

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 8SŽk/4/2018
Identifikačné číslo spisu: 7017200465
Dátum vydania rozhodnutia: 04.07.2019
Meno a priezvisko: Mgr. Peter Melicher
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:7017200465.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu J. Z. N., A. A. X, K., právne zastúpený advokátkou JUDr. Janou Dráčovou, Čajakova 7, Bratislava, proti žalovanému Okresnému úradu Košice - okolie, pozemkový a lesný odbor, Hroncova 13, Košice, o preskúmanie opatrenia žalovaného č. OU-KS-PLO-2017/000547 z 26.04.2017, o kasačnej sťažnosti sťažovateľa (pôvodne žalobcu), proti uzneseniu Krajského súdu v Košiciach, č. k. 8S/30/2017-22 zo dňa 21. septembra 2017, takto

rozhodol:

Kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa z a m i e t a .

Účastníkom sa náhrada trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

1. Napadnutým uznesením Krajský súd v Košiciach (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) odmietol žalobu postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP z dôvodu jej neprípustnosti.
2. Správny súd v odôvodnení rozhodnutia poukázal na to, že opatrením orgánu verejnej správy v zmysle § 3 ods. 1 písm. c/ SSP sa rozumie správny akt orgánu verejnej správy odlišný od rozhodnutia (nepomenovaný ako rozhodnutie a nepovažovaný za rozhodnutie), ktorý bol vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, t. j. pri výkone jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy a ktoré účinkami môžu byť práva, právom chránené záujmy a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb priamo dotknuté. Podľa názoru správneho súdu záväzné stanovisko v zmysle § 140b ods. 1 stavebného zákona nie je opatrením, ktoré by sa priamo dotýkalo práv, právom chránených záujmov alebo povinností fyzickej osoby a právnickej osoby, ale iba odborným podkladom pre rozhodnutie stavebného úradu na účely územného konania ako jedného z konaní upravených stavebným zákonom.
3. Správny súd konajúci a rozhodujúci v správnom súdnictve poskytuje súdnu ochranu subjektívnym verejným právam až potom, ak fyzická osoba alebo právnická osoba vyčerpala mimosúdne právne prostriedky na ochranu týchto práv. Z ustanovení § 140b ods. 5 a 6 vyplýva procesný mechanizmus

ochrany subjektívnych verejných práv účastníka územného konania, ktorým sa môže domôcť nápravy v rámci správneho konania. Z uvedených ustanovení vyplýva, že účastník územného konania môže namietať obsah záväzného stanoviska, čo má za následok, že stavebný úrad je povinný územné konania prerušiť a vyžiadať si od dotknutého orgánu stanovisko k námietkam. Pri zotrvaní dotknutého orgánu na svojom stanovisku stavebný úrad je povinný vyžiadať si potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska od orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu. Námietky účastníka konania proti obsahu záväzného stanoviska dotknutého orgánu je účastník územného konania oprávnený uplatniť aj v odvolaní proti rozhodnutiu vydanému v územnom konaní. V takom prípade stavebný úrad je povinný odvolanie so stanoviskom dotknutého orgánu k obsahu odvolania predložiť orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu a vyžiadať si od neho potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska.

4. Podľa názoru správneho súdu, ak by procedúrou v zmysle § 140b ods. 5, 6 stavebného zákona nedošlo k zmene nesúhlasného záväzného stanoviska dotknutého orgánu štátnej správy, bude mať žalobca ako účastník územného konania (navrhovateľ) možnosť domáhať sa súdneho prieskumu rozhodnutia o umiestnení stavby a súčasne namietať obsah záväzného stanoviska. V súdnom preskúmvacom konaní by bolo úlohou správneho súdu skúmať dodržanie ustanovení § 140b ods. 1, 5 a 6 stavebného zákona, t. j., či stavebný úrad v územnom konaní zosúladil predmetné záväzné stanovisko s inými záväznými stanoviskami a či dodržal procesný postup v prípade uplatnenia námietok účastníka konania v územnom konaní o umiestnení stavby. Podľa názoru správneho súdu je uplatnenie súdneho prieskumu v takomto prípade subsidiárne vo vzťahu k procesným oprávneniam, ktoré patria účastníkovi správneho konania podľa osobitného zákona. V opačnom prípade by totiž správny súd zasahoval do právomoci stavebného úradu.

5. Z uvedených dôvodov preto správny súd žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g/ odmietol. Pretože žaloba bola odmietnutá, súd v súlade s ust. § 170 písm. a/ SSP vyslovil, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania.

II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenia

6. Proti predmetnému uzneseniu žalobca podal v zákonom stanovenej lehote kasačnú sťažnosť. Kasačnú sťažnosť žalobca zdôvodnil s poukazom na § 440 písm. g/ SSP, podľa ktorého súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a písm. j/ podľa ktorého podanie bolo nezákonne odmietnuté. Za nesprávne právne posúdenie žalobca považuje oba zásadné dôvody pre ktoré bola žaloba odmietnutá. Poukázal na § 3 ods. 1 písm. c/ Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého na účely tohto zákona je opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

7. Podľa žalobcu v danom prípade napadol opatrenie a nielen odborný podklad, ako ho charakterizoval krajský súd. Napadnutý správny akt bol vydaný v administratívnom konaní orgánov verejnej správy a narušil jeho základné právo vlastníť a je potrebné považovať ho v zmysle ustanovení SSP za opatrenie, preto je pri splnení ďalších podmienok proti nemu prípustná správna žaloba. Súd vo svojom uznesení z vyššie uvedených dôvodov nesprávne právne vyhodnotil prípustnosť žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP.

8. Žalobca poukázal ďalej na to, že podľa § 27 ods. 1 SSP prvá veta pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia orgánov verejnej správy alebo opatrení orgánu verejnej správy, správny súd na návrh žalobcu posúdi i zákonnosť skôr vydaného rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánov verejnej správy, z ktorého preskúvané rozhodnutie alebo opatrenie vychádza, ak bolo skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie záväzné a ak skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie nebolo samostatne možné preskúmať správnym súdom podľa § 6 ods. 2. V tejto konštrukcii súd prvej inštancie opomenul

dôležitý moment, a to podmienku podľa ktorej napadnutý správny akt nemohol byť samostatne preskúmaný. Pokiaľ by sa uvažovalo o tom, že nejde o opatrenie, pri neúspechu žalobcu v územnom konaní pre nedoloženie záväzného súhlasného stanoviska ako nevyhnutného podkladu pre toto konanie, by Stavebný úrad zákon neporušil a v zmysle § 6 ods. 1 SSP pri preskúmaní zákonnosti a dôvodov na zrušenie rozhodnutia obsiahnutých v § 191 ods. 1 SSP, by nemohol byť žalobca v konaní pred správnym súdom z formálnych dôvodov úspešný. Došlo by tak narušeniu jeho ústavného práva na spravodlivý proces ako i porušeniu § 2 SSP.

9. Rovnako sa nestotožnil s odôvodnením rozsudku, že by došlo k zásahu súdu do právomoci stavebného úradu, a to z dôvodu, že konanie pred stavebným úradom ešte neprebíha. Zdôraznil, že žalobca je v štádiu zaobstarania si podkladov pre konanie pred stavebným úradom a jediné čo mu chýbalo na úspešné požiadanie o územné rozhodnutie pre stavebné povolenie je práve súhlasné záväzné stanovisko z dôvodov ochranného pásma lesa, v ktorom sa pozemok na stavbu nachádza. Konanie o získaní záväzného súhlasného stanoviska je tak možné posudzovať výlučne podľa zákona 326/2005 Z. z. o lesoch a nie je možné posudzovať toto v zmysle § 140b stavebného zákona. Ide síce o podklad pre konanie, ktoré ma nasledovať, avšak príslušný právny orgán rozhoduje výlučne podľa § 10 zákona č. 326/2005 Z. z..

10. Poukázal aj na ustanovenie § 10 ods. 1 a 2 Zákona o lesoch. V ďalšom texte zákona nie sú uvedené žiadne konkrétne ochrany lesa v ochrannom pásme, ani postup v konaní o udelenie záväzného stanoviska a neexistujú podľa tohto zákona voči výsledku žiadne opravné prostriedky. Vylúčením správneho poriadku nemožno postupovať ani v zmysle všeobecných predpisov, preto žalobca má za to, že spĺňa podmienky pre preskúmanie zákonnosti v žalobe namietaného opatrenia. Navrhnutý postup námietok nie je možné vyhodnotiť ako riadny opravný prostriedok, ktorého využitie na oprávnenosť žaloby predpokladá § 7 písm. a/ Správneho súdneho poriadku. Rovnako ani pod iné dôvody vymedzené v § 7 nespadá opatrenie, ktorého zrušenia sa žalobca domáha a ktoré by mohli mať za následok odmietnutie žaloby. Z uvedeného dôvodu považuje žalobca uznesenie za nezákonné.

11. Taktiež poukázal na to, že Krajský súd presne nešpecifikoval dôvody neprípustnosti tak, aby spadali pod niektoré z ustanovení správneho súdneho poriadku. Písmeno g/ sa týka odmietnutia neprípustnej žaloby. Na margo veci podotkol, že dôvody, ktoré žalovaný uviedol vo vyjadrení pri tom dopĺňajú a rozširujú opatrenie v miere ktorú žalovaný v čase rozhodovania neurobil. Vzhľadom na uvedené skutočnosti žiadal uznesenie krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

12. Ku kasačnej sťažnosti sa písomne vyjadril žalovaný, poukázal na to, že dotknuté záväzné stanovisko zo dňa 26.04.2017 č. OU-KS-PLO-2017/000547 nie je podľa zákona č. 326/2005 Z. z., o lesoch rozhodnutie, ani opatrenie ako je vytýkané v kasačnej sťažnosti. Predmetom stanoviska je aj ochranné pásmo lesných pozemkov, ktoré podľa § 10 ods. 1 zákona o lesoch je definované ako pásmo pozemkov vzdialených do 50 metrov od hranice lesného pozemku. Podľa § 10 ods. 2 predmetného zákona je na vydanie rozhodnutia o umiestnení stavby a o využití územia v ochrannom pásme lesa potrebné záväzné stanovisko orgánov štátnej správy lesného hospodárstva. Žalovaný sa plne stotožnil so správnym názorom vyslovenom v odôvodnení rozhodnutia krajského súdu, že nejde o opatrenie orgánov verejnej správy v zmysle § 3 ods. 1 písm. c/ zákona č. 162/2015 Z. z.. Žiadal potvrdiť uznesenie krajského súdu.

III.

Konanie na kasačnom súde, právne názory kasačného súdu

13. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný preskúmal uznesenie krajského súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2 SSP), pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 1 SSP) a že ide o uznesenie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 2 SSP), vo veci v zmysle § 445 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyseľne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z.) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, preto v súlade s § 461 SSP kasačnú

sťažnosť zamietol.

14. Podľa § 2 ods. 1 a 2 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

15. Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

16. Podľa § 3 ods. 1 SSP na účely tohto zákona sa rozumie:

- a) administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov,
- b) rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka,
- c) opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté,
- d) nečinnosťou orgánu verejnej správy stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatí administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie,
- e) iným zásahom orgánu verejnej správy faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

17. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne sudy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

18. Podľa § 7 SSP správne sudy nepreskúmajú:

- a) právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ak účastník konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis; povinnosť vyčerpať všetky riadne opravné prostriedky sa nevzťahuje na prokurátora a zainteresovaných verejných, ak táto nebola na podanie riadneho opravného prostriedku oprávnená,
- b) správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal, ak tento zákon neustanovuje inak,
- c) všeobecne záväzné právne predpisy, ak tento zákon neustanovuje inak,
- d) súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, v ktorých je daná právomoc súdu v civilnom procese,
- e) rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania,
- f) rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania, podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti; to neplatí na

rozhodnutia a opatrenia v sociálnych veciach,

g) rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti fyzickej osobe a právnickej osobe, ak neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania,

h) rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis.

19. Podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná.

20. Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR 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.

21. Podľa § 126 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (Stavebný zákon) ak sa konanie podľa tohto zákona týka záujmov chránených predpismi o ochrane zdravia ľudu, o utváraní a ochrane zdravých životných podmienok, vodách, o ochrane prírodných liečebných kúpeľov a prírodných liečivých zdrojov, o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu, o lesoch a lesnom hospodárstve, o opatreniach na ochranu ovzdušia, o ochrane a využití nerastného bohatstva, o kultúrnych pamiatkach, o štátnej ochrane prírody, o požiarnej ochrane, o zákaze biologických zbraní, na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, o odpadoch, o veterinárnej starostlivosti, o vplyvoch na životné prostredie, o jadrovej bezpečnosti jadrových zariadení, o prevencii závažných priemyselných havárií, o správe štátnych hraníc, o pozemných komunikáciách, o dráhach a o doprave na dráhach, o civilnom letectve, o vnútrozemskej plavbe, o energetike, o tepelnej energetike, o elektronických komunikáciách, o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách, o civilnej ochrane, o inšpekcii práce a o štátnej geologickej správe, rozhodne stavebný úrad na základe záväzného stanoviska dotknutého orgánu podľa § 140a, ktorý uplatňuje požiadavky podľa osobitných predpisov.

22. Podľa § 140a ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. 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 stavby diaľnice alebo rýchlostnej cesty,

c) vlastník sietí a zariadení technického vybavenia územia a iná právnická osoba, ak to ustanovuje osobitný predpis.

23. Podľa § 140b ods. 1 až 6 zákona č. 50/1976 Zb. 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.

24. Dotknutý orgán je oprávnený uplatňovať požiadavky v rozsahu svojej pôsobnosti ustanovenej osobitným predpisom. Vo svojom záväznom stanovisku je povinný vždy uviesť ustanovenie osobitného predpisu, na základe ktorého uplatňuje svoju pôsobnosť, a údaj, či týmto záväzným stanoviskom zároveň nahrádza stanovisko pre konanie nasledujúce podľa tohto zákona.

25. Dotknutý orgán je viazaný obsahom svojho predchádzajúceho záväzného stanoviska, ktoré vo veci vydal; to neplatí, ak došlo k zmene ustanovení právneho predpisu, podľa ktorých dotknutý orgán záväzné stanovisko vydal, alebo k podstatnej zmene skutkových okolností, z ktorých dotknutý orgán vychádzal. Ak dotknutý orgán vydá neskoršie záväzné stanovisko, uvedie v ňom, či jeho predchádzajúce záväzné stanovisko sa neskorším záväzným stanoviskom potvrdzuje, dopĺňa, mení alebo nahrádza s uvedením dôvodov podľa zákona.

26. Lehota na podanie záväzného stanoviska, stanoviska a vyjadrenia je 30 dní; ak ide o stavby diaľnic a rýchlostných ciest je 7 dní, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

27. Pri riešení rozporov medzi dotknutými orgánmi vyplývajúcich zo záväzných stanovísk sa postupuje podľa § 136. Ak námietky účastníkov konania smerujú proti obsahu záväzného stanoviska, stavebný úrad konanie preruší a vyžiada si od dotknutého orgánu stanovisko k námietkam. Ak dotknutý orgán stanovisko nezmení, stavebný úrad si vyžiada potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska od orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu. Počas prerušenia konania neplynú lehoty na rozhodnutie veci stavebným úradom.

28. Ak odvolanie proti rozhodnutiu podľa tohto zákona smeruje proti obsahu záväzného stanoviska, odvolací orgán konanie preruší a vyžiada si stanovisko k obsahu odvolania od dotknutého orgánu príslušného na vydanie záväzného stanoviska. Odvolanie spolu so stanoviskom dotknutého orgánu k obsahu odvolania predloží stavebný úrad orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu a vyžiada si od neho potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska. Počas prerušenia konania neplynú lehoty na rozhodnutie o odvolaní.

29. Podľa § 10 ods. 1, 2 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch ochranné pásmo lesa tvoria pozemky do vzdialenosti 50 m od hranice lesného pozemku.

30. Na vydanie rozhodnutia o umiestnení stavby a o využití územia 9) v ochrannom pásme lesa sa vyžaduje aj záväzné stanovisko orgánu štátnej správy lesného hospodárstva. Na udelenie záväzného stanoviska sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

31. V predmetnej veci kasačný súd poukazuje na to, že predmetom kasačnej sťažnosti bolo uznesenie Krajského súdu, ktorým správny súd odmietol žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP z dôvodu jej neprípustnosti, s poukazom na to, že podľa názoru správneho súdu záväzné stanovisko žalovaného v zmysle § 140b ods. 1 stavebného zákona nie je opatrením, ktoré by sa priamo dotýkalo práv, právom chránených záujmov alebo povinnosti fyzickej a právnickej osoby, ale je iba odborným podkladom pre rozhodnutie stavebného úradu na účely územného konania ako jedného z konaní upravených stavebným zákonom. Išlo o vydanie nesúhlasného stanoviska žalovaného podľa § 10 ods. 2 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch vo vzťahu k žiadosti žalobcu k umiestneniu stavby rodinného domu v ochrannom pásme lesa katastrálneho územia A.. Z tohto dôvodu zo strany kasačného súdu, bolo potrebné posúdenie, či správny súd žalobu s poukazom na uvedené ustanovenie § 98 ods. 1 písm. g/ SSP dôvodne odmietol.

32. Z obsahu predloženého súdneho spisu mal kasačný súd za preukázané, že okresný úrad Košice - okolie, pozemkový a lesný odbor dňa 26.04.2017 vo vzťahu k žiadosti žalobcu o stanovisko k umiestneniu stavby v ochrannom pásme lesa, kat. územie N. K., v zmysle § 10 ods. 2 zákona o lesoch nevydal súhlasné záväzné stanovisko. V stanovisku uviedol, že predmetná stavba je plánovaná na parc. KNC 1155 kat. úz. N. Klatov a na parc. KNC XXX/X kat. úz. A., okres K. - okolie, ktorá sa nachádza vo vzdialenosti 50 metrov od lesného porastu, teda v ochrannom pásme lesných pozemkov, ktorých riadnym obhospodarovateľom je urbariát obce A., pozemkové spoločenstvo A. 188. Okresný úrad z doručených dokladov a vlastných podkladov zistil, že plánovaná stavba na parcele KNC č. XXXX kat. úz. Nižný K. a KNC 776/2 kat. úz. A. okres K. - okolie sa nachádza v ochrannom pásme lesa, teda vo vzdialenosti 50 metrov od hranice lesného dielca JKRL č. 145. Pre dotknutý lesný pozemok v diele 145 nachádzajúcom na lesnom celku LC zvyšok R. A. a ... č. R. A., ktorého obhospodarovateľom je urbariát obce A., pozemkové spoločenstvo A. je vyhotovený a schválený program starostlivosti o lesy č. SL016/2009. Žalovaný uviedol, že primárnou podmienkou pre udeľovanie záväzného stanoviska je súhlas obhospodarovateľa predmetných lesných pozemkov, pričom tento vyjadril nesúhlasný postoj k plánovanej výstavbe rodinného domu v ochrannom pásme lesa. Vzhľadom k tomu nebolo vydané záväzné stanovisko, resp. bolo vydané nesúhlasné záväzné stanovisko vo vzťahu k žalobcovi.

33. Nebolo sporné medzi účastníkmi konania, že žalobca požiadal žalovaného o vydanie záväzného

stanoviska vo vzťahu k výstavbe rodinného domu, ešte pred tým ako požiadal príslušný stavebný úrad o vydanie územného, resp. stavebného povolenia na stavbu rodinného domu.

34. V predmetnej právnej veci bolo potrebné posúdiť, či vydané záväzné stanovisko žalovaného (negatívne, alebo nesúhlasné) samostatne je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu s poukazom na § 2 ods. 1, 2 a § 6 Správneho súdneho poriadku.

35. Ustanovenie § 98 ods. 1 písm. g/ SSP definuje odmietnutie žaloby v prípade ak je neprípustná. V súlade s dôvodovou správou k zákonu možno neprípustnú žalobu vymedziť ako takú, ktorá smeruje proti:

1/ rozhodnutiu alebo opatreniu či inému právnemu aktu, alebo úkonu orgánu verejnej správy vylúčenému z prieskumu správnym súdom podľa § 7,

2/ rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, či inému právnemu aktu alebo úkonu, ktoré nebolo vydané v rámci výkonu pôsobnosti tohto orgánu v oblasti verejnej správy, napríklad pôjde o akty občianskoprávnej povahy týkajúce sa majetku, alebo pracovnoprávných vzťahov kolektívneho vyjednávania atď.,

3/ právnemu aktu osoby nemajúcej postavenie orgánu verejnej správy (napríklad rozhodnutiu či inému právnemu aktu orgánov činných v trestnom konaní, alebo právnym úkonom osôb súkromného práva). Dôvody neprípustnosti musia byť zjavné okamžite, nesporne bez ďalšieho resp. nutnosti meritórne vec preskúmať. V opačnom prípade, ak budú predmetné skutočnosti predmetom dokazovania, správny súd si uvedený záver osvojí až na jeho základe, bude namieste podanú žalobu zamietnuť.

36. Ustanovenie § 7 SSP negatívne vymedzuje právomoc správnych súdov, teda ustanovuje, čo správne súdy nepreskúmajú. Tento výpočet však logicky nie je a ani nemôže byť úplný, ale nadväzuje na pozitívne vymedzenie právomoci obsiahnutej v § 2 ods. 1, 2 a § 6 SSP. Inak povedané, ambícia negatívne vymedziť právomoc správnych súdov sa musí prioritne odvíjať od pozitívneho vyjadrenia a byť jej zrkadlovým odrazom.

37. Pôsobenie generálnej klauzuly je obmedzené negatívnou enumeráciou rozhodnutia postupov, ktoré sú zo súdneho preskúmania vylúčené na základe zákona. Toto ustanovenie treba nevyhnutne vykladať v spojitosti s čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého ten, kto tvrdí že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánov verejnej správy sa môže obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu nesmie byť vylúčené však preskúmanie rozhodnutí týkajúce sa základných práv a slobôd. Negatívny výpočet v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy SR uvedený v § 7 má charakter výnimiek a nesmie byť zásadne rozširovaný.

38. V tejto súvislosti najvyšší súd dáva do pozornosti, že súdy nepreskúmajú rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania (§ 7 písm. e/ SSP). S poukazom na § 6 a § 2 ods. 1 a 2 SSP, iba tie rozhodnutia, resp. opatrenia orgánov verejnej správy, ktorých priamym účinkom je legálny zásah do právneho postavenia jednotlivca, prostredníctvom založenia, zmeny alebo zrušenia oprávnenia alebo povinnosti, alebo pripustenia možnosti tohto legálneho zásahu do jeho práv, právom chránených záujmov alebo povinností, podliehajú súdnemu prieskumu podľa správneho súdneho poriadku, ktorý má však charakter subsidiárnej súdnej ochrany v zmysle článku 46 ods. 1 Ústavy SR pre oblasť rozhodovania v správnom konaní.

39. Najvyšší súd mal preukázané, že krajský súd odmietol žalobu ktorou sa žalobca domáhal zrušenia opatrenia žalovaného a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie s odôvodnením, že vo veci neboli splnené podmienky za ktorých by bolo možné pristúpiť k prieskumu predmetného opatrenia. Konkrétne súd dospel k záveru, že charakter napadnutého opatrenia žalovaného vylučuje, aby toto opatrenia podliehalo súdnemu preskúmaniu, preto rozhodol o odmietnutí žaloby ako o neprípustnej.

40. Kasačný súd sa v prejednávanej veci stotožnil s názorom krajského súdu, že predmetné záväzné stanovisko žalovaného je možné preskúmať len v rámci súdneho prieskumu územného rozhodnutia,

resp. stavebného povolenia. Pri formovaní svojho právneho záveru vychádzal zo skutočností, že najvyšší súd preskúmal podmienky na súdny prieskum a zistil rovnako ako krajský súd, že v danom prípade ide o napadnuté záväzné stanovisko, ktoré je opatrením podľa § 140b ods. 1 Stavebného zákona, ktoré je tzv. podkladom pre vydanie v danom prípade, územného rozhodnutia v územnom konaní (umiestnenia stavby rodinného domu, pre ktorý je potrebné stavebné povolenie). Tiež správne zdôraznil aj správny súd, že v § 140b ods. 5 a 6 Stavebného zákona je uvedený osobitný procesný mechanizmus účastníka územného konania, ktorým sa môže domáhať nápravy v rámci správneho konania, čo má tiež zásadný vplyv a utvrdzuje kasačný súd v názore, že správny súd žalobu žalobcu odmietol dôvodne.

41. Podľa názoru najvyššieho súdu, záväzné stanovisko vo forme opatrenia nepodlieha samostatne súdnemu prieskumu, nakoľko ide o opatrenie, ktorým nebolo trvalým spôsobom zasiahnuté do subjektívnych práv žalobcu, t. j. predmetné je rozhodnutím, resp. opatrením tzv. dočasnej povahy, pričom konečným rozhodnutím bude až rozhodnutie vydané v územnom a stavebnom konaní, ktoré následne bude možné preskúmať súdom. Uvedené záväzné stanovisko z hľadiska konania žiadateľ - žalobca sleduje konečný hospodársky či spoločenský cieľ, ktorým je konkrétne v posudzovanom prípade stavba svojho rodinného domu. Získanie kladného záväzného stanoviska podľa § 10 ods. 2 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v spojení s § 140b ods. 1 Stavebného zákona je iba jedným z viacerých zákonných požiadaviek, ktoré musí žalobca ako účastník konania pre uskutočnenie svojho cieľa uskutočniť. Z objektívneho pohľadu je v rámci územného konania chráneným záujmom určité územie a jeho rozvoj. Aby bol tento chránený záujem rešpektovaný, vzhľadom k zložitosti a rozličnosti dopadov konkrétnych subjektívnych cieľov, majú orgány miestnej štátnej správy a stavebné úrady postupovať vo vzájomnej súčinnosti s dotknutými orgánmi chrániacimi verejné záujmy podľa osobitných predpisov. Táto spolupráca sa prejavuje vydávaním záväzných stanovísk (§ 126 ods. 1, § 140a ods. 1 a § 140b ods. 1 Stavebného zákona). Je tiež potrebné zdôrazniť, že z § 39a ods. 1, 2 Stavebného zákona vyplýva, že pre vydanie rozhodnutia o umiestnení stavby rodinného domu (a tiež pre rozhodnutie o stavebnom povolení), pre vydanie konečného rozhodnutia nie je potrebné získať len toto jedno jediné záväzné stanovisko, ale celý súbor stanovísk, vyjadrení, atď., ktoré vytvárajú z pohľadu verejného práva spoločné reálne podmienky pre uskutočnenie subjektívneho cieľa (pozri k tomu aj rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR, publikované v Zbierke rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu č. 12/2011 pod č. 2434/2011).

42. Záverom je potrebné poukázať na to, že všeobecné súdy ako orgány súdnej moci sú viazané čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, teda môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Správne súdnictvo nie je ničím nelimitovaným nástrojom uplatňovania a ochrany práva, ale nástroj, ktorý podlieha určitej ústavnej a zákonnej právnej úprave, ktorá určuje jej medze. Úlohou súdu pri výkone správneho súdnictva je preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytovať ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodovať v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom (§ 6 ods. 1 SSP).

43. Tým, že krajský súd nekonal a nerozhodoval o žalobe žalobcu, podľa názoru kasačného súdu postupoval v súlade s ústavou a v rámci zákonom zverenej právomoci, preto krajský súd neporušil práva žalobcu, keď žalobu ako neprípustnú odmietol s poukazom na § 98 ods. 1 písm. g/ SSP.

44. V predmetnej veci najvyšší súd ako kasačný zdôrazňuje, že v preskúmvanej veci nejde o konečné rozhodnutie vo veci, nakoľko nebolo vo veci meritórne rozhodnuté, nemožno ešte ani dôjsť k založeniu, zmene alebo zrušeniu oprávnenia, povinnosti žalobcu v administratívnom konaní v zmysle § 2 ods. 2 SSP a v dôsledku tohto žalobca nie je na týchto právach ani ukrátený. To znamená, že samostatne predmetné záväzné stanovisko ako opatrenie, podľa názoru kasačného súdu nie je možné preskúmať.

45. Vzhľadom na uvedené skutočnosti, kasačný súd dospel k záveru, že námietky uvedené v kasačnej sťažnosti nie sú dôvodné, a preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú s poukazom na § 461 SSP zamietol.

46. O náhrade trov konania rozhodol Najvyšší súd SR podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 170 písm.

a/ SSP.

47. Toto rozhodnutie bolo prijaté pomerom hlasov v senáte 3:0.

Poučenie:

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