

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Sžo/41/2016
Identifikačné číslo spisu: 5015201059
Dátum vydania rozhodnutia: 31.05.2017
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:5015201059.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: T. J., nar. XX.XX.XXXX, bytom H., právne zastúpený: Mgr. Michal Zeman, advokát, Advokátska kancelária Zámecký Zeman so sídlom Medená 18, Bratislava, proti žalovanému: Okresný úrad Žilina, odbor výstavby a bytovej politiky, A. Kmeťa 17, Žilina, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-ZA-OVBP2-2015/003902/Kod zo dňa 22.10.2015, o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline č. k. 21S/165/2015-37 zo dňa 10. februára 2016, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Žiline č. k. 21S/165/2015-37 zo dňa 10. februára 2016 p o t v r d z u j e .

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

Odôvodnenie

Napadnutým uznesením krajský súd zastavil konanie podľa § 250d ods. 3 v spojení s § 248 písm. a) zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „O.s.p.“). Rozhodol, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

V odôvodnení rozhodnutia súd uviedol, že súdny prieskum zákonnosti správnych orgánov, ktoré nezasahujú do právneho postavenia jednotlivca (244 ods. 3 O.s.p.) vrátane tých, ktoré sú uvedené v § 248 O.s.p. je vylúčený. Toto pravidlo má dve základné výnimky, lebo zo súdneho prieskumu nie sú vylúčené ani rozhodnutia s charakterom § 248 O.s.p., ak spĺňajú podmienku uvedenú v čl. 46 ods. 2 Ústavy a nie je ani vylúčený prieskum zákonnosti, tzv. nepriamych rozhodnutí v režime ustanovenia § 245 ods. 1 O.s.p.

V preskúvanom prípade však krajský súd nezistil, akým spôsobom by mohlo napadnuté rozhodnutie ovplyvňovať alebo sa inak týkať základných práv a slobôd žalobcu. Podľa krajského súdu, intenzita zásahu napadnutého rozhodnutia do základných práv žalobcu sa odvíja od charakteru konania, v ktorom bolo vydané „prerušujúce rozhodnutie“. V predmetnej veci rozhodnutie o povolení stavby nenadobudlo právoplatnosť, nachádza sa v štádiu odvolacieho konania. Konanie v súlade s procesnoprávnymi

predpismi nemožno považovať za porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR.

V danom konaní bolo predmetom súdneho prieskumu rozhodnutie, ktorým žalovaný správny orgán rozhodol o prerušení odvolacieho konania o povolení stavby. Keďže ide o rozhodnutie procesnej povahy, nie je proti nemu prípustný opravný prostriedok, takéto rozhodnutie je vylúčené aj z preskúmvacej právomoci súdov (§ 248 písm. a) O.s.p.). V tomto smere poukázal aj na právny názor vyslovený v uznesení Najvyššieho súdu SR zo dňa 01.03.2008, sp. zn. 2 SŽ-o-KS 33/2006.

Za situácie, kedy nie je ukončené konanie správneho orgánu, nemôže súd v prejednávanej veci do rozhodovacieho procesu správneho orgánu pred vydaním rozhodnutia o merite veci zasiahnuť. Z uvedeného vyplýva, že napadnuté rozhodnutie žalovaného je rozhodnutím správneho orgánu, ktoré jednoznačne spĺňa charakter rozhodnutia týkajúceho sa vedenia konania, čím je vylúčené zo súdneho prieskumu a tento záver je v súlade s článkom 46 ods. 2 druhá veta Ústavy SR, a preto súd rozhodol s odkazom na ust. § 248 písm. a) O.s.p. v spojení s § 250d ods. 3 O.s.p. o zastavení konania.

Krajský súd sa nestotožnil s názorom žalobcu, že neexistuje spôsob ochrany v predmetnej veci. Vedenie administratívneho konania je plne v dispozícii správneho orgánu a súd v zásade nevstupuje do prebiehajúceho konania, čo sa odráža napr. v tom, že v konaní podľa II. hlavy, V. časti O.s.p. súd nepreskúma rozhodnutia procesnej a predbežnej povahy, akými sú aj rozhodnutia o prerušení konania. Podľa krajského súdu je však súd oprávnený a zároveň povinný v záujme dôslednej ochrany subjektívnych verejných práv posúdiť dôvody prerušenia administratívneho konania a ich trvanie v rámci konania proti nečinnosti orgánu verejnej správy a vyhodnotiť, či prerušenie konania nie je účelové a v prípade, že tomu tak je, uložiť orgánu povinnosť konať a rozhodnúť.

Proti rozhodnutiu krajského súdu podal žalobca odvolanie. Odvolacie námietky boli takmer totožné s dôvodmi uvedenými v žalobe, kde namietal nemožnosť domôcť sa inej nápravy a šikanóznym postupom žalovaného.

Navyše namietal, že súd vyvodil nesprávny záver, že rozhodnutím nemôžu byť dotknuté základné práva žalobcu. V stavebnom konaní sa žalobca domáha ochrany proti zásahom stavebníka do jeho majetku, čím sa domáha v podstate ochrany podľa § 20 Ústavy Slovenskej republiky. Súd síce poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 01.03.2008, sp. zn. 2SŽ-o-KS 33/2006, avšak rozhodovacia činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa odvtedy zmenila. Podľa najnovšej judikatúry je povinnosťou súdu preskúmať v správnom súdnictve aj také súdne rozhodnutie, ktorého prieskum vylučuje O.s.p., ak takýmto rozhodnutím môžu byť dotknuté subjektívne práva účastníka.

Odkaz na nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky, podľa ktorého konanie v súlade s procesnoprávnymi predpismi nemožno považovať za porušenie základného práva, je v tomto smere účelový a vôbec sa nevyporiada s argumentáciou žalobcu. Žalobca v žalobe podrobne popísal a vysvetlil, akým šikanóznym spôsobom žalovaný koná v stavebnom konaní, pričom rozhodnutie (o prerušení konania) nemá zákonný podklad (neexistujú dôvody na prerušenie konania). Takéto šikanózne konanie žalovaného preto v žiadnom prípade nemožno považovať za súladné s procesnoprávnymi predpismi.

V súvislosti s predčasnosťou rozhodnutia poukázal na argumentáciu uvedenú v čl. III. žaloby a bol toho názoru, že rozhodnutie súdu je bez vysporiadania sa s touto argumentáciou predčasné. Vzhľadom na uvedené navrhol, aby odvolací súd rozhodnutie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Žalovaný sa k odvolaniu žalobcu nevyjadril.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal uznesenie krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo a po zistení, že odvolanie bolo podané oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 204 ods. 1 O.s.p.) a ide o uznesenie, proti ktorému je podanie odvolania prípustné (§ 202 v spojení s § 250p O.s.p.), dospel jednomyselne k záveru, že odvolaniu žalobcu nemožno priznať

úspech.

Podľa § 137 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „Stavebný zákon“), stavebné úrady vykonávajúce konanie podľa tohto zákona, sa pokúsia vždy aj o dosiahnutie dohody účastníkov pri tých námietkach, ktoré vyplývajú z vlastníckych alebo iných práv k pozemkom a stavbám, ale prekračujú rozsah právomoci stavebného úradu alebo spolupôsobiacich orgánov štátnej moci.

Podľa § 137 ods. 2 Stavebného zákona, ak medzi účastníkmi konania nedôjde k dohode o námietke podľa odseku 1, ktorá, keby sa zistilo jej oprávnenie, by znemožnila uskutočniť požadované opatrenie alebo by ho umožnila uskutočniť len v podstatne inej miere alebo forme, odkáže stavebný úrad navrhovateľa alebo iného účastníka podľa povahy námietky na súd alebo na iný príslušný orgán a konanie preruší.

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

Podľa § 29 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“) správny orgán konanie preruší, ak sa začalo konanie o predbežnej otázke alebo ak bol účastník konania vyzvaný, aby v určenej lehote odstránil nedostatky podania, alebo ak účastník konania nemá zákonného zástupcu alebo ustanoveného opatrovníka, hoci ho má mať, alebo ak tak ustanovuje osobitný zákon.

Podľa § 29 ods. 3 Správneho poriadku, proti rozhodnutiu o prerušení konania sa nemožno odvolať.

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

Podľa § 244 ods. 3 O.s.p., rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

Podľa § 247 ods. 1 O.s.p., podľa ustanovení tejto hlavy sa postupuje v prípadoch, 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.

Podľa § 248 písm. a) O.s.p., sudy nepreskúmavajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania.

Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Z obsahu súdneho a administratívneho spisu má odvolací súd za preukázané, že napadnutým rozhodnutím žalovaný na základe výsledkov znaleckého dokazovania v zmysle § 137 ods. 2 zákona č. 50/1976 o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „Stavebný zákon“) prerušil konanie podľa § 29 ods. 1 v spojení s § 40 Správneho poriadku vo veci odvolania žalobcu proti rozhodnutiu Mesta Žilina č. C-3382/2006-Db zo dňa 23.03.2007, ktorým bola povolená stavba „Stavebné úpravy, prístavba a nadstavba domu č. 198/17 na Hričovskej ceste v Žiline- Strážove so zmenou využitia na administratívnu budovu a prípojka NN, žumpa“ a to do doby právoplatného skončenia súdneho konania na Okresnom súde Žilina vedenom pod sp. zn. 13C/96/2015.

Námietka žalobcu, že súd vyvodil nesprávny záver, že rozhodnutím nemôžu byť dotknuté základné práva žalobcu, nie je dôvodná. Krajský súd sa v odôvodnení rozhodnutia zaoberal tým, či napadnuté rozhodnutie žalovaného o prerušení konania zasahuje, alebo sa aspoň dotýka základných práv a slobôd žalobcu v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, a následne či je napadnuté rozhodnutie spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v správnom súdnictve.

V tejto súvislosti dáva Najvyšší súd Slovenskej republiky do pozornosti to, že súdy nepreskúmavajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania. Podľa § 244 ods. 1 až 3 O.s.p. iba tie rozhodnutia správnych orgánov, ktorých priamym účinkom je legálny zásah do právneho postavenia jednotlivca (prostredníctvom založenia, zmeny alebo zrušenia oprávnenie alebo povinnosti) alebo pripustenie možnosti tohto legálneho zásahu do jeho práv, právom chránených záujmov alebo povinností, podliehajú súdnemu prieskumu postupom podľa piatej časti O.s.p., ktorý má charakter subsidiárnej súdnej ochrany v zmysle čl. 46 ods. 1 Ústavy SR pre oblasť rozhodovania v správnom konaní.

Pôsobenie generálnej klauzuly je teda obmedzené negatívnou enumeráciou rozhodnutí a postupov, ktoré sú zo súdneho preskúmania vylúčené na základe zákona (§ 244). Toto ustanovenie treba nevyhnutne vykladať v spojitosti s čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého ten, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, sa môže obrátiť na súd, aby preskúmal zákonosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Negatívny výpočet, v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, uvedený v § 248 má charakter výnimiek a nesmie byť zásadne rozširovaný. Rozhodne tu treba vylúčiť jeho rozšírenie na základe analógie.

V predmetnej veci žalovaný prerušil konanie o povolení stavby podľa ustanovenia § 137 ods. 2 Stavebného zákona a § 29 ods. 1 Správneho poriadku v spojení s § 40 Správneho poriadku, pretože vo veci sp. zn. 13C/96/2005 na Okresnom súde Žilina prebieha konanie o žalobnom návrhu žalobcu, ktorým sa domáha náhrady škody mu spôsobenej nadmerným zatienením jeho rodinného domu vyššie označenou stavbou, a to vo výške vyčíslennej podľa znaleckého posudku z dôvodu, že protiprávny zásah má trvalý charakter, ktorý nemožno odstrániť s výnimkou odstránenia stavby samotnej, resp. jej časti.

Odvolací súd v tejto súvislosti poukazuje na to, že Správny poriadok rozlišuje prípady obligatórneho prerušenia konania a fakultatívneho prerušenia konania. V § 29 od. 1 Správneho poriadku, v zmysle ktorého žalovaný prerušil konanie, je upravené obligatórne prerušenie konania v prípade ak sa začalo konanie o predbežnej otázke (§ 40).

Správny poriadok pojem predbežná otázka používa, ale nedefinuje. Podľa názoru právnej teórie predbežnou (tzv. prejudiciálnou) otázkou treba rozumieť takú otázku, zodpovedanie ktorej podmieňuje rozhodnutie vo veci, ktorá je predmetom správneho konania. Súčasne je to taká otázka, ktorej rozhodnutie nepatrí do kompetencie správneho orgánu, ktorý vo veci rozhoduje. Odpoveď na ňu môže byť predmetom iného samostatného konania (správneho i súdneho).

V konaniach podľa Stavebného zákona sa vyskytujú občianskoprávne a iné námietky, o ktorých podľa právneho poriadku prináleží rozhodovať súdu. Sú to predovšetkým námietky týkajúce sa vlastníckych a užívateľských práv k pozemkom a stavbám, pri ktorých v prípade ak nedôjde k dohode stavebný úrad odkáže účastníkov konania na konanie pred súdom s určením lehoty a konanie preruší. Prerušiť konanie musí správny orgán bez ohľadu na to, či konanie začalo z podnetu správneho orgánu alebo na podnet účastníka správneho konania.

V súvislosti s vyššie uvedeným sa odvolací súd, s poukazom na ustálenú judikatúru Ústavného súdu SR (napr. rozhodnutie sp. zn. IV. ÚS 36/04, sp. zn. I. ÚS 117/05), stotožňuje s názorom krajského súdu, že konanie v súlade s procesnými predpismi správneho práva nemožno považovať za zásah alebo narušenie práv žalobcu. Tvrdenie žalobcu, že odkaz na nález Ústavného súdu je účelový, je irelevantné a ide len o subjektívny názor žalobcu.

Odvolační soud poukazuje na to, že rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. (ustanovenia §§ 247-250k O.s.p.) je dôsledne založené na zásade subsidiarity súdneho prieskumu vo vzťahu ku konaniu o riadnych opravných prostriedkoch v správnom konaní, ktorá zásada je vyjadrená v ustanovení § 247 ods. 2 O.s.p.. Vzhľadom na to, súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia nastupuje až v prípade právoplatného skončenia správneho konania.

Z rozhodnutia, na ktoré správne poukázal krajský súd sp. zn. 2Sž-o-KS 33/2006 zo dňa 01.03.2008, a ktoré sa vzťahuje na preskúmanie rozhodnutia o prerušení konania správnym orgánom podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku, vyplýva, že rozhodnutie správneho orgánu, ktorým bolo konanie prerušené v zmysle § 29 ods. 1 Správneho poriadku je rozhodnutím o predbežnej otázke a uplatní sa vtedy, keď sa v konaní vyskytne prekážka, v dôsledku čoho určitý čas nemožno v konaní pokračovať. Ide o rozhodnutie procesnej povahy a je vecou vedenia konania, preto s odkazom na ustanovenie § 248 písm. a) O.s.p. súdy takéto rozhodnutia nepreskúmajú (obdobne rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo 139/2008 zo dňa 18.02.2009).

V preskúmvanej veci nejde o konečné rozhodnutie orgánu verejnej správy v zmysle § 247 ods. 2 O.s.p. a nakoľko nebolo meritorne rozhodnuté, nemohlo ešte dôjsť ani k založeniu, zmene alebo zrušeniu oprávnení a povinností žalobcu v administratívnom konaní v zmysle § 244 ods. 3 O.s.p. a v dôsledku toho žalobca nie je na týchto právach ani v zmysle § 247 O.s.p. ukrátený.

Vydané rozhodnutie o prerušení konania je procesným rozhodnutím týkajúcim sa vedenia konania, ktoré je podľa ustanovenia § 248 ods. 1 písm. a/ O.s.p. vylúčené zo súdneho preskúmvania. Takto aj podľa názoru odvolacieho súdu v danej veci neboli splnené predpoklady ustanovenia § 247 ods. 1, 2, 3 O.s.p. v spojení s § 244 O.s.p.

Ako je už uvedené vyššie, predmetné rozhodnutie je rozhodnutím dočasnej povahy a nie je rozhodnutím konečným. Konečným rozhodnutím bude až rozhodnutie, ktorým žalovaný rozhodne o odvolaní žalobcu. Následne až toto rozhodnutie správneho orgánu bude preskúmateľné súdom. Nebolo preto možné akceptovať žalobu, nakoľko rozhodnutím žalovaného nemohol byť ukrátený na svojich právach, keďže o jeho právach správny orgán nerozhodol, a ani nemohol byť ukrátený na svojom ústavnom práve domáhať sa preskúmvania rozhodnutia správneho orgánu súdom, pretože túto možnosť bude nesporne mať ako účastník správneho konania v prípade meritorneho skončenia konania.

Námietka žalobcu v súvislosti s rozhodnutím Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Cdo 36/2003, na ktoré poukázal, nie je dôvodná. Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Cdo 36/2003 sa týka prípadov, kedy o prerušení konania rozhodoval v prvom stupni okresný súd v zmysle § 109 ods. 2 písm. c) O.s.p. a nemožno ho aplikovať na predmetnú vec.

Námietky týkajúce sa zaujatosti zamestnancov správneho orgánu nie je súd oprávnený v predmetnom konaní riešiť.

Z vyššie uvedených dôvodov námietky žalobcu uvedené v odvolaní nemožno považovať za dôvodné, a preto nepochybil krajský súd, ak konanie o žalobe o preskúmvanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zastavil. O zákonnosti takéhoto postupu nemal pochybnosti ani Najvyšší súd Slovenskej republiky a preto odvolací súd uznesenie krajského súdu ako vecne správne podľa § 219 O.s.p. potvrdil.

O trovách odvolacieho konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 224 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. a § 250k O.s.p. tak, že neúspešnému žalobcovi ich náhradu nepriznal.

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 (O.s.p.).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.