

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 2Sžk/21/2017  
Identifikačné číslo spisu: 5016200340  
Dátum vydania rozhodnutia: 28.05.2020  
Meno a priezvisko: JUDr. Katarína Benczová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:5016200340.2

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd kasačný, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Kataríny Benczovej a členov senátu JUDr. Jozefa Hargaša a JUDr. Jaroslavy Fúrovej v právnej veci žalobkyne (sťažovateľky): Z. Z. X., rod. Z., nar. XX. Z. XXXX, bytom S. XXXX/X, T., zast.: JUDr. Ing. Jozef Lalinský, advokát so sídlom Národná 17, Žilina, proti žalovanému: Okresný úrad Žilina, odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom A. Kmeť'a 17, Žilina, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OÚ-ZA-OVBP2-2016/002787-3/Pál zo dňa 17. februára 2016, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 20S/53/2016-45 zo dňa 10. januára 2017, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline č. k. 20S/53/2016-45 zo dňa 10. januára 2017 zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie.

### Odôvodnenie

1. Kasačnou sťažnosťou napadnutým rozsudkom Krajský súd v Žiline (ďalej aj len „krajský súd“) podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobkyňa domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OÚ-ZA-OVBP2-2016/002787-3/Pál zo dňa 17. februára 2016, ktorým žalovaný na základe odvolania účastníčky správneho konania A. Z. S., bytom Q. XX, T., zmenil rozhodnutie vydané v prvom stupni Mestom Žilina (ďalej aj ako „prvostupňový orgán“ alebo „stavebný úrad“) č. 6284/2015-34913/2015-OS-DB zo dňa 10. augusta 2015, ktorým stavebný úrad stavebníkom P. Z. A. a P. B. U. podľa § 39, § 39a a § 66 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v spojenom územnom a stavebnom konaní povolil stavbu „Stavebné úpravy, nadstavba a prístavba rodinného domu súp. č. XXXX na ul. Q. v T.“ na pozemkoch v katastrálnom území T., parc. č. XXX, XXX/X, XXX/X KN-C.“

2. Krajský súd poukázal na odôvodnenie napadnutého rozhodnutia žalovaného, v ktorom sa žalovaný podrobne vysporiadal s odvolaním, ktoré podala proti prvostupňovému rozhodnutiu ďalšia účastníčka stavebného konania A. Z. S., pričom aj zo záhlavia napadnutého rozhodnutia je zrejmé, že žalovaný rozhodoval o podanom odvolaní účastníčky konania A. Z. S. proti prvostupňovému rozhodnutiu. Keďže sa jednalo o odvolanie podané v zákonnej 15-dňovej lehote, toto odvolanie žalovaný meritórne

preskúmal.

3. Žalovaný v odôvodnení svojho rozhodnutia konštatoval, že proti prvostupňovému rozhodnutiu bolo podané aj odvolanie žalobkyne, ktoré stavebný úrad, ako aj žalovaný vyhodnotili ako oneskorené, a teda jeho obsahom sa žalovaný nezaoberal. Uviedol len, že prvostupňové rozhodnutie žalobkyňa prevzala osobne dňa 05. septembra 2015, avšak neúspešný pokus o doručenie s výzvou na opakované doručenie bol vykonaný zo strany poštového doručovateľa dňa 20. augusta 2015. Opakované doručenie bolo nasledujúci deň, t. j. 21. augusta 2015. V tento deň bola zásielka uložená na pošte. Odvolanie žalobkyne bolo podané dňa 17. septembra 2015. Aplikujúc ustanovenia § 24 ods. 2 správneho poriadku posledný deň trojdňovej lehoty od uloženia zásielky na pošte sa považuje za deň doručenia. V tomto prípade bol deň uloženia zásielky 21. august 2015. Keďže si žalobkyňa túto nevyzdvihla v lehote 3 dní od uloženia, t. j. do 24. augusta 2015, týmto dňom sa rozhodnutie považovalo za doručené a od tohto dňa začala plynúť 15-dňová lehota na podanie odvolania, ktorá uplynula dňa 08. septembra 2015, pričom odvolanie bolo doručené stavebnému úradu až 17. septembra 2015.

4. Ďalej žalovaný v odôvodnení napadnutého rozhodnutia skonštatoval, že žalobkyňa dňa 23. októbra 2015 doručila žalovanému podanie, ktorým reagovala na oznámenie stavebného úradu o odstúpení administratívneho spisu z dôvodu podaného odvolania na druhostupňové konanie, v ktorom bolo uvedené, že ňou podané odvolanie stavebný úrad vyhodnotil ako oneskorené. S týmto však vyjadrila nesúhlas a uviedla, že odvolacia lehota plynie odo dňa riadneho doručenia písomného vyhotovenia rozhodnutia, ktoré jej bolo doručené 05. septembra 2015. K doručovaniu rozhodnutia došlo v dovolenkovom období a v tomto období mala zdravotné problémy, o čom predložila lekárske potvrdenie. K tomu žalovaný uviedol, že nemôže akceptovať tieto námietky, a to ani uvádzané zdravotné problémy žalobkyne, nakoľko žalobkyňa si v priebehu obdobia od 21. augusta 2015 do 21. septembra 2015, uvedeného v potvrdení vystavenom dňa 22. októbra 2015 kardiológom Z.. G. B., prevzala prvostupňové rozhodnutie osobne dňa 05. septembra 2015 a dňa 17. septembra 2015 podala písomné odvolanie proti rozhodnutiu. Žalovaný konštatoval, že žalobkyňa v dobe doručovania predmetného rozhodnutia a ani počas plynutia 15-dňovej odvolacej lehoty nebola hospitalizovaná, bola len ambulantne liečená. Uvedené podľa žalovaného nie je prekážkou pre včasne podané odvolanie, a to aj vzhľadom na to, že túto skutočnosť žalobkyňa vôbec neuviedla vo svojom odvolaní zo dňa 16. septembra 2015, ale až potom, keď jej bolo oznámené, že ňou podané odvolanie bolo posúdené ako oneskorené.

5. Krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku ďalej uviedol, že do konania nepribral ďalších účastníkov správneho konania, keďže vzhľadom na charakter žalobných námietok a rozsah preskúmaného rozhodnutia (týkajúci sa len oznámenia žalovaného o oneskorene podanom odvolaní žalobkyne) práva a povinnosti ostatných účastníkov správneho konania nemohli byť zrušením napadnutého správneho rozhodnutia dotknuté.

6. Dôvodil, že predmetom prieskumu sú aj oznámenia odvolacieho správneho orgánu v zmysle § 60 správneho poriadku, v ktorých je konštatované oneskorene podané odvolanie voči prvostupňovému správne rozhodnutiu. V danom prípade bolo vedené správne konanie s viacerými jeho účastníkmi. Žalobkyňa podala odvolanie, ktoré vyhodnotil prvostupňový správny orgán ako oneskorené a s takýmto vyjadrením predložil vec odvolaciemu správne orgánu. Iný účastník stavebného konania (A. Z. S.) taktiež podal proti prvostupňovému rozhodnutiu odvolanie, ktoré bolo vyhodnotenú ako včasné a obe odvolania boli predložené odvolaciemu orgánu. Žalovaný ako odvolací orgán vydal napadnuté rozhodnutie, v ktorom sa meritorne sa zaoberal a rozhodol len o odvolaní A. Z. S.. Súčasťou odôvodnenia vo vzťahu k odvolaniu žalobkyne bolo konštatovanie jeho oneskorenosti, pričom sa žalovaný nezaoberal meritornými námietkami v ňom uvedenými. Následne žalobkyňa podala voči tomuto rozhodnutiu správnu žalobu, v ktorej namietala hmotnoprávne a procesné vady stavebného konania, a to vo vzťahu ku konkrétnym podmienkam vydania stavebného povolenia. Jedinou žalobnou námietkou, ktorá sa týkala žalovaným tvrdenej oneskorenosti jej odvolania bolo, že poštové avízo o doručení prvostupňového rozhodnutia bolo štandardné a ona nemala možnosť z neho zistiť, že ide o doručovanie zo strany stavebného úradu v režime správneho poriadku.

7. Krajský súd zdôraznil, že aktívnu legitímáciu na podanie správnej žaloby má žalobkyňa len v rozsahu preskúmania oznámenia žalovaného, že jej odvolanie je oneskorene podané, t. j. predmetom prieskumu môže byť len táto časť odôvodnenia napadnutého rozhodnutia (bez výroku, ktorý sa týka len odvolania inej účastníčky správneho konania), pretože len táto časť sa týka práv a povinností žalobkyne ako účastníčky správneho konania. Uviedol, že sa nesmel zaoberať napadnutým rozhodnutím v rozsahu, ktorý sa netýka postavenia žalobkyne, konkrétne výrokom, ktorým žalovaný rozhodol o odvolaní ďalšej účastníčky A. Z. S. a časťou odôvodnenia, ktorou odôvodnil svoje rozhodnutie vo vzťahu k tomuto odvolaniu, pretože táto účastníčka správnu žalobu nepodala a žalobkyňa nie je aktívne legitimovaná na podanie žaloby za túto účastníčku, pretože by vo vzťahu k týmto častiam napadnutého rozhodnutia uplatňovala cudzie práva.

8. Krajský súd zdôraznil, že pokiaľ žalovaný v zmysle § 60 správneho poriadku skonštatuje oneskorenosť podaného odvolania, nezaobrá sa (ako tomu bolo aj v danom prípade) meritórnymi námietkami uvedenými v odvolaní. V tom prípade môže účastník správneho konania, ktorý podal takéto odvolanie, domáhať sa správnu žalobou, aby súd preskúmal zákonnosť takéhoto oznámenia, teda či odvolací správny orgán správne vyhodnotil túto oneskorenosť. Keďže odvolací správny orgán nevyhodnocuje v tomto prípade meritórne námietky uvedené v odvolaní, takéto námietky nemajú právnu relevanciu ani v správnej žalobe a súd sa takýmito námietkami nemôže zaoberať. Pokiaľ teda žalobkyňa vo svojej žalobe namietala vady, ktoré sa týkajú konkrétnych podmienok pri vydávaní stavebného povolenia žalovaným, a to napr. nemožnosť vyjadrenia sa k novej projektovej dokumentácii, neprimeraná dĺžka lehoty na podanie námietok, rozpor medzi zakreslením pôdorysu pôvodného domu a pôdorysu v projektovej dokumentácii, nesplnenie odstupových parametrov, atď., jedná sa o námietky, ktoré nemôže posudzovať správny súd v prieskume oznámenia o oneskorene podanom odvolaní. Pokiaľ by správny súd zistil nezákonnosť tohto oznámenia, dôsledkom by bolo jeho zrušenie, čo by znamenalo, že správne konanie by nebolo právoplatne ukončené (napriek vydaniu iných právoplatných rozhodnutí o odvolaniach iných účastníkov), pretože by nebolo rozhodnuté o odvolacích námietkach žalobkyne. V ďalšom konaní by správny orgán meritórne preskúmal námietky uvedené v podanom odvolaní, teda námietky hmotnoprávneho charakteru. Preskúmanie hmotnoprávných námietok v súdnom konaní bez toho, aby bola konštatovaná nezákonnosť oznámenia podľa § 60 správneho poriadku, je predčasné, a preto na tieto námietky správny súd nemohol prihliadnuť a ani ich žiadnym spôsobom vyhodnotiť.

9. Poukázal na to, že prvostupňové rozhodnutie bolo doručované žalobkyňi na doručenkú doporučené do vlastných rúk s opakovaným doručením, a to poštou Žilina 1. Z doručienky vyplýva, že boli vykonané dva pokusy o doručenie, a to 20. augusta 2015 a 21. augusta 2015. Tieto skutočnosti žalobkyňa nerozporovala. Z uvedeného podľa krajského súdu vyplýva, že jej museli byť doručené dve poštové avíza, a to prvé avízo s tým, že jej bude opätovne doručená písomnosť a druhé avízo s tým, že táto písomnosť bude uložená na pošte. Už len tým, že žalobkyňi boli doručené dve avíza o doručení prvostupňového správneho rozhodnutia, mala podľa krajského súdu vedomosť, že sa jedná o zásielku s opakovaným doručením, teda o úradnú zásielku. Je všeobecne známa skutočnosť, že na takýchto avízach je uvedený odosielateľ, avšak nie je uvedené, podľa akého právneho režimu sa doručovanie vykonáva. Teda pokiaľ žalobkyňa namietala, že nemala vedomosť o tom, že ide o doručovanie zo strany stavebného úradu v režime správneho poriadku, túto námietku považoval krajský súd za účelovú. Konštatoval, že orgán doručovania (Slovenská pošta, a.s.) nemala povinnosť na avíze uvádzať konkrétny zákon, ktorý určuje režim doručovania (správny poriadok), napokon Slovenská pošta, a.s., o takomto údaji nemohla mať ani žiadnu vedomosť. V tejto súvislosti krajský súd dodal, že údaj na avíze o odbernej lehote 18 dní na prevzatie uloženej zásielky na pošte zamestnanec vpisuje v rámci interných predpisov doručujúceho orgánu. Tým nie sú dotknuté všeobecne záväzné právne normy, teda ani lehota uvedená v ust. § 24 ods. 2 správneho poriadku.

10. O trovách konania krajský súd rozhodol podľa § 168 SSP a contrario tak, že v konaní neúspešná žalobkyňa, nemá právo na náhradu trov konania. Keďže u procesne úspešného žalovaného nebolo preukázané splnenie zákonných podmienok, krajský súd mu náhradu trov nepriznal.

11. Žalobkyňa podala riadne a včas proti rozhodnutiu krajského súdu kasačnú sťažnosť, ktorou sa

domáhala jeho zrušenia a vrátenia veci krajskému súdu na ďalšie konanie, prípadne navrhovala rozsudok krajského súdu zmeniť tak, že kasačný súd zruší napadnuté rozhodnutie žalovaného a vec mu vráti na ďalšie konanie.

12. V kasačných dôvodoch namietala procesné pochybenie správneho orgánu a vecnú nesprávnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného. V tejto súvislosti uviedla, že žalovaný ako druhostupňový správny orgán zmenil rozhodnutie prvostupňového orgánu - stavebné povolenie významným spôsobom, čím si fakticky prisvojil právomoc prvostupňového orgánu a odňal tak účastníkom stavebného konania možnosť podať proti stavebnému povoleniu odvolanie. Mala za to, že žalovaný bol povinný prvostupňové rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť stavebnému úradu na ďalšie konanie s tým, že nová projektová dokumentácia mal byť vypracovaná v rámci prvostupňového konania s poskytnutím možnosti na vyjadrenie všetkým účastníkom stavebného konania. Správnym orgánom stanovenú 7-dňovú lehotu na podanie námietok považovala za krátku a nedostatočnú, v ktorej nemohla objektívne zistiť všetky relevantné podklady ku konaniu. Poukázala na to, že ak stavebný úrad vyzýval stavebníka, vždy mu určil lehotu 30 dní. Tieto skutočnosti krajský súd vôbec nebral do úvahy.

13. Dôvodila, že proti prvostupňovému rozhodnutiu stavebného úradu podala riadny opravný prostriedok - odvolanie, hoc aj oneskorene, a preto napadnuté rozhodnutie žalovaného nie je možné vylúčiť zo súdneho prieskumu vo vzťahu k žalobkyni. Zdôraznila, že krajský súd zamietnutím žaloby odňal žalobkyni možnosť konať pred súdom, čím porušil jej ústavné právo domáhať sa pred nezávislým a nestranným súdom prieskumu postupu správnych orgánov.

14. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti žalobcu súhlasil s napadnutým rozsudkom Krajského súdu v Žiline a s vysloveným právnym záverom sa stotožňoval.

15. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný podľa § 21 písm. a/ SSP v spojení s § 438 ods. 2 SSP, po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou na podanie kasačnej sťažnosti (§ 442 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 SSP), kasačná sťažnosť má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP), preskúmal napadnuté rozhodnutie z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti podľa § 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP a postupom podľa § 455 SSP bez nariadenia pojednávania dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobkyne je dôvodná.

16. Predmetom konania pred kasačným súdom je napadnutý rozsudok krajského súdu, ktorým krajský súd zamietol žalobu na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného, ako odvolacieho orgánu vydaného v spojenom územnom a stavebnom konaní, v ktorom prvostupňový orgán povolil stavbu „Stavebné úpravy, nadstavba a prístavba rodinného domu súp. č. XXXX na ul. Q. v T.“, pričom v odvolacom konaní na základe odvolacích námietok účastníčky stavebného konania A. Z. S. došlo k zmene rozhodnutia v časti týkajúcej sa umiestnenia a veľkosti terasy, existencie prístrešku pre osobný automobil a realizácie odvodu dažďovej vody v nadväznosti na súvisiace zmeny v stavebnej dokumentácii vykonané v odvolacom konaní. V stavebnom konaní boli A. Z. S. a Z. Z. X. účastníkmi z titulu vlastníctva nehnuteľností susediacich s povoloňovanou stavbou. Obe účastníčky podali proti prvostupňovému rozhodnutiu odvolanie. Odvolanie Z. Z. X. bolo žalovaným vyhodnotené ako oneskorene podané, bez ohľadu na to o ňom nebolo vydané rozhodnutie, ani nebolo odvolateľke adresované osobitné upovedomenie o tejto skutočnosti, právny záver bol iba zmienený v odôvodnení rozhodnutia, ktorým odvolací orgán rozhodoval o odvolaní A. Z. S..

17. Vzhľadom na obsah a rozsah kasačných a žalobných dôvodov žalobkyne Z. Z. X. kasačný súd konštatuje, že zo strany krajského súdu nebol dôsledne vyhodnotený obsah jej návrhov ani zistený skutkový stav. Žalobkyňa v konaní namietala porušenie svojich práv účastníčky konania tak v súvislosti s neprejednaním jej odvolania posúdeného ako oneskorene podané, ale zároveň namietala aj porušenie svojich práv v súvislosti so zmenou prvostupňového rozhodnutia na základe odvolania účastníčky A. Z. S., vykonanou odvolacím orgánom.

18. Podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným

postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

19. 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 takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

20. Podľa § 140 zák. č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebného zákona), ak nie je výslovne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.

21. Podľa § 59 ods. 1 písm. b) stavebného zákona, účastníkmi stavebného konania sú 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,

22. Podľa § 3 zák. č. 71/1967 Zb. správneho poriadku

(1) Správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.

(2) Správne orgány sú povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy. Účastníkom konania, zúčastneným osobám a iným osobám, ktorých sa konanie týka musia správne orgány poskytovať pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpeli v konaní ujmu.

23. Podľa § 33 ods. 2 správneho poriadku, správny orgán je povinný dať účastníkom konania a zúčastneným osobám možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.

24. Podľa § 24 ods. 1 správneho poriadku (v znení účinnom do 30. júna 2016) dôležité písomnosti, najmä rozhodnutia, sa doručujú do vlastných rúk adresátovi alebo osobe, ktorá sa preukáže jeho splnomocnením na preberanie zásielok.

25. Podľa § 24 ods. 2 správneho poriadku (v znení účinnom do 30. júna 2016) ak nebol adresát písomnosti, ktorá sa má doručiť do vlastných rúk, zastihnutý, hoci sa v mieste doručenia zdržiava, doručovateľ ho vhodným spôsobom upovedomí, že písomnosť príde znovu doručiť v určený deň a hodinu. Ak nový pokus o doručenie zostane bezvýsledný, doručovateľ uloží písomnosť na pošte a adresáta o tom vhodným spôsobom upovedomí. Ak si adresát nevyzdvihne písomnosť do troch dní od uloženia, posledný deň tejto lehoty sa považuje za deň doručenia, aj keď sa adresát o uložení nedozvedel.

26. Podľa § 60 správneho poriadku (v znení účinnom do 30. júna 2016) odvolací orgán je povinný preskúmať i oneskorené odvolanie z toho hľadiska, či neodôvodňuje obnovu konania alebo zmenu alebo zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania.

27. Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. I. ÚS 643/2017-57 zo dňa 16. mája 2018 konštatoval, že „podstata základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy spočíva v tom, že každý sa môže domáhať ochrany svojich práv na súde. Tomuto oprávneniu zodpovedá povinnosť súdu nezávisle a nestranne vo veci konať tak, aby bola právu, ktorého porušenie sa namieta, poskytnutá ochrana v medziach zákonov, ktoré tento článok ústavy o základnom práve na súdnu ochranu vykonávajú (čl. 46 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 51 ústavy). Do obsahu základného práva na súdnu a inú právnu ochranu patrí aj právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej

normy, ktorá môže mať základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon (IV. ÚS 77/02). Súčasne má každý právo na to, aby sa v jeho veci vykonal ústavne súladný výklad aplikovanej právnej normy, ktorý predpokladá použitie ústavne súladne interpretovanej platnej a účinnej normy na zistený stav veci. Všeobecný súd musí vykladať a používať ustanovenia na vec sa vzťahujúcich zákonných predpisov v súlade s účelom základného práva na súdnu ochranu. Aplikáciou a výkladom týchto ustanovení nemožno toto ani iné základné práva obmedziť spôsobom zasahujúcim do ich podstaty a zmyslu. Z tohto hľadiska musí všeobecný súd pri výklade a aplikácii príslušných právnych predpisov prihliadať na spravodlivú rovnovahu pri poskytovaní ochrany uplatňovaným právam a oprávneným záujmom účastníkov konania (obdobne napr. III. ÚS 271/05, III. ÚS 78/07).

28. Princíp spravodlivosti a požiadavka materiálnej ochrany práv sú totiž v rámci koncepcie materiálneho právneho štátu podstatnými a neopomenuteľnými atribútmi právnej ochrany (predovšetkým súdnej). Ak súd alebo iný orgán koná vo veci uplatnenia práva osoby určenej v čl. 46 ods. 1 ústavy inak ako v rozsahu a spôsobom predpísaným zákonom, porušuje ústavou zaručené právo na súdnu alebo inú právnu ochranu. Právo na súdnu a inú právnu ochranu poskytuje ústava každému právu, ktoré je v právnom poriadku Slovenskej republiky upravené a ktorého sa zákonom ustanoveným postupom možno domáhať na súdnom alebo inom orgáne Slovenskej republiky. Obsah práva na súdnu a inú právnu ochranu nespočíva len v tom, že osobám nemožno brániť v uplatnení práva alebo ich diskriminovať pri jeho uplatňovaní. Jeho obsahom je i zákonom upravené relevantné konanie súdov a iných orgánov. Každé konanie súdu alebo iného orgánu, ktoré je v rozpore so zákonom, je porušením ústavou zaručeného práva na súdnu alebo inú právnu ochranu (I. ÚS 26/94).

29. Súčasťou základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru je aj právo na prístup k súdu. Slovenská republika, ako aj všetky jej orgány verejnej moci má pozitívny záväzok aktívnym spôsobom zabezpečiť, aby práva a slobody garantované jej právnym poriadkom neboli oprávneným subjektom pod jej jurisdikciou len formálne garantované, ale aby tieto práva a slobody boli „prakticky a efektívne“ dosiahnuteľné.

30. K námietkam žalobkyne treba uviesť, že rozhodnutie vydané v prvom stupni stavebným úradom pod č. 6284/2015-34913/2015-OS-DB dňa 10. augusta 2015 bolo žalobkyni ako účastníčke správneho konania doručované cestou pošty neúspešne dňa 20. augusta 2015, opakovane dňa 21. augusta 2015 a v tento deň bola zásielka s uvedeným rozhodnutím uložená na pošte. Z doručeny k poštovej zásielke vyplýva, že žalobkyňa si zásielku s prvostupňovým rozhodnutím stavebného úradu reálne prevzala dňa 05. septembra 2015. Proti doručenému rozhodnutiu podala dňa 17. septembra 2015 odvolanie. Okrem žalobkyne podala proti prvostupňovému rozhodnutiu odvolanie aj ďalšia účastníčka správneho konania A. Z. S..

31. Žalovaný po predložení veci (obe odvolania) na odvolacie konanie, rozhodol napadnutým rozhodnutím v záhlaví ktorého uviedol, že ako príslušný odvolací orgán konal o odvolaní účastníčky správneho konania A. Z. S.. Výlučne tohto odvolania sa týkal aj výrok napadnutého rozhodnutia. V rámci odôvodnenia napadnutého rozhodnutia žalovaný zmienil existenciu odvolaniu žalobkyne s tým že skonštatoval jeho oneskorenosť a uviedol, že vzhľadom na oneskorenosť neuvádzal jeho obsah a nerozhodoval o ňom (viď tiež body 2 a 3 tohto rozsudku). Okrem toho na str. 8 napadnutého rozhodnutia žalovaný poukázal na obsah podania žalobkyne zo dňa 27. januára 2016 (t. j. pred vydaním odvolacieho rozhodnutia), ktorým oznámila nové skutočnosti a dôkazy vo veci - námietka nepovolenej prístavby (vykonanej predchodcami stavebníkov) ako súčasť stavby stavebníkov. Žalovaný toto podanie žalobkyne vyhodnotil ako irelevantné s odkazom na koncentračnú zásadu a právo na ochranu výlučne individuálnych práv účastníkov konania. Žalobkyňa sa s týmto záverom nestotožnila a podala správnu žalobu, ktorou sa domáhala zrušenia napadnutého rozhodnutia žalovaného a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie. V dôvodoch žaloby namietala porušenie svojich práv tým, že odvolací správny orgán ktorý pri vydávaní zmenového rozhodnutia fakticky konal v pozícii prvostupňového orgánu a nerešpektoval ust. § 3 ods. 2 správneho poriadku, neboli zohľadnené jej námietky týkajúce sa

nových/zmenených podkladov vydaného rozhodnutia o povolení stavby, rovnako namietala záver o doručení napadnutého rozhodnutia na základe fikcie doručenia a od toho odvodený záver o oneskorenom podaní odvolania.

32. K správnosti záveru o oneskorenom podaní odvolania kasačný súd v prvom rade poukazuje na ustálenú judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky týkajúcu sa problematiky kolízie faktického doručenia písomnosti s nastúpením účinkov fikcie doručenia (viď napr. rozsudok sp. zn. 8Sžf/65/2016 zo dňa 29. marca 2018, uznesenia sp. zn. 3Sžo/27/2016 zo dňa 18. októbra 2017, sp. zn. 3Sžk/24/2017 zo dňa 18. apríla 2018 a sp. zn. 8Sžf/6/2016 zo dňa 26. apríla 2018). V prejednávanom prípade právna úprava doručovania písomností správnym orgánom účastníkom konania je upravená v ustanovení § 24 správneho poriadku. Zásadnou právnou otázkou v konaní je vzájomný vzťah resp. prednosť aplikácie ustanovení o preukázaní doručenia písomnosti do vlastných rúk (reálne prevzatie zásielky adresátom) pred ustanovením o náhradnom doručení zásielky (fikcia doručenia). Treba zdôrazniť, že ustanovenie o náhradnom doručovaní je iba systematickým doplnkom k ustanoveniam o preukázaní reálneho doručenia, preto k aplikácii právnej úpravy osvedčujúcej náhradné doručenie môže dôjsť iba v prípade, že k reálnemu doručeniu nedošlo. V danom prípade doručenie, tak náhradné doručenie ako aj reálne doručenie preukazuje jedna a tá istá doručenka z ktorej je zrejmé, že došlo ku konkurencii spôsobov doručovania zásielky tým, že v priebehu úložnej lehoty si žalobkyňa zásielku reálne prevzala. Za situácie keď doručenka preukazuje súčasne reálne doručenie, správny orgán už skutočnosti týkajúcej sa náhradného doručenia neskúma. Náhradné doručenie je iba subsidiárnym prostriedkom doručovania písomnosti, jeho okolnosti musia byť vždy riadne preukázané, spravidla vyžaduje ďalšie dokazovanie. Uprednostnenie náhradného doručenia na základe toho istého dôkazného prostriedku nemožno považovať za ústavne konformné podľa čl. 152 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Týmto záverom kasačný súd reflektuje právny názor ÚS SR vyslovený v náleze II. ÚS 65/2010-49.

33. Doručenka v prejednávanej veci preukazuje, že došlo k faktickému prevzatiu zásielky žalobkyňou. Uplatnenie inštitútu fikcie doručenia, ako prednostného pre určenie dátumu prevzatia zásielky na účely posudzovania včasnosti odvolania, je v rozpore s účelom a zmyslom ustanovenia upravujúceho inštitút náhradného doručenia, ako aj v rozpore s princípom právnej istoty. Vyslovený záver krajského súdu o stotožnení sa s právnym názorom o oneskorení odvolania žalobkyne je nedôvodný a vecne nesprávny.

34. Z opísaného postupu krajského súdu vyplýva, že bez ohľadu na výrok napadnutého rozhodnutia považoval napadnuté rozhodnutie, resp. časť jeho odôvodnenia za oznámenie v zmysle § 60 správneho poriadku o tom, že odvolanie podané žalobkyňou považuje žalovaný za oneskorené. K tomuto postupu ho evidentne viedla skutočnosť, že keby príslušnú časť odôvodnenia nepovažoval za spôsobilý predmet súdneho prieskumu, nebol by daný predmet súdneho konania. V prvom rade treba uviesť, že kasačný súd si je vedomý, že pod pojem predmet súdneho prieskumu v zmysle § 2 ods. 2 SSP je možné subsumovať množstvo aj neformálnych písomností, rozhodujúce je, že ich následkom je zásah do práv účastníka správneho konania, proti ktorému má ústavne právo sa brániť. Za daných okolností je takouto písomnosťou výňatok z odôvodnenia rozhodnutia o odvolaní inej účastníčky, ktorým bolo žalobkyňi „dané na vedomie“ že jej odvolanie bolo posúdené ako oneskorené.

35. Tu treba v prvom rade zdôrazniť, že žalovaným použitý postup nemá oporu ani v právnej úprave stavebného zákona, správneho poriadku ani v inom právnom predpise. Z elementárnej právnej logiky a systémových základov správneho práva vyplýva, že ak zákon umožňuje podanie odvolania proti rozhodnutiu správneho orgánu, podaním odvolania sa začína fáza konania v druhom stupni - odvolacieho konania. Ak nadriadený (druhostupňový, odvolací) orgán koná vo veci odvolania, výsledkom jeho činnosti je rozhodnutie, resp. iný individuálny správny akt, v konkrétnej veci, adresovaný účastníkovi - odvolateľovi, v optimálnom prípade s takým rozsahom a obsahom, aby bol možný jeho prípadný prieskum. V prípade odvolania žalobkyne však došlo k nanajvyšš neštandardnému postupu, keď individuálny správny akt - právny záver o oneskorenosti podania z čoho vyplýva nemožnosť meritórne sa zaoberať odvolaním, bolo „zahrnuté“ do textu odôvodnenia rozhodnutia vo veci odvolania A. Z. S.. Vo vzťahu k právu žalobkyne na súdnu ochranu takýto postup predstavuje hrubý

zásah do jej práv účastníka správneho konania a je pochybením krajského súdu, keď túto okolnosť nezohľadnil.

36. Krajský súd navyše nesprávne vyhodnotil otázku včasnosti podania odvolania ako bolo uvedené vyššie. Otázne je, ako by krajský súd postupoval, ak by otázku včasnosti podania odvolania žalobkyne vyhodnotil správne. Treba pripomenúť, že určujúcou a záväznou časťou napadnutého rozhodnutia je jeho výrok a navyše prípadným zrušením tohto rozhodnutia by sa nepochybne zasiahlo do práv ostatných účastníkov správneho konania (odlišných od žalobkyne a žalovaného) ktorých krajský súd nepovažoval za dôvodné priberať do súdneho konania.

37. Ak teda krajský súd na základe žaloby žalobkyne posudzoval iba časť odôvodnenia napadnutého rozhodnutia žalovaného týkajúcu sa vyhodnotenia včasnosti odvolania (bez ohľadu na spornosť vyhodnotenia príslušného textu ako „záver o preskúmaní i oneskoreného odvolanie z toho hľadiska, či neodôvodňuje obnovu konania alebo zmenu alebo zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania" v zmysle § 60 správneho poriadku). tento postup krajského súdu nie je správny. Krajský súd v rámci súdneho prieskumu rozhodnutí správnych orgánov skúma správnu žalobou napadnuté rozhodnutie ako celok.

38. Napadnutým rozhodnutím teda žalovaný zákonom predpísaným spôsobom rozhodoval v odvolacom konaní o odvolaní účastníčky konania A. Z. S. proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu tak, že toto rozhodnutie zmenil. Len pre úplnosť treba pripomenúť, že žalobkyňa o. i. namietala že konaním odvolacieho orgánu došlo k vydaniu (zmenového) rozhodnutia na základe nových podkladov (zmena projektovej dokumentácie, ku ktorej sa ako účastníčka konania o povolení stavby nemala možnosť vyjadriť za zákonom stanovených podmienok. Za situácie, keď správny súd prijal (nesprávny) záver o oneskorené podanom odvolaní, mal logické opodstatnenie jeho postup, keď sa v danom štádiu súdneho konania vecnými námietkami žalobkyne nezaoberal.

39. Kasačný súd preto konštatuje, že ak žalovaný posúdil odvolanie žalobkyne proti prvostupňovému rozhodnutiu stavebného úradu ako oneskorené a jeho dôvodmi sa preto nezaoberal, pričom túto skutočnosť žalobkyne oznámil len v rámci odôvodnenia napadnutého rozhodnutia, ktorým rozhodoval o odvolaní ďalšej účastníčky správneho konania (A. Z. S.), bez toho, aby žalobkyne osobitne napr. neformálnym listom oznámil, že jej odvolanie je oneskorené a nie sú ani splnené podmienky na postup podľa § 60 správneho poriadku, žalobkyňa ako účastníčka správneho konania mala jedinou možnosť domáhať sa súdneho prieskumu napadnutého rozhodnutia žalovaného ako celku, nakoľko domáhať sa zrušenia časti odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu v správnom súdnictve nie je možné. V opačnom prípade by bolo žalobkyne odopreté právo na prístup k súdu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

40. Bez ohľadu na to, že žalobkyňa je aktívne legitimovaná na podanie správnej žaloby proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného iba v rozsahu, v akom žalovaný posudzoval jej odvolanie proti prvostupňovému správne rozhodnutiu, prípadné zrušujúce rozhodnutie sa týka práv a povinností ďalších účastníkov správneho konania, krajský súd je povinný týchto účastníkov priberať aj do konania pred súdnym súdom.

41. Vzhľadom na vyššie uvedené kasačný súd rozsudok krajského súdu zrušil podľa § 462 ods. 1 SSP a vec mu vrátil na ďalšie konanie, v ktorom bude postupovať v naznačenom smere a v zmysle § 469 SSP dôsledne vychádzať z právnych záverov najvyššieho súdu.

42. O trovách kasačného konania rozhodne krajský súd v novom rozhodnutí vo veci (§ 467 ods. 3 SSP).

43. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v danej veci rozhodol pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP)

**Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.