

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	5Sžp/35/2012
Identifikačné číslo spisu:	1011201799
Dátum vydania rozhodnutia:	17.12.2012
Meno a priezvisko:	JUDr. Jana Baricová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2012:1011201799.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcov - 1. A., bytom R., 2. J., bytom R., 3. K. bytom R. 4. Mgr. J., bytom R. 5. F., bytom R., 6. PhDr. F., bytom R., 7. A.j, bytom J., 8. A., bytom J., 9. X.j, bytom J., 10. H. bytom J., 11. A., bytom J., a 12. Y., bytom J., všetkých zastúpených JUDr. Erikou Filkusovou, advokátkou so sídlom Timravina 7, Bratislava, proti žalovanému Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto, Vájanského nábrežie 3, Bratislava, za účasti obchodnej spoločnosti IPP Services, s. r. o., so sídlom Slávičie údolie 31, Bratislava, zastúpenej Mgr. Tomášom Szabom, advokátom so sídlom Radvanská 23, Bratislava, o žalobe podanej podľa § 250b ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, na odvolanie žalobcov proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave z 30. mája 2012, č. k. 2S/175/2011-92, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky Krajského súdu v Bratislave z 30. mája 2012, č. k. 2S/175/2011-92 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie.

Odôvodnenie

Napadnutým uznesením Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“) zastavil konanie o žalobe, ktorou sa žalobcovia ako opomenutí účastníci stavebného konania povolení zmeny stavby pred dokončením domáhali vydania uznesenia, ktorým by súd uložil žalovanému povinnosť doručiť žalobcom rozhodnutie č. 2761/54646/2010/URS/KuI-G/117 zo 07. decembra 2010, ktorým žalovaný ako príslušný stavebný úrad podľa §§ 41 a 68 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) a §§ 4 a 10 vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 453/2000 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona (ďalej len vyhláška č. 453/2000 Z. z.) povolil stavebníkovi - spoločnosti IPP Services, s. r. o. zmenu stavby pred dokončením: „Hromadná garáž - Nám. Alexandra Dubčeka, Bratislava“.

Krajský súd tak rozhodol podľa § 250b Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) s poukazom na § 68 ods. 1, 2 a § 59 ods. 1 písm. b/ stavebného zákona, keď dospel k záveru, že žalobcovia neboli v stavebnom konaní o povolení zmeny stavby opomenutí, nakoľko aj keby ako vlastníci susedných nehnuteľností ako účastníci konania o zmene stavby pred dokončením namietali navýšenie podzemnej podlažnosti, ktorá je v súlade s územno - plánovacou dokumentáciou, išlo by o námietky, ktoré boli

alebo mohli byť uplatnené pri prerokúvaní územného plánu zóny a stavebný úrad by na ne nebol povinný podľa § 61 ods. 1 stavebného zákona prihliadať. K námietkam žalobcov uviedol, že už na účely vydania stavebného povolenia bolo vydané rozhodnutie Obvodného úradu životného prostredia v Bratislave zo dňa 09. novembra 2009, podľa ktorého sa navrhovaná činnosť nebude posudzovať podľa zákona č. 24/2006 Z. z. (zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších prepisov), pričom tento správny orgán už pri vydávaní rozhodnutia posudzoval umiestnenie podzemnej garáže s kapacitou 275 parkovacích miest, t. j. počet, ktorý zodpovedá ich navýšeniu prostredníctvom zmeny stavby pred dokončením (271 státí). Navýšenie počtu státí teda taktiež nevyvoláva zmenu požiadaviek ani z aspektu posudzovania vplyvu na životné prostredie a ani z aspektu ochrany zdravia. Žiadne zo stanovísk dotknutých orgánov nepreukázali, že by navrhovanou zmenou mali byť vo väčšom rozsahu dotknuté práva a oprávnené záujmy účastníkov pôvodného stavebného konania a teda, že by bolo žalobcom dôvodné priznať postavenie účastníkov konania o zmene stavby pred dokončením.

Záverom uviedol, že žalobcovia teda boli oprávnení podať žalobu podľa § 250b ods. 2 OSP aj v prípade, že im nebolo doručené rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, avšak, neboli v správnom konaní opomenutí.

O náhrade trov konania súd rozhodol tak, že účastníkom na náhradu trov konania nepriznal, keďže žalobcovia vo veci úspech nemali a žalovanému podľa ustálenej judikatúry náhrada trov konania v takomto prípade neprináleží a pribratý účastník konania si právo na priznanie náhrady trov konania ani neuplatnil.

Proti tomuto uzneseniu podali v lehote ustanovenej zákonom žalobcovia odvolanie namietajúc, že postupom súdu boli ukrátení na svojich právach.

Citujúc ustanovenie § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (vo veci sp. zn. SŽ-o-NS 134/2004) a Najvyššieho správneho súdu Českej republiky (vo veci sp. zn. 6As 31/2001), ako aj Komentár k zákonu o správnom konaní, Potasch/Hašanová C.H.BECK, 1. vydanie 2012, str. 59) poukazovali na to, že pri stavbe podzemných garáží na Nám. Alexandra Dubčeka boli účastníkmi konania pri povoľovaní stavby zo dňa 27. júla 2010, pri zmene stavby pred dokončením zo 07. decembra 2010 už neboli účastníkmi konania a pri zmene dokončenej stavby Kaviareň na 1. NP a 2. NP objektu zo dňa 04. mája 2012 boli opäť účastníkmi konania.

Výtýkali krajskému súdu, že nemôže dopredu vedieť aké námietky voči zmene stavby pred dokončením by účastníci konania proti tomuto rozhodnutiu podali. Mali za to, že z ustanovenia § 68 stavebného zákona vyplýva, že tie osoby, ktorým bolo priznané účastníctvo v stavebnom konaní, nie sú automaticky aj účastníkmi konania o zmene stavby pred dokončením, ktorým sa pôvodné povolenie v určitom rozsahu mení, ale že stavebný úrad aj v konaní o zmene stavby pred dokončením samostatne vymedzuje okruh účastníkov konania a to práve vo väzbe na § 68 stavebného zákona. Žalobcovia zdôraznili, že podaným návrhom o zmenu stavby pred dokončením boli dotknutí na svojich právach, pretože stavba, ktorá bola povolená mala mať iba štyri podzemné podlažia, avšak v žiadosti o zmene stavby pred dokončením došlo k úplnej zmene charakteru stavby, pretože investor žiadal okrem iného aj o dve nadzemné podlažia.

Zotrvali na svojom tvrdení, že napadnuté rozhodnutie žalovaného - zmena stavby pred dokončením bolo vydané v rozpore s územným plánom zóny a nie je pravdou, že účastníci konania by nepriniesli vo svojom vyjadrení nové skutočnosti, ktoré by zakladali dôvody na to, aby nebolo vydané nezákonné rozhodnutie žalovaného napadnuté ich žalobou. Poukázali pritom a rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky vo veci sp. zn. 7As 56/2002.

Tiež poukazovali na to, že proti rozhodnutiu žalovaného zo 17. februára 2012 č. A-2012/1558-DLD, ktorým povolil užívanie stavby bol dňa 19. júna 2012 podaný protest prokurátora.

Žiadali, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie krajského súdu zmenil a ich žalobe vyhovel; v prípade úspechu uplatnili náhradu trov konania.

Žalovaný v písomnom vyjadrení na odvolanie navrhol uznesenie krajského súdu potvrdiť stotožniac sa s názorom krajského súdu, že účastníci pôvodného stavebného konania nie sú automaticky aj účastníkmi konania o zmene stavby pred dokončením a zotrvali na svojom názore, s ktorým sa stotožnil i krajský

súd, že zmena stavby pred dokončením je v súlade s platnou územno - plánovacou dokumentáciou - územným plánom zóny A4 Mudroňova - Palisády schváleným VZN 3/2009 v znení zmien a doplnkov č. 1 schválených VZN č. 23/2010, ktorý bol obstaraný, verejne prerokovaný 1 schválený zákonným spôsobom.

Preto ani podľa názoru žalovaného žalobcovia neboli v danom konaní o zmene stavby o pred dokončením, pričom tiež poukazovali na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, v zmysle ktorej súd v každej konkrétnej veci posudzuje, či žalobca spĺňa zákonom stanovené podmienky aktívnej legitimácie na podanie žaloby v správnom súdnictve.

Účastník konania obchodná spoločnosť IPP Services, s. r. o. v písomnom vyjadrení na odvolanie považujú odvolanie žalobcov za zmätočné a zavádzajúce a postup krajského súdu za správny taktiež navrhol napadnuté uznesenie potvrdiť a žiadal priznať náhradu trov odvolacieho konania.

Upozornil pritom na skutočnosť, že stavba hromadnej garáže nemá nijaké dve nadzemné podlažia, ale išlo iba o nesprávne označenie projektovej dokumentácie.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP) preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v rozsahu a medziach podaného odvolania (§ 212 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 OSP) a dospel k záveru, že uznesenie krajského súdu nemožno považovať za správne a je namieste ho zrušiť a vec vrátiť na ďalšie konanie.

Podľa § 244 ods. 1 OSP v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa § 250b ods. 2 OSP ak žalobu podá niekto, kto tvrdí, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať, súd overí správnosť tohto tvrdenia a uloží správne orgánu doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie a podľa okolností odloží jeho vykonateľnosť. Týmto stanoviskom súdu je správny orgán viazaný. Po uskutočnenom doručení predloží správny orgán spisy súdu na rozhodnutie o žalobe. Ak sa v rámci správneho konania po vykonaní pokynu súdu na doručenie správneho rozhodnutia začne konanie o opravnom prostriedku, správny orgán o tom súd bez zbytočného odkladu upovedomí.

Citované zákonné ustanovenie § 250b ods. 2 OSP zakotvuje inštitút tzv. opomenutého účastníka, účelom ktorého je chrániť práva a oprávnené záujmy toho, s kým správny orgán ako s účastníkom konania nekonal s následkom nedoručenia mu rozhodnutia správneho orgánu, ktoré sa priamo dotýka jeho práv a oprávnených záujmov.

Ak žalobu podá niekto, kto tvrdí, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci s ním ako s účastníkom konania mal konať, súd musí zisťovať nasledujúce skutočnosti:

- či mal byť žalobca účastníkom správneho konania (v zmysle správneho poriadku, resp. osobitného právneho predpisu),

- charakter rozhodnutia, ktoré žalobca žalobou napáda.

Správny súd v rámci konania o žalobe opomenutého účastníka otázku, či žalobca je alebo nie je opomenutý účastník, šetrí ako otázku predbežnú. Zhora uvedené skutočnosti súd zisťuje predovšetkým z obsahu administratívneho spisu.

Súd v týchto prípadoch zabezpečuje, aby správne konanie prebehlo riadne. V zmysle súdnej judikatúry ustanovenie § 250b ods. 2 OSP prelamuje dôsledky § 247 ods. 2 OSP a § 250 ods. 2 OSP v tom, že priznáva procesné právo podať žalobu aj tomu, s kým správny orgán ako s účastníkom konania nekonal (aj keď žalobca účastníkom správneho konania bol) a napadnuté rozhodnutie mu nebolo doručené. Vo svojom dôsledku toto ustanovenie pripúšťa podanie žaloby aj proti neprávoplatnému rozhodnutiu a pri nevyčerpaní opravných prostriedkov a to v záujme dôslednej ochrany práv fyzických a právnických osôb (bližšie pozri napr. Súdnu judikatúru vo veciach správnych č. 662/2000).

Ak správny orgán s fyzickou osobou alebo právnickou osobou nekoná ako s účastníkom konania, hoci tak konať mal a mal mu predpísaným spôsobom oznámiť svoje rozhodnutie, potom toto vydané administratívne rozhodnutie, hoci doručené všetkým ostatným účastníkom konania, nemôže nadobudnúť

právoplatnosť. Vyplyva to z legálnej definície právoplatného administratívneho rozhodnutia obsiahnutej v ustanovení § 52 ods. 1 správneho poriadku [rozhodnutie, proti ktorému sa nemožno odvolať (podať rozklad), je právoplatné]. Preto, ak všeobecný súd v správnom súdnictve rozhodnutím uloží správnemu orgánu doručiť prvostupňové správne rozhodnutie subjektu, s ktorým sa malo v správnom konaní konať ako s účastníkom, potom zo štvrtej vety § 250b ods. 2 OSP jednoznačne vyplyva, že cieľom súdneho rozhodnutia je okrem iného aj zabezpečiť opomenutému účastníkovi možnosť podať proti správnemu rozhodnutiu prvého stupňa odvolanie. Ak by však podané odvolanie opomenutého účastníka v správnom konaní viedlo k zmene alebo k zrušeniu individuálneho správneho aktu, neznamená to, že ostatní účastníci definitívne stratili možnosť domáhať sa svojich hmotných subjektívnych práv. Služi im na to práve inštitút správneho súdnictva, v rámci ktorého sa môžu domáhať prieskumu a zrušenia správnych rozhodnutí (k tomu pozri bližšie uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 279/2010).

V danej veci nebolo sporné, že stavebný orgán v konaní vedenom pod č. 2761/54646/ 2010/URS/KuI-G/117 so žalobcami ako s účastníkmi konania o zmene stavby pred dokončením nekonal a rozhodnutie zo 07. decembra 2010, ktorým zmenu stavby pred dokončením povolil, im nedoručil. Nebolo tiež sporné, že žalobcovia boli účastníkmi pôvodného stavebného konania vedeného pod č. 2761/33516/2010/URS/KuI-G/67, v ktorom Mestská časť Bratislava - Staré Mesto dňa 27. júla 2010 vydala v zlúčenom územnom a stavebnom konaní rozhodnutie, ktorým povolila stavebníkovi IPP Services, s. r. o. stavbu „Hromadná garáž - Nám. Alexandra Dubčeka, Bratislava“.

Podľa § 68 ods. 2 stavebného zákona v rozsahu, v akom sa zmena dotýka práv, právom chránených záujmov alebo povinností účastníkov stavebného konania, ako aj záujmov chránených dotknutými orgánmi, prerokuje stavebný úrad žiadosť a vydá rozhodnutie, ktorým buď zmenu stavby povolí, pričom rozhodne aj o prípadných námietkach účastníkov a určí podľa potreby ďalšie záväzné podmienky, alebo žiadosť zamietne. Na konanie o zmene sa primerane vzťahujú ustanovenia o stavebnom konaní.

V zmysle citovaného zákonného ustanovenia účastníkmi konania o zmene stavby pred dokončením sú tí účastníci stavebného konania, ktorých vlastnícke alebo aj iné práva k susedným nehnuteľnostiam (§ 139 ods. 2 stavebného zákona) by mohli byť navrhovanou zmenou stavby dotknuté. Účastníkmi tohto konania by mohli byť aj tí susedia, ktorí neboli účastníkmi stavebného konania, pretože pôvodne povolená stavba nemala na ich nehnuteľnosti staveným zákonom uvažované účinky, ale ak by sa takéto účinky prejavili až v dôsledku uskutočnenia navrhovanej zmeny (zväčšenie stavby, zväčšenie zastavanej plochy, posunutie stavby a pod.) Primeranosť stanovení stavebného zákona znamená, že sa plne uplatnia právne prostriedky zabezpečujúce ochranu práv účastníkov konania i verejných záujmov, hoci konanie sa vedie a podklady pre rozhodnutie sa zaobštarávajú len v nevyhnutnom rozsahu (vyznačenie zmien v pôvodnej dokumentácii apod.).

Vychádzajúc z uvedeného je zrejmé, že zúžený výklad ustanovenia § 68 ods. 2 stavebného zákona tak, ako ho zaujal krajský súd, treba považovať za arbitrárny, odnímajúci žalobcom možnosť uplatniť ich námietky nielen v konaní o zmene stavby pred dokončením, ale v konečnom dôsledku aj pred súdom. Takýto zúžený výklad zjavne odporuje účelu ustanovenia § 68 ods. 2 stavebného zákona ako aj základným pravidlám správneho konania zakotveným v ustanovení § 3 správneho poriadku a je i v rozpore s účelom, zmyslom a podstatou správneho súdnictva poskytovať efektívnu ochranu verejným subjektívnym právam fyzických a právnických osôb v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Úlohou súdu v konaní žalobe podľa § 250b ods. 2 OSP v danej veci bolo predovšetkým posúdiť, či žalobcovia mali mať postavenie účastníkov konania o zmene stavby pred dokončením v tom smere, či ich práva a oprávnené záujmy mohli byť v tomto konaní navrhovanou zmenou stavby dotknuté, a nie, či by ich námietky boli opodstatnené, resp., že by na ne správny orgán neprihliadol.

Ako vyplyva zo zistení najvyššieho súdu, krajský súd jednoznačne tým, že nesprávne vyhodnotil námietky žalobcov a konanie z tohto dôvodu zastavil, odňal žalobcom možnosť konať pred súdom. Preto najvyšší súd napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie (250ja

ods. 3 veta druhá a § 221 ods. 1 písm. f/ a ods. 2 OSP).

V novom konaní si krajský súd súc viazaný právnym názorom najvyššieho súdu (§ 250ja ods. 4 OSP) odstrániac rozpory v tvrdení žalobcov a účastníka konania (najmä bod V jeho vyjadrenia na odvolanie) námietky žalobcov opätovne posúdi a rozhodne o nich v súlade s § 250b ods. 2 OSP a § 68 ods. 2 stavebného zákona.

V novom rozhodnutí krajský súd rozhodne tiež o trovách konania vedeného pred ním a o trovách odvolacieho konania (§ 224 ods. 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP).

Najvyšší súd dáva ešte do pozornosti, že z ustanovenia § 250b ods. 2 veta tretia OSP ako aj § 250 ods. 2 veta druhá OSP vyplýva, že s návrhom opomenutého účastníka konania na doručenie správneho rozhodnutia má byť spojená i žaloba, o ktorej by súd konal a rozhodol po doručení správneho rozhodnutia, avšak vzhľadom na možnosť začatia opravného konania pred správnym orgánom (§ 250b ods. 2 veta štvrtá OSP), nie je splnenie tejto podmienky nevyhnutné; nevyhnutné však je, aby opomenutý účastník po doručení správneho rozhodnutia podal vo veci odvolanie. Opomenutý účastník sa môže svojho práva podľa § 250b ods. 2 OSP účinne domôcť len v lehote troch rokov od vydania rozhodnutia, ktoré mu nebolo doručené (§ 250b ods. 3 OSP), pričom ide o lehotu objektívnu a prekluzívnu.

V súvislosti s poukazom krajského súdu na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, č. k. I. ÚS 251/2011-52 z 05. októbra 2011 (správne č. k. I. ÚS 351/2011-52 z 05. októbra 2011) najvyšší súd považuje za potrebné uviesť, že ustanovenie § 250b ods. 2 OSP sa primárne dotýka nie žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu, ale žaloby proti postupu správneho orgánu („kto tvrdí, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať, súd overí správnosť tohto tvrdenia a uloží správnemu orgánu doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie“). Pre tento druh správnej žaloby režim ustanovenia § 247 ods. 2 neplatí (podobne ako napr. pri nečinnosti správneho orgánu). Preto názor Ústavného súdu vyslovený v náleze Ústavného súdu SR, č. k. I. ÚS 351/2011-52 z 05. októbra 2011, že „podľa § 247 ods. 1 OSP pri rozhodnutí a postupe správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa druhej hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť“, ktorým ústavný súd spojil dva odseky § 247 OSP, a to prvý a druhý (hoci ho označil iba ako odsek 1, pozn.), a následne z nich vyvodil, že povinnosť vyčerpania riadnych opravných prostriedkov (v odseku 2 § 247 OSP uvedená a vzťahujúca sa iba na rozhodnutie správneho orgánu, pozn.) platí aj pre postup správneho orgánu, ktorý bol v okolnostiach danej veci v hre, nemožno považovať za ústavnú, ale aj zákonne nekonformnú (bližšie k tomu nález Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 351/2011 odlišný názor sudcu -www.concourt.sk).

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 uzneseniu n i e j e prípustný opravný prostriedok.