

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	3Sžo/16/2014
Identifikačné číslo spisu:	8013200591
Dátum vydania rozhodnutia:	03.03.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Jozef Milučký
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:8013200591.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Jozefa Milučkého a sudcov JUDr. Ivana Rumanu a JUDr. Gabriely Gerdovej v právnej veci žalobcu: Ing. Ladislav Stražil, miesto podnikania Bartošova Lehôtka 163, právne zastúpený: JUDr. Rudolf Manik, PhD., MBA, MHA - ADVOKÁT s.r.o., so sídlom Masarykova 2, Košice, v mene ktorej koná ako konateľ advokát JUDr. Rudolf Manik, PhD., MBA, MHA, proti žalovanému: Okresný úrad v Prešove, so sídlom Námestie mieru 3, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Obvodného úradu v Prešove, odbor výstavby a bytovej politiky č. ObÚ-PO-OVBP-2013/419/1752/ŠSS-KAM z 15. mája 2013, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Prešove č. k. 1S/27/2013-93 z 26. novembra 2013, jednomyseľne

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Prešove č. k. 1S/27/2013-93 z 26. novembra 2013 p o t v r d z u j e.

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

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Prešove zamietol žalobu o preskúmanie rozhodnutia Obvodného úradu v Prešove, odbor výstavby a bytovej politiky č. ObÚ-PO-OVBP-2013/419/1752/ŠSS-KAM z 15. mája 2013, ktorým potvrdil rozhodnutie Mesta Levoča č. SÚ 113/2859/2013/Rá z 26. februára 2013, ktorým podľa § 62 ods. 4 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) zamietlo žiadosť žalobcu o vydanie predĺženia platnosti povolenia na reklamné zariadenia, na umiestnenie dvoch kusov veľkoplošných reklamných tabúl na Prešovskej ceste, pozemok parc. č. C-KN 3357 v k.ú. I..

Rozsudok odôvodnil tým, že zo stavebného zákona je nesporné, že osobitné ustanovenie vo vzťahu k predĺženiu platnosti už v minulosti vydaného stavebného povolenia neexistuje, z čoho však nemožno vyvodit' záver, že pri stavbe povolenej na určitú dobu je možné aplikovať ustanovenia zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny

poriadok“). Z rozhodnutí stavebného úradu Mesta Levoča vydaných v období tak, ako sú uvedené v žalobe žalobcu, je nesporné, že ide o rozhodnutia, ktorým sa povolila stavba veľkoplošných reklamných tabúl vždy na dobu troch, resp. piatich rokov. Z uvedeného teda vyplýva, že uvedenými rozhodnutiami povolená stavba má charakter dočasnej stavby, pretože u predmetných reklamných zariadení bol vopred obmedzený čas ich trvania a uplynutím doby uvedenej v stavebnom rozhodnutí je nevyhnutné mať nové stavebné konanie, aj keby to bolo nazvané konaním o predĺženie platnosti stavebného povolenia postupom podľa stavebného zákona. Práve tá skutočnosť, že stavebný zákon nemá osobitné ustanovenia o predĺžení platnosti stavebného povolenia pri dočasných stavbách, svedčí o správnosti nižšie uvedeného názoru súdu. Zo stavebného zákona a to § 140 vyplýva, že ak nie je výslovne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní, čo znamená iba subsidiárne aplikovanie správneho poriadku v konaní podľa stavebného zákona. Podľa názoru krajského súdu z citovaného ustanovenia je zrejmé, že neprichádza do úvahy, aby bol v konaní aplikovaný iba správny poriadok.

Ďalej uviedol, že výklad ustanovenia § 140a stavebného zákona prezentovaný v žalobe je nesprávny, pretože postavenie dotknutého orgánu štátnej správy Krajskému riaditeľstvu Policajného zboru, krajský dopravný inšpektorát, vyplýva z osobitných predpisov a týmto právnym predpisom je aj zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 575/2001 Z.z.“), konkrétne v § 11 písm. a/. Citované ustanovenie je nevyhnutné vykladať v spojení s ustanoveniami zákona č. 171/1993 Z.z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Policajnom zbore“), a to § 1 ods. 1, § 2 ods. 1 písm. a/ a zákona č. 8/2009 Z.z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o cestnej premávke“) (§ 1). Ak teda zákon č. 575/2001 Z.z. v citovanom ustanovení § 11 písm. a/ upravuje, že policajný zbor je garantom bezpečnosti na cestách Slovenskej republiky a pri tvorbe dopravného prostredia, potom mu patrí aj postavenie dotknutého orgánu ako subjektu, ktorý na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky musí zabezpečiť ochranu verejných záujmov spoločnosti, ktoré by mohli byť dotknuté. Ide predovšetkým o ochranu života, zdravia a majetku občanov na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky.

Proti tomuto rozsudku krajského súdu podal žalobca odvolanie. Namietal, že konanie o predĺžení platnosti povolenia reklamných zariadení nie je ako druh konania procesne upravené stavebným zákonom. V tomto prípade nejde o povoľovanie nových reklamných zariadení, ktoré sa procesne riadi, v súlade s § 73 stavebného zákona, ustanoveniami oddielu 4 stavebného zákona, t.j. je vedené primerane podľa ustanovení pre stavebné konanie. Konanie o predĺžení platnosti povolenia, keďže nie je upravené v stavebnom zákone, má byť vedené procesne podľa ustanovení správneho poriadku (§ 18, § 19, § 21, § 27, § 46, § 47); výsledkom procesu v prípade predĺženia platnosti povolenia je nepomenované rozhodnutie o predĺžení platnosti povolenia pôvodného rozhodnutia. V tomto konaní nie je dôvod na postup stavebného úradu podľa § 126, § 140a a § 140b stavebného zákona, t.j. na pribratie dotknutých orgánov do konania a na rešpektovanie záväzných stanovísk (keďže uvedené ustanovenia sa vzťahujú na konania podľa stavebného zákona a konanie o predĺžení platnosti povolenia reklamných zariadení nie je konanie podľa stavebného zákona). Stanoviská dotknutých orgánov vo všeobecnosti nie sú potrebné tiež preto, že ochrana verejného záujmu z ich hľadiska bola posúdená v pôvodnom konaní, v ktorom boli zariadenia povolené. Bez zmeny zákona nie je dôvod na zmenu stanoviska dotknutého orgánu. Ustanovenie § 62 ods. 4 stavebného zákona, na základe ktorého stavebný úrad zamietol žiadosť o predĺženie platnosti povolenia dvoch kusov reklamných zariadení je nepoužiteľné pri akomkoľvek konaní týkajúcom sa reklamných zariadení, nakoľko podľa § 39a ods. 3 písm. e/ stavebného zákona, rozhodnutie o umiestnení stavby sa nevyžaduje na informačné zariadenia, reklamné zariadenia a propagačné zariadenia. Čiže pri povolení reklamných zariadení sa územné konanie o umiestnení stavby nevydáva; reklamné zariadenia sa povoľujú povolením podľa § 71 ods. 1 písm. c/ stavebného zákona, pričom sa na konanie primerane použijú ustanovenia pre stavebné konanie (§ 73 stavebného zákona).

Podľa názoru žalobcu, aj keby šlo o konanie podľa stavebného zákona, t.j. konanie o povolení reklamných zariadení, Krajský úrad pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie Prešov a Krajské riaditeľstvo Policajného zboru, krajský dopravný inšpektorát Prešov nie sú dotknutými orgánmi v konaní

a nemajú vydávať záväzné stanoviská. Poukázal na ust. § 140a ods. 1 stavebného zákona a uviedol, že Krajské riaditeľstvo Policajného zboru, krajský dopravný inšpektorát ani v prípade, že by šlo o konanie podľa stavebného zákona nie je orgánom verejnej správy a nie je správnym orgánom, nie je vlastníkom sietí a zariadení technického vybavenia územia, ani žiadny osobitný predpis neuvádza, že by mal byť dotknutým orgánom v konaní o povolení reklamného zariadenia. V žiadnom platnom právnom predpise nie je upravená pôsobnosť dopravných inšpektorátov pri dohľade nad bezpečnosťou a plynulosťou cestnej premávky; túto pôsobnosť má policajť resp. Policajný zbor a týka sa priamo jazdy a kontroly vozidla (zákon o Policajnom zbore upravuje v § 2 ods. 1 vo všeobecnosti ako jednu z úloh Policajného zboru dohľad na bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky a spolupôsobenie pri jej riadení; zákon o cestnej premávke upravuje v štvrtej časti, t.j. od § 69 oprávnenia policajťa pri dohľade nad bezpečnosťou a plynulosťou cestnej premávky, ide o konkrétne oprávnenia vo vzťahu k vodičovi ako účastníkovi cestnej premávky). Zákon č. 575/2001 Z.z. v § 11 písm. a/ v žiadnom prípade neupravuje, že Policajný zbor je garantom bezpečnosti na cestách Slovenskej republiky a pri tvorbe dopravného prostredia ako to uvádza krajský súd. Vyššie uvedené orgány sú vo všeobecnosti správnymi orgánmi podľa príslušného osobitného predpisu a v prípadoch, ak tak výslovne stanovuje osobitný predpis, sú dotknutými orgánmi, ktoré sa vyjadrujú do konania záväzným stanoviskom, napr. podľa § 11 ods. 2 cestného zákona. Ani cestný zákon ani iný právny predpis upravujúci pôsobnosť krajských (obvodných, v súčasnosti okresných) úradov pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie neupravuje právo ani povinnosť týchto orgánov vyjadrovať sa do konaní stavebného úradu o povolení reklamných zariadení (a už vôbec nie do konaní o predĺžení platnosti povolenia reklamných, informačných, propagačných zariadení vedených podľa správneho poriadku) v zastavanom území obce, na súkromnom pozemku, druh pozemku záhrady, stanoviskom a už vôbec nie záväzným stanoviskom.

Ďalej namietal, že krajský súd nedostatočne zistil skutkový stav, t.j. nezoberal sa obsahom záväzných stanovísk, ich protirečivosťou a neodôvodnenosťou, neskúmal dôsledne miesto, na ktorom sa nachádzajú reklamné zariadenia, v súvislosti so zákonnými obmedzeniami týkajúcimi sa umiestňovania reklamných zariadení; iba sa v plnom rozsahu stotožnil s názorom žalovaného, citujúc jeho názory a tvrdiac, že reklamné zariadenia sa nachádzajú v križovatke a predmetné stavebné konanie sa týka prevádzky na pozemných komunikáciách. Keďže sa predmetné reklamné zariadenia nachádzajú v zastavanom území obce, nezriaďujú sa tam cestné ochranné pásma a cestné správne orgány sa nevyjadrujú a nie je dôvod na nepovolenie resp. nepredĺženie platnosti povolenia reklamných zariadení. Predmetné reklamné zariadenia sa nenachádzajú na pozemnej komunikácii a pozemná komunikácia ich umiestnením nebola žiadnym spôsobom dotknutá, t.j. nenachádzajú sa na diaľnici, ceste pre motorové vozidlá ani na medzinárodnom cestnom ťahu a keďže v intraviláne obce nie sú zriaďované ochranné pásma, nenachádzajú sa ani v ochrannom pásme cesty. Predmetné reklamné zariadenia sa nenachádzajú na križovatke, pretože križovatkou je miesto, v ktorom sa cesty pretínajú alebo spájajú (§ 2 ods. 2 písm. j/ zákon o cestnej premávke). Predmetné reklamné zariadenia sa nenachádzajú v rozhľadovom poli vodiča v križovatke. Rozhľadové pole vodiča na križovatke slúži na zabezpečenie dostatočného rozhľadu vodiča, s úmyslom predchádzať možným kolíziám. Naopak, nachádzajú sa na pozemku, ktorý je záhradou a je vo vlastníctve fyzickej osoby. Reklamné zariadenia sa nachádzajú pri príľahlej vetve cesty, ktorá zabezpečuje bezprostredný vjazd do garáže rodinného domu, nachádzajú sa na vyvýšenom teréne, pričom po oboch stranách reklamných zariadení sú stavby domov, ktoré sú mnohonásobne väčšie ako reklamné zariadenia. Rozhľadové pole vodiča nie je žiadnym spôsobom predmetnými reklamnými zariadeniami dotknuté. Predmetné reklamné zariadenia sa nenachádzajú na ceste ani na mieste pri ceste, keďže cestou ani miestom, kde sa obvykle umiestňujú dopravné značky, nie je záhrada pri rodinnom dome, kde sú reálne reklamné zariadenia umiestnené. Poukázal na obsah jednotlivých stanovísk a uviedol, že tieto orgány vo svojich vyjadreniach neuviedli žiadne relevantné skutočnosti, na základe ktorých by bolo dôvodné zamietnuť žiadosť o predĺženie platnosti povolenia reklamných zariadení a svoje tvrdenia uvádzané v stanoviskách žiadnym spôsobom neodôvodnili. Stavebný úrad sa v svojom rozhodnutí oprel výlučne o tieto stanoviská Krajského úradu pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie Prešov a Krajského riaditeľstva Policajného zboru, krajského dopravného inšpektorátu Prešov, pričom sám neskúmal dostatočne presne a úplne skutočný stav vecí, nevykonával dôkazy, nepožadoval od žalobcu ďalšie podklady pre rozhodnutie ako mu to ukladá ust. § 32 a nasl. správneho poriadku (napr. nebol zo strany stavebného úradu vyžiadaný od žalobcu ani spracovaný oprávnenou osobou ani žiadnym

z orgánov vykonávajúcich dohľad nad bezpečnosťou a plynulosťou cestnej premávky posudok rozhľadu na križovatke v súlade s príslušnou technickou normou, z ktorého by vyplynuli fakty, na základe ktorých by už bolo možné vydať rozhodnutie). Navrhol, aby najvyšší súd napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie, alebo aby zmenil napadnutý rozsudok a vyhovel žalobe v celom rozsahu.

Žalovaný vo vyjadrení k odvolaniu žalobcu poukázal na rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 3 Sžp/36/2012 z 12. marca 2013 a navrhol, aby najvyšší súd žalobcom napadnutý rozsudok potvrdil.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, ďalej len „O.s.p.“) preskúmal napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa postupom podľa § 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p. a následne po tom, ako bolo verejné vyhlásenie rozsudku oznámené na úradnej tabuli súdu a na webovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk najmenej päť dní pred jeho vyhlásením (§ 156 ods. 3 O.s.p., § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.), vyhlásil vo veci rozsudok, ktorým podľa § 250ja ods. 3 veta druhá O.s.p. v spojení s § 219 O.s.p. potvrdil rozsudok Krajského súdu v Prešove z 26. novembra 2013 č. k. 1S/27/2013-93.

Podľa § 140a ods. 1 stavebného zákona v znení účinnom do 31. júla 2013 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.

Práva dotknutých orgánov vymedzuje stavebný zákon v ustanovení § 140a ods. 3 tak, že majú právo nazeráť do spisov, podávať záväzné stanoviská, zúčastňovať sa na ústnom pojednávaní a miestnej ohliadke, vykonávať so stavebným úradom spoločné úkony podľa tohto zákona a ďalej, okrem iného, chrániť záujmy týkajúce sa ochrany zdravia ľudu, zaistenia vplyvov na životné prostredie, správy pozemných komunikácií, dráh, atď.

Z uvedeného možno teda konštatovať, že dotknuté orgány sú spolupracujúce orgány verejnej správy špecializujúce sa na oblasť, ktorá je už mimo rámca pôsobnosti stavebného úradu a iba z ich odôvodnení je zjavné, či a ako bol preskúmaný dotknutý verejný záujem (§ 126 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 (§ 140b ods. 1 stavebného zákona).

Postavenie dotknutého orgánu v konaniach podľa stavebného zákona (vyplyvajúce 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. Treba 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 treba chrániť a rešpektovať.

Z obsahu administratívneho spisu je zjavné, že správny orgán, Mesto Levoča ako príslušný stavebný úrad považoval za dotknuté orgány Krajský úrad pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie v Prešove

a Krajské riaditeľstvo Policajného zboru, krajský dopravný inšpektorát Prešov, pričom oba tieto orgány vydali nesúhlasné stanovisko s umiestnením reklamných zariadení.

V preskúmvanej veci senát najvyššieho súdu dospel k záveru, že správny orgán v konaní dôsledne postupoval v súlade so stavebným zákonom a v súčinnosti s dotknutými orgánmi, chrániacimi záujmy podľa osobitných predpisov (cestný zákon), považoval za rozhodujúce nesúhlasné stanovisko Krajského úradu pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie v Prešove, ktorý bol dotknutým orgánom v zmysle § 2 ods. 1 písm. b/ zákona č. 534/2003 Z.z. o organizácii štátnej správy na úseku cestnej dopravy a pozemných komunikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov a Krajského riaditeľstva Policajného zboru, krajský dopravný inšpektorát, ktorý bol dotknutým orgánom v zmysle § 11 ods. 1 zákona č. 575/2001 Z.z., § 2 ods. 1 písm. j/ zákona o Policajnom zbore, chrániacim verejný záujem, život, zdravie a majetok na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky.

Záväzná stanoviská dotknutých orgánov verejnej správy sú vydávané na základe zákonom povolenej voľnej úvahy správneho orgánu. Ide o formu rozhodnutia (§ 244 ods. 3 prvá veta O.s.p.), pretože v sebe obsahujú konštitutívny a záväzný prvok pre iné právne subjekty. V danom prípade ide o podkladové rozhodnutia, ktoré sú záväzné pre stavebný úrad (§ 140b ods. 1 stavebného zákona), ktorý z nich musí v stavebnom konaní vychádzať. Keďže ide o čiastočné podkladové rozhodnutia v priebehu stavebného konania, zákon na ich prieskum neustanovuje osobitný postup, a preto sa námietky proti nim preskúmvajú v zmysle § 245 ods. 1 O.s.p. v konaní o preskúmanie zákonnosti v spojení s konečným rozhodnutím stavebného úradu. Vzhľadom na to, že sú v zmysle § 245 ods. 1 O.s.p. spôsobilým predmetom súdneho prieskumu musia byť odôvodnené. Iba z odôvodnenia je zrejmé, či a ako bol preskúmaný dotknutý verejný záujem (§ 126 ods. 1 stavebného zákona), a pretože ide o ochranu verejného záujmu nemožno upustiť od jeho odôvodnenia. Záväzná stanovisko musí obsahovať dôvody tak, aby bolo preskúmateľné v rozsahu správnej úvahy (§ 245 ods. 2 O.s.p.).

Najvyšší súd sa však nestotožnil s názorom žalobcu, že záväzná stanoviská sú nepreskúmateľné, pretože z ich obsahu je zrejmé, z akého dôvodu dotknuté orgány nesúhlasili s umiernením reklamných zariadení. Správna úvaha teda vo vzťahu umiestnenia reklamných zariadení k existencii rizika vyplývajúceho pre záujmy chránené dotknutými orgánmi vyjadrená bola. Zároveň má najvyšší súd za to, že ich obsah je aj postačujúci pre záver stavebného úradu na zamietnutie žiadosti žalobcu o povolenie na umiestnenie reklamných zariadení na podklade predložených záväzných stanovísk dotknutých orgánov.

Pokiaľ ide o námietku žalobcu, že konanie o predĺženie platnosti povolenia reklamných zariadení sa má riadiť nie stavebným zákonom, ale správnym poriadkom, najvyšší súd uvádza, že správny poriadok konanie o predĺženie platnosti akéhokoľvek rozhodnutia ani neupravuje. Uvedeným právnym názorom sa žalobca snaží obísť ustanovenia stavebného zákona a vylúčenia dotknutých orgánov a ich (negatívnych) záväzných stanovísk v predmetnom konaní. Z uvedeného dôvodu považuje najvyšší súd túto námietku žalobcu za nedôvodnú.

O trovách odvolacieho konania rozhodol odvolací súd podľa § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 1 O.s.p. a § 246c ods. 1 O.s.p. tak, že žalobcovi právo na náhradu trov odvolacieho konania nepriznal, pretože v odvolacom konaní nemal úspech.

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).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.