

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Sžo/57/2016
Identifikačné číslo spisu: 6015201041
Dátum vydania rozhodnutia: 31.05.2017
Meno a priezvisko: JUDr. Elena Berthotyová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:6015201041.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. a členov senátu JUDr. Zuzany Ďurišovej a JUDr. Jany Hatalovej, PhD., v právnej veci žalobkyne: JUDr. R. V., PhD., Y., adresa pre doručovanie: B., právne zastúpenej: BAKO JANČIAR LEVRINC - advokáti, s.r.o., J. Kozáčeka 13, Zvolen, proti žalovanému: Okresný úrad Banská Bystrica, Odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií, Námestie Ľudovíta Štúra 1, Banská Bystrica, za účasti: encoreal group, s.r.o., IČO: 45 623 198, Bakossova 25, Banská Bystrica, právne zastúpeného: URBÁNI & Partners s.r.o., Skuteckého 17, Banská Bystrica, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-BB-OCDPK-2015/015584 zo dňa 09.06.2015, na odvolanie žalovaného a pribratého účastníka proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/127/2015-37 zo dňa 25.11.2015, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/127/2015-37 zo dňa 25. novembra 2015 m e n í tak, že žalobu z a m i e t a .

Účastníkom náhradu trov konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Krajský súd v Banskej Bystrici napadnutým rozsudkom podľa § 250j ods. 2 písm. a/ a d/ zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. OU-BB-OCDPK-2015/015584 zo dňa 09.06.2015 v spojení s prvostupňovým rozhodnutím Mesta Banská Bystrica č. OVZ-DS 16767/25590/2015-Bod zo dňa 05.03.2015 zo dňa 21.01.2014 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Žalobcovi priznal náhradu trov konania vo výške 70 Eur titulom náhrady súdneho poplatku a 402,72 Eur titulom trov právneho zastúpenia.

Z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia krajského súdu vyplýva, že v predmetnej veci sa žalobou napadnutým rozhodnutím v spojení s prvostupňovým rozhodnutím rozhodlo o tom, že žalobcovi sa nepriznalo postavenie účastníka konania, t. j. rozhodovalo sa o jeho práve zúčastňovať sa konania v postavení účastníka konania, ktorému prislúchajú z tohto postavenia jednotlivé oprávnenia, právo na rôzne úkony v konaní.

Krajský súd uviedol, že posudzoval, či žalobou napadnuté rozhodnutie v spojení s prvostupňovým rozhodnutím má povahu rozhodnutia v zmysle § 248 písm. a/ O.s.p., s prihliadnutím na ustanovenie § 244 ods. 1 až 3 O.s.p. Ustálil, že vzhľadom na to, že výklad ustanovenia § 248 O.s.p. má byť reštriktívny, keďže má povahu výnimky z generálnej klauzuly a okruh výnimiek nemôže byť rozširovaný, teda výklad nemôže byť extenzívny, je na mieste v danom prípade pripustiť súdny prieskum, a nie ho vylúčiť.

Správny orgán nepriznal žalobcovi postavenie účastníka konania konštatujúc, že žalobca nespĺňa zákonné podmienky, ktoré by žalobcovi zakladali status účastníka stavebného konania a tiež z dôvodu, že nedôjde k zásahu do vlastníckeho práva ani k dotknutiu práva, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu. Druhostupňový správny orgán navyše konštatoval, že žalobca môže byť nanajvýš dotknutý na svojich záujmoch, ale v žiadnom prípade nie na svojich právach. Bližšie ani prvostupňový ani druhostupňový správny orgán nekonkretizovali, na základe akých skutkových zistení dospeli k takémuto záveru.

Krajský súd sa stotožnil s tvrdením žalobcu o nesprávnom právnom posúdení veci správnym orgánom, ak nebolo žalobcovi priznané účastníctvo v dôsledku skutočnosti, že nedôjde k zásahu do vlastníckeho práva žalobcu, ani k dotknutiu práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu. Ustanovenie § 14 ods. 1 Správneho poriadku predpokladá možnosť dotknutia na právach účastníka konania, pričom žalobca v konaní od počiatku tvrdil, že môže byť rozhodnutím na svojich právach dotknutý. Z hľadiska posudzovania zákonných podmienok účastníctva nie je relevantné, či v skutočnosti aj dôjde k zásahu do práv a právom chránených záujmov subjektu, ktorý sa dožaduje byť účastníkom konania. Rozhodujúcou je potencionálna možnosť, že by tomu tak mohlo byť.

Krajský súd tak konštatoval, že rozhodnutie správneho orgánu nie je súladné s ustanovením § 59 ods. 1 písm. b) Stavebného zákona v nadväznosti na ustanovenie § 139 ods. 2 písm. d) Stavebného zákona.

Tiež sa stotožnil s hlavnou žalobnou námietkou o nepreskúmateľnosti napadnutého rozhodnutia. Žalovaný, ako aj stavebný úrad, neodôvodnili rozhodnutie tak, ako predpokladá ustanovenie § 47 ods. 3 Správneho poriadku. Nie je zrejmá najmä správna úvaha, ktorou sa správne orgány riadili, ak dospeli k záveru, že žalobca nemôže byť v predmetnom správnom konaní na svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, čo žalobca tvrdil od počiatku v konaní, teda nie je zrejmá správna úvaha, akou sa žalovaný a stavebný úrad riadil, keď nepriznal žalobcovi postavenie účastníka konania.

Z vyššie uvedených dôvodov súd prvého stupňa napadnuté rozhodnutie žalovaného, vrátane prvostupňového rozhodnutia zrušil podľa § 250 j ods. 2 písm. a/ a d/ O.s.p., nakoľko vychádzali z nesprávneho právneho posúdenia veci a sú nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.

Rozsudok krajského súdu napadol žalovaný včas podaným odvolaním v celom rozsahu z dôvodu, že mal za to, že prvostupňový súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 205 ods. 2 písm. f) O. s. p.).

V ďalšom mal za to, že stavebný zákon zakotvuje osobitnú právnu úpravu účastníkov stavebného konania v § 59 a v dôsledku toho je vylúčená subsidiárna aplikácia základnej všeobecnej definície účastníka správneho konania podľa § 14 ods. 1 Správneho poriadku, založená na hmotnoprávnom pomere k veci, ktorá je predmetom konania. Preto pokladal za nezákonné a teda v rozpore so zásadou subsidiarity (§ 140 stavebného zákona), keď žalobca a krajský súd svoj právny názor na postavenie účastníka stavebného konania zdôvodnili na podklade všeobecného ustanovenia § 14 ods. 1 Správneho poriadku, ktorý vzhľadom na existenciu osobitnej úpravy zásadu subsidiarity nepripúšťa.

Zdôraznil, že samotné odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu je obsahovou náležitosťou vydaného rozhodnutia a poskytuje dostatočné zdôvodnenie výroku rozhodnutia a tým aj základ na jeho preskúmanie, v odôvodnení ktorého žalovaný poukázal na skutočnosti, ktoré viedli k rozhodnutiu o

nepriznaní postavenia účastníka konania v stavebnom konaní a to najmä z dôvodu, že účastník konania nemôže byť povolenou stavbou dotknutý na svojich právach, ale nanajvýš na svojich záujmoch. Zároveň žalovaný poukázal na zákonný okruh účastníkov konania - § 59 ods. 1 stavebného zákona.

Žalovaný skonštatoval, že žalobca nie je nositeľom zákonných práv pre postavenie účastníka v konaní z dôvodu, že 1/ žalobca nie je vlastníkom susedného pozemku a ani susednej stavby (stavba žalobcu a jej užívanie nie je povolenou stavbou dotknuté, vzhľadom na dostatočnú vzdialenosť a rozsah navrhovanej stavby), 2/ právna pozícia žalobcu sa vydaním stavebného povolenia žiadnym spôsobom nezmení.

Vyjadril názor, že žalovaný, ako aj prvostupňový špeciálny stavebný úrad, sa s postavením účastníka konania a jeho možným dotknutím na jeho právach zaoberali v osobitnom konaní - rozhodnutí o nepriznaní postavenia účastníka konania v rámci celého stavebného konania ako celku. Tým bola zároveň vyriešená aj predbežná otázka. Krajský súd vyslovil právny názor bez toho, aby sa zaoberal aj otázkou - akým spôsobom bude žalobca na svojich právach dotknutý a zúžil svoje právne posúdenie len na „možnosť, že osoba by mohla byť stavebným povolením na svojich právach priamo dotknutá“. Žalovaný považoval za rozdielnu situáciu, ak správny orgán vydá rozhodnutie bez toho, aby konal s osobou, ktorá o sebe tvrdí, že jej prináleží postavenie účastníka konania a situáciu, keď ešte pred vydaním rozhodnutia vo veci stavebného povolenia sa s otázkou účasti konania u konkrétnej osoby zaoberá a rozhodol o nej osobitným rozhodnutím.

Žalovaný dal ďalej do pozornosti, že k avizovanému narušeniu práv žalobcu spojených s užívaním vlastnej stavby nemôže dôjsť, nakoľko predmetná stavba pozemnej komunikácie je líniovou stavbou malého stavebného rozsahu a stavba žalobcu je od nej dostatočne vzdialená. Stavba pozemnej komunikácie, sama o sebe neprivedie stav, ktorým by mohli byť dotknuté práva spojené s užívaním stavby v podielovom spoluvlastníctve žalobcu a ani nespôsobí nárast intenzity dopravy, ako napr. výstavba a užívanie bytového domu s určitým počtom bytových jednotiek.

Zdôraznil, že na uvedenú stavbu vydalo Mesto Banská Bystrica, ako vecne a miestne príslušný stavebný úrad územné rozhodnutie, ktorým vznikli pre stavebníka určité práva a povinnosti. Žalobca nebol účastníkom predmetného územného konania a v priebehu územného konania sa tohto postavenia vôbec nedomáhal. Dôvody, pre ktoré sa žalobca považuje za účastníka stavebného konania sú dôvodmi, ktoré sa posudzujú v územnom konaní, pretože územným rozhodnutím sa vymedzuje územie na daný účel (stavba sa umiestňuje) a rieši sa aj napojenie územia na technickú infraštruktúru vrátane prístupu. Tieto žalobné dôvody mali byť predmetom územného konania pred vydaním územného rozhodnutia. Špeciálny stavebný úrad je povinný rešpektovať právoplatné územné rozhodnutie, ktoré je preň zásadné. V stavebnom konaní už nie je možné meniť umiestnenie stavby, ako aj otázku prístupu, pretože už bola určená v územnom konaní. V stavebnom konaní pred špeciálnym stavebným úradom sa stavba povolí v súlade s územným rozhodnutím.

Mal za to, že všetky vyššie uvedené skutočnosti vylučujú možnosť, aby žalobca, mal postavenie účastníka stavebného konania prostredníctvom § 59 ods. 1 stavebného zákona ako osoba, ktorej vlastnícke alebo iné práva k nehnuteľnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.

Dodal, že krajský súd vo svojom právnom názore, nevyslovil požiadavky na obsah a rozsah dôvodov budúceho rozhodnutia, len sa stotožnil so žalobnou námietkou o nepreskúmateľnosti napadnutého rozhodnutia a vyslovil názor, že nie je zrejmá správna úvaha, akou sa žalovaný a stavebný úrad riadil, keď nepriznal žalobcovi postavenie účastníka konania. Právny názor vyslovený v rozsudku krajského súdu by tak do budúcnosti zaviedol taký precedens, že špeciálny stavebný úrad by musel priznať postavenie účastníka aj osobám nad rámec vymedzený v hmotnoprávnom predpise, t. j. v stavebnom zákone.

Na základe vyššie uvedeného považoval rozsudok prvostupňového súdu za nesprávny a žiadal, aby odvolací súd na základe tohto odvolania rozsudok krajského súdu zrušil a žalobu žalobcu v plnom

rozsahu zamietol.

Rozsudok krajského súdu napadol včas podaným odvolaním aj pribratý účastník z dôvodu, že tento rozsudok nepovažoval za správny a dôvodný.

V prvom rade uviedol, že predmetná líniová stavba je komunikácia a spevnené plochy, na ktorú bolo predtým vydané právoplatné územné rozhodnutie, pričom táto stavba je v súlade s územným plánom Mesta Banská Bystrica a je stavbou verejnoprospešnou. Táto stavba svojím charakterom nijakým spôsobom nemôže ovplyvniť práva vlastníkov iných nehnuteľností priamo nesusediacich s ňou (a teda ani žalobkyne ako vlastníčky nehnuteľnosti, ktorá nie je susednou vo vzťahu k tejto stavbe).

V prípade napadnutého rozhodnutia sa podľa odvolateľa jedná o dostatočne odôvodnené rozhodnutie, kedy správny orgán aplikujúc ustanovenia o účastníctve konania správne uvádza, že ustanovenie § 14 zákona č. 71/1967 Zb. Správneho poriadku je ustanovením všeobecným, zatiaľ čo ustanovenie § 59 ods. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Zb. stavebného zákona je ustanovením špeciálnym. V tomto ustanovení je okruh účastníkov vymedzený tak, že pre postavenie účastníka konania nepostačuje vlastnícke právo alebo iné právo k susednej nehnuteľnosti, ale musí byť splnená podmienka, že vlastnícke právo alebo iné právom chránené záujmy alebo povinnosti suseda môžu byť stavebným povolením dotknuté. Túto otázku vždy posudzuje stavebný úrad podľa okolností daného prípadu a na základe toho určuje okruh účastníkov konania.

V prejednávanej veci podľa názoru odvolateľa stavebný úrad (žalovaný resp. stavebný úrad I. stupňa) správne postupoval; ani podľa názoru odvolateľa neboli u žalobcu splnené podmienky na účastníctvo v stavebnom konaní na predmetnú líniovú stavbu, ktorá sa navyše nemôže „dotknúť na užívaní“ so stavbou žalobcu. Predmetná povoľovaná stavba sa totiž nachádza až nad lokalitou, kde sa nachádza nehnuteľnosť žalobcu. Potom aj s ohľadom na skutočnosť, že stavebný úrad vyzval na doplnenie skutočností k účastníctvu v konaní, je zrejmé, že skutočnosti uvádzané žalobcom nemohli postačovať na priznanie účastníctva v danom konaní.

Ani tvrdený bezpečný prístup a podobné námietky neboli ničím konkretizované, nakoľko žalobca na prístup do svojej nehnuteľnosti využíva jestvujúcu líniovú stavbu a navrhovaná stavba je len jej logickým pokračovaním. Odvolateľ dal do pozornosti, že všetky námietky a pripomienky sú účelové, kedy sa žalobcovia snažia ovplyvniť stavebné konanie odvolateľa, ktoré sa jestvujúcej komunikácii netýka. Z tohto pohľadu potom argumentácia stavebných úradov je dostačujúca, dôvody pre nepriznanie účastníctva sú opísané jednak skutkovo, jednak s ohľadom na platné právne predpisy a s ohľadom na obsah správneho spisu.

Odvolateľ preto dôvody súdu I. stupňa na zrušenie rozhodnutia nepovažuje za dané, vysporiadanie sa s dôvodmi rozhodnutia mal totiž za súladné s judikatúrou účastníctva a ustanovením § 59 ods. 1 písm. b) stavebného zákona. Potom aj potencialita uvádzaná v odôvodnení rozsudku krajského súdu vychádzajúca z ustanovenia § 14 Správneho poriadku nie je správna, pretože s ohľadom na lex specialis účastníctvo v tomto konaní je potrebné posudzovať podľa § 59 ods. 1 písm. b) stavebného zákona, podľa ktorého okrem „susednej stavby“ je kumulatívne potrebné splnenie toho, že vlastnícke alebo iné práva k týmto pozemkom a stavbám môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté. A táto podmienka nebola počas stavebného konania preukázaná, hoci na ňu bol žalobca aj vyzvaný. Potom ani nemožno súhlasiť s právnym posúdením veci v tom zmysle, že by správna úvaha stavebného orgánu nebola dostačujúca.

Odvolateľ mal za to, že rozhodnutie prvostupňového súdu vychádza z nesprávnych skutkových zistení a z nesprávneho právneho posúdenia veci v zmysle § 205 ods. 2 písm. d) a f) O.s.p., keďže dôvody pre zrušenie žalobou napadnutých správnych rozhodnutí prvostupňovým súdom nie sú dané vzhľadom na skutkové a právne okolnosti prípadu, najmä ustanovenie § 59 ods. 1 písm. b) stavebného zákona, obsah správneho spisu, obsah odvolania a podaní žalobcu, na základe čoho napadol odvolateľ rozhodnutie prvostupňového súdu v celom rozsahu a navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky odvolaniu odvolateľa voči rozsudku krajského súdu vyhovel a napadnutý rozsudok zmenil tak, že žaloba žalobcu sa

zamieta.

Žalobkyňa sa k odvolaniu žalovaného a pribratého účastníka vyjadrila v podaniach zo dňa 16.05.2016, v ktorých uviedla, že rozsudok krajského súdu považuje za vecne správny a v plnom rozsahu sa stotožňuje s dôvodmi a právnymi závermi krajského súdu, nakoľko tieto vychádzajú zo správne zisteného skutkového stavu a správneho právneho posúdenia veci.

Zároveň považovala odvolanie žalovaného a pribratého účastníka za nedôvodné, skutkovo ani právne nepodložené, a žiadala, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok krajského súdu v plnom rozsahu, ako vecne správne potvrdil.

Žalobkyňa opätovne zdôraznila, že v zmysle platnej judikatúry je pre posúdenie, či určitá fyzická alebo právnická osoba mala byť účastníkom stavebného konania, potrebné skúmať, či uskutočnením stavby podľa stavebného povolenia existuje možnosť ovplyvnenia vlastníckych alebo iných práv k pozemkom a stavbám a nie je potrebné skúmať reálny faktický zásah do týchto práv (viď. napr. rozhodnutie NS SR vo veci spis zn. 8Sžp 20/2012 z 13.02.2012) s tým, že v danom prípade realizácia danej stavby už teraz fakticky (nielen predpokladane) zasahuje do práv všetkých vlastníkov stavieb v lokalite Suchý vrch, a teda aj do vlastníckych a iných práv žalobkyne. Túto skutočnosť žalobkyňa v rámci konania pred správnymi orgánmi, ako aj v konaní pred súdom skutkovo ako aj právne dostatočne zdôvodnila a preukazovala predloženými dôkazmi, ktoré však správne orgány nevykonali, resp. sa s týmito tvrdeniami žalobkyne a ňou predloženými dôkazmi vôbec nevysporiadali. V tomto smere žalobkyňa v plnom rozsahu poukázala a odkázala na svoje vyjadrenia prezentované v konaní pred správnym orgánom, ako aj v konaní pred súdom, ako aj na dôkazy ňou navrhnuté a predkladané počas konania pred správnymi orgánmi a v konaní pred súdom.

Na rozdiel od pribratého účastníka žalobkyňa zastávala právny názor, že žalovaný ako aj prvostupňový správny orgán nesprávne postupovali, resp. nesprávne posúdili okruh účastníkov stavebného konania a nesprávne postupovali, keď žalobkyne nepriznali postavenie účastníka stavebného konania, napriek tomu, že spĺňa všetky zákonné požiadavky účastníctva stavebného konania.

K námietkam žalovaného a pribratého účastníka uviedla, že tieto neobstoja, preto ich považuje za irelevantné.

Záverom dodala, že nikdy netvrdila, že svoje postavenie účastníka stavebného konania zakladala na všeobecnej definícii účastníka správneho konania podľa § 14 ods. 1 Správneho poriadku, ale naopak skutkovo aj právne poukazovala na ustanovenia stavebného zákona, z ktorých vyplýva jej postavenie. Prvostupňový správny orgán a ani žalovaný sa však s jej konkrétnymi a zásadnými tvrdeniami zodpovedne nezaoberali a v odôvodnení svojho rozhodnutia sa s nimi absolútne nevysporiadali, čo má okrem vecnej nesprávnosti za následok aj nepreskúmateľnosť rozhodnutia žalovaného ako aj rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu.

Vzhľadom na uvedené navrhla, aby odvolací súd rozsudok krajského súdu v plnom rozsahu ako vecne správny potvrdil. Zároveň si uplatnila trovy odvolacieho konania v sume 181,90 Eur.

K odvolaniu pribratého účastníka sa vyjadril aj žalovaný v podaní zo dňa 15.03.2016. V ňom uviedol, že sa stotožňuje s obsahom a jednotlivými bodmi odvolania. Súčasne potvrdil, že právna pozícia žalobcu sa vydaním stavebného povolenia žiadnym spôsobom nezmení a preto tvrdenia odvolateľa považoval za opodstatnené.

Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.), preskúmal napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa spolu s konaním, ktoré mu predchádzalo bez nariadenia pojednávania v súlade s § 250ja ods. 2 O.s.p. a jednomyselne dospel k záveru, že rozsudok krajského súdu je potrebné zmeniť tak, že žaloba sa zamieta. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 31.05.2017 po tom, čo deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli a internetovej stránke Najvyššieho súdu

Slovenskej republiky (www.nsud.sk) najmenej päť dní vopred (§ 156 ods. 1 a 3 O.s.p.).

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov preskúmávajú zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia súd skúma, či žalobou napadnuté rozhodnutie je v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky, t. j. najmä s hmotnoprávnymi a procesnými administratívnymi predpismi.

V intenciách ustanovenia § 244 ods. 1 O.s.p. súd preskúmava aj zákonnosť postupu správneho orgánu, ktorým sa vo všeobecnosti rozumie aktívna činnosť správneho orgánu, podľa procesných a hmotnoprávných noriem, ktorou realizuje právomoc stanovenú zákonmi. V zákonom predpísanom postupe je správny orgán oprávnený a súčasne aj povinný vykonať úkony v priebehu konania a ukončiť ho vydaním rozhodnutia, ktoré má zákonom prepísané náležitosti, ak sa na takéto konanie vzťahuje zákon o správnom konaní.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací primárne v medziach odvolania preskúmal rozsudok, ktorým krajský súd zrušil rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím, ktorým sa rozhodlo o účastníctve žalobkyne vo veci vydania stavebného povolenia a vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie, a preto odvolací súd preskúmal rozsudok súdu prvého stupňa ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci odvolacieho konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu, ako aj rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu a konanie im prechádzajúce, najmä z toho pohľadu, či sa súd prvého stupňa vysporiadal so všetkými námietkami uvedenými v žalobe a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu.

Je nutné zdôrazniť, že podľa ustálenej súdnej judikatúry (najmä nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II ÚS 127/07-21, alebo rozhodnutia Najvyššieho súdu sp. zn. 6Sžo 84/2007, sp. zn. 6Sžo 98/2008, sp. zn. 1Sžo 33/2008, sp. zn. 2Sžo 5/2009 či sp. zn. 8Sžo 547/2009) nie je úlohou súdu pri výkone správneho súdnictva nahradzovať činnosť správnych orgánov, ale len preskúmať zákonnosť ich postupov a rozhodnutí, teda to, či oprávnené a príslušné správne orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotnoprávne a procesnoprávne predpisy.

V takto vymedzenom rámci prieskumu a po preverení riadnosti podmienok vykonávania súdneho prieskumu rozhodnutí správneho orgánu Najvyšší súd Slovenskej republiky zdôrazňuje, že podstatou súdneho odvolania proti rozsudku krajského súdu ako aj žaloby, ktorou sa žalobkyňa domáhala preskúmania rozhodnutia žalovaného, je otázka správneho zistenia rozhodujúcich skutočností a dostatočného rámca podkladov pre naplnenie zásady materiálnej pravdy v ďalšom procese aplikácie hmotného práva.

Podľa § 59 ods. 1 stavebného zákona, účastníkmi stavebného konania sú:

- a) stavebník,
- b) osoby, ktoré majú vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich vrátane susediacich pozemkov a stavieb, ak ich vlastnícke alebo iné práva k týmto pozemkom a stavbám môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté,
- c) ďalšie osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu,
- d) stavebný dozor alebo kvalifikovaná osoba,
- e) projektant v časti, ktorá sa týka projektu stavby.

Podľa § 139 ods. 2 písm. d/ stavebného zákona, ak sa v tomto zákone používa pojem „susedná stavba“, rozumie sa ňou aj stavba na takom pozemku, ktorý nemá síce spoločnú hranicu s pozemkom, o ktorý v konaní podľa tohto zákona ide, ale jej užívanie môže byť navrhovanou stavbou dotknuté.

Predmetom odvolacieho konania bolo preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-BA-OCDPK-2015/015584 zo dňa 09.06.2015, ktorým po preskúmaní rozhodnutia Mesta Banská Bystrica,

č. OVZ-DS 16767/25590/2015-Bod zo dňa 05.03.2015 (ďalej len „prvostupňové správne rozhodnutie“ alebo „rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa“) toto potvrdil a odvolanie žalobkyne zamietol.

Správny orgán prvého stupňa, rozhodnutím č. OVZ-DS 16767/25590/2015-Bod zo dňa 05.03.2015 rozhodol, že nepriznáva postavenie účastníka konania žalobkyni v konaní vo veci žiadosti pribratého účastníka konania o vydanie stavebného povolenia na stavbu „Obytný súbor Suchý vrch, Pod Flosom, Banská Bystrica“, stavebného objektu „SO 05 Komunikácie a spevnené plochy“ s uvedením, že na danú stavbu vydal správny orgán prvého stupňa rozhodnutie o umiestnení stavby č. OVZ-SU 52933-10224/2013-Har, ev. č. 41/2013 zo dňa 13.09.2013 (ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 04.10.2013). Rozhodnutie odôvodnil tým, že žalobkyňa nespĺňa zákonné podmienky, ktoré by pre ňu zakladali právny status účastníka stavebného konania z titulu vlastníckych alebo iných práv k susediacim pozemkom alebo stavbám a zároveň mal za to, že povolením navrhovanej stavby nedôjde k ovplyvneniu právnej pozície žalobkyne.

Na podklade opravného prostriedku žalobkyne žalovaný správny orgán tak ako je uvedené vyššie, prvostupňové správne rozhodnutie potvrdil a opravný prostriedok žalobkyne zamietol. Svoje rozhodnutie odôvodnil argumentáciou, že z § 59 stavebného zákona nesporné vyplýva, že žalobkyni stavebný zákon nepriznáva postavenie účastníka konania, nakoľko v danom prípade môže byť žalobkyňa nanajvýš dotknutá na svojich záujmoch, ale v žiadnom prípade nie na svojich právach, ktoré sú zakotvené a vyplývajú z ustanovení § 59 stavebného zákona, preto konštatoval, že prvostupňové správne rozhodnutie je správne.

Krajský súd po preskúmaní žalobou napadnutého rozhodnutia žalovaného dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj jemu predchádzajúce prvostupňové správne rozhodnutie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia vecí a je nepreskúmateľné z dôvodu nedostatočného odôvodnenia, preto rozhodnutie žalovaného spolu s rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Odvolací súd musí v prvom rade konštatovať, že v predmetnej veci nebolo možné postupovať inak, ako súhlasiť so záverom prijatým krajským súdom v napadnutom rozhodnutí, že napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa nie je vylúčené zo súdneho prieskumu s tým, že odvolací súd v podrobnostiach odkazuje na odôvodnenie napadnutého rozhodnutia súdu prvého stupňa, v ktorom sa krajský súd vyčerpávajúcym spôsobom vysporiadal s predmetnou otázkou.

Predmetom právneho posúdenia v tomto odvolacom konaní je otázka účasti žalobkyne v konaní o vydanie stavebného povolenia, ktorá v odvolaní voči rozsudku súdu prvého stupňa namietala, že bola ukrátená na svojich právach rozhodnutím žalovaného, nakoľko tento jej nepriznal postavenie účastníka konania vo veci vydania stavebného povolenia na stavbu „Obytný súbor Suchý vrch - Pod Flosom“ s poukazom na to, že stačí, ak existuje možnosť ovplyvnenia vlastníckeho práva k pozemkom a stavbám a nevyžaduje sa faktický reálny zásah do týchto práv.

V konaní preto bolo nutné vychádzať predovšetkým z ustanovení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „stavebný zákon“) upravujúcich účastníkov stavebného konania, stavebné konanie a stavebné povolenie, kolaudáciu stavieb, konanie o dodatočnom povolení stavby ako aj z ustanovení obsahujúcich vymedzenie niektorých pojmov, ktorých obsah súd prvého stupňa v prejednávacom prípade správne aplikoval.

V tejto súvislosti poukazuje odvolací súd na ustanovenie § 59 ods. 1 písm. b/ stavebného zákona, podľa ktorého sú účastníkmi stavebného konania aj osoby, ktoré majú vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich vrátane susediacich pozemkov a stavieb, ak ich vlastnícke práva k týmto pozemkom a stavbám môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté pričom platí, že (v zmysle ustanovenia § 139 ods. 2 písm. d/ stavebného zákona) susednom stavbou je aj stavba na takom pozemku, ktorý síce nemá spoločnú hranicu s pozemkom, o ktorý v konaní ide, ale jej užívanie môže byť navrhovanou

stavbou dotknuté.

Odvolaací súd z predloženého spisu súdu prvého stupňa, súčasťou ktorého je aj administratívny spisový materiál, v danej veci zistil, že dňa 06.10.2014 bolo správne mu orgánu prvého stupňa doručené podanie - námietky a návrh na vydanie predbežného opatrenia - k žiadosti pribratého účastníka o stavebné povolenie - miestne a účelové komunikácie, názov stavby: „Obytný súbor Suchý vrch - Pod Flosom“ stavebný objekt: SO 05 Komunikácie a spevnené plochy, v ktorom sa, v prílohe podpísaní obyvatelia mesta Banská Bystrica, domáhali zamietnutia uvedenej žiadosti o vydanie stavebného povolenia, nakoľko budú navrhovanou stavbou bezprostredne dotknutí pri užívaní svojich susedných pozemkov a stavieb, najmä čo sa týka ohrozenia bezpečného prístupu do svojich obydľí.

Oznámením o začatí konania o nepriznaní postavenia účastníka stavebného konania zo dňa 04.12.2014 informoval prvostupňový správny orgán žalobkyňu o začatí konania o nepriznaní postavenia účastníka konania v predmetnom stavebnom konaní dôvodiac, že zistené výsledky preskúmania spisového materiálu nenasvedčujú tomu, že jej práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím stavebného úradu dotknuté.

Žalobkyňa na doručené oznámenie reagovala vo vyjadrení zo dňa 12.12.2014, v ktorom uviedla námietky a pripomienky, na základe ktorých mala za nepochybné, že súčasný stav jedinej príjazdovej komunikácie je za podmienok mestom predpokladaného rozširovania obytnej zóny, bez potrebnej predchádzajúcej realizácie jej úprav nielen nevyhovujúce, ale aj ohrozujúce, s čím sa spája ohrozenie bezpečného prístupu do obydľí, čo ovplyvňuje aj ich užívanie. V ďalšom poukázala na skutočnosť, že odo dňa vydania územného rozhodnutia došlo k podstatným zmenám v danej lokalite - prestalo sa zabezpečovať osvetľovanie ulíc, chodníkov vrátane prístupovej cesty a prestal sa odhŕňať sneh.

Podľa názoru odvolacieho súdu postavenie účastníka správneho konania v tej - ktorej veci má iba ten subjekt, ktorému zákon výslovne v príslušnom ustanovení takéto postavenie priznáva. Eventuálne možným jednostranným výkladom zákona (podľa ducha zákona) postavenie účastníka správneho konania je možné priznať aj vtedy, ak sa konanie a rozhodovanie bezprostredne dotýka práva oprávnených záujmov príslušného subjektu.

Aktuálna teória správneho práva vymedzuje inštitút „subjekty správneho konania“. Tieto subjekty sú nositeľmi práv a povinností v procesnoprávných vzťahoch. Uplatňujú svoj vplyv na priebeh správneho konania prostredníctvom procesných úkonov. Ide o také subjekty, ktoré sú na základe zákona poverené rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach individuálne určených fyzických a právnických osôb. Tieto orgány majú právo autoritatívne rozhodovať o právnych vzťahoch, ktoré sú predmetom správneho konania. Štát na základe zákona takéto orgány vytvára a súčasne vymedzuje rozsah ich pôsobnosti a právomocí. Odlišné postavenie od správnych orgánov, ktoré majú postavenie rozhodujúcich subjektov, majú účastníci konania, prípadne ďalšie osoby, ktoré sa akýmkoľvek spôsobom zúčastnia správneho konania (napr. svedok, poškodený, znalec a iné osoby).

Rozhodovanie v správnom konaní má vždy zásadne konkrétny a individuálny charakter, keďže sa priamo dotýka individuálne určených fyzických alebo právnických osôb. Správny poriadok v ustanovení § 14 vymedzuje obsah pojmu účastník konania pomerne široko. Pre správne konanie samo je veľmi dôležité posúdiť, od ktorého okamihu sa s konkrétnou osobou koná ako s účastníkom konania, a to najmä z hľadiska posudzovania zákonnosti vykonaných dôkazov. Za záväznú formálnu vadu konania považuje judikatúra skutočnosť, že účastník nemal možnosť vyjadriť sa k vykonaným dôkazom, t. j. nemal možnosť uplatniť svoje práva v správnom konaní. Všeobecne možno uviesť, že osoba sa stáva účastníkom konania od okamihu, keď sa sama za účastníka správneho konania označí a túto skutočnosť oznámi správne mu orgánu alebo od okamihu, keď s takouto osobou správny orgán začne konať ako s účastníkom konania či od okamihu, keď je zo strany správneho orgánu vykonaný právny úkon. Účastníkom konania je takáto osoba až do okamihu, keď je právoplatne rozhodnuté, že nie je účastníkom správneho konania.

Účastníkom správneho konania (§ 14 ods. 2 Správneho poriadku) je aj ten, komu osobitný predpis takéto postavenie priznáva, napr. podľa § 59 ods. 1 písm. b/ stavebného zákona účastníkmi stavebného konania sú: osoby, ktoré majú vlastnícke a iné práva k pozemkom a stavbám na nich, vrátane susedných pozemkov a stavieb, ak vlastnícke alebo iné práva k týmto môžu byť stavebným povolením dotknuté.

Odvolací súd poznamenáva, že pre posúdenie, či určitá fyzická alebo právnická osoba mala respektíve nemala byť účastníkom stavebného konania je potrebné skúmať, či uskutočnením stavby podľa podmienok stavebného povolenia existuje možnosť ovplyvnenia vlastníckych alebo iných práv k pozemkom a stavbám, nie je potrebné skúmať reálny faktický zásah do týchto práv (uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 8Sžp/20/2012 zo dňa 13.12.2012).

Z uvedeného pre odvolací súd jednoznačne vyplýva, že existencia (hoc len potenciálneho) ovplyvnenia vlastníckych alebo iných práv k pozemkom a stavbám je spätá výlučne so stavbou uskutočnenou v zmysle stavebného povolenia. Zo spisového materiálu má však odvolací súd preukázané, že žalobkyňa nenamietala, že bude zasiahnuté do vlastníckeho práva k pozemku a stavbám samotnou stavbou, ktorá bola predmetom konania o vydanie stavebného povolenia („Obytný súbor Suchý vrch, Pod Flosom, Banská Bystrica“), namietla uskutočňovanie resp. realizáciu stavby, ktorá zasiahne do práv všetkých vlastníkov stavieb s tým, že poukázala na prebiehajúce problémy s príjazdovou komunikáciou, so zahustením ako aj s bezpečným prístupom do obydľia.

Na tomto mieste odvolací súd dáva do pozornosti, že prebiehajúce práce v súvislosti s uskutočňovaním stavby sú bežnou súčasťou každej výstavby, no napriek ich negatívnemu vplyvu na vlastnícke práva k pozemkom a stavbám sú vlastníci susediacich stavieb a pozemkov povinný strpieť výkon prác spojených s výstavbou.

Vzhľadom na platnú právnu úpravu dospel odvolací súd k záveru, že správny orgán nepochybil, ak rozhodol, že žalobkyňa nemala postavenie účastníka konania, nakoľko žalobkyňa nespĺnila predpoklady účasti zakotvené v ustanovení § 59 ods. 1 písm. b/ stavebného zákona, pretože nenamietla vplyv samotnej stavby na jej vlastnícke právo, ale namietala negatívny dosah jednotlivých úkonov súvisiacich s jej výstavbou.

Stavebné konanie bolo vedené pre stavbu „Obytný súbor Suchý vrch, Pod Flosom, Banská Bystrica“ stavebný objekt „SO 05 Komunikácie a spevnené plochy“, ktorá bude neskôr slúžiť ako ubytovacie zariadenie. Táto skutočnosť nie je bez právneho významu, keďže možno predpokladať zvýšený pohyb osôb na stavebnom pozemku a s tým spojené vyššie nároky už len na prístupové komunikácie a parkovacie plochy, to však samo o sebe neznamená, že vlastnícke právo žalobkyne môže byť vydaným stavebným povolením a následným užívaním stavby dotknuté.

Vplyv povoľovanej stavby na právo žalobkyne v užívaní vlastnej stavby podľa odvolacieho súdu nemožno vyvodiť zo žiadnych námietok a pripomienok vznesených žalobkyňou (či už v správnom alebo súdnom konaní), nakoľko pre odvolací súd bez pochyb vyplýva, že námietky žalobkyne sa vzťahujú výlučne na úkony a práce súvisiace s výstavbou. Žalobkyňa v celom konaní neuviedla žiadne tvrdenia, ani nepredložila žiaden dôkaz preukazujúci zásah povoľovanej stavby do vlastníckych práv k susediacim stavbám a pozemkom, naproti tomu rozsiahlymi opismi uviedla, akým spôsobom zasahuje výstavba do užívania obydľia.

Vo svetle uvedeného mal odvolací súd za zrejmé, že žalobkyňa nespĺňa podmienky ustanovenia § 59 ods. 1 písm. b/ stavebného zákona na určenie, že sa v jej prípade jedná o účastníka konania vo veci vydania stavebného povolenia, nakoľko v konaní nebolo preukázané, že povoľovaná stavba uskutočnená podľa stavebného povolenia by čo i len potenciálne zasiahla do vlastníckych práv k susedným stavbám a pozemkom, pričom platí, že žalobkyňou namietaná výstavba je prirodzenou súčasťou stavebných prác, ktoré určitou mierou obmedzujú resp. zasahujú do obvyklého užívania susediaceho pozemku či stavby, pričom vlastníci susediacich pozemkov a stavieb sú povinný ich v primeranej miere zniesť.

Na základe uvedeného vyhodnotil odvolací súd námietky žalovaného a príbratého účastníka za dôvodné a predovšetkým spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia súdu prvého stupňa, nakoľko žalovaný, ako aj správny orgán prvého stupňa sa náležitým spôsobom zaoberali otázkou účasti žalobkyne v správnom konaní a v odôvodnení svojich rozhodnutí svoje skutkové zistenia a právne závery riadnym spôsobom odôvodnili. Vo svetle uvedeného najvyšší súd konštatuje, že krajský súd dospel k nesprávnemu záveru, keď žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Odvolací súd v preskúmvanej veci dospel k záveru, že správny orgán druhého stupňa v predmetnej veci postupoval v intenciách citovaných právnych noriem, vo veci si zadovážil dostatok relevantných podkladov pre vydanie rozhodnutia, a preto jeho skutkové zistenia a právne závery boli dostatočné na rozhodnutie vo veci, z ktorých dôvodov žalovaný správny orgán postupoval a rozhodol zákonne, keď potvrdil prvostupňové rozhodnutie napadnuté odvolaním žalobcu, a preto krajský súd pochybil ak nepovažoval napadnuté rozhodnutie žalovaného za súladné so zákonom.

Na základe uvedeného Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 220 O.s.p. napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že žalobu zamietol.

O trovách konania rozhodol odvolací súd podľa § 224 ods. 1 a ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c O.s.p. a § 250k ods. 1 O.s.p. tak, že žalobcovi vzhľadom na jeho neúspech v konaní náhradu trov konania nepriznal. Žalovanému zákon priznanie trov konania neumožňuje.

S poukazom na ustanovenie § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok postupoval odvolací súd v konaní podľa predpisov účinných do 30.06.2016 (zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok).

Poučenie:

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