

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu **Prokurátora Krajskej prokuratúry v Bratislave**, so sídlom v Bratislave, Vajnorská 47, proti žalovanej **Mestskej časti Bratislava – R.**, so sídlom v Bratislave, Mierová 21, za účasti: **S. s.r.o.**, so sídlom v B, J., IČO: X., *zastúpenej JUDr. L. S., advokátom, so sídlom v B, Š.*, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. SÚ-7795-5/2006/Šin zo dňa 23.5.2006, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/84/08-41 zo dňa 21.4.2010 jednohlasne, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/84/08-41 zo dňa 21. apríla 2010 **z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d' a ľ š i e k o n a n i e.**

O d ô v o d n e n i e

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti v záhlaví označeného rozhodnutia žalovanej a zároveň uložil žalobcovi povinnosť zaplatiť trovy konania účastníkovi konania S., spol. s r.o., v sume 454,96 eur na účet jeho právneho zástupcu.

V odôvodnení rozsudku krajský súd konštatoval, že preskúmaným rozhodnutím žalovaná rozhodla o umiestnení stavby č. 238 „Č.B.“ s prislúchajúcou technickou vybavenosťou pre navrhovateľa –S. s.r.o., (ktorý je v súdnom konaní ďalším účastníkom; ďalej len „účastník konania“), pričom stavba bytového domu bola umiestnená na pozemku parc. č. X., komunikácie a vonkajšie spevnené plochy na pozemku parc. č. X. s tým, že ďalšie parkovacie miesta budú zabezpečené na uliciach S. a Č. na parc. č. X., č. X. a č. X.,

všetko v katastrálnom území R., určiac pre umiestnenie a projektovú prípravu podmienky, vyplývajúce okrem iného aj zo záväzného stanoviska Hlavného mesta SR Bratislavy č. MAG-05/35843/69493/77265 zo dňa 16.2.2006, v ktorých z hľadiska riešenia dopravy uložila účastníkovi konania „k stavebnému konaniu zmluvou o kúpe, resp. prenájme preukázať vzťah k pozemku, na ktorom investor rieši vlastné nároky statickej dopravy v počte 19 miest“. Ďalej krajský súd konštatoval, že proti uvedenému rozhodnutiu žalovanej podal prokurátor Okresnej prokuratúry Bratislava II protest, v ktorom namietal nedodržanie § 38 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon); (ďalej len „stavebný zákon“), keďže účastník konania nemal súhlas s umiestnením stavby, resp. inak nepreukázal vlastnícke alebo iné právo k pozemkom parc. č. X. (S. ulica), parc. č. X. a parc. č. X. (Č. ulica), na ktorých mali byť zabezpečené ďalšie parkovacie miesta, a žalovaná ako stavebný úrad túto skutočnosť opomenula, a zároveň vytkol žalovanej, že spisový materiál je v rozpore s § 140a ods. 1 stavebného zákona, pretože neobsahuje vyjadrenie odboru dopravy Magistrátu hlavného mesta SR Bratislavy ohľadom riešenia statickej dopravy. Krajský stavebný úrad v Bratislave, ktorému žalovaná predložila protest prokurátora, tomuto nevyhovel.

Podľa názoru krajského súdu účastník konania, ako navrhovateľ v konaní o umiestnení stavby, preukázal vlastnícke právo k pozemkom, na ktorých sa umiestnila stavba bytového domu, komunikácií a vonkajších spevnených plôch, pričom preskúmaným rozhodnutím mu bolo uložené zabezpečiť pre potreby riešenia statickej dopravy 19 parkovacích miest na uliciach S. a Č., ktoré riešenie mal navrhovateľ zabezpečiť až k stavebnému konaniu, a to konkrétne zmluvou o kúpe alebo prenájme preukázať vzťah k pozemkom, na ktorých bude riešiť vlastné nároky statickej dopravy v uvedenom počte parkovacích miest. Krajský súd poukázal na to, že zo záväzného stanoviska, ktorým Hlavné mesto SR Bratislava súhlasilo s umiestnením stavby vyplýva, že všetky podmienky mesta z hľadiska riešenia statickej dopravy boli zapracované do napadnutého rozhodnutia s tým, že ich splnenie sa bude preukazovať v budúcom stavebnom konaní, pričom súčasťou záväzného stanoviska k investičnej činnosti bolo aj vyjadrenie odboru dopravy magistrátu č. j. ODP/835/05 zo dňa 21.10.2005, ktoré je v záväznom stanovisku uvedené medzi parciálnymi odbornými vyjadreniami oddelení magistrátu. Opísané riešenie statickej dopravy v rozhodnutí žalovanej považoval krajský súd za dostatočne napĺňajúce účel a zmysel stavebného zákona, pretože bez stanoveného riešenia dopravnej situácie preukázaním vlastníckeho alebo nájomného práva stavebníka k pozemkom, na ktorých vybuduje určené parkovacie miesta, nebude možné vydať stavebné povolenie k predmetnej stavbe. Považoval za potrebné poznamenať, že v štádiu územného konania nemôže dôjsť k akejkoľvek ujme na právach a záujmoch najmä vlastníkov

bytov v súvislosti s budúcom riešením statickej dopravy k umiestňovanej stavbe, pretože rozhodnutie o umiestnení stavby ešte neoprávňuje navrhovateľa k stavebným prácam, ktoré by mohli viesť k prípadnému zásahu do práv a záujmov takýchto tretích osôb. Preukazovanie vlastníckeho či iného práva stavebníka k pozemkom, na ktorých budú riešené požiadavky statickej dopravy až v štádiu stavebného konania, považoval krajský súd s ohľadom na vyššie uvedené a opísané okolnosti za súladné so zákonom. Poznamenal, že žalobca podal žalobu v zákonnej dvojmesačnej lehote podľa § 250b ods. 5 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora a správne ju uplatnil proti tomu orgánu verejnej správy, ktorý vo veci umiestnenia predmetnej stavby právoplatne v poslednom stupni rozhodol, a preto nevidel dôvod na zastavenie konania podľa § 250d ods. 3 OSP. Výrok o trovách konania odôvodnil poukazom na § 250k ods. 1 OSP, v zmysle ktorého s ohľadom na neúspech žalobcu v konaní priznal právo na náhradu trov konania účastníkovi konania vystupujúcemu v konaní na strane žalovanej, teda spoločnosti S. s.r.o..

Proti tomuto rozsudku podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie navrhujúc, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky zmenil rozsudok krajského súdu tak, že zruší napadnuté rozhodnutie žalovanej a vec jej vráti na ďalšie konanie. Namietal, že krajský súd si v rozhodnutí osvojil stanovisko účastníka konania s tým, že neprihliadal na skutočnosti uvedené v žalobe, nijako sa nevysporiadal s tvrdením, že záväzné stanovisko nenahrádza súhlas vlastníka pozemku, napriek tomu, že to tak bolo v tomto dokumente výslovne uvedené. Poukázal na to, že súd rozhodol o tom, že napadnuté rozhodnutie o umiestnení stavby je v súlade so zákonom, pričom stavba bola podľa jeho názoru umiestnená bez súhlasu vlastníka pozemku, a preto mal za to, že súd si nesprávne vyložil ustanovenie § 38 stavebného zákona, a z toho dôvodu, rovnako ako žalovaný, vec nesprávne právne posúdil. Mal za to, že pre túto okolnosť uvedenú v ustanovení § 250j ods. 2 písm. a/ OSP mal krajský súd rozhodnutie žalovanej zrušiť.

Žalovaný správny orgán sa k odvolaniu žalobcu písomne nevyjadril.

Účastník konania vo svojom vyjadrení k odvolaniu navrhol napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdiť a priznať mu trovy konania a trovy právnej zastúpenia. Upriamil pozornosť na ustanovenie § 249 ods. 3 OSP, podľa ktorého prokurátor pri podaní návrhu podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP dbá o to, aby práva nadobudnuté v dobrej

viere boli čo najmenej dotknuté. Domnieval sa, že postup prokurátora v prejednávacom prípade nebol odôvodnený, nakoľko nedošlo k žiadnemu zásahu do práv alebo oprávnených záujmov akýchkoľvek subjektov, ktoré by mohli byť vydaním územného rozhodnutia poškodené, práve naopak, postup prokurátora neodôvodnene zasahuje do právnej istoty a do dobromyseľne nadobudnutých práv účastníka konania a ďalších fyzických a právnických osôb. Namietal, že prokurátor neberie zreteľ na jestvujúce právne vzťahy, ktoré sú toho času usporiadané a fungujúce. V prípade zmeny existujúceho právneho vzťahu by došlo v právnych vzťahoch účastníka konania ako i v prípade ďalších fyzických a právnických osôb vlastníacich byty, resp. nebytové priestory v bytovom dome na Č. ulici v Bratislave k značnej neistote. Pripomenul, že celý objekt je už skolaudovaný a má pridelené svoje súpisné číslo. Namietal preto, že žaloba podaná žalobcom je v rozpore s § 249 ods. 3 OSP, keďže zasahuje do dobromyseľne nadobudnutých práv účastníkov a v zásade jej podaním žalobca absolútne nedbal na účelnosť, hospodárnosť a zmysluplnosť konaní vedených súdmi. Zmena právneho stavu spôsobom navrhovaným v žalobe by bola zrejším, zásadným a predovšetkým neopodstatneným zásahom do práv a oprávnených záujmov nielen účastníka konania, ale je spôsobilá navodiť komplikovanejší a podstatne horší stav v porovnaní s existujúcim právnym vzťahom.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP v spojení s §246c ods. 1 vetou prvou OSP) preskúmal napadnutý rozsudok a konanie, ktoré mu predchádzalo § 211 a nasl. OSP v spojení s §246c ods. 1 vetou prvou OSP) a dospel k záveru, že sú tu dôvody pre zrušenie napadnutého rozsudku, avšak z iných dôvodov ako sú uvedené v odvolaní žalobcu.

Rozhodol uznesením (§ 223 OSP v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej OSP) bez nariadenia pojednávania (§ 250ja ods. 2 OSP a § 214 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej OSP).

Podľa § 35 ods. 1 písm. b) OSP prokurátor môže podať návrh na začatie konania, ak ide o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov v prípadoch, v ktorých sa nevyhovelo protestu prokurátora a za podmienok uvedených v tomto zákone.

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

Podľa ods. 3 citovaného ustanovenia 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 a 3 OSP podľa ustanovení tejto hlavy (t. j. druhej hlavy piatej časti) 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.

Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť.

Podľa § 249 ods. 1 až 3 OSP konanie sa začína na návrh, ktorý sa nazýva žalobou.

Žaloba musí okrem všeobecných náležitostí podania obsahovať označenie rozhodnutia a postupu správneho orgánu, ktoré napadá, vyjadrenie, v akom rozsahu sa toto rozhodnutie a postup napadá, uvedenie dôvodov, v čom žalobca vidí nezákonnosť rozhodnutia a postupu správneho orgánu, a aký konečný návrh robí.

Prokurátor pri podaní návrhu podľa § 35 ods. 1 písm. b) (ďalej len "žaloba") dbá o to, **aby práva nadobudnuté v dobrej viere boli čo najmenej dotknuté.**

Podľa § 250b ods. 5 OSP prokurátor môže žalobu podať do dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým nebolo vyhovené protestu.

Žaloba prokurátora predstavuje mimoriadny prostriedok preskúmania zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov z hľadiska toho, že sám účastník sa necíti ukrátený na svojich právach a takúto žalobu nepodal. Žaloba podaná prokurátorom slúži k plneniu úloh prokuratúry v zmysle ustanovení zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

Prokurátor pri podaní žaloby postupuje v súlade s ustanovením § 249 ods. 3 OSP tak, aby práva nadobudnuté v dobrej viere boli čo najmenej dotknuté.

Zo systematického zaradenia odseku 3 do ustanovenia § 249 upravujúceho začatie konania (odsek 1) a osobitné náležitosti žaloby proti rozhodnutiu a postupu správneho orgánu (ods. 2) vyplýva, že povinnosť prokurátora dbať o to, aby práva nadobudnuté v dobrej viere boli čo najmenej dotknuté, ustanovenú v tomto odseku, je potrebné považovať za osobitnú náležitosť žaloby podanej prokurátorom podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP, i keď to výslovne v predmetnom odseku ustanovené nie je.

V prejednávacom prípade z obsahu predloženého spisu vyplynulo, že žalobca podal v lehote podľa § 250b ods. 5 OSP žalobu na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného o umiestnení stavby č. SÚ-7795-5/2006/Šin zo dňa 23.5.2006, keďže žalovaná sama a ani Krajský stavebný úrad v Bratislave rozhodnutím č. A/2007/2397/VIM zo dňa 7.1.2008 nevyhoveli protestu prokurátora Okresnej prokuratúry Bratislava II podanému proti vyššie označenému rozhodnutiu žalovanej o umiestnení stavby, a to na základe podnetu Združenia vlastníkov bytov Č.. V žalobe namietal porušenie § 38 stavebného zákona, pretože žalovaná rozhodla o umiestnení stavby na pozemku, ku ktorému nepreukázal účastník konania vlastnícky alebo iný vzťah alebo súhlas so stavbou potrebný podľa zákona pre umiestnenie stavby. Uviedol, že záväzné stanovisko mesta v zmysle § 140b ods. 1 stavebného zákona v spojení s § 4 ods. 3 písm. d/ zákona č. 369/1990 Zb. k investičnej činnosti v obci nemôže nahrádzať súhlas vlastníka pozemku, na ktorom má byť stavba umiestnená, so stavbou, ktorá skutočnosť je zrejماً i z obsahu predmetného Záväzného stanoviska Hlavného mesta SR Bratislavy zo dňa 16.2.2006, a rovnako nenahrádza vyjadrenie odboru dopravy magistrátu v zmysle § 37 ods. 3 stavebného zákona, bez zabezpečenia ktorého nemohla žalovaná náležite posúdiť dopravné podmienky umiestňovanej stavby.

Z obsahu predmetnej žaloby však nie je zrejماً, ako sa žalobca vysporiadal so splnením zákonnej podmienky podľa § 249 ods. 3 OSP, absentuje tvrdenie a úvaha o tom, či práva účastníka konania resp. tretích osôb nadobudnuté v dobrej viere boli čo najmenej dotknuté.

Rovnako tak krajský súd splnenie tejto zákonnej náležitosti žaloby podanej prokurátorom neskúmal, a opomenul požadovať od žalobcu jej doplnenie, a preto je jeho rozhodnutie potrebné považovať za predčasné.

V tejto súvislosti považuje odvolací súd za dôležité zdôrazniť, že pri podávaní žaloby je nutné, aby prokurátor každý prípad posudzoval so zreteľom na všetky okolnosti v zmysle **proporcionality výsledku** zamýšľaného žalobou a **práv účastníka** nadobudnutých v dobrej viere.

V nadväznosti na to je potom aj úlohou súdu skúmať, či výsledok sledovaný prokurátorom – zrušenie rozhodnutia žalovaného o umiestnení stavby, ktorá bola podľa tvrdenia účastníka konania už skolaudovaná, možno považovať za primeraný vo vzťahu k rozsahu zásahu do práv vedľajšieho účastníka.

Slovenské právo je súčasťou európskeho právneho systému, z dôvodu ktorého je potrebné, aby aj rozhodovanie správnych orgánov odrážalo princípy dobrej správy, ktoré sú vyjadrené v odporúčaní Rady Európy a na tieto princípy odkazuje aj európska judikatúra. Uplatnenie princíпов dobrej správy v praxi, okrem iného, znamená, že pri rozhodovaní správny orgán musí vychádzať z princíпов ochrany nadobudnutých práv a legitímneho očakávania, ako aj z princípu proporcionality, a z týchto princíпов musia vychádzať i súde pri prieskume zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov.

V súvislosti s vyššie uvedeným je potrebné zhrnúť, že

- pri plnení úloh vyplývajúcich zo zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre je prokurátor oprávnený podať žalobu proti rozhodnutiu o preskúmaní zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov, ak protestu podanému proti tomuto rozhodnutiu nebolo vyhovené,
- pri podávaní žaloby však musí v zmysle ustanovenia § 35 ods. 1 písm. b/ v spojení s ustanovením § 249 ods. 3 OSP dbať na to, aby práva nadobudnuté v dobrej viere boli dotknuté čo najmenej,
- rozsah zásahu do práv nadobudnutých v dobrej viere musí byť čo najmenší **v porovnaní** s výsledkom zamýšľaným žalobou. Teda je nutné posúdiť, či v prípade úspechu prokurátora v súdnom konaní nedôjde k šikanóznemu uplatňovaniu práva smerom k dotknutému účastníkovi správneho konania.

Vzhľadom k tomu, že v prejednávacom prípade sa krajský súd opomenul zaoberať nedostatkom osobitnej náležitosti predmetnej žaloby prokurátora ustanovenej v § 249 ods. 3 OSP, nevyzval žalobcu na doplnenie žaloby vo vyššie naznačenom smere, a v konečnom

dôsledku sa s touto okolnosťou nevysporiadal ani v napadnutom rozsudku, zaťažil svoje konanie závažnou vadou majúcou za následok nesprávne rozhodnutie.

Bez vyriešenia základného predpokladu žaloby prokurátora nie je možné preskúmať zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, avšak nie je úlohou odvolacieho súdu nahrádzať úlohu prvostupňového súdu v súdnom prieskume rozhodnutí správnych orgánov. Ak by odvolací súd takúto úlohu na seba zobral, potom by vážnym spôsobom zasiahol do práva účastníkov konať pred súdom, nakoľko by ich *de facto* obral o možnosť dvojinštančného konania garantovaného v týchto prípadoch zákonom. Preto krajský súd pochybil, keď rozhodnutie odporcu preskúmal bez toho, aby odstránil chýbajúcu náležitosť žaloby, ktorá otvára predpoklad pre meritórne preskúmanie zákonnosti žalobou napadnutého napadnutého rozhodnutia správneho orgánu.

Vzhľadom na vyššie uvedené odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie a rozhodnutie, pričom v novom konaní bude krajský súd postupovať vo vyššie naznačenom smere súc viazaný právnym názorom odvolacieho súdu, po doplnení a posúdení požadovanej náležitosti žaloby o veci opätovne rozhodne, pričom rozhodne aj o trovách tohto odvolacieho konania podľa § 224 ods. 3 OSP. V súvislosti s rozhodovaním o trovách konania odvolací súd dáva do pozornosti súdu prvého stupňa ustanovenie § 146 ods. 1 písm. d/ OSP, ktoré sa použije na konanie podľa piatej časti primerane v zmysle § 246c ods. 1 vety prvej OSP.

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

V Bratislave, dňa 20. júla 2011

JUDr. Jaroslava Fúrová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Nikoleta Adamovičová