

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: **R. H.**, zastúpeného advokátskou kanceláriou *U. & P., s.r.o.*, proti žalovanému: **Obec H. P.**, zastúpeného advokátom *JUDr. S. H.*, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 836/2009-1 zo dňa 19.novembra 2009, konajúc o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 23S/2/2010-42 zo dňa 3.marca 2010 v spojení s opravným uznesením Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 23S/2/2010-55 zo dňa 31.januára 2011, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 23S/2/2010-42 zo dňa 3.marca 2010 v spojení s opravným uznesením Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 23S/2/2010-55 zo dňa 31.januára 2011 **z r u š u j e a v e c m u v r a c i a** na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e :

Krajský súd v Banskej Bystrici napadnutým uznesením č.k. 23S/2/2010-42 zo dňa 3.marca 2010 podľa ustanovenia § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku zastavil konanie o žalobe žalobcu proti rozhodnutiu žalovaného č. 836/2009-1 zo dňa 19.novembra 2009, ktorým žalovaný zrušil svoje rozhodnutie č. 529/2009 zo dňa 12.októbra 2009 o námietke predpojatosti (rozhodnutím žalovaného č. 529/2009 zo dňa 12.októbra 2009 bolo vyhovené námietke predpojatosti podanej žalobcom proti zamestnancovi Spoločného stavebného úradu so sídlom v obci B. M. P. v konaní vedenom pod č. Oc.ú. 628/2007 o vydaní územného rozhodnutia o umiestnení stavby, o ktoré požiadal žalobca s manželkou, a pracovník spoločného obecného úradu bol vylúčený z konania a rozhodnutia vo veci).

Krajský súd svoje rozhodnutie odôvodnil ustanovením § 248 písm. a/ Občianskeho súdneho poriadku. Rozhodnutie žalovaného podľa § 12 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len Správny poriadok) o vylúčení zamestnanca správneho orgánu, je rozhodnutím procesnej povahy. Procesné rozhodnutia nie sú zameriavané na riešenie predmetu konania, ale iba napomáhajú zabezpečeniu účelu a priebehu správneho konania. Keďže ide o rozhodnutie procesnej povahy, nie je proti tomuto rozhodnutiu prípustný opravný prostriedok a takéto rozhodnutie je vylúčené aj z preskúmvacej právomoci súdov podľa § 248 písm. a/ Občianskeho súdneho poriadku. Ak sa účastník konania domnieva, že správny orgán pri vylúčení zamestnanca nepostupoval v súlade so zákonom, môže túto skutočnosť namietat' až v odvolacom konaní proti meritórnemu rozhodnutiu, čo sa v danom prípade aj stalo, keď žalovaný rozhodnutím č. Oc.ú.-772/2009/PM zo dňa 15.decembra 2009 vo veci vydania rozhodnutia o umiestnení stavby, prístupovej komunikácie, NN prípojky, vodovodnej prípojky v katastrálnom území H. P. na pozemku parc. č. X. bola žiadosť žalobcu zamietnutá. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca odvolanie a aj v samotnom odvolaní poukazuje na zaujatosť Mgr. M. P., zamestnanca Spoločného obecného úradu so sídlom v obci B. V odvolacom konaní sa bude musieť druhostupňový správny orgán zaoberat' aj touto námietkou zaujatosti.

O náhrade trov konania krajský súd rozhodol podľa § 250k ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku a žalobcovi náhradu trov konania z dôvodu neúspešnosti nepriznal.

Proti tomuto uzneseniu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie, v ktorom navrhol uznesenie krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Namietal, že v konaní pred krajským súdom došlo k vadám, pretože krajský súd vec nesprávne právne posúdil, nepoužil správne ustanovenie právneho predpisu, nedostatočne zistil skutkový stav a žalobcovi odňal možnosť konať pred súdom. Poukázal na nedostatočné odôvodnenie uznesenia krajského súdu (je zmätočné a nezrozumiteľné), nie je možné z neho vyvodit', akými úvahami bol súd prvého stupňa vedený pri posudzovaní otázky, prečo je potrebné napádané rozhodnutie považovať za procesné rozhodnutie a tiež prečo ho aj, ak také je, nie je možné preskúmať súdom; v tejto súvislosti poukázal na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL.ÚS 26/01 ako aj na presne neoznačenú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva. Konaním prvostupňového súdu bolo porušené jeho právo na spravodlivý proces. Poukázal na ustanovenie čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Podľa názoru žalobcu neexistuje právny základ na zrušenie rozhodnutia o vyhovení námietke predpojatosti, keďže Správny poriadok nepozná pojem odpadnutia dôvodov predpojatosti; stačí, aby bola pochybnosť o nezaujatosti zamestnanca správneho orgánu a tento je z konaní vylúčený raz a navždy. Navrátenie do pôvodného stavu v tomto prípade neprichádza do úvahy. Napadnuté rozhodnutie odporcu považuje za nezákonné. Uviedol, že podanie odvolania proti meritórnemu rozhodnutiu nesúvisí s napadnutým rozhodnutím odporcu. Napadnuté rozhodnutie odporcu žalobcu ukracuje na jeho vlastníckom práve (právo postaviť na svojom pozemku stavbu). Poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžf 56/2008.

Žalobca v odvolaní poukázal aj na znenie ustanovenia § 12 ods. 2 Správneho poriadku, podľa ktorého proti rozhodnutiu o vylúčení zamestnanca správneho orgánu z konania nemožno podať samostatné odvolanie. Podľa názoru žalobcu možno podať samostatné odvolanie v prípade, ak sa rozhodlo o nevyhlúčení zamestnanca správneho orgánu (samostatné odvolanie nemožno podať len proti rozhodnutiu o vylúčení zamestnanca správneho orgánu). Žalobca zastáva názor, že napadnuté rozhodnutie žalovaného nie je procesným rozhodnutím a aj keby ním bolo, nemôže byť vylúčené z preskúmania súdom, nakoľko sa ním hrubo zasiahlo do jeho základných práv, odhliadnuc pritom od toho, že nebola vôbec rešpektovaná zásada právnej istoty účastníka konania, keď najskôr bol zaujatý zamestnanec z konania vylúčený a následne mohol v konaní na základe nezákonného a protiústavného rozhodnutia správneho orgánu pokračovať.

Žalovaný vo svojom písomnom vyjadrení k odvolaniu navrhol uznesenie krajského súdu potvrdiť. Uviedol, že napadnuté rozhodnutie žalovaného nie je spôsobilé ukrátiť žalobcu na jeho právach, pretože nejde o rozhodnutie vo veci, ale o rozhodnutie vydané v priebehu konania, ktoré týmto rozhodnutím nekončí; ide o procesné rozhodnutie týkajúce sa vedenia konania. Preto je vylúčené z preskúmvacej právomoci súdom podľa § 248 písm. a/ Občianskeho súdneho poriadku.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 prvá veta Občianskeho súdneho poriadku) preskúmal odvolaním napadnuté uznesenie krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a dospel k záveru, že uznesenie krajského súdu je potrebné zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Rozhodol bez nariadenia

odvolacieho pojednávania podľa § 214 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 prvá veta Občianskeho súdneho poriadku.

Najvyšší súd Slovenskej republiky z obsahu súdneho spisu, ktorého súčasťou je aj administratívny spis žalovaného č. Oc.ú. 628/2007, zistil, že žalovaný rozhodnutím č. 529/2009 zo dňa 12.októbra 2009 vyhovel žalobcom vznesenej námietke predpojatosti proti M. P., zamestnancovi Spoločného stavebného úradu so sídlom v obci B. v konaní vedenom pod č. Oc.ú. 628/2007 o vydanie územného rozhodnutia o umiestnení stavby, o ktoré požiadal žalobca s manželkou. Žalovaný rozhodnutie o vylúčení M. P. z konania odôvodnil tým, že existujú skutočnosti, ktoré spochybňujú nepredpojatosť M. P. v predmetnom konaní. Uvedenými skutočnosťami je postup M. P. v konaní č. Oc.ú. 628/2007, ktorého protizákonnosť bola niekoľkokrát konštatovaná druhostupňovým správnym orgánom, naposledy rozhodnutím č. KSU BB 2009-224/251-1:OŠSS. Rozhodnutie žalovaného č. 529/2009 z 12.októbra 2009 nadobudlo právoplatnosť 16.októbra 2009.

Žalovaný následným rozhodnutím č. 836/2009-1 zo dňa 19.novembra 2009 zrušil svoje rozhodnutie č. 529/2009 zo dňa 12.októbra 2009 (ktorým bol M. P. vylúčený z konania č. Oc.ú. 628/2007). Zrušenie rozhodnutia odôvodnil tým, že na základe listu Krajskej prokuratúry v Banskej Bystrici č. Kd 146/07-36 zo dňa 30.októbra 2009 pominuli dôvody o pochybnosti M. P., zamestnanca Spoločného stavebného úradu so sídlom v obci B. v konaní vedenom pod č. Oc.ú. 628/2007 o vydanie územného rozhodnutia o umiestnení stavby, o ktoré požiadal žalobca s manželkou. Dňom doručenia tohto rozhodnutia Spoločnému stavebnému úradu zamestnanec Spoločného stavebného úradu M. P. bude pokračovať v konaní vedenom pod č. Oc.ú. 628/2007. Toto rozhodnutie žalobca napadol žalobou o preskúmanie jeho zákonnosti na krajskom súde a aj uznesenie krajského súdu napadol odvolaním, ktoré je predmetom tohto odvolacieho konania.

Žalovaný ako stavebný úrad rozhodnutím č. Oc.ú.-772/2009/PM zo dňa 15.decembra 2009 podľa § 37 ods. 4 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len stavebný zákon) následne rozhodol vo veci samej a zamietol žiadosť žalobcu a jeho manželky o vydanie rozhodnutia o umiestnení stavby rodinného domu, prístupovej komunikácie, NN prípojky, vodovodnej prípojky v katastrálnom území H. P. na pozemku parc. č. 652/1, 668/6, 633/2 a 633/1,

z dôvodu zistenia rozporu podaného návrhu s platnou záväznou časťou a schválenou územno-plánovacou dokumentáciou obce H. P.

Toto rozhodnutie žalobca tiež napadol odvolaním na Krajskom stavebnom úrade v Banskej Bystrici, v ktorom (okrem iného) namietal aj predpojatosť konajúceho zamestnanca Spoločného stavebného úradu M. P. (citované meritórne rozhodnutie žalovaného č. Oc.ú.-772/2009/PM však nie je predmetom tohto odvolacieho konania). Z podania žalobcu z 9.júna 2011 adresovaného Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky vyplýva, že Krajský stavebný úrad v Banskej Bystrici o jeho odvolaní proti meritórnemu rozhodnutiu žalovaného č. Oc.ú.-772/2009/PM z 15.decembra 2009 nerozhodol a toto odvolacie správne konanie je prerušené z dôvodu nepredloženia spisového materiálu žalovaným (rozhodnutie Krajského stavebného úradu v Banskej Bystrici č. KSUBB-2010-479/733-1:OŠSS,My zo dňa 9.apríla 2010).

V predmetnej právnej veci ide o preskúmanie rozhodnutia žalovaného č. 836/2009-1 z 19.novembra 2009, ktorým bolo zrušené rozhodnutie žalovaného č. 529/2009 zo dňa 12.októbra 2009 o vylúčení pracovníka spoločného stavebného úradu M. P. z konania č. Oc.ú.-628/2007.

Správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z princípu generálnej klauzuly (čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky) s negatívnou enumeráciou (§ 248 Občianskeho súdneho poriadku). Preto každý 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. Súdne preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy je ústavným princípom, ktorý sa neuplatní len vtedy, ak tak ustanoví zákon. Ani zákon však nemôže vylúčiť preskúmanie rozhodnutí, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd garantovaných ústavou alebo medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 7 ústavy). Vylúčenie rozhodnutia orgánu verejnej správy zo súdneho preskúmania musí zohľadniť všeobecnú právomoc súdov podľa čl. 142 ods. 1 ústavy, podľa ktorého súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej správy, ak tak ustanoví zákon. Treba však zohľadniť aj skutočnosť, či vylučované rozhodnutie neohrozi

alebo nemôže ohroziť dodržiavanie základných práv a slobôd (bližšie napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 26/2004 z 9.januára 2003).

Otázku právomoci všeobecného súdu z hľadiska ústavou upraveného práva na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 2 ústavy) treba posudzovať v zmysle čl. 152 ods. 4 ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou; v prípade, ak dôjde k výkladu právnych predpisov inak ako ústavne súladným spôsobom, môže to mať dopad na niektoré zo základných práv a slobôd (napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č.k. III. ÚS 138/03-29 z 15.októbra 2003).

Úlohou súdu v správnom súdnictve pri uplatňovaní Občianskeho súdneho poriadku v spojení s čl. 46 ods. 2 poslednou vetou ústavy je zistiť, či rozhodnutie správneho orgánu, zákonnosť ktorého má byť predmetom súdneho preskúmania (vrátane rozhodnutí uvedených v § 248 Občianskeho súdneho poriadku), je vzhľadom na jeho obsah spôsobilé týkať sa základných práv a slobôd. Ak súd zistí, že tomu tak je, takéto rozhodnutie nesmie byť vylúčené zo súdneho preskúmania. Samotný druh, resp. formálne označenie rozhodnutia správneho orgánu nemôžu byť samé osebe jediným a rozhodujúcim dôvodom pre odmietnutie jeho súdneho preskúmania, pretože ústavne súladný výklad ustanovenia § 248 Občianskeho súdneho poriadku vyžaduje, aby súd zistoval, či sa toto rozhodnutie svojím obsahom súčasne nedotýka niektorého zo základných práv alebo slobôd. Nie je totiž vylúčené, že by sa aj rozhodnutia uvedené v § 248 Občianskeho súdneho poriadku nemohli dotýkať alebo porušovať základné práva a slobody jednotlivcov. Základnému právu uvedenému v čl. 46 ods. 2 ústavy zodpovedá taký postup súdu, v rámci ktorého hodnotí nielen formálne znaky rozhodnutia predloženého mu na súdne preskúmanie, ale aj to, či sa toto rozhodnutie svojím obsahom nedotýka niektorého zo základných práv alebo slobôd účastníka konania (napríklad nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky č.k. II. ÚS 50/01-50 z 11.októbra 2001, č.k. I. ÚS 52/02-30 z 28.mája 2003).

V predmetnej právnej veci stav pochybnosti o nezaujatosti pracovníka správneho orgánu (z akéhokoľvek zákonného dôvodu uvedeného v § 9 Správneho poriadku) potvrdený právoplatným rozhodnutím kompetentného správneho orgánu nemožno negovať alebo zrušiť následným rozhodnutím toho istého správneho orgánu. Nie je predstaviteľné, aby už raz deklarovaná pochybnosť o nezaujatosti pracovníka správneho orgánu, ktorá viedla k vydaniu

právoplatného rozhodnutia o vylúčení tohto pracovníka z konania a rozhodnutia vo veci z dôvodu objektívnej alebo subjektívnej zaujatosti, pominula. Rozhodnutie o vylúčení zamestnanca je posledným štádiom pre vylúčenie pracovníka správneho orgánu z konania. Vylúčeniu pracovníka správneho orgánu môže predchádzať námietka účastníka konania alebo oznámenie samotného pracovníka správneho orgánu o dôvodoch smerujúcich k pochybnostiam o jeho nezaujatosti. Je na príslušnom správnom orgáne (§ 11 ods. 1 Správneho poriadku), aby o tejto námietke alebo oznámení rozhodol. V prípade záporného rozhodnutia, t.j. ak nadriadený správny orgán rozhodol o nevyklúčení pracovníka správneho orgánu, nakoľko uvádzané dôvody nepredstavujú zákonné podmienky na vylúčenie pracovníka, pracovník naďalej koná a rozhoduje vo veci. V tomto prípade môže účastník správneho konania opätovne namietat' (aj keď z iných dôvodov) zaujatost' pracovníka správneho orgánu, o ktorých znova rozhoduje kompetentný správny orgán. Pre uvedené konanie potom platí, že pracovník správneho orgánu (aj napriek námietkam účastníka správneho konania) sa považuje za nezaujatého, tak ako to vyplýva z právoplatného rozhodnutia príslušného správneho orgánu. Inak je tomu v prípade kladného rozhodnutia, teda keď príslušný správny orgán dospel k záveru, že dôvody uvádzané účastníkom správneho konania alebo pracovníkom správneho orgánu sú tak závažné, že môžu viesť alebo vedú k pochybnostiam o jeho nezaujatosti. V takom prípade pracovník správneho orgánu je právoplatným rozhodnutím vylúčený z konania a rozhodovania vo veci a vec bude pridelená inému pracovníkovi správneho orgánu na konanie a rozhodnutie. Je nevyhnutné pripomenúť, že všetky dôvody na vylúčenie pracovníka správneho orgánu je potrebné vyhodnotiť vo vzťahu ku konkrétnym okolnostiam veci tak, aby sa predišlo možným pochybnostiam o predpojatosti pracovníka správneho orgánu.

Ak už raz existujú zákonné dôvody (§ 9 Správneho poriadku) smerujúce k vylúčeniu zamestnanca správneho orgánu, konštatované v právoplatnom rozhodnutí, nie je možné ich zmeniť, prípadne rozhodnúť, že odpadli. V opačnom prípade ide o závažný zásah do právnej istoty účastníka konania, ktorý má vedomosť o právoplatnom rozhodnutí o vylúčení konkrétneho pracovníka správneho orgánu z konania pre ním uvádzané dôvody – správnym orgánom vyhodnotené za závažné a spôsobilé narušiť dôveru v nepredpojatost' zamestnanca správneho orgánu. Rozhodnutím (v rámci autoremedúry) o zrušení právoplatného rozhodnutia o vylúčení zamestnanca správneho orgánu z konkrétneho konania je narušená právna istota ako základný princíp právneho štátu, ktorým je viazaná Slovenská republika podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Rozhodnutie správneho orgánu,

ktorým bolo v procese autoremedúry zrušené rozhodnutie správneho orgánu o vylúčení zamestnanca správneho orgánu pre odpadnutie dôvodov, je máťúce – v jednom rozhodnutí správny orgán konštatuje, že uvádzané dôvody oprávnene smerujú k vylúčeniu tohto zamestnanca z konania a v ďalšom rozhodnutí správny orgán konštatuje, že totožné dôvody nie sú dôvodom na vylúčenie tohto zamestnanca, prípadne, že tieto dôvody odpadli. Na základe uvedených skutočností správny orgán – žalovaný – pri rozhodovaní o vylúčení pracovníka správneho orgánu z konania a rozhodnutia vo veci prejavil svojvôľu a arbitrárnosť, čo je neprijateľné a zákonne a ústavne neudržateľné. V konečnom dôsledku bolo účastníkovi správneho konania odopreté právo na spravodlivé konanie (aj správne konanie), ktoré by spĺňalo všetky zákonné atribúty územného a stavebného konania vyplývajúce zo stavebného zákona a Správneho poriadku.

Krajský súd sa vecou z uvedených hľadísk nezaoberal. Preto bolo potrebné zrušiť napadnuté uznesenie a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie (§ 221 ods. 1 písm. h/, ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku).

Podľa názoru najvyššieho súdu rozhodnutie správneho orgánu (v rozsahu, určenom ustanovením § 244 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku) o zrušení rozhodnutia o vylúčení zamestnanca je vzhľadom na jeho vplyv na základné práva účastníka konania (princíp právnej istoty, právo na súdnu a inú právnu ochranu, právo na spravodlivé konanie) preskúmateľné súdom v správnom súdnictve s poukazom na čl. 46 ods. 2 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky.

Krajský súd v Banskej Bystrici je viazaný právnym názorom odvolacieho súdu, vysloveným v tomto uznesení (§ 250ja ods. 4 Občianskeho súdneho poriadku).

P o u č e n i e : Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave dňa 17. augusta 2011

JUDr. Elena Kováčová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Nikoleta Adamovičová