

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	2Sžo/40/2014
Identifikačné číslo spisu:	5013200773
Dátum vydania rozhodnutia:	17.02.2016
Meno a priezvisko:	JUDr. Elena Kováčová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2016:5013200773.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: NOVÝ MARTIN, a.s., so sídlom Vajnorská 100/A, Bratislava, IČO: 43 769 381, zastúpeného JUDr. Veronikou Kubrikovou, advokátkou so sídlom Martinčekova 13, Bratislava, proti žalovanému: Mesto Martin, so sídlom Nám. S. H. Vajanského 1, Martin, za účasti: Ing. X. Z., bytom R. C. XXXX/XXA, K., v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.k. SÚ-20297/2013-Kn zo dňa 23. mája 2013 a o návrhu na doručenie napadnutého rozhodnutia podľa § 250b ods. 2 O.s.p., o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline č. k. 20S/98/2013-182 zo dňa 11. marca 2014, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Žiline č. k. 20S/98/2013-182 zo dňa 11. marca 2014 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 Žiline podľa § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zastavil konanie o žalobe, ktorou sa žalobca domáhal doručenia rozhodnutia žalovaného č.k. SÚ-20297/2013-Kn zo dňa 23.05.2013 podľa § 250b ods. 2 O.s.p., odloženia jeho vykonateľnosti a následne jeho preskúmania a zrušenia. Žalobca žalobu odôvodnil tým, že žalovaný so žalobcom ako účastníkom územného konania, v ktorom bolo napadnuté rozhodnutie vydané, nekonal, pritom žalobca je vlastníkom stavby pozemných komunikácií na susedných pozemkoch, cez ktoré sa prechádza k prístupovej komunikácii povolenej napadnutým rozhodnutím - územným povolením.

Krajský súd v Žiline uznesením č. k. 20S/98/2013-175 z 28.11.2013 odložil vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia.

Po predložení administratívneho spisu žalovaného krajský súd zistil, že v prejednávacom prípade ide o rozhodnutie žalovaného, ktorý rozhodol ako správny orgán prvého stupňa, pričom mal za to, že žalobca nie je účastníkom správneho konania, v ktorom bolo vydané napadnuté rozhodnutie o umiestnení stavby

a preto mu toto rozhodnutie nedoručil. Proti tomuto rozhodnutiu nebolo podané odvolanie zo strany účastníkov konania, s ktorými správny orgán konal a ako prvostupňové nadobudlo právoplatnosť dňa 03.06.2013.

Krajský súd dospel k záveru, že žaloba podľa § 250b ods. 2 O.s.p. bola podaná vo vzťahu k prvostupňovému správne rozhodnutiu, čo v zásade nie je možné. Poukázal pritom na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžs/3/2013 zo dňa 11.12.2013 a na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. I. ÚS 351/2010-52 zo dňa 05.10.2011, z ktorých citoval nasledovné závery:

„...15 V konaní podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku súdy preskúmajú zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov (§ 244 ods. 1 O.s.p.).

16. Podľa § 247 ods. 1 pri rozhodovaní 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. Preto, ak administratívne rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť inak ako v dôsledku použitia riadnych opravných prostriedkov, správny súd musí konanie zastaviť (porovnaj I.ÚS 20/97). Ak žalobcovia (vedľajší účastníci) v konaní pred správnym orgánom nevyužili riadne opravné prostriedky (odvolanie) podľa § 53 Správneho poriadku alebo obnovy konania podľa § 62 ods. 1 písm. c) Správneho poriadku, krajský súd bol povinný konanie pred ním zastaviť podľa ust. § 250d ods. 3 O.s.p. (porovnaj II. ÚS 12/97 alebo R 74/1998 Zb. súdnych rozhodnutí a stanovísk a podobne), pretože žaloba podaná proti prvostupňovému rozhodnutiu príslušného stavebného úradu, hoci aj právoplatnému pre nesplnenie základnej procesnej podmienky, ktorou je neexistencia inštančne konečného právoplatného rozhodnutia správneho orgánu; len tak sa naplní dikcia § 250b ods. 2 O.s.p., podľa ktorej „... po uskutočnenom doručení predloží správny orgán spisy na rozhodnutie o žalobe“.

17. Ustanovenie § 250b ods. 2 O.s.p. preto pripúšťa len taký výklad, že žalobu môže podať proti správne rozhodnutiu len ten, kto tvrdí, že mu rozhodnutie nebolo doručené, hoci s ním ako s účastníkom konania malo byť konané a len vtedy, ak tomuto účastníkovi nebolo doručené rozhodnutie orgánu druhého stupňa, a žalobou napadnuté rozhodnutie sa stane konečným a právoplatným jeho doručením žalobcovi podľa uznesenia súdu, ktoré toto uloží a kedy teda boli v konaní (aj keď nie práve žalobcom, ale iným účastníkom) vyčerpané riadne opravné prostriedky (porovnaj § 247 ods. 2 O.s.p.). Použitie ustanovenia § 250b ods. 2 O.s.p. v takom prípade odstraňuje prekážku, ktorá by inak bránila prejednaniu žaloby, lebo v prípade, že so žalobcom ako s účastníkom konané byť malo, rozhodnutie mu nebolo doručené, nenadobudlo právoplatnosť. Doručením druhostupňového rozhodnutia, hoci aj na základe uznesenia súdu, sa tak stane a súd môže potom v konaní o žalobe pokračovať podľa príslušných ustanovení druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

18. Z toho potom vyplýva logický záver, že ustanovenie § 250b ods. 2 O.s.p. nemožno aplikovať v prípadoch, keď žalobcovi nebolo doručené rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a keď nebolo žiadnym iným účastníkom podané odvolanie, a teda žalobou napadnuté rozhodnutie sa nestalo konečným. V danom prípade má opomenutý účastník využiť iné právne prostriedky na ochranu svojich práv a to, či už postup podľa ust. § 250t O.s.p. alebo podanie odvolania aj pri absencii prvostupňového rozhodnutia, či podať návrh na obnovu konania podľa § 62 ods. 1 písm. c) Správneho poriadku (nesprávnym postupom správneho orgánu bola účastníkovi konania odňatá možnosť zúčastniť sa konania), na ktorý má dotknutý účastník právny nárok.

19. Nemožno totiž strácať zo zreteľa, že správne súdnictvo je založené na zásade subsidiarity súdneho prieskumu, čo znamená, že súdna ochrana nastupuje až v okamžiku, keď sa účastník správneho konania nemôže domôcť svojich práv v rámci správneho konania (uplatnením prípustných riadnych opravných prostriedkov). Za vyčerpanie opravných prostriedkov treba považovať až rozhodnutie o nich v rámci druhostupňového konania, ktoré už spravidla možno napadnúť žalobou podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku."

Krajský súd v napadnutom uznesení vyslovil záver, že žalobca sa nemohol účinne a úspešne domáhať doručenia prvostupňového správneho rozhodnutia a jeho následného preskúmania na základe žaloby tzv. opomenutého účastníka konania. Prvostupňové správne rozhodnutie, ak proti nemu zákon pripúšťa

opravný prostriedok (ako tomu je v prejednávacom prípade), nemôže byť preskúmané podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti O.s.p. a jeho doručenia sa žalobca mohol domáhať iným spôsobom - postupom podľa § 250t O.s.p.

Proti tomuto uzneseniu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie, v ktorom žiadal napadnuté uznesenie zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie. Podľa žalobcu inštitút opomenutého účastníka zakotvený v § 250b ods. 2 O.s.p. poskytuje ochranu tomu, s kým správny orgán nekonal a nedoručil mu rozhodnutie tak, aby bola náprava reálne účinná. Výklad krajského súdu, ktorý zastavil konanie s poukazom na § 247 ods. 2 O.s.p. pre neuplatnenie riadnych opravných prostriedkov, ktoré žalobca vzhľadom na nevedomosť o prebiehajúcom konaní a vydanom rozhodnutí nemohol uplatniť, považoval žalobca za ústavne a zákonne nekonformný. Žalobca sa ako účastník konania nemôže domôcť svojich práv v rámci správneho konania uplatnením prípustných riadnych opravných prostriedkov, pričom o prebiehajúcom konaní a vydanom rozhodnutí nemal žalobca vedomosť.

Žalobca v odvolaní poukázal na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 279/2010 zo dňa 25.08.2010, v ktorom ústavný súd pripustil v prípade opomenutého účastníka konania možnosť podať žalobu aj voči prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu, keď vyslovil, že „ak všeobecný súd v správnom súdnictve rozhodnutím uloží správnomu 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 vyplýva, že cieľom súdneho rozhodnutia je okrem iného aj zabezpečiť opomenutému účastníkovi možnosť podať proti správnomu rozhodnutiu prvého stupňa odvolanie.“

Žalobca tiež poukázal na nedostatočne zistený skutkový stav krajským súdom, ktorý konštatoval, že povoľovaná komunikácia bude napojená na komunikáciu, ktorej užívanie bolo povolené rozhodnutím Mesta Martin č. ŠSÚ 19033/2012-Ko zo dňa 30.07.2012, ktoré nadobudlo právoplatnosť 23.08.2012. Žalobca uviedol, že všetky rozhodnutia žalovaného, ktoré súviseli s umiestnením ciest Parkvile (totožných s cestami povolenými napadnutým rozhodnutím žalovaného), so stavebným povolením, dodatočným stavebným povolením a povolením užívania týchto prístupových ciest, boli pre nezákonnosť a nerešpektovanie účastníctva žalobcu v konaniach vedených pred žalovaným, právoplatne zrušené.

Cesta, ktorej umiestnenie bolo povolené napadnutým územným povolením, sa napája na C-KN par. č. XXXX, XXXX/X, XXXX/X, XXXX/X, XXXX/X v k. ú. K. a na prístupovú komunikáciu vo výlučnom vlastníctve žalobcu. Užívatelia cesty povolenej územným rozhodnutím sú napojení, resp. môžu užívať aj cestu vo výlučnom vlastníctve žalobcu na C-KN XXXX/X, XXXX/X, XXXX v k. ú. K., ktorú užívajú na svoj prechod a prejazd do územia. Žalobca neudelil súhlas s napojením prístupových komunikácií ani súhlas s využívaním cesty na prechod a prejazd. Skutočnosť, že sa jedná o stavby a pozemky, ktoré ovplyvňujú aj žalobcu, vyplýva aj z vyjadrenia ÚHAM/710/2013/OL-130, ktoré bolo prílohou žaloby a stanoviskom ku komunikácii povolenej napadnutým rozhodnutím.

K odvolaniu žalobcu podal svoje vyjadrenie žalovaný, ktorý uviedol, že so žalobcom ako s účastníkom konania nekonal z dôvodu, že žalobca nespĺňa zákonné podmienky účastníctva v konaní, pretože je právnickou osobou, ktorej práva k susedným pozemkom a stavbe nemôžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.

V územnom konaní Parkvile, v ktorom má žalobca postavenie účastníka konania, došlo zo strany navrhovateľa k zmene predmetu konania - z návrhu na vydanie územného rozhodnutia na IBV Parkvile bol vyňatý stavebný objekt prístupovej komunikácie a v súčasnosti sa predmetné konanie týka iba inžinierskych sietí. Na pozemkoch uvedených v napadnutom rozhodnutí je jedinou prístupovou komunikáciou, o ktorej sa v súčasnosti vedie územné konanie, len prístupová komunikácia, ktorej navrhovateľom je Ing. X. Z.. Stavebný úrad Mesta Martin nevedie dve konania o umiestnení tej istej stavby na tých istých pozemkoch.

K vyjadreniu žalobcu, že rozhodnutie stavebného úradu Mesta Martin č. ŠSÚ 19033/2012-Ko zo dňa 30.07.2012, ktorým bolo povolené užívanie komunikácie, na ktorú sa má napojiť komunikácia, ktorá je predmetom žalobou napadnutého rozhodnutia, bolo právoplatne zrušené rozhodnutím Obvodného úradu pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie v Martine č. P/2013/01342/4MTKt zo dňa 08.07.2013, v dôsledku čoho mal súd vychádzať z nesprávne zisteného skutkového stavu veci, žalovaný uviedol, že kolaudačné rozhodnutie č. ŠSÚ 19033/2012-Ko zo dňa 30.07.2012 nadobudlo právoplatnosť dňa 23.08.2012 a v čase vydania žalobou napadnutého rozhodnutia ešte nebolo zrušené. Pri rozhodovaní vo veci je určujúci stav v čase vydania meritórneho rozhodnutia a vzhľadom na to, že uvedené kolaudačné rozhodnutie bolo v čase vydania žalobou napadnutého rozhodnutia právoplatné, stavebný úrad pri rozhodovaní vychádzal aj z tejto skutočnosti.

K vyjadreniu žalobcu, že užívatelia cesty povolenej žalobou napadnutým územným rozhodnutím sú napojení resp. môžu užívať aj cestu vo výlučnom vlastníctve žalobcu na KN-C XXXX/X, XXXX/X a XXXX v k. ú. K., žalovaný uviedol, že komunikácia vybudovaná na parc. č. KN-C XXXX/X, XXXX/X v k. ú. K., ktorej vlastníkom je žalobca, neslúži navrhovateľovi na prechod a prejazd k jeho navrhovanej komunikácii ani sa na navrhovanú komunikáciu nenapája, čo vyplýva aj z geometrického plánu č. 57/2012, ktorého kópia je prílohou vyjadrenia.

Žalovaný navrhol, aby odvolací súd odvolanie žalobcu odmietol a napadnuté uznesenie krajského súdu potvrdil.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní (§ 212 O.s.p.) a dospel k záveru, že odvolanie žalobcu je dôvodné.

Úlohou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v tomto konaní bolo posúdiť, či krajský súd rozhodol správne, keď vo veci zastavil konanie potom ako dospel k záveru, že žalobca sa nemôže domáhať doručenia prvostupňového správneho rozhodnutia a jeho následného preskúmania na základe žaloby tzv. opomenutého účastníka konania podľa § 250b ods. 2 O.s.p.

Ako vyplýva z ustanovenia § 247 O.s.p., v konaní o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov sú predmetom prieskumu rozhodnutia, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa pre ne pripúšťajú, nadobudli právoplatnosť. Predmetom preskúmania môže byť aj rozhodnutie, proti ktorému zákon nepripúšťa opravný prostriedok, ak sa stalo právoplatným.

Podľa § 250 ods. 2 O.s.p. žalobcom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach. Podat' 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.

Podľa § 250b ods. 2 O.s.p. 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 správnomu 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.

Podľa § 250b ods. 2 O.s.p. súd postupuje podľa odseku 2, len ak od vydania rozhodnutia, ktoré nebolo žalobcovi doručené, neuplynula lehota troch rokov.

Najvyšší súd Slovenskej republiky zastáva názor, že na otázku, či sa opomenutý účastník správneho konania môže na súde domáhať doručenia prvostupňového rozhodnutia správneho orgánu, dáva jednoznačnú odpoveď ustanovenie § 250b ods. 2 veta štvrtá O.s.p. Nakoľko toto ustanovenie vyslovene

ráta s možnosťou, že po vykonaní pokynu súdu na doručenie správneho rozhodnutia začne pred správnym orgánom konanie o opravnom prostriedku, odpoveď na položenú otázku je kladná.

Účelom inštitútu opomenutého účastníka, zakotveného v § 250b O.s.p., je poskytnúť súdnu ochranu a zabezpečiť výkon práv aj účastníkovi správneho konania, ktorému také postavenie vyplýva z príslušného právneho predpisu, avšak správny orgán konal bez neho, resp. mu nedoručil rozhodnutie vydané v tomto konaní. Výklad, že opomenutý účastník má právo domáhať sa doručenia rozhodnutia vydaného výhradne v poslednej inštancii, proti ktorému by mohol podať žalobu aj za normálnych okolností, keď by správny orgán účastníka správneho konania neopomenul, nie je v súlade ani so zmyslom inštitútu opomenutého účastníka správneho konania ani s doslovným znením zákona. Ak platné a účinné ustanovenie procesného predpisu dbá o zachovanie a ochranu práv fyzických a právnických osôb vo vzťahu k štátnym mocenským inštitúciám, bolo by proti princípu spravodlivosti a súdnej ochrany takéto ustanovenie neuplatňovať a platný procesný predpis vykladať v neprospech týchto osôb.

Najvyšší súd Slovenskej republiky považuje za potrebné uviesť, že nie všetky právne normy sú absolútne jednoznačné, resp. nie vždy dávajú odpoveď na všetky otázky, ktoré život prináša, a v takýchto prípadoch je potrebné aplikovať rôzne metódy výkladu týchto noriem, aby bolo možné na konkrétnu otázku, ktorá v praxi vyvstala, nájsť zákonnú a spravodlivú odpoveď. Takáto potreba, či nutnosť, však nenastala v prejednávacom prípade. Najvyšší súd Slovenskej republiky zastáva názor, že ustanovenie § 250b ods. 2 O.s.p. je jasné a zrozumiteľné, nezvádza k mnohorakosti výkladu, ani nie je v ideovom či logickom rozpore s ostatnými relevantnými ustanoveniami. Pokiaľ krajský súd prostredníctvom citácie právnych záverov ústavného, či Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, poukazoval na znenie § 247 O.s.p., ktorý jasne stanovuje pravidlá, proti akému rozhodnutiu možno podať žalobu podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p., a z toho odvodzoval nemožnosť domáhať sa zo strany opomenutého účastníka správneho konania doručenia prvostupňového rozhodnutia, ktoré nadobudlo právoplatnosť v dôsledku nevyužitia opravného prostriedku ostatnými účastníkmi konania, je potrebné uviesť, že ustanovenie § 250b ods. 2 nie je v rozpore s ustanovením § 247, jedná sa o výnimku zo všeobecne platného pravidla pre postup podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p., uplatňuje sa teda vo výnimočných prípadoch, ktoré nespadajú do štandardných situácií, ktoré postihuje § 247.

Krajský súd oprel svoje rozhodnutie o názor, že „ustanovenie § 250b ods. 2 O.s.p. preto pripúšťa len taký výklad, že žalobu môže podať proti správne rozhodnutiu len ten, kto tvrdí, že mu rozhodnutie nebolo doručené, hoci s ním ako s účastníkom konania malo byť konané a len vtedy, ak tomuto účastníkovi nebolo doručené rozhodnutie orgánu druhého stupňa, a žalobou napadnuté rozhodnutie sa stane konečným a právoplatným jeho doručením žalobcovi podľa uznesenia súdu, ktoré toto uloží a kedy teda boli v konaní (aj keď nie práve žalobcom, ale iným účastníkom) vyčerpané riadne opravné prostriedky.“

Viazať možnosť opomenutého účastníka správneho konania domáhať sa súdnej ochrany svojich práv na šťastnú náhodu, teda na konanie ostatných účastníkov správneho konania (či podajú alebo nepodajú proti prvostupňovému rozhodnutiu riadny opravný prostriedok) nemá nič spoločné so zákonnosťou a spravodlivosťou; právne princípy nie sú výhrou v lotérii, ale platia všeobecne pre každého.

Najvyšší súd Slovenskej republiky nepokladá za správny ani záver krajského súdu, že doručenia rozhodnutia sa žalobca mohol domáhať postupom podľa § 250t O.s.p. V konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy (upravenom v § 250t a 250u O.s.p.) súd ukladá správne orgánu povinnosť konať a rozhodnúť, ak ten „nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom tým, že je v konaní nečinný“. V prejednávacom prípade žalovaný bol „činný“ a vo veci rozhodol, preto nebol dôvod proti nemu podávať žalobu podľa § 250t O.s.p.

Záver, o ktoré krajský súd oprel svoje rozhodnutie, nielenže nastoľujú situáciu, keď niektoré ustanovenia účinného právneho predpisu sa budú „prehliadať“, resp. sa nebudú uplatňovať, ale právny názor krajského súdu tiež popiera zmysel správneho súdnictva ako taký, keďže účelom správneho súdnictva je ochrana fyzických a právnických osôb, ktorým do ich práv zasiahli orgány verejnej správy

(ako nositeľa štátnej moci).

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, krajský súd v tomto konaní nepostupoval tak, ako to predpokladajú ustanovenia O.s.p., a preto Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie podľa § 221 ods. 1 písm. f/ O.s.p. zrušil a vec vrátil súdu prvého stupňa na ďalšie konanie, v ktorom krajský súd overí správnosť a pravdivosť tvrdení žalobcu, aby zistil, či žaloba odôvodňuje vydanie rozhodnutia podľa § 250b ods. 2 O.s.p.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.