

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	5Sžp/14/2012
Identifikačné číslo spisu:	1009201352
Dátum vydania rozhodnutia:	30.05.2013
Meno a priezvisko:	JUDr. Jana Baricová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2013:1009201352.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Baricovej a členov senátu JUDr. Jarmily Urbancovej a JUDr. Milana Moravu, v právnej veci žalobcu A., bytom D., zastúpeného Mgr. Andrejom Šabíkom, advokátom so sídlom Staromestská 6/d, Bratislava, proti žalovanému Obvodnému úradu v Bratislave (predtým Krajskému stavebnému úradu Bratislava), so sídlom Lamačská cesta 8, Bratislava, za účasti obchodnej spoločnosti A.S.A. Slovensko, spol. s r. o., so sídlom Bratislavská 18, Zohor, IČO: 31 318 762, zastúpenej Advokátskou kanceláriou MS, s. r. o., so sídlom Galandova 3, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. A-2009/1849-DLD zo 07. júla 2009, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 3S/175/2009-176 z 21. februára 2012, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave, č. k. 3S/175/2009-176 z 21. februára 2012 p o t v r d z u j e .

Žalobcovi 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“) zrušil podľa § 250j ods. 2 písm. e/ Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného č. A-2009/1849-DLD zo 07. júla 2009, ako aj rozhodnutie Obce Zohor ako stavebného orgánu prvého stupňa č. SÚ-738/2008 z 05. februára 2009 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Rozhodnutím Obce Zohor bolo povolené umiestnenie stavby „Areál skládky Zohor - rozšírenie skládok odpadov“ pre navrhovateľa A.S.A. Slovensko, spol. s r. o. na pozemkoch registra E parc. č. XXXXX/X-XXXXX/XX kat. úz. Y.. Na základe odvolania žalobu žalovaný toto jeho odvolanie zamietol a rozhodnutie Obce Zohor potvrdil.

Krajský súd postupom podľa § 244 a nasl. OSP vychádzajúc z dôvodov žaloby odôvodnil svoje rozhodnutie ustanoveniami § 140 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) a § 9 ods. 1, 2, § 10, § 12 ods. 1, 2, § 59 ods. 1 sa § 60a zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), keď z administratívneho spisu vyplýva, že žalobca

vzniesol námietku zaujatosti v čase oznámenia o začatí konania voči všetkým zamestnancom stavebného úradu vrátane starostky a ako dôvod uviedol, že majú pomer k veci a k účastníkom konania a navrhol ich vylúčenie z konania a rozhodnutia. Krajský súd mal za preukázané, z napadnutých rozhodnutí oboch správnych orgánov, že o námietke zaujatosti uplatnenej v územnom konaní správne orgány nerozhodli. Napriek tomu však vydali napadnuté rozhodnutia. Správne orgány nerozhodli o vylúčení pracovníkov stavebného úradu - Obce Zohor, ktorý vykonáva funkciu stavebného úradu, a to ani v odvolacom konaní.

V odôvodnení svojho rozhodnutia krajský súd ďalej uviedol, že zákonným právom účastníka konania - ako aj jedným z predpokladov uplatnenia zásady zákonnosti, zásady materiálnej pravdy a zásady materiálnej rovnosti v správnom konaní je, aby vo veci rozhodoval správny orgán nestranne, t. j. objektívne. Pretože správny orgán koná vždy prostredníctvom konkrétnej fyzickej osoby (zamestnanca, člena komisie), garanciou nestrannosti posúdenia a rozhodnutia veci je prípadný postup podľa druhého dielu druhej časti správneho poriadku. Jeho cieľom je dosiahnuť, aby na priebeh a výsledok správneho konania nemali vplyv osoby, u ktorých - v konkrétnom prípade nie je dostatočná záruka, že budú postupovať bez nežiaduceho uplatňovania svojich osobných záujmov. Cieľom vylúčenia je zabezpečiť nestrannosť rozhodovania a rozhodnutia správneho orgánu. To znamená, že ustanovenia o vylúčení platia pre všetky štádiá správneho konania a zamestnanec správneho orgánu je vylúčený zo všetkých procesných úkonov, ktoré môže ovplyvniť jeho výsledok. Rozhodovaním treba rozumieť účasť na hlasovaní alebo iný spôsob účasti na prijímaní rozhodnutia vo veci samej ako ja na rozhodnutiach, ktoré pripravujú skutkový a právny základ na rozhodnutie vo veci samej. Zárukou nestrannosti rozhodovania zamestnanca je jeho nepredpojatosť, t. j. udržať si potrebný objektívny úradný nadhľad nad posúdením a rozhodnutím konkrétnej veci zaručujúcej zákonnosť a spravodlivosť rozhodnutia. V záujme objektivity rozhodovania správneho orgánu je, aby vec neprejednával a nerozhodoval vylúčený zamestnanec.

Krajský súd skonštatoval, že so vznesenou námietkou zaujatosti sa mal prvostupňový správny orgán zaoberať a taktiež o vznesenej námietke zaujatosti mal rozhodovať aj druhostupňový správny orgán, ktorý však. Ako to vyplýva z administratívneho spisu, tak neurobil.

Pre úplnosť považoval krajský súd za potrebné dodať, že záujem zákonodarcu, aby výsledkom správneho konania bolo rozhodnutie vo veci, ktoré vychádza zo spoľahlivo zisteného stavu veci (§ 46 správneho poriadku), sa premieta i do obsahu ustanovení upravujúcich dokazovanie v správnom konaní. Správny orgán tým, že nerozhodol o vylúčení pracovníkov stavebného úradu a starostky z konania a rozhodovania vo veci prejavil svojvôľu a arbitrárnosť, čo je neprijateľné a zákonne a ústavne neudržateľné. V konečnom dôsledku z tohto konania stavebného úradu a žalovaného vyplynulo, že žalobcovi bolo odopreté právo na spravodlivé konanie (aj na správne konanie), ktoré by spĺňalo všetky základné atribúty územného a stavebného konania vyplývajúce zo stavebného zákona a správneho poriadku.

O trovách konania bolo krajským súdom rozhodnuté podľa § 250k ods. 1 OSP tak, že úspešnému žalobcovi bola priznaná náhrada trov konania, ktoré pozostávajú zo zaplateného súdneho vo výške 66 eur a z trov právneho zastúpenia vo výške 193,44 eura.

Proti tomuto rozsudku krajského súdu podali v zákonnej lehote odvolanie žalovaný a účastník konania A.S.A. Slovensko, spol. s r. o..

Žalovaný sa vo svojom odvolaní nestotožnil s dôvodmi zrušenia žalobou napadnutého rozhodnutia spolu s rozhodnutím Obce Zohor navrhujúc rozsudok krajského súdu zmeniť a žalobu zamietnuť.

Podľa jeho názoru obidve žalobou napadnuté rozhodnutia boli vydané v súlade s príslušnými právnymi predpismi a na základe dostatočne zisteného skutkového stavu a správneho právneho posúdenia veci, pričom procesné práva účastníkov boli v konaní zabezpečené v dostatočnom rozsahu.

Ako kľúčové považoval za potrebné dať do pozornosti Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky skutočnosť, že žalobca bol do okruhu účastníkov územného konania zaradený nie na základe splnenia hmotnoprávných zákonných predpokladov vymedzených v ustanovení § 34 stavebného zákona, ale na základe toho, že sa tohto postavenia dožadoval osobitným podaním ako osoba, ktorá sa vydaným územným rozhodnutím cíti dotknutá na svojich právach a oprávnených záujmoch (§ 14 správneho poriadku). V konaní sa pritom preukázalo, že žalobca nedisponuje vlastníckym alebo iným právom k pozemkom v kat. území obce Zohor, teda neexistuje ani len potenciálna možnosť, že by mohol byť na

takýchto právach územným rozhodnutím priamo dotknutý. V tejto súvislosti je preto potrebné zdôrazniť, že žalobca nespĺňa základný zákonný predpoklad na podanie žaloby o preskúmanie zákonnosti predmetného územného rozhodnutia. Nakoľko nedisponuje subjektívnymi právami, na ktorých by mohol byť týmto rozhodnutím ani len potenciálne dotknutý.

Taktiež dôvodil tým, že námietky, ktoré žalobca uplatnil v územnom konaní, boli formulované veľmi všeobecne a žalobca na podporu svojich tvrdení neuviedol, respektíve nedoložil žiadne konkrétne a relevantné skutočnosti a podklady. Formulácia týchto námietok sa javí ako vedomé vytváranie obštrukcií v danom konaní.

K dôvodom zrušenia oboch správnych rozhodnutí žalovaný poukázal na to, že z dikcie príslušných ustanovení správneho poriadku vyplýva, že o námietke zaujatosti zamestnancov stavebného úradu nebol Krajský stavebný úrad v Bratislave príslušný, a tým pádom aj oprávnený rozhodovať, to znamená, že v rámci odvolacieho konania nemohol vydať „čiastkové“ rozhodnutie v tejto veci.

Zároveň považoval za potrebné upozorniť na to, že právne závery krajského súdu ohľadne možnosti vylúčiť starostu obce z rozhodovania pre jeho zaujatosť sú vzhľadom na ustanovenie § 9 ods. 1 správneho poriadku nesprávne, pretože starosta nie je zamestnancom obce a nevzťahujú sa neho ustanovenia zákona o správnom konaní upravujúce zákonné možnosti a požiadavky na vylúčenie zamestnanca správneho orgánu pre jeho predpojatosť v prejednávanej veci.

Taktiež poukazoval na to, že neboli naplnené podmienky na určenie iného stavebného úradu podľa § 119 ods. 3 stavebného zákona.

Účastník konania A.S.A. Slovensko, spol. s r. o. vo svojom odvolaní namietal vady konania podľa § 205 ods. 2 OSP, ktoré podľa neho spočívajú v tom, že žalobu podala osoba, ktorá nebola v čase podania žaloby zastúpená advokátom., že súd rozhodol v rozpore s § 153 ods. 2 OSP, keď žalobca nežiadal aj zrušenie prvostupňového správneho rozhodnutia, čím sa výrok rozsudku stal nepreskúmateľným.

Ďalej namietal odňatie možnosti konať pred súdom, keď mu súd žalobný návrh doručil iba faxom spolu s neúplnou výzvou, čo je v rozpore s § 45 ods. 4 OSP.

Namietal i nesprávne skutkové zistenia krajského súdu, keď krajský súd neodôvodil rozsudok v súlade s § 157 ods. 2 OSP a prihliadol len na námietku zaujatosti vznesenú žalobcom v územnom konaní, pričom podľa účastníka konania sa s touto námietkou správne orgány oboch stupňov vypořádali. Tiež tvrdil, že Obec Zohor nemá zamestnancov v zmysle zákona o správnom konaní, na ktorých sa môže vzťahovať § 9 a nasl. správneho poriadku, a preto nemajú a nemôžu mať žiaden pomer k veciam k účastníkovi.

Taktiež namietal nesprávne právne posúdenie veci, ktoré spočíva omyle súdu pri aplikácii práva na zistený skutkový stav. Opätovne pritom poukazoval rovnako ako žalovaný na skutočnosť, že starostu obce nemožno z konania vylúčiť.

Žiadal napadnuté rozhodnutie krajského súdu zrušiť a priznať účastníkovi náhradu trov konania.

K odvolaniu žalovaného účastníka konania v písomnom vyjadrení uviedol, že ho považuje za vecne a právne dôvodné. Mal za to, že žalobca neoznámil žiadne skutočnosti týkajúce sa vylúčenia konkrétnych zamestnancov správneho orgánu. Obec Zohor ako správny orgán nemala v čase územného konania žiadneho zamestnanca tohto orgánu a žalobca ani žiadneho neoznačil. Oznámenie skutočností nasvedčujúcich vylúčeniu zamestnanca správneho orgánu má charakter podania (§ 19 správneho poriadku). Preto z neho musia byť zrejmé všetky skutočnosti nasvedčujúce vylúčeniu zamestnanca. Návrh na vylúčenie starostky obce z konania nemá právny základ. Aj s tým sa žalovaný vysporiadal.

Žalovaný vo vyjadrení na odvolanie účastníka konania sa stotožnil s týmto odvolaním a opätovne zdôraznil, že žalobca nedisponoval vlastníckym alebo iným právom k pozemkom v kat. území obce Zohor, ktoré by vytvárali právny rámec a predpoklad na to, že by mohol byť na svojich subjektívnych právach priamo dotknutý.

Žalobca odvolací návrh nepodal.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v rozsahu a v

mediach podaných odvolaní (§ 212 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa § 250ja ods. 2 OSP, 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 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá a § 211 ods. 2 OSP), a dospel k záveru, že ani odvolaniu žalovaného ani odvolaniu účastníka konania nie je možné priznať úspech.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) po oboznámení sa s rozsahom a dôvodmi odvolaní proti napadnutému rozsudku Krajského súdu v Bratislave, po preskúmaní odvolaniami napadnutého rozsudku a po oboznámení sa s obsahom pripojeného spisového materiálu vychádzajúc z ustanovenia § 219 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP vychádzajúc z ustanovenia § 250i ods. 3 OSP nezistil žiaden dôvod na to, aby sa odchýlil od argumentov a právnych záverov obsiahnutých v odôvodnení napadnutého rozsudku a k námietkam žalovaného a účastníka konania uvedených v odvolaní uvádza nasledovné:

V správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb (244 ods. 1 OSP).

Sudy v správnom súdnictve prejednávajú na základe žalôb prípady, 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 (§ 247 ods. 1 OSP).

Úlohou správneho súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa piatej časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku je posudzovať, či správny orgán vecne príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkmi konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj s procesnoprávnymi predpismi. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúce vydaniu napadnutého rozhodnutia. V rámci správneho prieskumu súd teda skúma aj procesné pochybenia správneho orgánu namietané v žalobe, či uvedené procesné pochybenie správneho orgánu je takou vadou konania pred správnym orgánom, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 3 OSP).

Úlohou krajského súdu v predmetnej veci bolo postupom podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti OSP preskúmať zákonnosť postupu a rozhodnutia žalovaného správneho orgánu v konaní o umiestení stavby „Areál skládky Zohor - rozšírenie skládok odpadov“, pričom dôvodom zrušenia rozhodnutí stavebných orgánov oboch stupňov bolo náležité nevysporiadanie sa so žalobcovou námietkou zaujatosti.

V intenciách ustanovenia § 117 ods. 1 stavebného zákona stavebným úradom je obec, pričom pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy. Z tohto dôvodu je potrebné od seba odlišovať samosprávnu pôsobnosť obce (podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov) a výkon činnosti stavebného úradu ako prenesený výkon štátnej správy (podľa stavebného zákona).

Obec zabezpečuje činnosť stavebného úradu buď vlastným odborným aparátom (obecným úradom), alebo obec môžu spolupracovať na báze dobrovoľnosti a zriadiť na tento účel spoločný obecný úrad (§ 20a zákona č. 369/1990 Zb.). Týmto sú zachované základné princípy reformy verejnej správy ustanovené zákonom č. 416/2001 Z. z. v znení neskorších predpisov a zákonom č. 369/1990 Zb. v

znení neskorších predpisov a zároveň je vylúčené, aby obec túto činnosť zabezpečovala len sporadicky, napríklad fyzickou osobou.

Podľa odseku 3 § 117 stavebného zákona pre výkon štátnej správy na úseku územného rozhodovania a stavebného poriadku obec zabezpečí personálne obsadenie tak, aby sa tieto činnosti vykonávali v plnej kvalitatívnej miere zamestnancami, ktorí pri výkone práce preukážu osobitné kvalifikačné predpoklady.

Výkon stavebného úradu obcou je výkonom štátnej správy prenesenou na obec, preto treba osobitne zdôrazniť, že obecné, resp. mestské zastupiteľstvá nemôžu zasahovať do činnosti stavebného úradu, pretože stavebný úrad nevykonáva samosprávnu činnosť.

Podľa § 140 stavebného zákona ak nie je výslovne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.

Podľa § 9 ods. 1 správneho poriadku zamestnanec správneho orgánu je vylúčený z prejednávania a rozhodovania vecí, ak so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom možno mať pochybnosť o jeho nepredpojatosti.

Podľa § 10 správneho poriadku účastník konania oznámi správne orgánu skutočnosti nasvedčujúce vylúčenie zamestnanca správneho orgánu (§ 9), len čo sa o nich dozvie.

Podľa § 12 ods. 1 správneho poriadku o tom, či je zamestnanec správneho orgánu z konania vylúčený, rozhoduje orgán, ktorému boli dôvody vylúčenia oznámené (§ 11 ods. 1); ak sa rozhodlo, že zamestnanec správneho orgánu je vylúčený, urobí tento orgán opatrenie na zabezpečenie riadneho uskutočnenia ďalšieho konania.

Proti rozhodnutiu o vylúčení zamestnanca správneho orgánu z konania nemožno podať samostatné odvolanie (§ 12 ods. 2 správneho poriadku).

Podľa komentára k správne poriadku (pozri k tomu bližšie napr. Sobihard. J., ASPI ID LIT30433SK - LIT30436SK) záujem na objektivite a nestrannosti počas konania aj pri rozhodovaní vyžaduje, aby sa na týchto procesoch nezúčastňovali zamestnanci alebo členovia správneho orgánu, u ktorých možno predpokladať zaujatosť (termín predpojatosť je nespisovný, správne má byť zaujatosť, z tohto dôvodu v ďalšom autorskom texte používame tento termín - pozn. aut.). Pojem zaujatosť správny poriadok nedefinuje. Na riešenie situácií, keď možno predpokladať zaujatosť zamestnancov správneho orgánu, sa vzťahuje inštitút vylúčenia.

K vylúčeniu zamestnanca správneho orgánu dochádza:

- a) obligatórne v prípadoch, ak sa zamestnanec správneho orgánu zúčastnil na konaní v tej istej veci pred správnym orgánom iného stupňa (index inhabilis),
- b) fakultatívne, ak pre jeho pomer k veci alebo účastníkom, prípadne ich zástupcom, možno mať pochybnosti o jeho nezaujatosti (index suspectus).

V prvom prípade, ak sa preukáže účasť zamestnanca na konaní, či už na nižšom alebo na vyššom stupni, orgán uvedený v § 12 ods. 1 musí zamestnanca vylúčiť. Prítom je právne bezvýznamné, či u tohto zamestnanca je pochybnosť o jeho nezaujatosti. Rozhodujúci je fakt, že sa zúčastnil na prejednávaní alebo rozhodovaní veci. Za takýto prípad sa nepovažuje opätovné prejednávanie a rozhodovanie veci, ktoré nasleduje po tom, čo nadriadený správny orgán pôvodné rozhodnutie zrušil a vec vrátil správne orgánu na nové konanie a rozhodnutie.

V druhom prípade označenie „fakultatívne“ treba chápať do istej miery podmienené. Správny orgán tu existenciu dôvodov zaujatosti skúma. Môže dospieť k záveru, že tieto dôvody neexistujú a námietku zaujatosti zamietne. Ak však takýto dôvod zistí, je povinný rozhodnúť o vylúčení zamestnanca.

Zákon dôvody zaujatosti neuvádza taxatívne a možno ich rozdeliť na dve skupiny. Pochybnosť o nezaujatosti je daná pomerom zamestnanca správneho orgánu:

- a) k veci,

b) k účastníkom konania alebo ich zástupcom.

Pomerom zamestnanca správneho orgánu k prejednávanej veci sa rozumie najmä prípad, ak:

- je sám účastníkom konania, svedkom, tlmočníkom alebo znalcom,
- má na veci priamy osobný alebo majetkový záujem, alebo takýto záujem má osoba blízka zamestnancovi.

Pomerom zamestnanca správneho orgánu k účastníkom alebo ich zástupcom sa rozumejú najmä prípady, ak zamestnanec:

- je vo vzťahu k účastníkom (zástupcom) blízkou osobou v zmysle § 116 OZ,
- účastníka konania (zákonného zástupcu alebo opatrovníka) vo veci zastupuje,
- je účastníkovi (jeho zástupcovi) priamo pracovne podriadený,
- má k účastníkovi konania (jeho zástupcovi) blízky priateľský vzťah, alebo naopak nepriateľský vzťah.

Vylúčený môže byť iba ten zamestnanec správneho orgánu, ktorý vykonáva úkony procesnoprávneho charakteru (napr. vedenie dokazovania, rozhodovanie). Takýto postup však neprichádza do úvahy u zamestnancov, ktorí vykonávajú iba administratívnotechnické práce (napr. písárske práce, doručovanie písomností).

Pre posudzovanie pochybností o nezaujatosti platia tieto zásady:

- a) námietku zaujatosti možno uplatniť v ktoromkoľvek štádiu správneho konania,
- b) zamestnanec je vylúčený nielen z rozhodovania, ale aj z vykonávania všetkých právne významných procesných úkonov,
- c) zaujatosť zamestnanca sa nemusí preukázať, stačí, ak je tu pochybnosť o jeho nezaujatosti.

Správnym orgánom sa rozumie každý z orgánov uvedených v § 1 vrátane orgánov, ktoré vykonávajú len jednotlivé úkony.

Zamestnancom sa rozumie osoba, ktorá je v pracovnoprávnom alebo obdobnom právnom vzťahu k správne mu orgánu. Po nadobudnutí účinnosti zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe sa za takýchto zamestnancov považujú štátni zamestnanci.

Podľa osobitných zákonov môže správny orgán tvoriť jediná osoba, ktorá však nie je v pracovnom pomere k tomuto orgánu. Takéto postavenie má napríklad starosta obce alebo vedúci ústredného orgánu štátnej správy pri rozhodovaní o rozklade (§ 61 ods. 2 správneho poriadku). Na tieto prípady sa ustanovenia o vylúčení zamestnanca správneho orgánu nevzťahujú. Nie sú upravené ani v inom právnom predpise. Za tejto situácie zrejme nápravu možno zabezpečiť iba prostredníctvom riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov.

U členov kolektívnych orgánov postup podľa § 9 zrejme neprichádza do úvahy, pretože spravidla absentuje pracovnoprávny vzťah k správne mu orgánu.

Správny poriadok nemá výslovne ustanovenie o tom, ako sa postupuje v prípadoch, keď je vylúčený tento orgán ako celok. Niektorí autori zastávajú názor, že koncepcia inštitútu vylúčenia s takouto možnosťou nepočíta. To však do značnej miery spochybňuje dôvody existencie tohto inštitútu. Iní autori hľadajú riešenie v možnosti poveriť riešením veci prostredníctvom nadriadeného orgánu iný správny orgán alebo priamo atrahovať vec na nadriadený orgán.

Na túto skutočnosť však reagujú niektoré osobitné predpisy. Napríklad ak je pri vyvlastňovaní navrhovateľom orgán príslušný na vyvlastňovanie, odvolací orgán ustanoví iný stavebný úrad v jeho pôsobnosti, ktorý uskutoční konanie a vydá rozhodnutie o vyvlastnení.

K vylúčeniu zamestnanca správneho orgánu nedochádza priamo zo zákona a ani účastník správneho konania nemôže bez ďalšieho odmietnuť zamestnanca správneho orgánu.

Toto ustanovenie má charakter kompetenčnej normy a určuje, ktorý orgán rozhoduje o vylúčení zamestnanca správneho orgánu.

K vylúčeniu zamestnanca správneho orgánu dochádza formou rozhodnutia, ktoré musí mať náležitosti podľa § 46 a 47 správneho poriadku, v prípadoch, keď podnet na vylúčenie zamestnanca uplatnil účastník konania. Takýmto spôsobom sa musí postupovať aj v prípadoch, keď sa podnet na vylúčenie zmieta. Rozhodnutie o vylúčení zamestnanca sa musí účastníkovi predpísaným spôsobom oznámiť (§ 51 správneho poriadku). Ak sa účastník konania domnieva, že správny orgán pri vylúčení zamestnanca

nepostupoval v súlade so zákonom, môže túto skutočnosť namietat až v odvolacom konaní proti meritórnemu rozhodnutiu.

Správny poriadok pre správny orgán zároveň ustanovuje povinnosť v prípade vylúčenia zamestnanca správneho orgánu prijať opatrenia na zabezpečenie ďalšieho priebehu konania. Takýmto opatrením sa rozumie najmä odňatie veci vylúčenému zamestnancovi a jej pridelenie inému zamestnancovi.

Z citovaných zákonných ustanovení a vysvetliviek je zrejmé, že správne orgány oboch stupňov v intenciách nepostupovali. Prvostupňový stavebný orgán ponechal námietku celkom bez povšimnutia a žalovaný sa s ňou vysporiadal nedostatočne (pozri str. 5 rozhodnutia žalovaného), pričom pochybnosti o nestrannosti stavebného orgánu Obce Zohor vznesené žalobcom, že Obce Zohor ako obec je spoločníkom obchodnej spoločnosti A.S.A. Slovensko, spol. s r. o., resp. spoločnosti s ňou majetkovo a personálne prepojených, nevyvrátil. Týmto postupom správne orgány oboch stupňov zaťažili konanie vadou, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia, resp. i rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu.

Najvyšší súd sa pritom nestotožnil s námietkou žalovaného ani účastníka konania ohľadom nedostatočnej konkrétnosti tejto námietky, pretože ako žalobca namietal majetkové prepojenie obce s účastníkmi konania, ktorý žiadal o umiestnenie - rozšírenie skládky, ide podľa názoru najvyššieho súdu o veľmi závažnú námietku, ktorá vzbudzuje odôvodnené pochybnosti o nepredpojatosti stavebného úradu Zohor. Taktiež z obsahu spisového materiálu nevyplýva, že by starostka Obce Zohor bola jediným členom stavebného úradu obce, resp., že by tento nemal žiadnych zamestnancov.

Tým, že sa správne orgány náležite nevysporiadali so žalobcovou námietkou predpojatosti vydaniu ich rozhodnutia predchádzal taký postup správnych orgánov, ktorý možno označiť za nezákonný, pričom táto nezákonnosť sa prejavila nerešpektovaním základného práva žalobcu a tento nedostatok je premietnutý v napadnutom rozhodnutí, potom týmto napadnutým rozhodnutím došlo k porušeniu základného práva žalobu na inú právnu ochranu upravené v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (k tomu pozri bližšie napr. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 22/02 zo 16. apríla 2003).

Prvostupňový správny orgán prvého stupňa sa v správnom konaní dopustil závažnej procesnej chyby, keď o žalobcom podanej námietke predpojatosti uplatnenej proti zamestnancom prvostupňového správneho orgánu vo svojom rozhodnutí nerozhodol v súlade s ustanovením § 12 ods. 1 správneho poriadku formou samostatného rozhodnutia, ktorého neexistencia je v danom prípade relevantná, nakoľko práve v odôvodnení tohto rozhodnutia sa mal príslušný správny orgán s namietanými dôvodmi možnej predpojatosti riadne vypoariadať, pričom žalovaný toto pochybenie prvostupňového správneho orgánu neodstránil.

K nevyhnutnosti vydať samostatné rozhodnutie podľa § 12 ods. 1 správneho poriadku pozri aj rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veciach sp. zn. 5Sžp/86/2009 z 27. apríla 2010, sp. zn. 6Sžo/371/2009 z 22. septembra 2010, či sp. zn. 2Sžo/13/2011 z 17. augusta 2011.

Neobstoí ani námietka žalovaného ohľadom postavenia žalobcu ako účastníka konania. Nie je totiž rozhodujúce, na základe akého zákonného ustanovenia sa žalobca stal účastníkom územného konania, keď navyše v danom prípade ide o rozšírenie skládky odpadov, ktoré sa bezprostredne dotýka ochrany životného prostredia.

Úlohou i cieľom územného konania je vykonať požadované opatrenia v území tak, aby bola v plnom rozsahu zabezpečená ochrana záujmov spoločnosti ako celku pri súčasnom rešpektovaní oprávnených záujmov fyzických osôb a právnických osôb.

Konanie o umiestnení stavby je územným konaním, ktorým sa prostredníctvom stavebného úradu

realizujú navrhované opatrenia z pohľadu ochrany nimi sledovaných osobitných verejných záujmov. Súkromný záujem je v konaní zabezpečený vymedzením okruhu subjektov, ktorým zákon priznáva postavenie účastníka konania.

Účastníkom územného konania podľa § 34 ods. 1 stavebného zákona je navrhovateľ, obec, a ten, komu toto postavenie vyplýva z osobitných predpisov (napr. podľa zákona č. 26/2004 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Podľa § 34 ods. 2 stavebného zákona v územnom konaní o umiestnení stavby sú účastníkmi konania aj právnické osoby a fyzické osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva k pozemkom alebo k stavbe, ako aj k susedným pozemkom a stavbám vrátane bytov môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.

Čo sa týka začatia územného konania podľa § 35 ods. 1 stavebného zákona, toto začína na písomný návrh účastníka, z podnetu stavebného úradu alebo iného orgánu štátnej správy. V návrhu sa uvedie pritom zoznam právnických osôb a fyzických osôb, ktoré prichádzajú do úvahy ako účastníci konania a sú navrhovateľovi známe.

Stavebný úrad ďalej postupuje tak, že oznámi začatie územného konania dotknutým orgánom štátnej správy a všetkým známym účastníkom ... (§ 36 ods. 1 stavebného zákona).

Ak sa začína konanie o umiestnení líniovej stavby alebo v odôvodnených prípadoch aj zvlášť rozsiahlej stavby, s veľkým počtom účastníkov konania, oznámi stavebný úrad začatie konania verejnou vyhláškou. Oznámenie začatia územného konania verejnou vyhláškou má stavebný úrad využiť aj vtedy, ak mu účastníci konania alebo ich pobyt nie sú známi (§ 36 ods. 4 stavebného zákona).

V danom prípade (v súlade s § 140 stavebného zákona) možno použiť i ustanovenia správneho poriadku týkajúce sa rozhodovania o tom, či niekto je alebo nie je účastníkom konania.

Podľa § 14 ods. 1 správneho poriadku účastníkom konania je (nielen) ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať, alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté, ale aj ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak. Tomu, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím priamo dotknutý vo svojom právnom postavení, musí sa postavenie účastníka konania priznať a za účastníka konania ho treba považovať až do času, kým sa preukáže opak, a to rozhodnutím správneho orgánu. Treba ho teda považovať za účastníka konania až do právoplatnosti rozhodnutia o tom, že účastníkom konania nie je. O tom, že niekto, kto sa domáha účastníctva v konaní, nie je účastníkom konania, je potrebné rozhodnúť v správnom konaní rozhodnutím so všetkými náležitosťami podľa § 47 správneho poriadku s tým, že proti tomuto rozhodnutiu možno podať odvolanie. Účastníkom je však až do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o tom, že účastníkom konania nie je. Či ide o účastníka konania, skúma správny orgán z úradnej povinnosti počas celého konania. Ak zistí, že niekto účastníkom nie je, vydá o tom rozhodnutie. Naopak, ak zistí, že niekomu patrí postavenie účastníka konania, začne s ním ihneď jednáť ako s účastníkom, uskutoční nevyhnutné procesné úkony a oboznámi ho s doterajším priebehom konania. O tom, že ďalšej fyzickej osobe alebo právnickej osobe bolo priznané postavenie účastníkov konania, sa nevydáva správne rozhodnutie.

Vychádzajúc zo základnej charakteristiky a podstaty správneho konania treba uviesť, že každý správny orgán, ktorý má konať a rozhodovať v správnom procese, je orgánom právnej ochrany v zmysle čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Ako orgán právnej ochrany je povinný poskytovať právnu ochranu prostriedkami, ktoré vymedzujú zásady správneho konania a správne právo procesné. V rozhodujúcej miere sa právna ochrana týka nielen účastníkov správneho procesu, ale aj tých osôb, ktoré sa domnievajú, že by mali byť účastníkmi správneho konania bez zreteľa na to, či podľa správneho práva procesného a hmotného sú alebo nie sú účastníkmi konania napríklad v zmysle § 14 ods. 1 alebo § 14 ods. 2 správneho poriadku.

Právo byť účastníkom správneho konania je súčasťou základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Správne konanie bez účastníkov, resp. bez úplného okruhu účastníkov nemôže zákonným, a teda ani ústavne súladným spôsobom dosiahnuť svoj účel spravidla vyjadrený v základných ustanoveniach každého procesného predpisu upravujúceho administratívny proces. Do obsahu práva byť účastníkom správneho konania patrí aj právo každého domáhať sa práva byť účastníkom za splnenia zákonom ustanovených predpokladov a právo na rozhodnutie (hoci procesnej povahy) o tom, či osoba domáhajúca sa tohto postavenia v konkrétnom procese je alebo nie je podľa orgánu inej právnej ochrany účastníkom konania pred ním. V prípade negatívneho rozhodnutia je súčasťou tohto práva aj právo podať proti nemu odvolanie.

Preto ak správne orgány správne so žalobcom konali, je námietka žalovaného bezpredmetná.

Rovnako bez právneho významu boli i námietky vznesené v odvolaní účastníka konania. K týmto jednotlivých námietkam najvyšší súd dáva do pozornosti, že ustanovenie § 250a OSP zatiaľ nepodmieňuje povinné zastúpenie advokátom už pri podaní žaloby (k tomu pozri napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. I. ÚS 224/09). Takisto zrušenie aj rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu bez návrhu žalobcu nie je porušením ustanovenia § 153 ods. 2 OSP, ale v správnom súdnictve vyplýva priamo z ustanovenia § 250j ods. 2 i ods. 3 OSP; správny súd zrušenie aj prvostupňového rozhodnutia nemusí ani osobitne odôvodňovať (k tomu pozri bližšie napr. uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/328/2010). Najvyšší súd sa nestotožnil ani s námietkou účastníka konania týkajúcou sa nedostatočného odôvodnenia rozhodnutia krajského súdu, nakoľko skutočnosť, že sa správne orgány v konaní nevysporiadali s námietkou zaujatosti vznesenou žalobcom zákonom stanoveným spôsobom, nebola v konaní sporná.

Pokiaľ účastník konania namietal doručenie písomností faxovým podaním, táto okolnosť podľa názoru najvyššieho súdu nemala za následok nesprávne rozhodnutie vo veci (§ 212 ods. 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP), ani nemala za následok odňatie možnosti účastníka konať pred súdom.

K účastníkom konania namietaným nesprávnym skutkovým zisteniam a nesprávnemu právnemu posúdeniu veci najvyšší súd poukazuje na svoje závery uvedené zhora k námietkam žalovaného.

Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na závery uvedené vyššie považoval námietky žalovaného i účastníka konania uvedené v ich odvolaniach proti rozsudku krajského súdu za nedôvodné, ktoré nemohli ovplyvniť posúdenie danej veci, a preto napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave ako vecne správny podľa § 250ja ods. 3 veta druhá OSP a § 219 ods. 1 OSP potvrdil.

O náhrade trov odvolacieho konania najvyšší súd rozhodol podľa § 224 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a § 250k ods. 1 OSP, ako aj § 151 ods. 1 a 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP tak, že v odvolacom konaní úspešnému žalobcovi ich náhradu nepriznal, nakoľko žalobca v odvolacom konaní trovy nevyčísľil.

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 01. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku n i e j e prípustný opravný prostriedok.