

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 5Sžo/54/2016
Identifikačné číslo spisu: 1014201840
Dátum vydania rozhodnutia: 29.11.2016
Meno a priezvisko: JUDr. Milan Morava
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2016:1014201840.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: SUBTERRA Bratislava, spol. s r.o., so sídlom Trhová 54, 841 01 Bratislava, IČO: 31 349 625, právne zastúpený: Kotvan, s.r.o., advokátska kancelária so sídlom Mostová 2, 811 02 Bratislava, proti žalovanému: Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava, so sídlom Primaciálne nám. 1, P. O. Box 192, 814 99 Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia (záväzného stanoviska) žalovaného č. MAGS ORM 61267/13-389113 zo dňa 8. augusta 2014, o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/236/2014-34 zo dňa 22. apríla 2016, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/236/2014-34 zo dňa 22. apríla 2016 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie.

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave napadnutým uznesením postupom podľa § 250d ods. 3 O.s.p. zastavil konanie vo veci preskúmania rozhodnutia (záväzného stanoviska) žalovaného č. MAGS ORM 61267/13-389113 zo dňa 08.08.2014, z dôvodu, že žaloba smeruje proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom. O náhrade trov konania rozhodol s poukazom na § 146 ods. 1 písm. c/ O.s.p. tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

2. Napadnutým rozhodnutím (záväzným stanoviskom) č. MAGS ORM 61267/13-389113 zo dňa 08.08.2014 žalovaný ako dotknutý orgán podľa § 140a ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) s poukazom na § 140a ods. 3, § 140b stavebného zákona a § 4 ods. 3 písm. d/ a písm. j/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení vyjadril nesúhlas s umiestnením stavby „Polyfunkčný dom“, realizovanej žalobcom na parcelách č. 799/2, 799/3, 799/34, 799/35, 799/46, 799/47, 799/48, 799/49, 800/2, 802/8, 803/1, 803/2, 803/5, 822,823,824,825/2 a 826/2 nachádzajúcich sa v k.ú. Q. na Gagarinovej a Mierovej ulici.

3. Krajský súd v odôvodnení uznesenia argumentoval tým, že napadnuté záväzné stanovisko žalovaného nie je administratívnym rozhodnutím - individuálnym správny aktom, nakoľko je iba podkladom pre vydanie územného rozhodnutia, a ako také nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu na základe

žaloby. Napadnuté stanovisko má len predbežný charakter a jeho zákonnosť sa preskúmava až v spojení s územným rozhodnutím, ktoré možno po nadobudnutí právoplatnosti (vyčerpaní všetkých opravných prostriedkov) napadnúť správnu žalobou. Keďže ide o opatrenie, ktoré je len jedným z podkladov pre vydanie územného rozhodnutia, jeho účinky sa prejavujú až vydaním tohto rozhodnutia a samo o sebe nemôže nijako zasiahnuť do právnej sféry žalobcu. Správny orgán posúdi takéto záväzné stanovisko jednotlivo ako aj vo vzájomnej súvislosti ostatných podkladov rozhodnutia a po celkovom posúdení vo veci rozhodne. Nie je preto naplnená ďalšia procesná podmienka možnosti súdneho prieskumu napadnutého opatrenia vyjadrená v § 247 ods. 1 O.s.p., pretože záväzné stanovisko neukracuje žalobcu na jeho práva a právom chránených záujmoch.

4. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie, ktorým sa domáhal, aby odvolací súd napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. Podľa názoru žalobcu rozhodnutie krajského súdu je zaťažené vadami v zmysle § 221 ods. 1 O.s.p. a zároveň vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci. Žalobca v dôvodoch odvolania poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 5Sžp/14/2011 zo dňa 24.11.2011 a uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp.zn. 6As/7/2005, z ktorých vyplýva, že predmetné záväzné stanovisko môže byť predmetom súdneho prieskumu. Uviedol, že predmetné stanovisko je považované za úkon vykonaný žalovaným na základe zákona, ktorý nie je samostatným rozhodnutím v správnom konaní a jeho obsah je záväzný pre výrokovú časť rozhodnutia stavebného úradu. Ide teda o podkladový úkon, ktorý sa vždy vydáva v rámci iného hlavného konania, napr. územného alebo stavebného konania. Záväzné stanovisko je úkonom, ktorým nedošlo k založeniu, zmene, zrušeniu, či záväznému určení povinnosti žalobcu, ale ako také, je spôsobilé citelne, avšak nepriamo zasiahnuť do práva žalobcu ako účastníka prípadného územného alebo stavebného konania. Žalovaný má možnosť v záväznom stanovisku záväzným spôsobom formulovať svoj názor s ohľadom na určitý chránený záujem. V tomto prípade však žalovaný svojim nesúhlasným záväzným stanoviskom prakticky znemožňuje realizáciu investičného zámeru, napriek skutočnosti, že žalovaným vyjadrený právny názor je nesprávny. Záväzné stanovisko neposkytuje dostatočný základ na jeho vecné preskúmanie, najmä príslušný stavebný úrad v prípadnom územnom konaní bude týmto stanoviskom viazaný, avšak nebude schopný z takéhoto stanoviska určiť podmienky na umiestnenie stavby vyplývajúce zo stanoviska žalovaného ako dotknutého orgánu. Nesúhlasné záväzné stanovisko zasahuje do majetkových práv žalobcu, pretože reálne znižuje hodnotu nehnuteľnosti a samotný investičný zámer takmer úplne znehodnocuje. Účelom preskúmania záväzného stanoviska je na jednej strane zabezpečiť právnu istotu, ochranu majetku a šetrenie výdavkov žalobcu, a na druhej strane prípadne zabezpečiť aj ochranu verejnosti, aby po spochybnení zákonnosti a napadnutí záväzného podkladového aktu na súde nemohlo byť vydané meritorne rozhodnutie opierajúce sa o tento záväzný podkladový akt, a aby tým nebola spôsobená právna neistota a prípadná ujma na životnom prostredí alebo majetku.

5. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu podľa § 212 ods. 1 O.s.p., prejednal odvolanie bez nariadenia pojednávania podľa § 214 ods. 2 a § 250ja ods. 2 O.s.p. a dospel k záveru, že je potrebné napadnuté uznesenie zrušiť podľa § 221 ods. 1 písm. f/ O.s.p. a podľa § 221 ods. 2 O.s.p. vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie.

6. Podľa § 491 ods. 1 zákona NR SR č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“), ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti O.s.p. pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti.

7. Podľa § 492 ods. 2 S.s.p. odvolacie konania podľa piatej časti O.s.p. začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

8. Odvolací súd z obsahu pripojeného spisového materiálu zistil, že žalobca listom zo dňa 16.12.2013, doručeným žalovanému dňa 17.12.2013 požiadal o vydanie záväzného stanoviska k investičnému zámeru novostavby „Polyfunkčný dom“ navrhnuť na jej umiestnenie medzi komunikáciami Gagarinova ul. a Mierová ul. v Bratislave v k.ú. Q.. Po doplnení dokumentácie v zmysle výzvy žalovaného zo dňa

10.02.2014 podal žalovaný k investičnému zámeru žalobcu nesúhlasné záväzné stanovisko č. MAGS ORM 61267/13-389113 zo dňa 08.08.2014, ktoré odôvodnil tým, že navrhovaný bytový dom je v rozpore s územným plánom mesta z hľadiska regulácie intenzity využitia územia, ako aj z hľadiska požadovanej kvality prostredia pre umiestnenie plochy bývania.

9. V predmetnej veci bolo potrebné posúdiť, či záväzné stanovisko žalovaného je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v zmysle § 244 ods. 1 O.s.p.

10. Podľa ust. § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmavajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupu orgánov verejnej správy.

11. 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 alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť (§ 244 ods. 3 O.s.p.).

12. V správnom súdnictve prejednávajú sudy na základe žalôb prípady, 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 (§ 247 ods. 1 O.s.p.).

13. Podľa § 248 O.s.p. sudy nepreskúmavajú 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.

14. Podľa § 140a ods. 1 stavebného zákona dotknutým orgánom podľa tohto zákona je:

- a) orgán verejnej správy, ktorý je správnym orgánom chrániacim záujmy uvedené v § 126 ods. 1, ak konanie podľa osobitného predpisu upravujúceho jeho pôsobnosť je súčasťou konania podľa tohto zákona, má naň nadväzovať alebo s ním súvisí,
- b) obec, ak nie je stavebným úradom podľa tohto zákona a konanie sa týka pozemku alebo stavby na jej území okrem stavieb uvedených v § 117b,
- c) vlastník sietí a zariadení technického vybavenia územia a iná právnická osoba, ak to ustanovuje osobitný predpis.

15. Podľa § 140a Ods. 3 stavebného zákona dotknuté orgány v konaniach podľa tohto zákona chránia záujmy uvedené v § 126 ods. 1 v rámci svojej pôsobnosti najmä tým, že majú právo nazeráť do spisov, podávať záväzné stanoviská podľa § 140b, zúčastňovať sa na ústnom pojednávaní a miestnej obhliadke a vykonávať so stavebným úradom spoločné úkony podľa tohto zákona.

16. Podľa § 140b ods. 1 stavebného zákona, 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 záväzného stanoviska je pre správny orgán v konaní podľa tohto zákona záväzný a bez zosúladenia záväzného stanoviska s inými záväznými stanoviskami nemôže rozhodnúť vo veci.

17. Odvolací súd považuje za potrebné uviesť, že postavenie žalovaného ako dotknutého orgánu v konaniach podľa stavebného zákona (vyplývajúce z citovaných ustanovení stavebného zákona) mu prisudzuje odlišné oprávnenia ako účastníkom konania najmä s ohľadom na skutočnosť, že dotknutý

orgán v konaní nepresadzuje svoje subjektívne práva, právne záujmy, ani sa nekoná o jeho právnych povinnostiach. Dotknuté orgány nepredkladajú záväzné stanoviská týkajúce sa ich subjektívnej právnej sféry, ale týkajúce sa verejných záujmov, ktorých ochrana vyplýva z osobitného predpisu. Verejný záujem predstavuje istý protiklad k záujmu súkromnému, jedná sa o určitý všeobecne prospešný stav, cieľ, ktorý treba chrániť a rešpektovať.

18. Z ustanovenia § 140a ods. 3 stavebného zákona vyplýva, že žalovaný ako dotknutý orgán podáva záväzné stanoviská, ktoré sú vydávané na základe zákonom povolenej voľnej úvahy správneho orgánu. V danom prípade ide o podkladové rozhodnutia, ktoré sú záväzné pre stavebný úrad (§ 140b ods. 1 stavebného zákona), ktorý z nich musí v stavebnom konaní vychádzať. Záväzné stanovisko dotknutého orgánu síce nemá povahu úkonu, ktorým dochádza k priamemu zásahu do práv žalobcu avšak, vzhľadom na jeho záväznosť vo vzťahu k rozhodnutiu stavebného úradu je spôsobilé reálne zasiahnuť do práv žalobcu. Vzhľadom k tomu, že v týchto stanoviskách je obsiahnutý konštitutívny a záväzný prvok je potrebné ich považovať za formu rozhodnutia v zmysle § 244 ods. 3 O.s.p.. Záver o preskúmateľnosti záväzných stanovísk dotknutých orgánov v správnom súdnictve možno vyvodit' aj z povinnosti dotknutého orgánu svoje záväzné stanovisko odôvodniť, nakoľko iba z odôvodnenia je zrejmé, či a ako bol preskúmaný dotknutý verejný záujem (§ 126 ods. 1 stavebného zákona). Záväzné stanovisko preto musí obsahovať dôvody tak, aby bolo preskúmateľné v rozsahu správnej úvahy (§ 245 ods. 2 O.s.p.). K rovnakému záveru dospel Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp.zn. 5Sžp/14/2011 zo dňa 24.11.2011, v ktorom skonštatoval, že proti obsahu záväzného stanoviska možno podať nielen námietky (§ 140b ods. 5 a 6 stavebného zákona), ale že podľa dnes už ustálenej judikatúry aj záväzné stanoviská vydané dotknutými orgánmi, uplatňujúcimi záujmy chránené osobitnými predpismi v zmysle § 140b stavebného zákona, môžu podliehať prieskumu v správnom súdnictve (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp.zn. I. ÚS 354/08, Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp.zn. 8As 47/2005).

19. Odvolací súd sa nestotožnil s názorom krajského súdu, že záväzné stanoviská dotknutých orgánov je možné preskúmať len v rámci súdneho prieskumu územného rozhodnutia resp. stavebného povolenia. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že prípadné zrušenie rozhodnutia stavebného úradu správnym súdom na základe žaloby by nemalo vplyv na platnosť záväzného stanoviska dotknutého orgánu a to aj napriek tomu, že je súčasťou rozhodnutia stavebného úradu. Rovnako sa javí ako nelogické, ak by mal stavebný úrad v prípade zrušenia jeho rozhodnutia súdom niesť zodpovednosť za nesprávne závery dotknutého orgánu obsiahnuté v záväznom stanovisku, ktoré bol stavebný úrad povinný rešpektovať. Z uvedeného vyplýva, že je žalobcovi je potrebné poskytnúť súdnu ochranu jeho práv prieskumom záväzného stanoviska dotknutého orgánu ešte pred vydaním rozhodnutia stavebného úradu.

20. Vzhľadom na vyššie uvedené odvolací súd dospel k záveru, že záväzné stanovisko žalovaného je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu a pokiaľ krajský súd odmietol vecne prejednať žalobu podľa § 247 a nasl. O.s.p., dopustil sa odopretia spravodlivosti vo vzťahu k žalobcovi.

21. Pokiaľ ide o námietky žalobcu uvedené v odvolaní, týkajúce sa skutkového stavu, tieto budú predmetom posúdenia v konaní pred súdom prvého stupňa, preto sa nimi odvolací súd nezaoberal. Úlohou krajského súdu v ďalšom konaní bude posúdiť podanú žalobu s ohľadom na skutkové námietky tam uvedené a vo veci meritórne rozhodnúť. V novom rozhodnutí súd prvého stupňa rozhodne aj o trovách konania vrátane trov odvolacieho konania (§ 246c ods. 1 vety prvej v spojení s § 224 ods. 3 O.s.p.).

22. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia 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.