



ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Kováčovej a členov senátu JUDr. Jozefa Milučkého a JUDr. Aleny Poláčkovej, PhD., v právnej veci žalobcu: **YOSARIA PLAZA, a.s.**, so sídlom Tomášikova 14, Bratislava, IČO: 35 937 157, *zastúpený JUDr. Štefanom Detvaiom, advokátom so sídlom Cukrová 14, Bratislava*, proti žalovanému: **Krajský stavebný úrad v Bratislave**, so sídlom Lamačská cesta 8, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. A-2010/0804-DLD zo dňa 10.5.2010, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 2 S 233/10-45 zo dňa 5. októbra 2011, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2 S 233/10-45 zo dňa 5. októbra 2011, **p o t v r d z u j e .**

Žalobcovi náhradu trov odvolacieho konania nepriznáva.

O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým rozsudkom krajský súd zamietol žalobný návrh žalobcu, ktorým sa domáhal preskúmania rozhodnutia žalovaného zo dňa 10.5.2010, ktorým žalovaný doplnil výrokovú časť rozhodnutia Mestskej časti Bratislava – Ružinov zo dňa 13.10.2009 o uložení

pokuty žalobcovi podľa § 106 ods. 2 písm. g) zák. č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) vo výške 60.000 € za to, že nepretržite v čase od 1.7.2009 predĺžovaním lehoty výstavby stavby „SCR Shopping Centre Ružinov Bratislava“ na Tomášikovej ulici 14 zhoršuje životné prostredie tým, že rozostavaná stavba svojím stavom naruša vzhľad okolitého prostredia a tým zasahuje do spoločenského života dotknutej lokality, jej estetického vnímania a znižuje kvalitu bývania v nej. Príslušná stavba bola povolená rozhodnutím stavebného úradu č. RSP/2005/11237-22/Mat zo dňa 2.9.2005 právoplatným dňa 13.10.2005 s tým, že lehota na dokončenie stavby bola predĺžená do 30.6.2009 listom č. SÚ/2007/9324-2/Mat zo dňa 14.5.2007. Krajský súd takto rozhodol, keď sa stotožnil so žalovaným, že pokiaľ ide o naplnenie právne neurčitého pojmu zhoršovanie životného prostredia, že k zhoršovaniu životného prostredia môže dochádzať nielen jeho znečisťovaním, napr. nežiaducimi imisiami, ale aj inou ľudskou činnosťou s negatívnym vplyvom na prostredie, v ktorom žije a môže pritom ísť aj o činnosť oprávnenú, vykonávanú na základe príslušných povolení kompetentných orgánov. Takáto činnosť začala v danom prípade odstránením stavby pôvodného obchodného domu až do základového skeletu a uskutočnením výkopu na mieste samom pre ďalšiu výstavbu, ktoré žalobca uskutočnil na základe platného stavebného povolenia na príslušnú stavbu, ktorú mal žalobca zhotoviť v lehote do 16 mesiacov od právoplatnosti stavebného povolenia zo dňa 2.9.2005, ktorá lehota bola neskôr stavebným úradom predĺžená do 30.6.2009. Krajský súd ďalej uviedol, že správne žalovaný poukázal v napadnutom rozhodnutí, že určenie lehoty na dokončenie stavby a jej dodržanie vyplýva z požiadavky, aby bola okrem ostatných zákonných predpokladov zabezpečená aj komplexnosť a plynulosť výstavby a aby bolo okolité prostredie ovplyvnené prebiehajúcou výstavbou a jej sprievodnými javmi v čo najnižšej miere a v čo najmenšom rozsahu. Podľa krajského súdu stavebný úrad nepochybne zistil, že ani po uplynutí predĺženej lehoty na dokončenie výstavby sa okrem počiatočných prevažne deštruktívnych prác, s realizáciou stavby nepokračuje a na stavbe sa nevyvíja dlhodobo žiadna stavebná aktivita, čo žalobca odôvodnil nezabezpečením finančných prostriedkov na realizáciu stavby v dôsledku finančnej krízy. Krajský súd sa taktiež stotožnil so žalovaným, že súčasný stav stavby po uplynutí stanovenej lehoty výstavby negatívne zasahuje do spoločenského života danej lokality, jej estetického vnímania a znižuje kvalitu bývania najmä s ohľadom na skutočnosť, že v bezprostrednej blízkosti stavby sa nachádzajú bytové domy a polyfunkčné objekty s veľkou koncentráciou obyvateľstva a preto žalovaný správne vyhodnotil tento stav ako zhoršovanie životného prostredia predĺžovaním lehoty výstavby v rozpore so stavebným povolením vydaným žalobcovi. Zodpovednosť

žalobcu za správny delikt podľa § 106 ods. 2 písm. g) stavebného zákona je objektívna a žalobca sa jej nemôže zbaviť argumentáciou, že on za nezabezpečenie finančných prostriedkov na dokončenie stavby nemôže, pretože podnikateľské riziko spojené s následkami nedokončenia stavby patrí žalobcovi a len on môže pretrvávajúcu situáciu uspokojivo vyriešiť, či už v spolupráci s investorom alebo stavebným úradom. Čo sa týka odôvodnenia výšky pokuty uloženej na hornej hranici zákonom prípustnej sadzby, tak podľa názoru krajského súdu rozhodnutie žalovaného spĺňa požiadavky zákona a v tomto smere žalovaný rozhodnutie o výške pokuty riadne odôvodnil.

Proti rozsudku krajského súdu podal odvolanie žalobca a žiadal, aby odvolací súd rozhodnutie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie a v prípade, ak odvolací súd dospeje k záveru, že žalobca sa dopustil priestupku, tak žiadal rozhodnutie žalovaného zmeniť vo výroku o výške pokuty tak, že súd ju primerane zníži a uloží ju žalobcovi v dolnej polovici sadzby sankcie – pokuty. Poukázal na to, že nesúhlasí s dôvodmi uvedenými v napadnutom rozsudku, pretože pre naplnenie skutkovej podstaty príslušného správneho deliktu nepostačuje preukázať len to, že nebol dodržaný termín ukončenia stavby podľa stavebného povolenia, ale kumulatívne s touto skutočnosťou je potrebné preukázať relevantnými podkladmi, akým konkrétnym spôsobom a v akom rozsahu došlo k zhoršeniu životného prostredia. Poukázal na definíciu životného prostredia uvedenú v § 2 zák. č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí a na ust. § 8 ods. 2 tohto zákona, kde sa uvádza, čo sa rozumie poškodzovaním životného prostredia, že tu ide o zhoršovanie jeho stavu znečisťovaním alebo inou činnosťou nad mieru ustanovenú osobitnými predpismi. Krajský súd pri hodnotení dôkazov, či dochádza k zhoršovaniu životného prostredia vôbec nevychádzal z predloženého dôkazu – zo stanoviska Obvodného úradu životného prostredia v Bratislave, v ktorom sa uvádza, že sa nezistili žiadne negatívne vplyvy a dopad na zhoršenie resp. znečisťovanie životného prostredia na obyvateľstvo a na okolie stavby a uvedeným stavom nijako neprispieva k zvyšovaniu rizika na negatívny vplyv na obyvateľstvo v danej lokalite a krajský súd toto stanovisko a ani zákon o životnom prostredí nevezal do úvahy. Stotožnil sa so žalovaným, že životné prostredie je vnímané z antropologického hľadiska ako zhoršenie stavu spoločenského prostredia. Žalobca ďalej poukázal na dôvody rozhodnutia krajského súdu a že pri rozhodovaní nezohľadnil ďalšie skutočnosti. Totiž úplné financovanie projektu Yosaria Plaza Shopping Centre Ružinov bolo zabezpečené uzatvorením zmluvy o úvere s bankou – Istrobanka, a.s., ktorá mala na základe úverovej zmluvy spolu so svojou materskou bankou BAWAG poskytnúť na financovanie

projektu finančné prostriedky v celkovej výške cca 1,6 miliardy Sk. V roku 2006 sa materská banka BAWAG dostala do nútenej správy v dôsledku čoho došlo k zastaveniu poskytovania akýchkoľvek úverov nielen u BAWAG, ale aj v Istrobanke, ktorá nebola schopná následne v dôsledku nepriaznivej finančnej situácie plniť si povinnosti zo zmluvy o úvere a poskytnúť žalobcovi úver, na ktorý sa zaviazala. Poukázal tiež na to, že pri čerpaní prvej časti úveru nepredpokladal, že dôjde k ukončeniu zmluvy zo strany banky a v opačnom prípade by s realizáciou projektu nikdy nezačal. Prvé čerpanie úveru bolo použité na úvodné – deštrukčné, výkopové a inžinierske práce, potrebné na vybudovanie podzemných garáží, ktoré sú súčasťou stavebných prác podľa stavebného povolenia. Uviedol, že vzhľadom na pretrvávajúcu finančnú krízu sa mu nepodarilo získať ďalšieho finančného partnera, ktorý by vstúpil do projektu namiesto Istrobanky. Podľa žalobcu nie je možné zrovnávať negatívne estetické vnímanie stavby s poškodzovaním životného prostredia, ktoré má dopad nielen na životné prostredie, ale aj na zdravie ľudí, zvieratá a prírodu. V danom prípade uložená pokuta by mala zohľadňovať závažnosť protiprávneho konania, závažnosť zistených okolností, miery zavinenia, akým spôsobom došlo k spáchaniu deliktu a najmä zvažovať jeho následky. Uloženie pokuty pri hornej hranici jej sadzby bude mať za následok predĺženie súčasného stavu, pretože dôjde k zvýšeniu zadlženosti žalobcu a ťažšie sa bude hľadať potenciálny investor, ktorý by bol ochotný do projektu výstavby obchodného centra investovať. Podľa žalobcu je rozhodnutie žalovaného v časti uloženia pokuty nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.

Žalovaný správny orgán sa písomne k odvolaniu žalobcu vyjadril a poukázal na to, že krajský súd svoje rozhodnutie dostatočne odôvodnil a jeho závery sú správne a vychádzajú z obsahu spisového materiálu.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v medziach podaného odvolania (§ 212 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p.), odvolanie prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 250ja ods. 2 O.s.p.), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk (§ 156 ods. 1 a ods. 3 O.s.p. a § 211 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá) a dospel k záveru, že odvolaniu žalobcu nie je možné priznať úspech.

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmavajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutia a postupov orgánov verejnej správy.

Najvyšší súd SR v odvolacom konaní sa zaoberal otázkou, či žalovaný ako i krajský súd postupovali súladne so zákonom pri posudzovaní otázky, či sa žalobca dopustil príslušného správneho deliktu a či príslušná sankcia bola žalobcovi uložená v súlade so zákonom a dospel k záveru, že krajský súd posúdil vec po právnej stránke správne a to z nasledovných dôvodov:

Podľa § 106 ods. 2 písm. g) stavebného zákona č. 50/1976 Zb. v znení neskorších predpisov, stavebný úrad alebo inšpekcia uloží pokutu do 2 miliónov SK (66.387,84 €) právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, ktorá zhoršuje životné prostredie tým, že predlžuje lehotu výstavby v rozpore so stavebným povolením.

Odvolací súd v preskúmvanej veci dospel k záveru, že správne orgány oboch stupňov postupovali v predmetnej veci v intenciách príslušných právnych noriem na vec sa vzťahujúcich a vo veci správne zistili skutkový stav a ich rozhodnutia nie je možné považovať za predčasné len kvôli výške uloženej sankcie, ako sa to mylne domnieva žalobca. Rovnako i krajský súd postupoval v súlade so zákonom, pokiaľ žalobe nevyhovel a odvolací súd sa s ním stotožňuje v celom rozsahu a aby nadbytočne neopakoval pre účastníkov známe fakty prejednávanej veci, tak Najvyšší súd SR sa vo svojom odôvodnení iba obmedzil na právne vyhodnotenie námietky žalobcu týkajúcej sa sporného vyhodnotenia skutkového stavu v otázke výšky uloženej sankcie.

Podľa § 245 ods. 2 O.s.p. pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie **nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom**. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia.

Podľa § 250i ods. 2 O.s.p., ak správny orgán podľa osobitného zákona rozhodol o spore alebo o inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovných, rodinných a obchodných vzťahov (§ 7 ods. 1) alebo rozhodol o uložení sankcie, súd pri preskúmvaní tohto rozhodnutia nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom. Súd môže

vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správnym orgánom alebo vykonať dokazovanie podľa tretej časti druhej hlavy.

Podľa § 250j ods. 5 O.s.p. vo veciach uvedených v § 250i ods. 2 **môže súd rozhodnúť rozsudkom** o náhrade škody, o peňažnom plnení alebo **o peňažnej sankcii, ak** na základe vykonaného dokazovania **dospel k záveru, že** o spore, o inej právnej veci alebo o uložení sankcie **má byť rozhodnuté inak, ako rozhodol správny orgán. Rozsudok súdu nahrádza rozhodnutie správneho orgánu v takom rozsahu, v akom je rozsudkom súdu rozhodnutie správneho orgánu dotknuté.** Tento rozsah musí byť uvedený vo výroku rozsudku, pričom súd dotknutý výrok zmení. Súd rozhodne o trovách konania vrátane trov, ktoré vznikli v konaní pred správnym orgánom.

Odvolačný súd považuje za potrebné uviesť, že pri preskúvaní správnych rozhodnutí o uložení peňažnej sankcie, správny súd nepreskúma len **zákonnosť** použitia správnej úvahy (§ 245 ods. 2 O.s.p.), ale aj jej **správnosť**, keď môže dospieť k záveru, že o sankcii malo byť rozhodnuté inak.

Ak správny súd zistí, že použitie správnej úvahy vybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom (napr. zákon neumožňuje použitie správnej úvahy, uložená pokuta prevyšuje zákonom stanovenú výšku, za spáchaný správny delikt nemožno uložiť daný druh sankcie a i.), takéto rozhodnutie je nezákonné a ako také ho súd zruší (§ 250j ods. 2 O.s.p.). V prípade, že správna úvaha bola použitá zákonným spôsobom, avšak správny súd dospel k záveru, že o peňažnej sankcii malo byť rozhodnuté inak, využije § 250j ods. 5 O.s.p. tzv. moderačné oprávnenie a správnu úvahu nahradí vlastným uvážením. Treba poznamenať, že správny súd nesmie svojvoľne zasahovať do zákonnej správnej úvahy, a preto moderácia je prípustná najmä v prípadoch sankcií, ktoré boli uložené **zjavne neproporcionálne a neprimerane** povahe skutku a jeho dôsledkom.

Ukladanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci úvahy správneho orgánu (diskrečná právomoc), zákonom dovoleného rozhodovacieho procesu, v ktorom správny orgán v zákonom stanovených limitoch, hraniciach, uplatňuje svoju právomoc a určí výšku sankcie, pričom použitie správnej úvahy musí byť v súlade so zásadami logického uvažovania a rozhodnutie, ktoré je výsledkom tohto procesu (uváženia) musí byť aj náležite zdôvodnené.

Žalovaný svoju diskrečnú právomoc použil v rámci zákonného rámca, z tohto rámca nijakým spôsobom nevybočil, inštitút správnej úvahy nezneužil, svoje rozhodnutie dostatočným spôsobom zdôvodnil, a preto odvolací súd musel konštatovať, že správna úvaha pri výške a druhu pokuty bola použitá v súlade so zákonom.

Pokiaľ ide o správnosť výšky uloženej pokuty, odvolací súd v námietkach žalobcu, ako ani v obsahu pripojených spisov nevzhliadol dôvod, pre ktorý by malo byť v zmysle § 250j ods. 5 O.s.p. o výške pokuty rozhodnuté inak.

Pokiaľ žalobca namietal, že v súvislosti s výškou uloženej pokuty boli porušené jeho legitímne očakávania, odvolací súd považoval túto za nedôvodnú.

Z hľadiska princípu právnej istoty, podlieha ochrane aj legitímne očakávanie, ktoré je užšou kategóriou ako právna istota (Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 16/06 zo dňa 30.4.2008, Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 12/05 zo dňa 28.11.2007). Účelom legitímneho očakávania je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci a ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali (m. m. Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 16/06 zo dňa 24.6.2009, Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 10/04 zo dňa 6.2.2008). S legitímnym očakávaním úzko súvisí zákaz prekvapivých rozhodnutí, keď správne orgány sa nemôžu, bez náležitého odôvodnenia a poskytnutia možnosti účastníkovi konania oboznámiť sa s podkladmi rozhodnutia, odchýliť od doterajšej rozhodovacej praxe.

Je potrebné zdôrazniť, že hoci z legitímnych očakávaní v pomere k správnym rozhodnutiam možno správne predpokladať určitú istotu účastníkov, že o ich veci bude rozhodnuté obdobne ako vo veci skutkovo a právne podobnej, **legitímne očakávania sa nedajú absolutizovať**. Nemožno vždy nemnosť legitímne očakávať tam, kde je určitému orgánu daná diskrečná právomoc (rozsudok Európskeho súdneho dvora /teraz Súdny dvor Európskej únie/ vo veci Crispoltoni, v spojených veciach C-133/93, C-300-93, C-362/93 zo dňa 5.10.1994, bod 56, Správy 1994, str. I-04863), pričom uvedené je možné a potrebné aplikovať aj v oblasti správneho trestania.

Rozhodovacia činnosť žalovaného ako ani stavebného úradu **nemohla oprávnene vzbudiť legitímne očakávania** žalobcu, keďže len zo žalobcom tvrdenej nižšej výšky pokuty

nemožno vyvodit' totožnosť prípadov porušenia Stavebného zákona s konaním žalobcu (najmä vo vzťahu k rozsahu stavby).

Pri preskúvaní výšky uloženej pokuty je potrebné vychádzať zo základných rovín pôsobenia sankcie - individuálnej a generálnej, pričom v preskúvanej veci, podľa názoru odvolacieho súdu, nebola pokuta uložená v zjavne neprimeranej výške vo vzťahu k spáchanému správne deliktu a jeho dôsledkom na životné prostredie a pohodu bývania a žitia obyvateľov Bratislavy v okolitých obytných domoch. Výšku pokuty považoval odvolací súd za primeranú spáchanému správne deliktu.

Vo sfére žalobcu, vinného zo správneho deliktu, má uložená pokuta plniť ako úlohu výchovnú, tak aj represívnu a postihovať za protiprávne konanie, a preto je žiaduce, aby bola citeľná v majetkovej sfére páchatel'a správneho deliktu. Nemôže sa jednať o sankciu v zanedbateľnej výške, inak sa nedá predpokladať, že by splnila svoj účel. Odvolací súd, s prihliadnutím na rozsah stavby a jej rozpočtový základ, dospel k záveru, že pokuta v uloženej výške takúto funkciu spĺňa.

Uložená pokuta plní taktiež preventívnu úlohu, najmä vo vzťahu k ostatným nositeľom totožných zákonných povinností (generálne pôsobenie), ktorých musí mať silu odradiť od protiprávneho postupu.

Odvolací súd nedospel k záveru, že o výške pokuty malo byť rozhodnuté inak ako rozhodli správne orgány. Pri posudzovaní výšky uloženej pokuty skúmal závažnosť správneho deliktu (vyjadrenú zákonodarcom prostredníctvom výšky možnej sankcie).

Najvyšší súd Slovenskej republiky, s poukazom na vyššie uvedené, potvrdil rozsudok krajského súdu postupom podľa ustanovenia § 219 ods. 1, 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej O.s.p.

O náhrade trov konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa ustanovenia § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 2 O.s.p. a § 246c ods. 1 vety prvej O.s.p., keď žalobcovi, ktorý nemal úspech vo veci, náhradu trov konania nepriznal

a žalovanému v takomto konaní nárok na náhradu trov neprináleží.

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

V Bratislave dňa 19. septembra 2012

JUDr. Elena Kováčová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Peter Szimeth