



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Evy Babiakovej CSc. a členiek senátu JUDr. Eleny Berthotyovej PhD. a JUDr. Zuzany Ďurišovej v právnej veci žalobcu: **T. S., A., V.** zastúpený JUDr. P. K., advokátom, B.L., proti žalovanému : **Slovenská Stavebná inšpekcia**, Lamačská cesta 8, Bratislava, zastúpená JUDr. A. T., advokátom, H., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 0100407/339/2007-SSI 61/389/Ba zo dňa 20. augusta 2007, na odvolanie žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S 274/2007-51 zo dňa 17. júna 2009, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 274/2007-51 zo dňa 17. júna 2009, **p o t v r d z u j e .**

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

O d ô v o d n e n i e :

Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom uvedeným vo výroku tohto rozhodnutia zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania a zrušenia rozhodnutia č. 0100407/339/2007-SSI 61/389/Ba zo dňa 20. augusta 2007, ktorým bolo zamietnuté odvolanie žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu – inšpektorátu Banská Bystrica č. 0400807/137/2007-SSI 64/155 zo dňa 29. júna 2007 o uložení pokuty žalobcovi vo výške 30 000 Sk podľa § 106 ods. 3 písm. b/ zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní

a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len stavebný zákon) za to, že žalobca realizoval stavebné práce na stavbe „bytové domy 2x 14 b.j. P. T., B. B.“ v rozpore s právoplatným povolením a potvrdené rozhodnutie o uložení pokuty.

V odôvodnení rozsudku krajský súd uviedol, že napadnuté rozhodnutie i postup žalovaného boli v súlade so zákonom a žalobné námietky neodôvodňovali zrušenie napadnutého rozhodnutia, preto bolo potrebné žalobu podľa § 250j ods.1 OSP zamietnuť.

Krajský súd uviedol, že v prejednávanej veci nebolo sporné, že sa žalobca ako stavebník od právoplatného stavebného povolenia vo viacerých bodoch odchýlil a ako sám uznal, dotknutú stavbu zhotovil v rozsahu uskutočnených zmien v rozpore so stavebným povolením. Na svoju obranu v žalobe uviedol, že zmeny stavby prejednal s projektantom stavby a statikom a pred ich uskutočnením požiadal stavebný úrad o zmenu stavby pred jej dokončením, pričom len nečinnosť stavebného úradu a nedodržanie zákonom predpokladaných lehôt na rozhodnutie o jeho žiadosti mala za následok porušenie zákona z jeho strany v sankcionovanom rozsahu.

Krajský súd v tejto súvislosti uviedol, že jeho úlohou bolo posúdiť, či nečinnosť stavebného úradu v konaní o zmene stavby pred jej dokončením môže zbaviť žalobcu zodpovednosti za zhotovenie stavby v rozpore s právoplatným stavebným povolením. Krajský súd uviedol, že na túto otázku nemohol odpovedať kladne a v zásade sa stotožnil s posúdením veci žalovaným pričom konštatoval, že v postupe správnych orgánov pri zisťovaní skutkového stavu veci i pri jeho právnom posúdení nezistil rozpor so zákonom.

Podľa krajského súdu ani prípadná liknavosť stavebného úradu v stavebnom konaní neoprávňuje žalobcu stavať bez či v rozpore so stavebným povolením. Pokiaľ sa v danom prípade v priebehu realizácie stavby vyskytli okolnosti, pre ktoré bolo potrebné sa odchýliť od schválenej projektovej dokumentácie a požiadať stavebný úrad o zmenu stavby pred jej dokončením, bol žalobca povinný vyčkať na takéto schválenie, aj za cenu možného omeškania s dokončením stavby. Pokiaľ tak žalobca neurobil s stavbu dokončil v rozpore so stavebným povolením bez povolenia stavebného úradu, dopustil sa správneho deliktu a musí niesť následky s tým spojené.

Krajský súd uviedol, že správne orgány, rovnako aj súdy musia zotrvať na zásade, že stavať možno len na základe kvalifikovaného súhlasu príslušného a za podmienok ním určených. Pripustenie výnimiek z tejto zásady by podľa súdu mohlo viesť k nežiadanej chaosu v tak citlivej oblasti, ako je zriaďovanie stavieb a celé odvetvie stavebného práva.

V súvislosti so žalobcom namietanou nečinnosťou stavebného úradu pri posudzovaní jeho žiadosti o povolenie zmeny stavby pred jej dokončením, krajský súd uviedol, že žalobca má k dispozícii viaceré právne inštrumenty určené na obranu proti nečinnosti správnych orgánov, a to na úrovni sťažností, opatrení proti nečinnosti v rámci správneho konania, v oblasti prokurátorského dozoru a napokon i oblasti súdneho prieskumu podľa V. časti OSP. Vylúčiť nemožno ani prípadný nárok na náhradu škody, pokiaľ v príčinnej súvislosti s nečinnosťou stavebného úradu vznikla stavebníkovi škoda.

Podľa krajského súdu, žiaden z týchto prostriedkov žalobca v danej veci nevyužil.

Na základe uvedeného krajský súd dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného správneho orgánu v medziach žaloby je v súlade so zákonom a preto žalobu v zmysle ustanovenia § 250j ods. 1 O. s. p. zamietol.

Proti tomuto rozsudku podal včas odvolanie žalobca s návrhom na zrušenie napadnutého rozsudku, alternatívne navrhol rozsudok krajského súdu zmeniť tak, že navrhol žalobe žalobcu vyhovieť v celom rozsahu. V dôvodoch odvolania uviedol, že zdôvodnenie rozsudku krajského súdu nepovažuje za zodpovedajúce konkrétnym skutkovým okolnostiam prípadu. Z nesporného skutkového stavu prijal súd nesprávne právne závery, ktoré sú čiastočne nepreskúmateľné, pričom krajský súd sa nedostatočne vysporiadal predovšetkým s otázkou vplyvu nesprávneho úradného postupu stavebného úradu (v dôsledku jeho nečinnosti) na možnosti liberácie žalobcu zo správneho deliktu kladeného mu za vinu.

Podľa žalobcu aj v rámci objektívnej zodpovednosti existujú liberačné dôvody. Pokiaľ ich v posudzovanom prípade neupravuje priamo stavebný zákon, je potrebné za použitia analógie aplikovať všeobecné ustanovenia občianskeho zákonníka. V danom prípade sa jedná o špecifické liberačné dôvody majúce pôvod v nečinnosti stavebného úradu a následnom rozhodnutí stavebníka, po predchádzajúcej opakovanej skúsenosti s nedodržaním

lehôt zo strany stavebného úradu, pokračovať v stavbe aj bez zodpovedajúceho rozhodnutia stavebného úradu.

Úvaha o vine, či nevine, je z pohľadu žalobcu v tomto smere jednoznačná. Keby stavebný úrad konal riadne a včas, nejednalo by sa o správny delikt. Existuje teda príčinná súvislosť medzi omisívnym konaním stavebného úradu a uložením sankcie, pričom žalobca nemá pochybnosti o príčinnej súvislosti medzi nečinnosťou stavebného úradu a vyrubeníu sankcie, pretože nečinnosť stavebného úradu bola jedinou a výlučnou príčinou vzniku správneho deliktu na jeho strane.

Žalobca uviedol, že sa nestotožňuje s úvahou naznačenou v odôvodnení napadnutého rozsudku, že napriek nečinnosti stavebného úradu mal vyčkat' na jeho rozhodnutie a až následne mohol v stavbe pokračovať. Takáto požiadavka na prístup ku svojmu majetku a na dodržiavanie zákonnosti je neudržateľná a neprijateľná, pretože znevýhodňuje a poškodzuje slabšieho účastníka.

V danom prípade došlo podľa žalobcu k porušeniu princípu rovnosti účastníkov konania a tiež k porušeniu princípu proporcionality ako nepísaného ústavného pravidla.

Žalobca konštatoval, že na území SR chýba procesný predpis, ktorý by generálne upravoval zásady správneho trestania. Z tohto dôvodu, keďže administratívne trestanie má aj podľa štrasburskej judikatúry trestnoprávny charakter, treba vychádzať z čl. 50 Ústavy SR a analogicky aj z Trestného zákona.

Podľa žalobcu, pri skutku, ktorý sa mu kladie za vinu, nie sú naplnené všetky znaky správneho deliktu podľa § 106 ods.3 písm. b/ zákona č. 50/1976 Zb., najmä nemohlo dôjsť k naplneniu potrebnej intenzity objektívnej stránky.

Žalobca vyhodnotil ako nepresvedčivú úvahu súdu o povinnosti žalobcu ako stavebníka dodržiavať za každých okolností a bez prihliadnutia na konkrétne skutkové okolnosti prípadu povinnosti vyplývajúce mu zo stavebného zákona.

Podľa žalobcu si mal súd ako predbežnú otázku vyriešiť otázku nesprávneho úradného postupu stavebného úradu a v tej súvislosti mal hodnotiť a posudzovať konanie žalobcu.

Žalobca ďalej uviedol, že nepreukázaný základ zodpovednosti nie je možné nahrádzať miernejším trestom.

Na záver žalobca uviedol, že súd bol povinný preskúmať napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu, nakoľko celé správne konanie je ovládané zásadou zákonnosti. Napriek tomu, že žalobca v žalobnom návrhu poukázal na konkrétne skutočnosti, z ktorých bolo zjavné, že za vzniknutú situáciu nemôže zodpovedať, súd sa v celej obsahovej šírke nevysporiadal s jednotlivými jeho argumentmi. Nakoľko žalobca nesúhlasí s právnym názorom prvostupňového súdu žiadal o jeho revíziu. Navrhol odvolaciemu súdu využiť moderačné oprávnenie v zmysle § 250j ods. 5 O. s. p. a na základe nezmeneného skutkového stavu navrhol rozsudkom rozhodnúť o upustení od potrestania za správny delikt žalobcu. Zároveň navrhol priznať žalobcovi trovy konania.

Žalovaný vo svojom vyjadrení k odvolaniu žalobcu navrhol, aby odvolací súd odvolanie žalobcu zamietol a potvrdil rozhodnutie prvostupňového súdu a zároveň aby zaviazal žalobcu k náhrade trov konania. Žalovaný uviedol, že má za to, že prvostupňový súd vykonal dokazovanie v dostatočnej miere a stotožňuje sa s jeho rozhodnutím. Stotožnil sa s konštatovaním súdu, že v danom prípade súd posudzuje iba zákonnosť či nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, preto súhlasil s konštatovaním súdu, že v danej veci nezistil na strane žalovaného v jeho konaní rozpor so zákonom. Ďalej uviedol, že žalobca nikdy nespochybnil, že vedel o tom že koná v rozpore so zákonom a napriek tomu v protiprávnom konaní pokračoval, obhajujúc svoje konanie vznikom škody ktorá by mu vznikla ak by postupoval v súlade so schválenou projektovou dokumentáciou, pričom predmetné tvrdenie žalobcu o výške, alebo vôbec o vzniku tejto škody nebolo s jeho strany podopreté žiadnym relevantným dôkazom. Žalovaný sa stotožnil aj z argumentáciou prvostupňového súdu, keď konštatoval, že musí zotrvať na zásade, že uskutočňovať stavby možno len na základe kvalifikovaného súhlasu príslušného orgánu a za podmienok ním určených, čím postavil dodržiavanie zákonnosti nad majetkový prospech právnickej osoby.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo a dospel k záveru, že odvolaniu žalobcu nemožno priznať úspech. Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa ustanovenia § 250ja ods. 2 O.s.p. s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia

bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu SR www.supcourt.gov.sk. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 25. novembra 2010 (§ 156 ods. 1 a 3 O.s.p.).

Predmetom odvolacieho konania v danej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým krajský súd žalobe nevyhovel a túto zamietol a preto odvolací súd preskúmal rozsudok súdu prvého stupňa ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci odvolacieho konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu a súčasne rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a konanie, ktoré týmto rozhodnutiam predchádzali, najmä z toho pohľadu, či sa súd prvého stupňa vysporiadal so všetkými námietkami uvedenými v žalobe a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného.

Podľa § 106 ods. 3 písm. b/ stavebného zákona stavebný úrad alebo inšpekcia uloží pokutu do 5 miliónov Sk právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, ktorá uskutočňuje stavbu bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním.

Podľa § 54 stavebného zákona stavby, ich zmeny a udržiavacie práce na nich sa môžu uskutočňovať iba podľa stavebného povolenia alebo na základe ohlásenia stavebnému úradu.

Podľa § 55 ods. 1 stavebného zákona stavebné povolenie sa vyžaduje, pokiaľ tento zákon a vykonávacie predpisy k nemu alebo osobitné predpisy neustanovujú inak, pri stavbách každého druhu bez zreteľa na ich stavebnotechnické vyhotovenie, účel a čas trvania; stavebné povolenie sa vyžaduje aj pri zmene stavieb, najmä pri prístavbe, nadstavbe a pri stavebných úpravách.

Podľa § 68 ods. 1 stavebného zákona stavebný úrad môže v odôvodnených prípadoch na žiadosť stavebníka povoliť zmenu stavby ešte pred jej dokončením.

Podľa § 68 ods. 2 stavebného zákona 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.

V zmysle § 140 stavebného zákona ak nie je výslovne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní (zák. č. 71/1967 Zb. správny poriadok).

Podľa § 3 ods. 1 správneho poriadku 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.

Podľa § 3 ods. 2 správneho poriadku 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 neutrpejú v konaní ujmu.

Podľa § 3 ods. 4 správneho poriadku rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci. Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.

Podľa § 32 ods. 1 správneho poriadku správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za tým účelom si obstaráť potrebné podklady pre rozhodnutie. Pritom nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania.

Podľa § 32 ods. 2 správneho poriadku podkladom pre rozhodnutie sú najmä podania, návrhy a vyjadrenia účastníkov konania, dôkazy, čestné vyhlásenia, ako aj skutočnosti všeobecne známe alebo známe správnemu orgánu z jeho úradnej činnosti. Rozsah a spôsob zisťovania podkladov pre rozhodnutie určuje správny orgán.

Podľa názoru odvolacieho súdu správne orgány oboch stupňov v konaní postupovali náležite v intenciách citovaných právnych noriem, vo veci zistili skutočný stav, a preto ich právne závery boli správne. Z uvedených dôvodov súd prvého stupňa postupoval správne a v súlade so zákonom, keď žalobu zamietol podľa §250j ods. 1 O. s. p.

Odvolací súd z predloženého spisu krajského súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis žalovaného správneho orgánu zistil, že žalovaný správny orgán preskúmaným rozhodnutím zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil správnosť prvostupňového rozhodnutia č. 0400807/137/2007-SSI 64/155 zo dňa 29. júna 2007 vo veci udelenia pokuty stavebníkovi vo výške 30.000,-Sk za to, že realizoval práce na stavbe Bytové domy 2 x 14 b.j. P. T., B. B. v rozpore s právoplatným stavebným povolením.

Žalobca sa žalobou podanou na Krajskom súde v Bratislave domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného a navrhoval zrušiť napadnuté rozhodnutie a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie.

Podľa názoru odvolacieho súdu s citovaných právnych noriem vyplýva, že predpokladom vydania rozhodnutia o uložení sankcie podľa § 106 ods. 3 písm. b/ stavebného zákona je preukázanie, že právnická alebo fyzická osoba oprávnená na podnikanie ako stavebník uskutočňuje stavbu bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním. Konanie o správnych deliktoch sa riadi zásadou oficiality a stavebný úrad je povinný začať konanie, ak sa o delikte dozvie.

Aj podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako súdu odvolacieho na základe vykonaného dokazovania bolo stavebným úradom jednoznačne zistené a preukázanie porušenie stavebného zákona v rozsahu ako to uviedol v rozhodnutí stavebný úrad.

Súd prvého stupňa po preskúmaní zákonnosti rozhodnutí a postupu žalovaného v napadnutom rozsudku správne konštatoval, že v postupe správnych orgánov pri zisťovaní skutkového stavu veci i pri jeho právnom posúdení nezistil rozpor so zákonom. Aj podľa názoru odvolacieho súdu správne orgány oboch stupňov vo veci zistili skutkový stav dostatočne a zo skutkových okolností vyvodili správny právny záver.

Na základe vyššie uvedeného Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací dospel k záveru, že námietky žalobcu vznesené v odvolaní nie sú opodstatnené. Preto stotožniac sa s právnym posúdením veci krajským súdom, uvedeným i v odôvodnení napadnutého rozsudku, na ktoré zároveň poukazuje, napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 219 O. s. p. potvrdil.

O trovách rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky v zmysle § 246c ods. 1 v spojení s 224 ods. 1 a s § 250k ods. 1 O. s. p. tak, že žalobcovi náhradu trov odvolacieho konanie nepriznal, pretože žalobca nemal v odvolacom konaní úspech a preto mu nevznikol nárok na ich náhradu.

Poučenie: Proti tomuto rozsudku **n i e j e** prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave 25. novembra 2010

JUDr. Eva Babiaková, CSc., v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia :

Dagmar Bartalská