

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	5Sžp/3/2013
Identifikačné číslo spisu:	1009201424
Dátum vydania rozhodnutia:	30.01.2014
Meno a priezvisko:	JUDr. Jana Baricová
Funkcia:	súdca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2014:1009201424.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: Mestská časť Bratislava - Vrakúňa, so sídlom Šíravská 7, Bratislava, zastúpenej JUDr. Petrom Šrobárom, advokátom so sídlom Laurinská 12, Bratislava, proti žalovanému: Okresný úrad Bratislava, so sídlom Lamačská cesta 8, Bratislava, za účasti účastníkov: 1. A & M realitná, obchodná a stavebná spoločnosť, s. r. o., so sídlom Povraznícka 9, Bratislava, 2. SIKO Slovakia, s. r. o., so sídlom Hrušovská 5, Bratislava, 3. IPC - U., so sídlom Hrušovská 3/a, Bratislava, 4. J., bytom JQ., o preskúmanie rozhodnutia žalovaného č. A-2009/1834-DLD zo 16. júla 2009, na odvolanie žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 4S/185/2009-125 z 28. septembra 2012, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave, č. k. 4S/185/2009-125 z 28. septembra 2012 z r u š u j e a konanie z a s t a v u j e .

Žalovanému právo na náhradu trov konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“) podľa § 250j ods. 2 písm. c/ a e/ Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. A-2009/1834-DLD zo 16. júla 2009, ktorým žalovaný zrušil prvostupňové rozhodnutie príslušného stavebného úradu Mestskej časti Bratislava - Rača, č. SU-233/2008/CHO zo 16. februára 2009 o predĺžení časovo obmedzenej platnosti stavebného povolenia č. SU-2005-7/11589/MOK-2 z 31. januára 2007, právoplatného dňa 05. marca 2007, z dôvodu, že podľa žalovaného stavebníci splnili zákonné podmienky na začatie realizácie stavby v lehote do 2 rokov a preto rozhodnutie stavebného úradu o predĺžení stavebného povolenia bolo vydané bezdôvodne.

Krajský súd ako súd vecne a miestne príslušný (§ 246 ods. 1 a § 246a ods. 1 OSP) preskúmajúc rozhodnutie žalovaného podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku citujúc ustanovenia § 43g, § 46d a § 66 ods. 2 písm. h/ zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) a § 3 ods. 4, § 32 ods. 2 a § 46 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) odôvodnil svoj rozsudok tým, že žalovaný sa

neriadil vyššie uvedenými ustanoveniami správneho poriadku, postupoval formalisticky a tiež nezistil riadne skutkový stav veci, a preto aj predčasne vo veci rozhodol.

Prostredníctvom čestného vyhlásenia, ktoré bolo podkladom rozhodnutia žalovaného sa podľa názoru krajského súdu určité skutočnosti, ich existencia, resp. poznanie dôležité pre rozhodnutie vo veci samej nezisťuje, ale iba osvedčuje, nie je ho preto možné zamieňať s dôkazom, nakoľko nie je výsledkom dokazovania. Navyše z obsahu čestného vyhlásenia, podľa ktorého žalovaný rozhodol, nevyplýva, že by stavebník skutočne začal stavebné práce, ale že sa skôr koncentroval na ich prípravu. V tomto zmysle krajský súd poukázal na to, že stavebný zákon nedefinuje pojem začatie stavby, ale upravuje postupy, napr. stavebné práce, ktorými sa stavba uskutočňuje, pričom je zrejmé, že ide o fyzicky vykonávané práce podľa vopred schválenej projektovej dokumentácie. Ďalej uviedol, že stavebník je povinný od začatia prípravných prác na stavenisku podľa projektovej dokumentácie viesť stavebný denník, do ktorého sa zaznamenávajú všetky podstatné udalosti a činnosti na stavenisku.

Z vyššie uvedeného mal krajský súd za to, že to, či stavebník začal stavebné práce skutočne, mal žalovaný podľa názoru súdu overiť vhodnejším dokazovaním, napr. obhliadkou priamo na stavbe a tiež nahliadnutím do stavebného denníka, prípadne výsluchom svedkov.

O náhrade trov konania rozhodol krajský súd podľa § 250k ods. 1 veta prvá OSP a žalovanému uložil povinnosť zaplatiť žalobcovi trovy konania vo výške 335,58 eura na účet jeho právneho zástupcu do 3 dní od právoplatnosti rozsudku.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný v zákonnej lehote odvolanie nesúhlasiac s dôvodmi zrušenia preskúmaného rozhodnutia a navrhol odvolaciemu súdu, aby napadnutý prvostupňový rozsudok zrušil a vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. Zotrval na svojom názore vyslovenom vo svojom rozhodnutí, ktoré je predmetom súdneho preskúmania, že stavebníci v lehote dvoch rokov od nadobudnutia právoplatnosti stavebného povolenia začali s realizáciou stavby stavebným objektom „Príprava územia“, pričom žalovaný uvedenú skutočnosť považoval za preukázanú na základe predloženého čestného prehlásenia, podľa ktorého bola po právoplatnosti stavebného povolenia uzatvorená zmluva o dielo s dodávateľom stavby, v ktorej boli dohodnuté podmienky realizovania stavby, ako aj podmienky odovzdania a prevzatia staveniska so začatím stavebných prác v termíne platnosti stavebného povolenia. Pripusteniu uvedeného čestného vyhlásenia nebránil všeobecný záujem, ani ním nebola porušená rovnosť účastníkov konania. Pripustenie čestného vyhlásenia ako jedného z predpokladov konania (namiesto dôkazu), ktorým sa osvedčuje skutkový stav, je oprávnením správneho orgánu v rámci jeho povolenej správnej úvahy.

Žalobkyňa vo svojom vyjadrení k odvolaniu zo 07. decembra 2013 navrhla prvostupňový rozsudok potvrdiť; súčasne si uplatnila náhradu trov odvolacieho konania. Uviedla, že žalovaný v priebehu odvolacieho konania nevykonal žiadny úkon, prostredníctvom ktorého by zistil skutkový stav veci na mieste, na ktorom bola stavba povolená a teda má za to, že nedostatočne zistil skutkový stav, potrebný na vydanie rozhodnutia.

Pribratí účastníci konania (§ 250 ods. 1 veta druhá OSP) odvolací návrh nepodali.

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 napadnutý rozsudok, 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), keď deň verejného 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 ods. 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá a § 211 ods. 2 OSP) a dospel k záveru, že rozsudok súdu prvého stupňa je potrebné zrušiť a konanie zastaviť pre závažné procesné pochybenie spočívajúce v nedostatku podmienky konania.

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).

Súdy 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).

Po preskúmaní predloženého spisového materiálu najvyšší súd zistil, že krajský súd pri súdnom prieskume žalobou napadnutého rozhodnutia postupoval a rozsudok vydal v rozpore s ustanovením § 250 ods. 1 a ods. 2 OSP v spojení s ustanovením § 59 stavebného zákona.

Podstatou správneho súdnictva je ochrana práv občanov a právnických osôb, o ktorých sa rozhodovalo v správnom konaní; ide o právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti byť rozhodnutím, či postupom orgánu verejnej správy poškodená, dovolala súdu, ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami, ako ten, o koho práva v konaní ide.

Podľa § 250 ods. 1 veta prvá OSP účastníkmi konania sú žalobca a žalovaný.

Žalobcom v správnom súdnictve je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach. Podatť žalobu môže aj fyzická alebo právnická osoba, s ktorou sa v správnom konaní nekonalo ako s účastníkom, hoci sa s ňou ako s účastníkom konať malo (§ 250 ods. 2 OSP).

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, 1g)
- d) stavebný dozor alebo kvalifikovaná osoba,
- e) projektant v časti, ktorá sa týka projektu stavby. Podľa § 244 ods. 1 OSP v správnom súdnictve preskúmavajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa § 59 ods. 2 stavebného zákona účastníkmi stavebného konania podľa odseku 1 písm. b/ nie sú nájomcovia bytov a nebytových priestorov.

Z obsahu súdneho ako aj administratívneho spisu mal najvyšší súd preukázané, že žalovaný rozhodnutím č. A-20069/1834-DLD zo 16. júla 2009 zrušil rozhodnutie príslušného stavebného úradu Mestskej časti Bratislava - Rača č. SU-233/2008/CHO zo 16. februára 2009 o predĺžení stavebného povolenia majúce za to, že bolo vydané nad rámec zákona. Z predloženého čestného vyhlásenia stavebníka, ktoré bolo podkladom rozhodnutia stavebného úradu, je podľa žalovaného zrejmé, že stavebníci v lehote dvoch rokov od nadobudnutia právoplatnosti stavebného povolenia začali s realizáciou stavby stavebným objektom „Príprava územia“, v dôsledku čoho naplnili podmienky pre časovo neobmedzenú platnosť stavebného povolenia.

Prvostupňové rozhodnutie stavebného úradu Mestská časť Bratislava - Rača č. SU-233/2008/CHO zo 16. februára 2009 o predĺžení stavebného povolenia č. SU-2005-7/11589/MOK-2 z 31. januára 2007, právoplatného 05. marca 2007, ktorým stavebníkom, spoločnostiam A & M realitná, obchodná a stavebná spoločnosť, spol. s r. o., SIKO Slovakia, spol. s r. o., IPC - B. a J., bola povolená stavba: Bytový dom so 107 bytovými jednotkami Bratislava Vrakuňa“, na pozemku parc. č. XXXX, kat. územie K. (ďalej aj „bytový dom“), vydal stavebný úrad na žiadosť stavebníka z 19. januára 2009, vzhľadom na nemožnosť začatia výstavby v stanovenej dvojročnej lehote z dôvodu nevypratania miesta staveniska osobami užívajúcimi neoprávnene časť pozemkov tvoriacich budúce stavenisko. Voči tomuto rozhodnutiu podala odvolanie Mestská časť Bratislava - Vrakuňa (žalobkyňa). V odvolaní proti tomuto rozhodnutiu namietala, že vychádza z nedostatočne zisteného skutkového stavu, pretože ako

zainteresovaná osoba nemá vedomosť o tom, že by sa stavebníci domáhali vypratania pozemku alebo sa iným právnym spôsobom domáhali prevziať pozemok určený na stavbu. Stavebníci vo vyjadrení k podanému odvolaniu poukázali na článok VIII. Zmluvy o výstavbe bytového domu z 05. mája 2003 (ďalej aj „zmluva“) uzatvorenej medzi nimi a odvolateľom (žalobkyňou), v zmysle ktorej stavebníci udelili odvolateľovi (žalobkyni) právo zastupovať ich vo veciach prípravy a realizácie predmetnej stavby vzťahujúce sa na predmetné stavebné povolenie a z tohto dôvodu sa domnievajú, že nemôže byť ani účastníkom konania, nakoľko koná v rozpore s ich záujmami. Stavebníci 12. júna 2009 predložili žalovanému potvrdenie o odvolaní plnomocenstva žalobcu v celom rozsahu, tak ako je definované v zmluve, ku ktorému došlo ústne v prvom kvartáli roka 2007. Podaním zo 17. júna 2009 stavebníci žalovanému oznámili, že po odovzdaní a prevzatí staveniska 28. februára 2007 sa stavebné práce sústredili na zabezpečenie etapizovanej realizácie, a to v príprave napojenia staveniska na vodu a energie, zabezpečenie prístupových komunikácií, odstránenie existujúcich objektov (spevnené plochy), prekládky inžinierskych sietí a rozvodov. Následne boli stavebné práce zastavené pre nemožnosť bezpečného založenia základovej dosky. Obsah tohto podania stavebníci 15. júla 2009 pred žalovaným vyhlásili za čestné vyhlásenie podľa § 39 správneho poriadku.

Zmluva o výstavbe bytového domu podľa § 21 a 22 zákona o vlastníctve bytov a nebytových priestorov č. 182/1993 Z. z. v znení neskorších predpisov vymedzuje v článku I zmluvné strany, a to žalobkyňu ako obstarávateľa činností pri príprave a realizácii stavby bytového domu a účastníkov v bode 1. - 4. ako stavebníkov; v ďalších článkoch práva a povinnosti pri výstavbe bytového domu, popis a rozsah vlastníctva bytov, určenie ich vlastníkov a pod..

Článok VIII zmluvy určuje žalobkyňu ako osobu oprávnenú zastupovať stavebníkov vo veciach tejto zmluvy a všetkých konaniach pred orgánmi štátnej a verejnej správy (vrátane územného, stavebného, kolaudačného a katastrálneho konania s účinnosťou vkladu zmlúv do katastra nehnuteľností), a to až do nadobudnutia právoplatnosti kolaudačného rozhodnutia stavby bytového domu.

Najvyšší súd z obsahu administratívneho spisu zistil, že plnomocenstvo udelené žalobcovi v zmysle zmluvy bolo odvolané ústne v prvom kvartáli roka 2007, o čom stavebníci predložili žalovanému písomné potvrdenie 12. júna 2009, pričom sám žalovaný túto skutočnosť aj zmieňuje na záver svojho rozhodnutia (str. 3).

Z vyššie uvedeného vyplýva, že žalobkyňa nemala v správnom konaní v preskúmvanej veci postavenie účastníka konania, ale do odvolania plnomocenstva bola „iba“ splnomocnenou zástupkyňou stavebníkov.

Účastníkmi konania v správnom súdnictve sú zásadne žalobca a žalovaný; okrem toho účastníci konania v správnom súdnictve sú vždy vymedzení zákonom. Aktívne legitimovanou osobou na podanie žaloby na preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí že bola ukrátená na svojich právach rozhodnutím správneho orgánu a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia. Žiaden subjekt nie je aktívne legitimovaný na podanie takej žaloby v prospech inej osoby. Aj z ustanovenia § 250 ods. 2 prvá veta OSP vyplýva obmedzenie procesnej legitímácie len na tie fyzické a právnické osoby, ktoré boli účastníkmi správneho konania a, ktoré o sebe tvrdia, že ako účastníci správneho konania boli rozhodnutím správneho orgánu ukrátené na svojich právach, t. j., že im takýmto rozhodnutím bola spôsobená ujma.

To, či je niekto účastníkom konania je definované predovšetkým hmotnoprávnymi znakmi bez ohľadu, či s ním správny orgán ako s účastníkom koná. V tomto prípade stanovuje taxatívne okruh účastníkov stavebného konania ustanovenie § 59 stavebného poriadku (§ 14 správneho poriadku v tomto prípade neuplatňuje), do ktorého žalobkyňa ako obstarávateľ činností pri príprave a realizácii stavby bytového domu nezaraduje. Žalobkyňa až do účinného odvolania plnomocenstva vystupovala v stavebnom konaní iba ako zástupca stavebníkov - účastníkov stavebného konania, z čoho jej nevyplyvalo právo aktívnej procesnej legitímácie.

V prípade, ak správny orgán konal ako s účastníkom správneho konania s niekým, komu nad rámec

zákona nesprávne postavenie účastníka priznal, táto osoba žalobnú legitímáciu nemá.

V danej veci sa žalobkyňa domáha preskúmania rozhodnutia žalovaného v konaní, v ktorom nebola účastníkom správneho konania a okrem toho odvolaniu, ktoré podala proti rozhodnutiu prvostupňového stavebného orgánu - Mestskej časti Bratislava - Rača zo 16. februára 2009 č. SU-233/2008/CHO, bolo v celom rozsahu vyhovené. Žalobkyňa preto v tomto prípade nie je a ani nemôže byť oprávnenou osobou na podanie správnej žaloby pre nedostatok procesnej legitímácie, lebo žalovaný nerozhodoval jej o právach a povinnostiach a ani rozhodnutím žalovaného nie sú jej subjektívne práva dotknuté.

Podľa § 250d ods. 3 veta prvá OSP súd uznesením konanie zastaví, ak sa žaloba podala oneskorene, ak ju podala neoprávnená osoba, ak smeruje proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom, ak žalobca neodstránil vady žaloby, ktorých odstránenie súd nariadil, a ktoré bránia vecnému vybaveniu žaloby, alebo ak žalobca nie je zastúpený podľa § 250a alebo ak žaloba bola vzatá späť (§ 250h ods. 2).

Ak krajský súd rozhodnutie žalovaného na základe žaloby žalobkyne meritórne preskúmal a zrušil ho po tom, čo uznesením z 12. októbra 2009, č. k. 4S/185/09-8 spojil na spoločné preskúmavacie konanie žalobu podanú dňa 25. septembra 2009 Hlavným mestom Slovenskej republiky Bratislava (sp. zn. 4S/185/209) a žalobu podanú dňa 29. septembra 2009 Mestskou časťou Bratislava - Vrakúňa (sp. zn. 1S/155/09) a po tom, čo uznesením zo 17. apríla 2012, č. k. 4S/185/2009-110 pre nezaplatenie súdneho poplatku žalobu voči žalobcovi Hlavnému mestu Slovenskej republiky zastavil, jeho konanie trpí takou vadou, ktorá má za následok nesprávne rozhodnutie vo veci. Konanie v danom prípade už ďalej nemohlo meritórne prebehnúť z dôvodu, že na to neboli splnené zákonné podmienky.

Nakoľko krajský súd rozhodol o žalobe neoprávneného účastníka, najvyšší súd musel uvedený rozsudok krajského súdu podľa § 250 ods. 3 veta druhá a § 221 ods. 1 písm. h/ a ods. 2 OSP zrušiť a konanie podľa § 250d ods. 3 veta práv OSP v spojení s § 21 ods. 2 a § 246c ods. 1 veta prvá OSP zastaviť.

S účinnosťou od 01. januára 2013 došlo k zrušeniu krajských stavebných úradov zákonom č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (§ 1 písm. b/). Podľa ustanovenia § 2 ods. 1 citovaného zákona pôsobnosť krajských stavebných úradov ustanovená osobitnými predpismi prechádza na obvodné úrady v sídlach krajov. V predmetnej veci v druhom stupni rozhodoval bývalý Krajský stavebný úrad v Bratislave, preto jeho právnym nástupcom bol do 30. septembra 2013 Obvodný úrad v Bratislave, (§ 2 ods. 6 zákona č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom do 30. septembra 2013) a od 01. októbra 2013 je ním Okresný úrad Bratislava (§ 9 ods. 1 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Na základe uvedených skutočností Najvyšší súd Slovenskej republiky konal s Okresným úradom v Bratislave ako s právnym nástupcom pôvodného žalovaného, a teda účastníkom tohto preskúmavacieho konania (§ 250 ods. 4 OSP).

O náhrade trov súdneho konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 224 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a 146 ods. 2 OSP tak, že žalovanému ich náhradu nepriznal, hoci by mal na ňu právo, lebo žalobkyňa, ktorá podala žalobu napriek nedostatku aktívnej legitímácie, zaviniла zastavenie konania. Žalovaný si však náhradu trov konania neuplatnil, a preto mu nemohla byť priznaná.

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.