žalovaný v druhom rade).

Žalovaný v písomnom vyjadrení uviedol, že odvolanie žalobcov pokladá za nedôvodné. Poukázal na to, že v rámci správneho súdnictva podali žalobu iní účastníci konania (F. V., J. M.), než tí, ktorí podali rozklad proti prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu (I. O., M. O.). Z toho vyplýva, že sa žalobcovia nemôžu domáhať svojich práv na súde; mohli by sa ich domáhať iba I. O. a M. O.. Domnienka žalobcov, vyplývajúca z poučenia druhostupňového rozhodnutia, že sa môžu domáhať preskúmania rozhodnutia v správnom súdnictve, je nesprávna. Poučenie o možnosti súdneho prieskumu nie je subjektívne určené každému účastníkovi konania, ale vyjadruje objektívnu skutočnosť, že takýto typ rozhodnutí nie je zo zákona vylúčený zo súdneho prieskumu. K otázke pasívnej legitímácie žalovaný uviedol, že pasívna legitímácia sa musí zakladať predovšetkým na právnej subjektivite subjektu. Označenie ministra VRR SR tieto atribúty nespĺňa; ide len o označenie funkcie bez právnej subjektivity. Minister síce rozhoduje o rozklade, avšak toto rozhodnutie nie je v jeho mene, ale v mene ministerstva. Preto jediným pasívne legitimovaným subjektom je Ministerstvo VRR SR. Napokon poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 SŽ 95/03 zo dňa 30. októbra 2003, podľa ktorého rozhodnutie, ktorým správny orgán nevyhoví protestu prokurátora, nie je rozhodnutím, ktorým sa zakladá, mení alebo zrušuje právo alebo povinnosť fyzickej alebo právnickej osoby, ani sa priamo ich práv, chránených záujmov alebo povinností nedotýka. Preto takéto rozhodnutie na základe žaloby fyzickej alebo právnickej osoby nepodlieha súdnemu preskúmaniu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c Občianskeho súdneho poriadku) preskúmal napadnuté rozhodnutie krajského súdu v medziach odvolania (§ 212 Občianskeho súdneho poriadku) ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a dospel k záveru, že odvolaniu žalobcov nemožno priznať úspech. Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania, pretože odvolanie smerovalo proti uzneseniu (§ 214 ods. 2 písm. c/ Občianskeho súdneho poriadku).

Najvyšší súd Slovenskej republiky z administratívneho spisu žalovaného, ktorý je súčasťou súdneho spisu, zistil, že rozhodnutiu súdu prvého stupňa predchádzalo v správnom konaní vydanie týchto rozhodnutí a podanie protestu prokurátora:

- rozhodnutie Mestskej časti B. – D. N. V. č. DNV 2003-02/03411/UR/5/PL zo dňa 5. septembra 2003 o umiestnení stavby verejnou vyhláškou „Preložka M. ulice – D. N. V.“ na pozemkoch parc. č. X. v katastrálnom území D. N. V., pre navrhovateľa G. v zastúpení stavebníka HM SR B.,
- rozhodnutie Krajského úradu v Bratislave, Odbor životného prostredia č. W/2003/01886-HLR zo dňa 19. decembra 2003, ktorým boli zamietnuté odvolania účastníkov konania Mgr. J. V., F. V., M. O., I. O., J. Ď., F. Ď., J. E., A. E. a potvrdené rozhodnutie Mestskej časti B. – D. N. V. č. DNV 2003-02/03411/UR/5/PL zo dňa 5. septembra 2003,
- protest prokurátora č. Kd 2063/04-20 zo dňa 10. júna 2004 proti rozhodnutiu Krajského úradu v Bratislave, Odbor životného prostredia, č. W/2003/01886-HLR zo dňa 19. decembra 2003,
- rozhodnutie Ministerstva VRR SR č. 04-8381/41398-4:920/Rý zo dňa 28. decembra 2004, ktorým nebolo vyhovelé protestu prokurátora č. Kd 2063/04-20 zo dňa 10. júna 2004,
- rozhodnutie ministra VRR SR č. MVRR-2005-8470/33640-1:1952/M zo dňa 11. júla 2005, ktorým rozklad M. a I. O. zamietol a potvrdil rozhodnutie Ministerstva VRR SR č. 04-8381/41398-4:920/Rý zo dňa 28. decembra 2004 (žalobcovia podali rozklad oneskorene a tento bol vyhodnotený ako vyjadrenie sa účastníka konania).

Aktívne legitimovanou osobou na podanie žaloby v správnom súdnictve je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu; pričom takéto rozhodnutie správneho orgánu zakladá, mení alebo ruší oprávnenia a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo týmto rozhodnutím sú práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté (§ 247 ods. 1, § 244 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku).

Rozhodnutie, ktorým správny orgán nevyhovел protestu prokurátora, nie je rozhodnutím, ktorým sa zakladá, mení alebo zrušuje právo alebo povinnosť fyzickej osoby alebo právnickej osoby ani sa priamo ich práv alebo právom chránených záujmov alebo povinností nedotýka (napríklad rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sž 95/03 zo dňa 30. októbra 2003).

Odvolací súd konštatuje, že žalobcovia v prvom a druhom rade podali rozklad proti rozhodnutiu Ministerstva VRR SR č. 04-8381/41398-4:920/Rý zo dňa 28. decembra 2004 až dňa 9. februára 2005, t.j. po márnom uplynutí zákonnej lehoty na podanie rozkladu (žalobca v prvom rade prevzal rozhodnutie dňa 20. januára 2005 a žalobkyňa v druhom rade dňa 3. januára 2005). O možnosti podať rozklad ako aj o lehote na podanie rozkladu boli poučení v súlade so zákonom (§ 47 ods. 5 a § 54 Správneho poriadku). V tomto prípade správny orgán postupoval v intenciách ustanovenia § 60 Správneho poriadku a preskúmal aj oneskorene podaný rozklad z toho hľadiska, či neodôvodňoval obnovu konania alebo zmenu alebo zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania. Správny orgán dospel k záveru, že o tento prípad nejde a oneskorene podaný rozklad vyhodnotil ako vyjadrenie sa účastníkov konania.

Oneskorene podaný rozklad nemohol vyvolať právne účinky ako rozklad podaný v zákonnej lehote; nespôsobil ani zmenu, zrušenie napadnutého rozhodnutia v mimo odvolacom konaní a neprivodil ani obnovu konania. O tomto správny orgán nevydal samostatné rozhodnutie, ale vysporiadal sa s touto skutočnosťou v odôvodnení druhostupňového rozhodnutia. (Vydanie samostatného rozhodnutia v prípade oneskorene podaného rozkladu nepredpokladá ani Správny poriadok, nakoľko v správnom konaní nie je upravený inštitút zastavenia konania z dôvodu oneskorene podaného odvolania alebo rozkladu - § 60a v spojení s § 30 Správneho poriadku.)

V tomto prípade sa oneskorene podaný rozklad v podstate považuje iba za podnet účastníka konania sui generis. Právnym dôsledkom oneskorene podaného rozkladu je vo vzťahu k žalobcom v prvom a druhom rade vznik právoplatnosti prvostupňového rozhodnutia, t.j. rozhodnutia Ministerstva VRR SR č. 04-8381/41398-4:920/Rý zo dňa 28. decembra 2004 dňa 9. februára 2005.

Na základe toho mal odvolací súd za preukázané, že žalobcovia v správnom konaní nevyužili možnosť podania riadneho opravného prostriedku (v zákonnej 15-dňovej lehote); ide teda o prekážku nevyčerpania všetkých riadnych opravných prostriedkov (§ 247 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku), ktorá bráni prieskumu druhostupňového rozhodnutia súdom podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (Správne súdnictvo).

Druhostupňové rozhodnutie bolo žalobcom doručované z toho dôvodu, aby mali vedomosť o vysporiadaní sa s oneskorene podaným rozkladom a o spôsobe vyhodnotenia oneskorene podaného rozkladu, nakoľko vydanie samostatného rozhodnutia v tejto situácii Správny poriadok nevyžaduje. Možnosť podať žalobu o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia sa vzťahovala na účastníkov konania, ktorí podali rozklad v zákonnej lehote.

Pokiaľ ide o námietku žalobcov, že krajský súd v napadnutom rozhodnutí označil za žalovaného len Ministerstvo VRR SR a nie aj ministra, Najvyšší súd Slovenskej republiky uvádza, že ministerstvo je centralizovaným a monokratickým orgánom štátnej správy, na čele ktorého stojí minister menovaný prezidentom na návrh predsedu vlády. Právnu subjektivitu má samotné ministerstvo, ktoré je definované ako právnická osoba

(§ 35 ods. 1 zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov). Odvolací súd posúdil otázku pasívnej legitímácie ministra VRR SR a dospel k záveru, že minister VRR nie je sám osebe správnym orgánom, ale osobou stojacou v čele tohto správneho orgánu. Rozhodovanie v prvom i druhom stupni správneho konania zostáva na úrovni správneho orgánu toho istého stupňa. Pri rozhodovaní o rozklade ide vlastne o osobitný prípad opravy vlastného rozhodnutia. Svedčí o tom napríklad aj judikatúra prvorepublikového Najvyššieho správneho súdu, konkrétne jeho nálezu z 23.októbra 1947 č. 302/46-7 publikovaného v Bohuslavovej zbierke nálezov Najvyššieho správneho súdu vo veciach administratívnych pod číslom Boh. A 1729/47 30296, podľa ktorého ministerstvo je úradom predstavujúcim súhrn osobných a vecných prostriedkov zorganizovaných do jedného celku za účelom výkonu určitého vymedzeného úseku verejnej správy. Ministerstvo je organizované monokraticky; vedené je členom vlády menovaným prezidentom na návrh predsedu vlády. Na základe týchto skutočností pojmy minister VRR a ministerstvo VRR je možné považovať za pojmy identické; nejde preto o prekážku brániacu rozhodnutiu o odvolaní.

Súd prvého stupňa preto správne označil žalovaného, t.j. Ministerstvo VRR SR, v súlade s ustanovením § 250 ods. 4 Občianskeho súdneho poriadku.

Na margo veci Najvyšší súd Slovenskej republiky uvádza, že aktívne legitimovanou osobou, okrem už spomínaných osôb, na podanie žaloby o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov v prípadoch, v ktorých sa nevyhovelo protestu prokurátora, ak to vyžaduje verejný záujem, je aj prokurátor (§ 35 ods. 1 písm. b/ Občianskeho súdneho poriadku). Pri podaní návrhu je potrebné postupovať podľa ustanovení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku upravujúcich Správne súdnictvo. Prokurátor v predmetnej právnej veci toto svoje právo nevyužil a žalobu o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia v rámci správneho súdnictva nepodal.

Na základe uvedených skutočností Najvyšší súd Slovenskej republiky dospel k záveru, že súd prvého stupňa správne vyhodnotil skutkový stav a správne aplikoval právne normy, preto jeho uznesenie č.k. 1 S 425/2005-42 zo dňa 22. marca 2007 ako vecne správne potvrdil (§ 219 Občianskeho súdneho poriadku).

O náhrade trov odvolacieho konania rozhodol v zmysle ustanovení § 224 ods. 1 a § 250k Občianskeho súdneho poriadku.

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

V Bratislave dňa 3. marca 2008

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

Za správnosť vyhotovenia:
Nikoleta Adamovičová