

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 8Sžo/189/2015  
Identifikačné číslo spisu: 1014201462  
Dátum vydania rozhodnutia: 25.01.2018  
Meno a priezvisko: JUDr. Jaroslava Fúrová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1014201462.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: Okresnej prokuratúry Bratislava IV, so sídlom v Bratislave, Saratovská 1/A, proti žalovanej: Mestskej časti Bratislava - Devín, so sídlom v Bratislave, Kremel'ská 39, za účasti obchodnej spoločnosti: Apollo Group, a.s., so sídlom Votrubova 28, Bratislava, zastúpenej JUDr. Veronikou Kubrikovovu, PhD., advokátkou, so sídlom v Bratislave, Martinčekova 13, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. D-2012-11/364/2/A/1/Mt zo dňa 3.1.2012, o odvolaní žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 185/2014-43 zo dňa 2.7.2015, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 185/2014-43 zo dňa 2. júla 2015 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d'alsie konanie.

### Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave zamietol podľa § 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) žalobu, ktorou sa žalobkyňa domáhala preskúmania zákonnosti v záhlaví označeného rozhodnutia žalovanej, ktorým ako stavebný úrad povolila prvú zmenu pred dokončením stavby „X.“ stavebníkovi Exom Villa, s.r.o., ktorej zmena spočívala v predĺžení lehoty na dokončenie stavby do 31.2.2014 (opravou zmenené do 28.2.2014). O trovách konania rozhodol krajský súd tak, že žalobkyni ani príbratkej účastníčke konania ich náhradu nepriznal.

V odôvodnení rozsudku krajský súd konštatoval, že proti preskúmanému rozhodnutiu žalovanej podala žalobkyňa protest, ktorému žalovaná rozhodnutím sp. zn. D-2012-11/364/2/A/1/Mt zo dňa 17.3.2014 v plnom rozsahu vyhovelá a preskúmané rozhodnutie zrušila a nahradila ho rozhodnutím, v ktorom povolila prvú zmenu stavby „X.“ pred dokončením stavebníkovi Apollo Group, a.s. (na ktorú prešli práva a povinnosti stavebníka) spočívajúcu v predĺžení platnosti stavebného povolenia do 31.2.2014 (opravou zmenené do 28.2.2014). Proti tomuto rozhodnutiu však podala odvolanie účastníčka konania PhDr. K. M., PhD., na základe ktorého odvolací orgán, Okresný úrad Bratislava, Odbor výstavby a

bytovej politiky, rozhodnutím č. OU-BA-OVBP2-2014/41102-KOL zo dňa 20.6.2014 zmenil odvolaním napadnuté rozhodnutie žalovanej tak, že nevyhovel protestu žalobkyne a v závislosti od toho zrušil príslušnú časť výroku odvolaním napadnutého rozhodnutia, podľa ktorého bola povolená prvá zmena stavby pred dokončením.

Krajský súd poukázal na to, že prokurátor v súlade s ust. § 35 ods. 1 OSP a § 250 ods. 4 OSP môže podať žalobu do dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým nebolo vyhovené protestu, avšak v prejednávanej príhode prokurátor voči takémuto rozhodnutiu žalobu nepodal, a preto nie sú splnené zákonné podmienky konania v zmysle § 250b OSP. Podľa názoru krajského súdu prokurátor (s poukazom aj na Stanovisko správneho kolégia NS SR č. 70/2001) mal podať žalobu voči právoplatnému rozhodnutiu správneho orgánu v poslednom stupni správneho konania, ktoré založilo, zmenilo alebo zrušilo oprávnenia a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, čo v tomto prípade bol Okresný úrad Bratislava, odbor výstavby a bytovej politiky, ako nadriadený orgán žalovanej, ktorý rozhodnutie, ktorým bolo vyhovené protestu prokurátora, zmenil tak, že protestu prokurátora svojím rozhodnutím nevyhovel. Krajský súd zdôraznil, že žalobou napadnuté rozhodnutie nerozhodovalo o proteste prokurátora. Mal za to, že na základe uvedených skutočností bolo potrebné žalobu zamietnuť. Výrok o trovách konania odôvodnil poukazom na § 250k ods. 1 OSP. Nepriznanie trov príbratému účastníkovi konania odôvodnil tým, že za súčasnej právnej úpravy nemožno od žalobkyne spravodlivo žiadať, aby nahradila trovy vzniknuté účastníkovi, ktorého súd musí podľa § 250 ods. 1 veta druhá OSP do konania pribrať, hoci žalobkyňa jeho príbratie do konania sama neiniciovala.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyňa v zákonnej lehote odvolanie v časti výroku, ktorým krajský súd žalobu zamietol, z dôvodu, že prvostupňový súd vec nesprávne právne posúdil, navrhujúc, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 205 ods. 2 písm. f/ OSP rozsudok v napadnutej časti zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. Uviedla, že návrh prokurátora podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP po novele zákonom č. 501/2001 Z.z. už nemusí obsahovať odôvodnenie verejného záujmu na podaní správnej žaloby prokurátora, ktorá prioritne chráni objektívne právo, pričom prípadná ochrana subjektívnych práv je pri tejto žalobe až sekundárna a môže prípadne aj úplne absentovať, ak zákon bol porušený v prospech účastníka. Nestotožnila sa s dôvodom, na základe ktorých krajský súd žalobu zamietol, že žalobkyňa napadnúť rozhodnutie Okresného úradu Bratislava, odbor výstavby a bytovej politiky, ktorý rozhodnutie žalovanej, ktorým bolo vyhovené protestu prokurátora, zmenil tak, že protestu prokurátora svojím rozhodnutím nevyhovel. Poukázala na text ust. § 244 ods. 3 OSP, z ktorého vyplýva záver, že žalobou v správnom súdnictve možno napadnúť len rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva právom chránené záujmy alebo povinnosti priamo dotknuté. Mala za to, že takýmto rozhodnutím nie je rozhodnutie správneho orgánu, ktorým nevyhovel protestu prokurátora, lebo samo osebe nezakladá, nemení ani nezrušuje oprávnenia a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb. Rozhodnutie správneho orgánu, ktorým nevyhovel protestu prokurátora, je rozhodnutím procesnej povahy, a preto nepodlieha súdnemu preskúmvaniu (upravené znenie stanoviska správneho kolégia NS SR č. Snj 124/00, publikované pod č. R 70/2001). Poukázala tiež na samotný žalobný návrh, v ktorom sa žalobkyňa relevantnými skutočnosťami, pre ktoré považuje napadnuté rozhodnutie žalovanej za nezákonné, podrobne zaoberala.

Žalovaná v písomnom vyjadrení k odvolaniu žalobkyne navrhla napadnutý rozsudok ako vecne správny potvrdiť, stotožňujúc sa v plnom rozsahu s právnymi závermi krajského súdu podporenými stanoviskom správneho kolégia NS SR č. 70/2001.

Pribratý účastník konania sa k odvolaniu žalobkyne písomne nevyjadril.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal odvolanie žalobkyne a konanie mu predchádzajúce, vec prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 OSP) a dospel k záveru, že napadnutý rozsudok krajského súdu je potrebné zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konania v dôsledku procesného pochybenia.

Predmetom súdneho prieskumu na základe žaloby prokurátora je rozhodnutie žalovanej č. D-2012-11/364/2/A/1/Mt zo dňa 3.1.2012, ktorým povolila stavebníkovi - Exom Villa, s.r.o. 1. zmenu stavby pred dokončením verejnou vyhláškou stavby „X.“, ktorá spočívala v predĺžení lehoty na dokončenie stavby do 38.2.2014 (bod. 11. podmienok pre realizáciu stavby). Proti tomuto rozhodnutiu podala žalobkyňa protest, ktorému žalovaná rozhodnutím č. D-2014-11/364/A/6/Su zo dňa 17.3.2014 vyhovel a zrušila protestom napadnuté rozhodnutie a nahradila ho rozhodnutím, ktorým povolila 1. zmenu stavby pred dokončením verejnou vyhláškou stavby „X.“ stavebníkovi - Apollo Group, a.s. (právny nástupca pôvodného stavebníka, ďalej v texte aj „pribratý účastník“), ktorá spočívala v predĺžení platnosti stavebného povolenia do 31.12.2014 (bod 2. podmienok pre realizáciu stavby), avšak na základe odvolania účastníčky konania bolo odvolacím orgánom toto jej nové rozhodnutie zrušené a protestu nebolo vyhovené.

V správnom súdnictve preskúmvajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupu orgánov verejnej správy (§ 244 ods. 1 OSP).

Žalobu v správnom súdnictve môže podať aj prokurátor, ak využije svoje návrhové oprávnenie podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP. Oprávnenie prokurátora podať žalobu v správnom súdnictve vyplýva aj z ustanovenia § 27 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“), v zmysle ktorého pri plnení úloh vyplývajúcich zo zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre je prokurátor oprávnený podať žalobu proti rozhodnutiu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov, ak sa protestu, podanému proti tomuto rozhodnutiu, nevyhovelo.

Zákonnou podmienkou podania žaloby prokurátorom teda je, že nebolo vyhovené jeho protestu (§ 35 ods. 1 písm. b/, § 250b ods. 5 OSP).

Žaloba prokurátora podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP predstavuje v správnom súdnictve osobitný prostriedok preskúmvania zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov, najmä z hľadiska toho, ak sám účastník sa necíti byť ukrátený na svojich právach a takúto žalobu nepodal.

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.

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

Podľa § 250 ods. 6 OSP účastníkom konania o žalobe prokurátora je prokurátor, účastníci správneho konania a správny orgán podľa odseku 4.

Podľa § 250 ods. 4 OSP pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je žalovaným správny orgán, ktorý rozhodol v poslednom stupni.

Podľa § 68 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) stavebný úrad môže v odôvodnených prípadoch na žiadosť stavebníka povoliť zmenu stavby ešte pred jej dokončením.

Podľa ods. 2 citovaného ustanovenia 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.

Podľa § 69 ods. 1 stavebného zákona stavebné povolenie a rozhodnutie o predĺžení jeho platnosti sa oznámi rovnakým spôsobom ako začatie stavebného konania a upovedomenie o ústnom pojednávaní;

tieto rozhodnutia týkajúce sa jednoduchých a drobných stavieb sa oznámia aj orgánom štátnej správy, ktoré si vyhradili posúdenie dokumentácie.

Podľa ods. 2 citovaného ustanovenia ak sa stavebné povolenie oznamuje verejnou vyhláškou, vyvesí sa na 15 dní spôsobom v mieste obvyklým. Posledný deň tejto lehoty je dňom doručenia.

V zmysle § 70 stavebného zákona stavebné povolenie a rozhodnutie o predĺžení jeho platnosti sú záväzné aj pre právnych nástupcov konania.

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,
- d) stavebný dozor alebo kvalifikovaná osoba,
- e) projektant v časti, ktorá sa týka projektu stavby.

Z obsahu pripojeného administratívneho spisu vyplýva, že v predmetnej veci správne orgány konali na základe žiadosti pôvodného stavebníka Exom Villa, s.r.o. o predĺženie stavebného povolenia č. D-2009/786/A/18/Mt zo dňa 17.12.2009, a rozhodnutie doručovali okrem tohto stavebníka aj ďalším účastníkom, ktorí nimi boli v stavebnom konaní, uvedeným v rozdeľovníku (1. až 18.), pričom účastníkom v 18. rade bolo doručované verejnou vyhláškou.

Z obsahu súdneho spisu (č. l. 24) vyplýva, že krajský súd uznesením zo dňa 14.10.2014 pribral do konania účastníka správneho konania Apollo Group, a.s., na ktorého prešlo na základe kúpnej zmluvy zo dňa 26.1.2012 vlastníctvo k stavbe, s poukazom na ustanovenie § 250 ods. 1 OSP, nakoľko mal za to, že výsledkom tohto sporu môžu byť dotknuté jeho práva a povinnosti.

Povinnosťou krajského súdu pred vydaním konečného rozhodnutia vo veci bolo ustáliť okruh účastníkov konania v intenciách vyššie citovaného zákonného ustanovenia § 250 ods. 6 OSP. Pokiaľ krajský súd nekonal so všetkými účastníkmi konania, t. j. aj s ďalšími účastníkmi správneho konania, svojím postupom odňal právo na súdny proces dotknutým účastníkom, ktorí nimi boli aj v správnom konaní a ktorým právo byť účastníkom preskúmvacieho konania zaručuje § 250 ods. 6 OSP, a teda im odňal možnosť konať pred súdom (§ 221 ods. 1 písm. f/ OSP). Pod odňatím možnosti konať pred súdom treba rozumieť taký závadný procesný postup súdu, ktorým sa účastníkovi znemožní realizácia jeho procesných práv, priznaných mu v súdnom konaní za účelom ochrany jeho práv a právom chránených záujmov.

Najvyšší súd Slovenskej republiky vzhľadom na vyššie uvedené napadnuté uznesenie krajského súdu podľa § 221 ods. 1 písm. f/ a ods. 2 OSP s použitím § 250ja ods. 3 vety druhej OSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie a rozhodnutie. Povinnosťou súdu prvého stupňa bude pribrať do konania účastníkov správneho konania v zmysle § 250 ods. 6 OSP a po rozhodnutí aj týmto doručiť konečné rozhodnutie.

Odvolačný súd sa vzhľadom na procesné pochybenie súdu prvého stupňa, ktoré malo vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia, vecou samou nezaoberal, avšak za účelom posúdenia preskúmateľnosti žalobou napadnutého rozhodnutia považuje za potrebné upriamiť pozornosť krajského súdu na doterajšiu rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, vyjadrenú aj v jeho rozhodnutí sp. zn. 8Sžo/351/2009 zo dňa 1. júla 2010, kde Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatoval, že „Rozhodnutie správneho orgánu o proteste prokurátora nie je bezprostredným rozhodnutím o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach subjektov, ktorým prokurátor poskytuje ochranu. Ide o rozhodovanie o návrhu prokurátora, ktorý nie je účastníkom správneho konania. Podanie protestu nemá vplyv na formálnoprávnu právoplatnosť napadnutého rozhodnutia, t. j. rozhodnutia vo veci samej

(napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/1998 zo dňa 4. marca 1998). Rozhodnutie, ktorým správny orgán nevyhovel protestu prokurátora, nie je rozhodnutím, ktorým sa zakladá, mení alebo ruší právo alebo povinnosť fyzickej osoby alebo právnickej osoby ani sa priamo ich práv alebo právom chránených záujmov alebo povinností nedotýka (napríklad uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo/72/2007 zo dňa 31. januára 2008, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sž/95/03 zo dňa 30. októbra 2003). Rozhodnutie o proteste prokurátora, ktorým správny orgán protestu nevyhovel, nie je teda samo osebe rozhodnutím vo veci samej. Ak správny orgán protestu vyhovie, nasleduje vydanie rozhodnutia, ktorým je nahradené pôvodné právoplatné rozhodnutie; ak však správny orgán protestu nevyhovie, pôvodné právoplatné rozhodnutie, a teda aj práva a povinnosti ním založené, zostávajú nedotknuté. Rozhodnutím o nevyhovení protestu prokurátora teda správny orgán len vyjadril svoj procesný postoj k dôvodom uplatneným v proteste. V dôsledku toho zostalo pôvodné právoplatné rozhodnutie nezmenené a sféra materiálnych práv a povinností žalobcu zostala nedotknutá.". Takýto právny názor má svoj základ v stanovisku správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. Snj 124/00 publikovaného v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod č. R 70/2001.

Krajský súd v novom rozhodnutí vo veci znovu rozhodne aj o náhrade trov konania, vrátane trov konania odvolacieho (§ 224 ods. 3 OSP s použitím § 246c ods. 1 vety prvej OSP).

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 1. mája 2011).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.