

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Sžk/6/2016
Identifikačné číslo spisu: 1016200224
Dátum vydania rozhodnutia: 08.11.2017
Meno a priezvisko: JUDr. Elena Berthotyová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:1016200224.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Krajská prokuratúra Bratislava, Vajnorská 47, Bratislava, proti žalovanému: Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava, Primaciálne námestie 1, P.O.BOX 192, Bratislava, za účasti: Danubia Invest, a. s., IČO: 31 369 596, Námestie SNP 14, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného č. MAGS ORM 53727/14-303513, 348060, 353653 zo dňa 01.12.2014, na odvolanie žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/29/2016-126 zo dňa 23.06.2016, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/29/2016-126 zo dňa 23. júna 2016 p o t v r d z u j e .

Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Krajský súd v Bratislave napadnutým uznesením podľa § 250d ods. 3 zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zastavil konanie, v ktorom sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti opatrenia žalovaného č. MAGS ORM 53727/14-303513, 348060, 353653 zo dňa 01.12.2014. Krajský súd žiadnemu z účastníkov právo na náhradu trov konania nepriznal.

Krajský súd zhodnotil, že preskúmané opatrenie žalovaného je v zmysle § 248 písm. a) O.s.p. vylúčené zo súdneho prieskumu, pretože ide o rozhodnutie predbežnej povahy. Konštatoval, že napadnuté záväzné stanovisko nie je administratívnym rozhodnutím (individuálnym správnym aktom podľa § 247 ods. 1 O.s.p.), ale ide o opatrenie - stanovisko podľa § 140b ods. 1 zák. č. 50/1976 Zb. (Stavebný zákon), ktoré je podkladom pre vydanie územného konania v územnom konaní. Uvedené opatrenie nie je samostatne spôsobilým predmetom súdneho prieskumu zákonnosti na základe žaloby. Vzhľadom na jeho predbežný charakter sa jeho zákonnosť preskúmava až v spojení s územným rozhodnutím.

Poznamenal, že záväzné stanovisko nie je rozhodnutím s konštitutívnymi účinkami, ide o jeden z podkladov pre vydanie územného rozhodnutia a jeho účinky sa prejavujú až vydaním územného

rozhodnutia. Preto i ďalšia zákonná procesná podmienka v zmysle § 247 ods. 1 O.s.p., tzv. „ukrátenie na právach“ sa prejaví až v čase vydania územného rozhodnutia.

Záverom ustálil, že skutočnosť, že na základe žalôb fyzických a právnických osôb sa zákonnosť záväzných stanovísk vydaných v územnom a stavebnom konaní skúma až v rámci súdneho prieskumu zákonnosti územných rozhodnutí a stavebných povolení, je súčasťou ustálenej súdnej praxe, čo platí i pre žaloby podľa § 35 ods. 1 písm. b) O.s.p..

Rozsudok krajského súdu napadol žalobca včas podaným odvolaním z dôvodu, že v konaní došlo k vade uvedenej v § 221 ods. 1 písm. f) O.s.p. - postupom súdu bola žalobcovi odňatá možnosť konať pred súdom; z dôvodu, že konanie má inú vadu, ktorá má za následok nesprávne rozhodnutie vo veci a z dôvodu, že rozhodnutie súdu prvého stupňa vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, t. j. z dôvodov podľa § 205 ods. 2 písm. a), b), f) O.s.p.

V ďalšom poznamenal, že na výzvu súdu sa vyjadril, že nesúhlasí s prejednaním veci bez nariadenia pojednávania, preto oprávnené očakával, že súd v predmetnej veci nariadi pojednávanie. Súd však bez pojednávania, bez toho, aby žalobcovi doručil vyjadrenie žalovaného a vedľajšieho účastníka konania k žalobe a v rozpore s § 250e ods. 1 O.s.p. až po postupe podľa § 250f ods. 2 O.s.p. rozhodol o zastavení konania. Mal za to, že uvedeným postupom súdu bola žalobcovi odňatá možnosť konať pred súdom.

Žalobca ďalej vyjadril názor, že vydanie napadnutého uznesenia len 7 kalendárnych dní pred tým, ako nadobudol účinnosť SSP, v zmysle ustanovení ktorého prokurátor môže podať žalobu aj proti opatreniu orgánu verejnej správy, považuje za účelové.

Z uvedených dôvodov navrhol, aby odvolací súd uznesenie krajského súdu zrušil a prikázal mu, aby vo veci ďalej konal a rozhodol.

Žalovaný sa k odvolaniu žalobcu v stanovenej lehote nevyjadril.

Pribratý účastník sa k odvolaniu žalobcu v stanovenej lehote nevyjadril.

Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.), preskúmal uznesenie krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo a po zistení, že odvolanie bolo podané oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 204 ods. 1 < O.s.p.) a ide o uznesenie, proti ktorému je podanie odvolania prípustné (§ 202 < v spojení s § 250p < O.s.p.), dospel jednomyselne k záveru, že odvolaniu žalobcu nemožno priznať úspech., pretože napadnuté uznesenie je vo výroku vecne správne; preto ho po preskúmaní opodstatnenosti odvolacích dôvodov postupom podľa § 219 ods. 1 a 2 O.s.p. potvrdil.

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov preskúmajú zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia súd skúma, či žalobou napadnuté rozhodnutie je v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky, t. j. najmä s hmotnoprávnymi a procesnými administratívnymi predpismi.

V intenciách ustanovenia § 244 ods. 1 O.s.p. súd preskúma aj zákonnosť postupu správneho orgánu, ktorým sa vo všeobecnosti rozumie aktívna činnosť správneho orgánu, podľa procesných a hmotnoprávných noriem, ktorou realizuje právomoc stanovenú zákonmi. V zákonom predpísanom postupe je správny orgán oprávnený a súčasne aj povinný vykonať úkony v priebehu konania a ukončiť ho vydaním rozhodnutia, ktoré má zákonom predpísané náležitosti, ak sa na takéto konanie vzťahuje zákon o správnom konaní.

Podľa § 244 ods. 3 O.s.p. 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 <. O.s.p. podľa ustanovení tejto hlavy 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.

Podľa § 248 <. O.s.p. súdy nepreskúmajú

- a) rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania,
- b) rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak samy osebe neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti,
- c) rozhodnutia o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ak samy osebe neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania,
- d) rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúmanie vylučujú osobitné zákony.

Podľa § 140b ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „stavebný zákon“), záväzné stanovisko je na účely konaní podľa tohto zákona stanovisko, vyjadrenie, súhlas alebo iný správny úkon dotknutého orgánu, uplatňujúceho záujmy chránené osobitnými predpismi, ktorý je ako záväzné stanovisko upravený v osobitnom predpise. Obsah záväžného stanoviska je pre správny orgán v konaní podľa tohto zákona záväzný a bez zosúladenia záväžného stanoviska s inými záväznými stanoviskami nemôže rozhodnúť vo veci.

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.

V predmetnej veci je potrebné predostrieť, že predmetom odvolacieho konania bolo rozhodnutie krajského súdu, ktorým bolo zastavené konanie vo veci návrhu žalobcu podľa § 35 ods. 1 písm. b/ v spojení s § 247 ods. 1 O.s.p. na preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného č. MAGS ORM 53727/14-303513, 348060, 353653 zo dňa 01.12.2014 - Záväzné stanovisko hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy k investičnej činnosti pre územné konanie stavby „Danubia park Čunovo“ v kat. úz. E., v ktorom žalovaný vyjadril súhlas s umiestnením predmetnej stavby na parcele č. 747/39, 40, 87, 89, 130, 131, 196, 197, 743/37, (dotknuté pozemky neuvedené v nájomnej zmluve 747/100, 101, 102, 108, 109, 52, 53, 54, 90, 91, 143) v kat. úz. E. s miestom stavby pravý breh Dunaja pri zdrži Hrušov.

Proti opatreniu žalovaného podal prokurátor Krajskej prokuratúry Bratislava protest č. Kd 609/15/1100-18 zo dňa 26.10.2015, ktorým navrhol napadnuté opatrenie žalovaného ako nezákonné zrušiť, keďže mal za to, že záväzné stanovisko žalovaného bolo vydané v rozpore s územným plánom hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy.

O podanom proteste rozhodol primátor hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy rozhodnutím č. j. MAGS SUP 58942/2015-363140 zo dňa 17.12.2015 tak, že protestu nevyhovelo a napadnuté záväzné stanovisko potvrdil dôvodiac, že hlavné mesto pri vydávaní napadnutého záväžného stanoviska postupovalo v súlade so zákonmi a právnymi predpismi na podklade posúdenia predloženého návrhu, t. j. v súlade so zásadou spoľahlivo zisteného stavu vecí.

V predmetnej právnej veci bolo úlohou krajského súdu preskúmať zákonnosť napadnutého opatrenia žalovaného, ktorým vyjadril súhlasné záväzné stanovisko hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy k investičnej činnosti, a to súhlas s umiestnením stavby „Danubia park Čunovo“ v kat. úz. E.. Krajský súd odvolaním napadnutým rozsudkom konanie na preskúmanie opatrenia žalovaného zastavil, nakoľko dospel k záveru, že predmetné stanovisko žalovaného je v zmysle ustanovenia § 248 písm. a/ O.s.p.

vylúčené zo súdneho prieskumu, keďže sa jedná o rozhodnutie predbežnej povahy.

Odvolaie voči rozsudku krajského súdu žalobca postavil na námietke, že postupom súdu mu bola odňatá možnosť konať pred súdom, nakoľko súd napriek tomu, že žalobca vyjadril nesúhlas s prejednaním veci bez nariadenia pojednávania, rozhodol o zastavení konania bez nariadenia pojednávania a bez toho, aby mu doručil vyjadrenie žalovaného a vedľajšieho účastníka konania k žalobe. V ďalšom považoval rozhodnutie súdu prvého stupňa za účelové, keďže krajský súd vydal rozhodnutie o zastavení konania pár dní predtým, než do účinnosti vstúpil Správny súdny poriadok, v zmysle ktorého sa pripúšťa preskúmanie aj opatrenia orgánu verejnej správy.

Najvyšší súd Slovenskej republiky po vyhodnotení závažnosti odvolacích dôvodov vo vzťahu k napadnutému uzneseniu krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu s prihliadnutím na ustanovenie § 219 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p. konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa odchytil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnu citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v odôvodnení napadnutého uznesenia krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého uznesenia. Preto sa s ním stotožňuje v celom rozsahu a aby nadbytočne neopakoval pre účastníkov známe fakty prejednáanej veci spolu s právnymi závermi krajského súdu, Najvyšší súd Slovenskej republiky sa vo svojom odôvodnení následne obmedzí iba na doplnenie svojich doplňujúcich zistení a záverov zistených v odvolacom konaní (§ 219 ods. 2 v spoj. s § 246c ods. 1 O.s.p. umožňuje odvolaciemu súdu doplniť odôvodnenie prvostupňového súdu o ďalšie dôvody).

Najvyšší súd Slovenskej republiky dáva do pozornosti, že v predmetnej veci bolo potrebné posúdiť, či záväzné stanovisko žalovaného je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v zmysle § 244 ods. 1 <. O.s.p. (tzv. generálna klauzula).

Pôsobenie generálnej klauzuly je obmedzené negatívnou enumeráciou rozhodnutí a postupov, ktoré sú zo súdneho preskúmania vylúčené na základe zákona (§ 244 O.s.p.). Toto ustanovenie treba nevyhnutne vykladať v spojitosti s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého ten, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, sa môže 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. Negatívny výpočet, v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, uvedený v § 248 má charakter výnimiek a nesmie byť zásadne rozširovaný.

V tejto súvislosti dáva Najvyšší súd Slovenskej republiky do pozornosti skutočnosť, že súdy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania. Podľa § 244 ods. 1 až 3 O.s.p. iba tie rozhodnutia správnych orgánov, ktorých priamym účinkom je legálny zásah do právneho postavenia jednotlivca (prostredníctvom založenia, zmeny alebo zrušenia oprávnenia alebo povinnosti) alebo pripustenie možnosti tohto legálneho zásahu do jeho práv, právom chránených záujmov alebo povinností, podliehajú súdnemu prieskumu postupom podľa piatej časti O.s.p., ktorý má charakter subsidiárnej súdnej ochrany v zmysle čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky pre oblasť rozhodovania v správnom konaní.

Najvyšší súd Slovenskej republiky má za preukázané, že krajský súd konanie o žalobe, ktorou sa žalobca domáhal zrušenia opatrenia žalovaného a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie, zastavil s odôvodnením, že vo veci neboli splnené podmienky, za ktorých môže konať vo veci. Konkrétne dospel k záveru, že charakter napadnutého opatrenia žalovaného vylučuje, aby toto podliehalo súdnemu preskúmaniu, preto nebola daná právomoc súdu na preskúmanie jeho zákonnosti a v dôsledku neodstrániteľnosti tejto vady krajský súd konanie zastavil.

Odvolaací súd sa v prejednávanom prípade stotožnil s názorom krajského súdu, že záväzné stanovisko žalovaného je možné preskúmať len v rámci súdneho prieskumu územného rozhodnutia resp. stavebného povolenia. Pri formulovaní svojho právneho záveru vychádzal zo skutočnosti, že odvolací

súd preskúmal procesné podmienky na súdny prieskum napadnutého opatrenia žalovaného a zistil, že napadnuté záväzné stanovisko žalovaného nie je administratívnym rozhodnutím podľa § 247 ods. 1 O.s.p., ale ide o opatrenie - stanovisko podľa § 140b ods. 1 stavebného zákona, ktoré je podkladom pre vydanie územného konania v územnom konaní. Podľa názoru odvolacieho súdu, záväzné stanovisko nie je rozhodnutím, proti ktorému by bolo možné podať opravný prostriedok, nakoľko záväzné stanovisko nemá formu a právne účinky rozhodnutia vydaného v správnom konaní. Zároveň ide o opatrenie, ktoré nepodlieha súdnemu prieskumu, nakoľko ide o „rozhodnutie“, ktorým nebolo trvalým spôsobom zasiahnuté do subjektívnych práv žalobcu, t. j. že predmetné rozhodnutie je rozhodnutím dočasnej povahy a nie je rozhodnutím konečným. Konečným rozhodnutím bude až rozhodnutie vydané v územnom a stavebnom konaní, ktoré následne bude preskúmateľné súdom.

Odvolací súd k námietke žalobcu, že mu bola postupom súdu odňatá možnosť konať pred súdom uvádza, že túto námietku vyhodnotil ako nedôvodnú. Vychádza pritom zo zistenia, že výzva krajského súdu na vyjadrenie súhlasu s prejednaním veci bez nariadenia pojednávania adresovaná žalobcovi bola síce úplne zbytočná, no uvedeným postupom súdu prvého stupňa rozhodne nedošlo k odňatiu možnosti konať pred súdom, keďže súd prvého stupňa nemohol v prejednávanom prípade rozhodnúť inak ako konanie zastaviť.

V súvislosti s námietkou účelovosti rozhodnutia krajského súdu odvolací súd poznamenáva, že má za preukázané, že za právneho stavu v čase rozhodovania krajského súdu (v čase účinnosti Občianskeho súdneho poriadku) tento nemal právomoc preskúmať napadnuté opatrenie žalovaného. Všeobecné súdy ako orgány súdnej moci sú viazané čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, teda môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Správne súdnictvo nie je ničím nelimitovaný nástroj uplatňovania a ochrany práva, ale nástroj, ktorý podlieha určitej ústavnej a zákonnej právnej úprave, ktorá určuje jeho medze. V súvislosti s právomocou súdov v rámci správneho súdnictva je nesporné, že úlohou súdov pri výkone správneho súdnictva je preskúmať zákonnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy na podnet osoby, ktorá tvrdí, že bola na svojich právach takýmto rozhodnutím ukrátená, ak zákon neustanoví inak (čl. 46 ods. 2 ústavy), resp. preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon (čl. 142 ods. 1 ústavy).

Tým, že krajský súd nekonal a nerozhodoval o žalobe žalobcu, podľa názoru odvolacieho súdu postupoval v súlade s ústavou a v rámci zákonom zverenej právomoci, preto krajský súd neporušil práva žalobcu, keď konanie o jeho žalobe zastavil.

K uvedenému odvolací súd zdôrazňuje, že v preskúmvanej veci nejde o konečné rozhodnutie správneho orgánu v zmysle § 247 ods. 2 <. O.s.p. a nakoľko nebolo meritórne rozhodnuté, nemohlo ešte dôjsť ani k založeniu, zmene alebo zrušeniu oprávnení a povinností žalobcu v administratívnom konaní v zmysle § 244 ods. 3 <. O.s.p. a v dôsledku toho žalobca nie je na týchto právach ani v zmysle § 247 <. O.s.p. ukrátený.

Odvolací súd dospel k záveru, že záväzné stanovisko žalovaného nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu a pokiaľ krajský súd odmietol vecne prejednať žalobu podľa § 247 <. a nasl. O.s.p., nedopustil sa odopretia spravodlivosti vo vzťahu k žalobcovi.

Z vyššie uvedených dôvodov námietky žalobcu uvedené v odvolaní nemožno považovať za dôvodné, a preto nepochybil krajský súd, ak konanie o žalobe o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zastavil. O zákonnosti takéhoto postupu nemal pochybnosti ani Najvyšší súd Slovenskej republiky a preto odvolací súd uznesenie krajského súdu ako vecne správne podľa § 219 <. O.s.p. potvrdil.

O trovách odvolacieho konania rozhodol odvolací súd podľa § 224 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c O.s.p. a § 250k ods. 1 O.s.p. tak, že žalobcovi vzhľadom na jeho neúspech v konaní náhradu trov odvolacieho konania nepriznal. Žalovanému zákon priznanie trov konania neumožňuje.

S poukazom na ustanovenie § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok postupoval odvolací súd v konaní podľa predpisov účinných do 30.06.2016 (zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu n i e j e prípustný opravný prostriedok.