

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 5Asan/2/2019
Identifikačné číslo spisu: 2017200142
Dátum vydania rozhodnutia: 06.10.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Príbelská
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:2017200142.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a členov senátu JUDr. Nory Halmovej a JUDr. Milana Moravu, v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): VEGO M s.r.o., so sídlom Timravy 12, Banská Bystrica, IČO: 44 072 902, právne zastúpený: JUDr. Natália Kubáňová, advokátka so sídlom Zsigmonda Mórica 5707/8, Dunajská Streda, pracovisko Alžbetínske námestie 1203, Dunajská Streda, proti žalovanému: Okresný úrad Trnava, odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom Kollárova 8, Trnava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-TT-OVBP2-2017/005948/Do zo dňa 6. marca 2017, konajúc o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti rozsudku Krajského súdu v Trnave č.k. 14S/28/2017-58 zo dňa 21. júna 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť sťažovateľa proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Trnave č.k. 14S/28/2017-58 zo dňa 21. júna 2018 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. Krajský súd v Trnave (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) rozsudkom č.k. 14S/28/2017-58 zo dňa 21. júna 2018, postupom podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-TT-OVBP2-2017/005948/Do zo dňa 06.03.2017. O trovách konania rozhodol s poukazom na § 168 S.s.p. tak, že žalovanému ich náhradu nepriznal.

2. Napadnutým rozhodnutím č. OU-TT-OVBP2-2017/005948/Do zo dňa 06.03.2017 žalovaný podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa - Mesta Piešťany č.k.16051/48/2/2016-He zo dňa 19.10.2016, ktorým ako stavebný úrad uložil žalobcovi v zmysle § 106 ods. 4 písm. b/ zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) pokutu za správny delikt vo výške 2 x 250,- €, ktorého sa dopustil tým, že porušil § 58 ods. 1 stavebného zákona tým, že v mesiaci júl 2016 uskutočnil a do

vydania rozhodnutia užíval dve reklamné stavby, každá s najväčšou informačnou plochou veľkosti od 3m² do 20 m², v k.ú. C. v lokalitách:

- reklamnú stavbu, na ktorej informačná plocha je 12 m², na pozemku parc. č.1601/1, resp. na pozemku parc. č. 1575/3, pri ceste I/61 (ul. Žilinská) pravá strana smerom do Hornej Stredy,
- reklamnú stavbu, na ktorej informačná plocha je 12 m², na pozemku parc. č. 10119/1 pri ceste I/61 ľavá strana cesty v blízkosti odbočovacieho pruhu k predajni áut zo smeru od Drahoviec, a to bez potrebného stavebného povolenia stavebného úradu, čím naplnil znaky skutkovej podstaty správneho deliktu.

3. Žalobca vo svojej žalobe uviedol, že je vlastníkom dvoch prenosných reklamných zariadení s plochou 12 m² nachádzajúcich sa na parc. č. 1601/1 a parc. č. 10119/1. Namietal, že stavebný úrad vykonal ohliadku prenosných reklamných zariadení pod názvom štátny stavebný dohľad, teda tvrdil, že nešlo v danom prípade o štátny stavebný dohľad, ale o ohliadku podľa § 38 správneho poriadku, na ktorú nebol prizvaný, napriek tomu, že stavebný úrad mal povinnosť ho na ohliadku prizvať. S poukazom na ustanovenia § 32 ods. 1 a 2 správneho poriadku namietal, že napriek jeho tvrdeniu, že reklamné zariadenia nie sú stavbou, pretože sú prenosné zdvihom a nevykonal žiadne terénne úpravy pri ich uložení, stavebný úrad sa s týmito skutočnosťami vo svojom rozhodnutí vôbec nevysporiadal. Poukázal tiež na to, že stavebný úrad pri svojom rozhodovaní vychádzal len z výsledkov štátneho stavebného dohľadu (ohliadky) a na základe nich mu uložil pokutu zopakujúc, že ohliadka podľa § 38 správneho poriadku nebola uskutočnená riadne. S poukazom na § 3 ods. 2, § 46 a § 47 ods. 3 správneho poriadku namietal, že stavebný úrad vo svojom rozhodnutí neuviedol, ktoré skutočnosti považoval za preukázané, ako sa vysporiadal s jeho tvrdeniami, dôkazmi, akými úvahami bol vedený, ako a akú právnu úvahu použil pre svoje rozhodnutie. Preto odôvodnenie prvostupňového rozhodnutia považoval za nezrozumiteľné a prekvapivé. Za nezrozumiteľné a prekvapivé označil žalobca aj napadnuté rozhodnutie upriamiac pozornosť na tvrdenie žalovaného, podľa ktorého mesto Piešťany malo nariadiť ohliadku ako dôkazný prostriedok a až na základe jej výsledku mohlo vydať rozhodnutie. V tejto súvislosti poukázal na skutočnosť, že správa vykonaná štátnym stavebným dohľadom má náležitosti ohliadky, nakoľko je v nej uvedené podrobné zloženie jeho reklamného zariadenia s menšími odchýlkami, pričom uvedené detaily nie sú viditeľné verejnosti. Podľa jeho názoru štátnym stavebným dohľadom sa majú zisťovať náležitosti stavby uvedené v ustanovení § 98 ods. 2 stavebného zákona, čo sú dokumentácie a nie konkrétna konštrukcia stavby s fotodokumentáciami a preto išlo v danom prípade o ohliadku, na ktorú ho mesto Piešťany úmyselne nepozvalo, čo odôvodnilo tým, že bol vykonaný štátny stavebný dohľad. Záverom tvrdil, že stavebný úrad nešpecifikoval o aké úpravy sa jedná pri položení prenosného zariadenia, aký verejný záujem je konkrétne prenosným zariadením ohrozený dodajúc, že aj pri výkone štátneho stavebného dohľadu malo byť dodržané ustanovenie § 3 ods. 2 správneho poriadku a mal byť vykonaný štátny stavebný dohľad s jeho súčinnosťou.

4. Krajský súd v odôvodnení svojho rozsudku uviedol, že z hľadiska postupnosti bolo potrebné, aby pred meritorným posúdením veci najskôr posúdil, či v rámci administratívneho konania boli dodržané procesné práva žalobcu, konkrétne vo vzťahu k jeho námietke, že v konaní pred stavebným úradom došlo k porušeniu § 38 ods. 3 správneho poriadku, keď nebol prizvaný ako účastník konania na ohliadku, za ktorú považoval výkon štátneho stavebného dohľadu, pričom v tejto súvislosti dôvodil aj ustanovením § 3 ods. 2 správneho poriadku tvrdiac, že štátny stavebný dohľad mal byť vykonaný s jeho súčinnosťou. Správny súd preto posudzoval, či štátny stavebný dohľad mal povahu ohliadky a ďalej či v prípade, ak štátny stavebný dohľad nemal povahu ohliadky, či mal byť vykonaný v prítomnosti žalobcu.

5. Z obsahu administratívneho spisu mal správny súd preukázané, že stavebný úrad vykonal dňa 15.07.2016 podľa § 98 až § 102 stavebného zákona štátny stavebný dohľad z cesty I/61, v k.ú. C.. Zo záznamu stavebného úradu vyplýva, že na pozemku parc.č. 1601/1, resp. 1575/3, ul. Žilinská pri ceste I/61 je umiestnená reklamná stavba, na ktorej najväčšia informačná plocha má veľkosť od 3 m² do 20 m², materiál reklamnej stavby predstavovala oceľová konštrukcia a informačná plocha - baner (pogumovaná plachta) bola upevnená na kovovú konštrukciu lankami. Ďalej zo záznamu vyplýva, že konštrukcia reklamnej stavby bola ukotvená do zeme roxorovými kotvami, ktorú skutočnosť preukazovali priložené fotografie, pričom v čase uskutočnenia štátneho stavebného dohľadu bola

reklamná stavba prevrátená. V tejto súvislosti stavebný úrad uviedol, že počet roxorových kotiev preukazne nepostačoval k zabráneniu jej prevrátenia vplyvom poveternostných podmienok a preto uzavrel, že zvolený spôsob ukotvenia konštrukcie reklamnej stavby nezodpovedal v zmysle § 43d stavebného zákona základným požiadavkám na stavby. Na základe zistených skutočností stavebný úrad vyzval žalobcu postupom podľa § 88 stavebného zákona na okamžité zastavenie užívania reklamnej stavby a na jej odstránenie v lehote 15 dní odo dňa doručenia výzvy. Dňa 20.09.2016 stavebný úrad vykonal opätovne štátny stavebný dohľad, z ktorého bol spísaný záznam. Zo záznamu vyplýva, že reklamná stavba, ktorej umiestnenie bolo stavebným úradom zistené dňa 15.07.2016 sa naďalej na pozemku nachádza, pričom konštrukcia reklamnej stavby je ukotvená do zeme roxorovými kotvami a zaťažená betónovými kockami zabezpečujúcimi jej stabilitu. Prílohou záznamu sú fotografie, ktoré preukazujú skutočnosti uvedené v zázname.

6. Krajský súd mal taktiež z administratívneho spisu preukázané, že stavebný úrad dňa 20.09.2016 vykonal štátny stavebný dohľad z cesty I/61 v k.ú. C., konkrétne išlo o pozemok parc.č. 10119/1, z ktorého bol spísaný záznam. Zo záznamu vyplýva, že na uvedenom pozemku je umiestnená reklamná stavba, na ktorej najväčšia informačná plocha má veľkosť od 3 m² do 20 m² s reklamou banky Raiffeisen BANK, materiál reklamnej stavby je kovová konštrukcia a informačná plocha je pogumovaná plachta - baner upevnená na kovovú konštrukciu šponovacími lankami, pričom konštrukcia je ukotvená do zeme roxorovými kotvami a zaťažená betónovými kockami zabezpečujúcimi jej stabilitu. Stavebný úrad na základe uvedeného uzavrel, že konštrukcia reklamnej stavby nie je iba voľne položená na zemi.

7. Správny súd uviedol, že štátny stavebný dohľad bol vykonaný pred začatím administratívneho konania vo veci prejednávania správneho deliktu, pretože toto bolo začaté dňa 14.10.2016 prvým úkonom stavebného úradu a to dorúčením oznámenia o začatí konania zo dňa 22.09.2016. Krajský súd v tejto súvislosti vyslovil názor, že vykonanie štátneho stavebného dohľadu nemá povahu konania, čo znamená, že pri jeho výkone, pokiaľ nie je potrebná súčinnosť fyzickej alebo právnickej osoby, konkrétne pokiaľ ide o vstup na nehnuteľnosť, stavebný zákon neukladá stavebnému úradu povinnosť predvolať konkrétnu osobu, ktorej sa výsledky štátneho stavebného dohľadu môžu dotknúť v oblasti verejných subjektívnych práv. To však na strane druhej neznamená, že v ďalšom konaní nemá byť táto osoba s výsledkami štátneho stavebného dohľadu oboznámená a nemá jej byť daná možnosť sa k nim vyjadriť a rozporovať ich. V danom prípade je nesporné, že stavebný úrad vykonal štátny stavebný dohľad pred začatím konania na verejne prístupnom mieste. Konkrétne išlo o pozemnú komunikáciu, verejne prístupnú a preto podľa názoru správneho súdu nebolo potrebné, aby stavebný úrad upovedomoval alebo predvolával žalobcu na výkon štátneho stavebného dohľadu. Rovnako mal správny súd preukázané, že žalobca bol s výsledkami štátneho stavebného dohľadu oboznámený na ústnom pojednávaní, ktoré sa konalo dňa 19.10.2016, pričom mu bol daný k nahliadnutiu celý obsah administratívneho spisu, súčasťou ktorého sú záznamy z výkonu štátneho stavebného dohľadu zo dňa 15.07.2016 a 20.09.2016 aj s pripojenými fotografiami. Žalobca sa k záznamom z výkonu štátneho stavebného dohľadu vyjadril ústne na pojednávaní a písomne vo svojom stanovisku, keď uviedol, že sa jedná o mobilnú plochu, ktorá nie je ukotvená do zeme roxorovými kotvami, ale že ide len o obyčajné roxory, ktorých úlohou nie je nosné zabezpečenie proti prevráteniu, pretože stabilitu mobilnej plochy zabezpečuje jej samotná váha a nožičky v tvare „A“. Rovnako nesúhlasil s popisom skutkového stavu z výkonu štátneho stavebného dohľadu zo dňa 20.09.2016, pretože aj betónové kocky sú len voľne položené na zemi a nie sú so zemou pevne spojené a ani nebola vykonaná úprava podkladu. Tým, že štátne stavebné dohľady boli vykonané pred začatím konania na verejne prístupnom mieste, žalobca bol so záznamami z výkonu štátneho stavebného dohľadu preukázateľne oboznámený na nariadenom ústnom pojednávaní, teda mal možnosť sa k nim vyjadriť, pričom túto možnosť aj využil, nedošlo pri výkone štátneho stavebného dohľadu zo strany stavebného úradu k procesnému pochybeniu, ktoré by malo za následok nezákonnosť napadnutého rozhodnutia. Na strane druhej nič nebránilo stavebnému úradu oznámiť žalobcovi, že sa výkon štátneho stavebného dohľadu uskutoční. Pokiaľ tak však stavebný úrad neurobil, vychádzajúc z opísaného priebehu konania, nemožno mu tento postup vytknúť. Z uvedených dôvodov sa preto správny súd nestotožnil ani s názorom žalobcu, že štátny stavebný dohľad mal povahu ohliadky, na ktorú mal byť prizvaný.

8. Vo vzťahu k meritórnemu preskúmaniu napadnutého rozhodnutia považoval správny súd za sporné, či mobilná plocha, tak ako ju nazval žalobca, je reklamnou stavbou podľa § 43 ods. 2 písm. b/ stavebného zákona, ktorá skutočnosť by následne mala za následok povinnosť žalobcu túto reklamnú stavbu uskutočniť na základe stavebného povolenia, pričom porušenie resp. nesplnenie tejto povinnosti napĺňa skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 106 ods. 4 písm. b/ stavebného zákona, nakoľko oceľová konštrukcia má plochu 12 m², ktorú skutočnosť žalobca v konaní ani v správnej žalobe nerozporoval. Konajúce orgány verejnej správy založili svoje rozhodnutia na závere, že žalobca sa dopustil správneho deliktu podľa § 106 ods. 4 písm. b/ stavebného zákona, nakoľko uskutočnil a užíva reklamné stavby bez potrebného stavebného povolenia. Žalobca oponoval tým, že umiestnil a užíva tzv. mobilné plochy, na umiestnenie ktorých nebolo potrebné vydanie stavebného povolenia, pretože tieto sú prenosné zdvihom, na ich umiestnenie sa nevykonali žiadne terénne úpravy a rovnako nie sú prichytené ani položené o pevný základ na zemi. Vychádzajúc z uvedeného sa správny súd venoval spornej otázke a to, či sa v danom prípade jednalo o reklamné stavby podľa § 43 ods. 2 písm. b/ stavebného zákona, ktorá skutočnosť má následne vplyv na ustálenie, či v prípade žalobcu došlo k naplneniu skutkovej podstaty správneho deliktu.

9. Správny súd poukázal na zákon č. 293/2014 Z.z., ktorým bol s účinnosťou od 2. januára 2015 novelizovaný stavebný zákon, pričom účelom tejto novely bolo nastoliť jednotný právny rámec regulácie reklamných zariadení, ktoré neboli jednoznačne pevne spojené so zemou. Správny súd na tomto mieste považoval za potrebné citovať určité časti dôvodovej správy k uvedenému zákonu, ktoré ozrejmujú úmysel zákonodarcu prekvalifikovať reklamné zariadenia na reklamné stavby, ktoré v závislosti od veľkosti informačnej plochy podliehajú povoľovaciemu režimu, či už vo forme ohlásenia alebo vo forme stavebného povolenia.

10. Podľa správneho súdu žalobca v konaní nepopieral, že uskutočnil a užíval „mobilné reklamné zariadenia“ na vyššie uvedených pozemkoch, avšak tvrdil, že tieto nespĺňajú zákonné podmienky na to, aby ich bolo možné subsumovať pod ustanovenia § 43 ods. 2 písm. b/ stavebného zákona, nakoľko sú prenosné zdvihom a nie sú spojené so zemou a nevykonali žiadne terénne úpravy pri ich položení. Tiež tvrdil, že obyčajné roxory, ktorými boli tieto zariadenia uchytené do zeme a rovnako betónové kocky nemali zabezpečovať ich stabilitu, pretože tieto sú v tvare „A“ a teda ich samotná konštrukcia bráni ich prevráteniu. Z fotografií uskutočnených dňa 15.07.2016 pritom bolo preukázané, že oceľová konštrukcia bola prevrátená, ako i to, že prevráteniu nezabránila ani samotná konštrukcia ani roxory, ktorými bola táto preukázateľne prichytená do zeme. Použitie roxorov ani betónových kociek žalobca nerozporoval, rozporoval len ich funkciu. Stavebný zákon v ustanovení § 43 ods. 2 kvalifikuje reklamnú stavbu tromi zákonnými kritériami. Prvé kritérium sa týka spôsobu spojenia reklamnej stavby so zemou, pričom môže ísť o pevné spojenie so zemou podľa odseku 1 písm. a/ až d/ alebo o upevnenie reklamnej stavby strojnými súčiastkami alebo zvarom o pevný základ na zemi alebo osadenie reklamnej stavby vyžaduje úpravu podkladu na zemi. Druhým kritériom je funkcia reklamnej stavby, ktorou je šírenie reklamných, propagačných, navigačných a iných informácií a tretím zákonným kritériom je, že reklamná stavba je viditeľná z verejných priestorov. V danom prípade nebolo nesporné, že ide o stavebné konštrukcie, ktorých funkciou je šírenie reklamných a propagačných informácií a tieto sú viditeľné z verejných priestorov, konkrétne z pozemnej komunikácie. Sporným zákonným kritériom medzi účastníkmi konania bol spôsob upevnenia reklamných zariadení s pozemkami, na ktorých boli umiestnené.

11. Na účely svojho rozhodnutia správny súd vychádzal zo samotnej podstaty právnej úpravy reklamných stavieb a stavebného povolenia. Mal za to, že v konaní, výsledkom ktorého je vydanie stavebného povolenia sa posudzujú podmienky uskutočnenia stavby tak, aby táto spĺňala základné požiadavky na stavby, najmä pokiaľ ide o spôsob jej uskutočnenia vo vzťahu k bezpečnosti, funkcii a stabilite. To konkrétne znamená, že pokiaľ je umiestnená stavba, v danom prípade reklamná stavba, takým spôsobom, že nie je zabezpečená jej bezpečnosť a stabilita, hoci je nevyhnutné ju umiestniť tak, aby odolala všetkým poveternostným vplyvom, neprichádza do úvahy záver, že sa nejedná o reklamnú stavbu, pretože pokiaľ by táto bola umiestnená v súlade s požiadavkami kladenými na bezpečnosť a stabilitu, navyše, keď je umiestnená v blízkosti pozemnej komunikácie, musela by právnu kvalifikáciu

reklamnej stavby spĺňať. Vychádzajúc z uvedeného preto správny súd pre daný prípad konštatoval, že pokiaľ žalobca ako vlastník reklamných zariadení tieto zabezpečil proti poveternostným vplyvom betónovými kockami položenými na kostre tohto zariadenia a tiež roxormi zapichnutými do pozemku je namieste tieto označiť za reklamné stavby, pretože sú upevnené o pevný základ na zemi, pričom v danom prípade je dôvodné za pevný základ označiť práve betónové kocky resp. je dôvodné za spojenie so zemou označiť aj roxory, ktoré boli obviazané okolo oceľovej konštrukcie a zapichnuté do pozemku. Iný výklad by v podstate zvädzal vlastníkov reklamných zariadení k obchádzaniu stavebného zákona tým spôsobom, že by tieto pokladali na pozemok a zaťažovali betónovými kockami bez toho, aby bola zabezpečená ich stabilita, čím by bol ohrozený verejný záujem v podobe ochrany života a zdravia účastníkov cestnej premávky a súčasne akceptovaním takéhoto spôsobu zabezpečovania reklamných zariadení by bol popretý aj samotný účel novely stavebného zákona uskutočnenej zákonom č. 293/2014 Z.z., ktorý vyplýva z citovanej dôvodovej správy. Konajúce orgány verejnej správy pritom zdôvodnili svoj záver o tom, že sa v danom prípade jedná o reklamné stavby tým, že tieto nie sú iba voľne položené na pozemkoch, ale proti ich vyvráteniu vplyvom poveternostných podmienok sú zabezpečené ukotvením do pozemku pomocou roxorov a zaťažené betónovými kockami. Správny súd na podporu svojej argumentácie poukázal aj na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. 8Sžp 8/2011 zo dňa 19. januára 2012, ktorý bol publikovaný v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky 5/2012 pod č. 102, ktorého právna veta znie nasledovne: „Ak sa informačné, reklamné a propagačné zariadenie umiestňuje na miestach viditeľných z verejných priestorov a je spojené so stavbou alebo pozemkom, je jeho vlastník, nájomca alebo iný zriaďovateľ povinný vyžiadať si povolenie stavebného úradu.“ V uvedenom prípade taktiež žalobca argumentoval tým, že nie je potrebné stavebné povolenie, nakoľko ide o voľne položené reklamné zariadenia, pričom najvyšší súd na uvedenú argumentáciu skonštatoval, že „...tieto nemohli byť voľne umiestnené na pozemku, ale museli byť spojené s pozemkom, pretože slúžili reklame takmer 6 mesiacov, pričom boli vystavené poveternostným vplyvom.“ Toto konštatovanie sa vzťahuje aj na daný prípad, pretože ako už bolo vyššie uvedené, oceľová konštrukcia sama osebe nebola spôsobilá zabezpečiť zariadenie pred poveternostnými vplyvmi, ale bolo potrebné ďalšie podporné riešenie v podobe roxorov a betónových kociek. K uvedenému rozhodnutiu správny súd ešte dodal, že toto bolo síce prijaté pred účinnosťou novely stavebného zákona, avšak prijatá novela práve odrážala rozhodovaciu činnosť správnych súdov v tom smere, že sa podmienky umiestňovania reklamných zariadení unifikovali v súlade s ňou. Preto právne posúdenie veci konajúcimi orgánmi verejnej správy tomuto záveru plne zodpovedá. Krajský súd preto konštatoval, že v danom prípade sa jedná o reklamné stavby a preto pokiaľ ich žalobca umiestnil a užíval bez stavebného povolenia, naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 106 ods. 4 písm. b/ stavebného zákona, za ktorý mu bola v súlade s citovaným ustanovením uložená pokuta vo výške 2 x 250,- €. V danom prípade sa jednalo o dve reklamné stavby, preto bolo namieste uloženie pokuty za každú reklamnú stavbu v zákonom stanovenej výške 250,- €.

12. Podľa názoru správneho súdu tak stavebný úrad, ako aj žalovaný uviedli vo svojom rozhodnutí dostatočnú úvahu, prečo a na základe akých skutkových okolností považujú reklamné zariadenia žalobcu za reklamné stavby. Konkrétne, svoje rozhodnutie založili na tom, že v konaní bolo preukázané, že sa jedná o reklamné stavby, nakoľko tieto nie sú len voľne položené na zemi, ale proti ich vyvráteniu vplyvom poveternostných podmienok sú zabezpečené ukotvením do pozemku pomocou kovových kotiev z roxorov a sú zaťažené betónovými kockami. Tento záver podložili záznamami z výkonu štátneho stavebného dohľadu a fotodokumentáciou. Žalobca pritom v konaní netvrdil, že tam roxory a betónové kocky nie sú, namietal len, že tieto nemajú zabrániť prevráteniu, pretože reklamné zariadenia sú z dôvodu ich konštrukcie, tak stabilné, že sa vplyvom poveternostných podmienok neprevrátia, ktorá skutočnosť však bola vyvrátená zisteniami stavebného úradu. Správny súd mal obsahom administratívneho spisu rovnako preukázané, že stavebný úrad konal riadne v súčinnosti so žalobcom, žalobca mal možnosť oboznámiť sa s obsahom administratívneho spisu, pričom skutkový stav, tak ako bol ustálený stavebným úradom, bol z pohľadu správneho súdu dostatočný na právne posúdenie veci.

13. Poukazujúc na vyššie uvedené preto správny súd žalobu ako nedôvodnú zamietol.

14. Proti tomuto rozsudku podal žalobca - sťažovateľ z dôvodov uvedených v ust. § 440 ods. 1 písm. j/

a g/ S.s.p. kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie, alternatívne, aby napadnutý rozsudok zmenil a rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. V dôvodoch kasačnej sťažnosti uviedol, že so závermi krajského súdu sa nemožno stotožniť. Mal za to, že žalovaný nevykonal riadnu ohliadku, čo považuje za porušenie jeho práv ako aj ust. § 3 ods. 2, § 46, § 47 správneho poriadku. Odňatím konať pred správnym orgánom a zúčastniť sa ohliadky - štátneho stavebného dohľadu došlo k porušeniu práv sťažovateľa. Namietal, že krajský súd svoje závery odôvodňoval dôvodovou správou k stavebnému zákonu, pričom si neuvedomoval, že dôvodová správa nie je nad zákon ani to, že sa citovaná dôvodová správa prieči zákonu. Z ust. § 43 stavebného zákona je zrejmé, že na to, aby sa jednalo o reklamnú stavbu je nevyhnutné pevné spojenie reklamnej stavby so zemou alebo zvarom o pevný základ na zemi. V žiadnom prípade nedošlo k prekvalifikácii hnutelých vecí na stavby - nevyplýva to zo zákona. Preto je zrejmé, že návrh v dôvodovej správe na základe ktorého súd rozhodol nebol prijatý, nakoľko sa v dôvodovej správe navrhovalo všetky reklamné zariadenia prekvalifikovať na reklamné stavby bez ohľadu na to, či sú alebo nie sú pevne spojené so zemou, základom na zemi. Pričom prijatá zákonná úprava jednoznačne uviedla, že reklamné stavby sú stavby pevne spojené so zemou alebo zvarom o pevný základ na zemi. Ďalej uviedol, že mesto Piešťany vykonalo dňa 15.07.2016 tzv. „štátny stavebný dohľad“, pričom kópiu správy o jeho výsledku sťažovateľovi neposkytlo. Nakoľko toto konanie nazvané ako „štátny stavebný dohľad“ má náležitosti ohliadky podľa § 38 správneho poriadku, neobstojí tvrdenie mesta Piešťany, že prenosné reklamné plochy sú určené verejnosti. Verejnosť neskúma konštrukciu prenosných reklamných stavieb, neuskutočňuje fotodokumentáciu ako to učinilo mesto Piešťany. V ďalších bodoch kasačnej sťažnosti sťažovateľ namietal nedostatočné odôvodnenie rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa, keď neuvádza, ktoré skutočnosti považuje za preukázané, ako sa vysporiadal s tvrdeniami sťažovateľa, dôkazmi, a akými úvahami bol pri rozhodovaní vedený. Rovnako i odôvodnenie rozhodnutia žalovaného považoval za nejasné a nezrozumiteľné, keď z neho vyplýva, že mesto Piešťany malo nariadiť ohliadku ako dôkazný prostriedok a až na základe jej výsledku mohlo vydať rozhodnutie. Uvedeným postupom orgánov verejnej správy ako i krajského súdu malo dôjsť k porušeniu jeho ústavou zaručeného práva na súdnu (správnu) ochranu.

15. Vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti nebolo podané.

16. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 S.s.p. preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal sťažovateľ včas (§ 443 ods. 2 písm. a/ S.s.p.), je prípustná (§ 439 S.s.p.) a bola podaná oprávneným subjektom (§ 442 ods. 1 S.s.p.), preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť. Rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

17. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu, ktorým zamietol žalobu sťažovateľa, ktorou sa domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného č. OU-TT-OVBP2-2017/005948/Do zo dňa 06.03.2017, ktorým zamietol odvolanie sťažovateľa a potvrdil rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa - Mesta Piešťany č.k.16051/48/2/2016-He zo dňa 19.10.2016, ktorým ako stavebný úrad uložil sťažovateľovi v zmysle § 106 ods. 4 písm. b/ stavebného zákona pokutu za správny delikt vo výške 2 x 250,- €, ktorého sa dopustil tým, že porušil ust. § 58 ods. 1 stavebného zákona, tým, že v mesiaci júl 2016 uskutočnil a do vydania rozhodnutia o uložení pokuty užíval dve reklamné stavby, každá s najväčšou informačnou plochou veľkosti od 3m² do 20 m², v k.ú. C. v lokalitách:

- reklamnú stavbu, na ktorej informačná plocha je 12 m², na pozemku parc. č.1601/1, resp. na pozemku parc. č. 1575/3, pri ceste I/61 (ul. Žilinská) pravá strana smerom do Hornej Stredy,
- reklamnú stavbu, na ktorej informačná plocha je 12 m², na pozemku parc. č. 10119/1 pri ceste I/61 ľavá strana cesty v blízkosti odbočovacieho pruhu k predajni áut zo smeru od Drahoviec,

a to bez potrebného stavebného povolenia stavebného úradu, čím naplnil znaky skutkovej podstaty správneho deliktu.

18. Podľa § 6 ods. 1 S.s.p. 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.

19. Podľa § 194 ods. 1, 2 S.s.p. správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie. Ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

20. Podľa § 438 ods. 1 S.s.p. kasačnou sťažnosťou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie krajského súdu.

21. Podľa § 454 S.s.p. na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

22. Kasačný súd vychádzajúc z dôvodov kasačnej sťažnosti považoval za potrebné posúdiť správnosť záverov krajského súdu vo vzťahu k sťažovateľom namietaným procesným pochybeniam orgánov verejnej správy ako aj k výkladu príslušných hmotnoprávných ustanovení stavebného zákona, ktoré boli pri vyvedení deliktuálnej zodpovednosti sťažovateľa aplikované.

23. Kasačný súd sa v prvom rade zaoberal námietkou sťažovateľa, týkajúcou sa procesného pochybenia orgánu verejnej správy, ku ktorému malo dôjsť tým, že uloženiu pokuty podľa § 106 ods. 4 písm. b/ stavebného zákona predchádzal nezákonný postup spočívajúci v tom, že v rámci štátneho stavebného dohľadu bola vykonaná miestna ohliadka v rozpore s § 38 ods. 3 správneho poriadku t.j. bez prizvania sťažovateľa. Uvedeným postupom malo dôjsť k porušeniu jeho práv ako aj ustanovení § 3 ods. 2, § 46, § 47 správneho poriadku.

24. Z ustanovenia § 98 a nasl. stavebného zákona je zrejmé, že výkon štátneho stavebného dohľadu sa realizuje okrem iného aj vo vzťahu k reklamným stavbám (do 1. januára 2015 označujúc ich za informačné, reklamné a propagačné zariadenia). Úlohou štátneho stavebného dohľadu je zabezpečovať ochranu verejného záujmu najmä z hľadiska ochrany životného prostredia, kontrolovať dodržiavanie štátnej technickej politiky vo výstavbe a zabezpečovať dodržiavanie poriadku a disciplíny pri výstavbe. Novelou (zákonom č. 237/2000 Z.z.) sa ustanovenie § 98 doplnilo o odsek 2, v ktorom sa ustanovujú oprávnenia orgánov štátneho stavebného dohľadu. Nejde však o taxatívny výpočet činnosti štátneho stavebného dohľadu. Pokiaľ orgány štátneho stavebného dohľadu sú okrem iného oprávnené zisťovať, či sa stavba, stavebné úpravy alebo udržiavacie práce vykonávajú podľa stavebného povolenia alebo na základe ohlásenia, z výkonu štátneho stavebného dohľadu nemožno vylúčiť ani činnosť smerujúcu k získaniu poznatkov na účely posúdenia povahy stavby, resp. posúdenia toho, či ide o stavbu, pre ktorú sa vyžaduje stavebné povolenie/ohlásenie. Právna úprava výkonu štátneho stavebného dohľadu pritom výslovne upravuje prítomnosť osoby uskutočňujúcej stavbu pri výkone štátneho stavebného dohľadu predovšetkým v súvislosti s jej povinnosťou umožniť vstup na nehnuteľnosť zamestnancom orgánov štátneho stavebného dohľadu (nešlo o prípad sťažovateľa vzhľadom na verejne prístupné miesto). Účel sledovaný právnou úpravou štátneho stavebného dohľadu, s ohľadom na prítomnosť dotknutej osoby na jeho výkone sa odlišuje od účelu inštitútu miestnej ohliadky v zmysle § 38 správneho poriadku, ktorú nariadi orgán verejnej správy v administratívnom konaní spravidla vtedy, ak predložené dôkazy neposkytujú spoľahlivý podklad pre vydanie rozhodnutia alebo ak niektoré skutočnosti sú medzi účastníkmi sporné. V predmetnej veci bol výkon štátneho stavebného dohľadu uskutočnený ešte pred začatím administratívneho konania, z čoho i krajský súd vyvodzoval, že ide o dohľadovú činnosť, nepredstavujúcu administratívne konanie, s ktorým by sa spájala povinnosť upovedomiť, resp. prizvať sťažovateľa k jej výkonu tak ako to predpokladá § 38 správneho poriadku. Kasačný súd však zastáva názor, že pokiaľ boli v rámci štátneho stavebného dohľadu získané poznatky, ktoré boli zdokumentované/sprítomnené v zázname, a ktoré v konečnom dôsledku boli hodnotené ako dôkaz, resp.

predstavovali podklad pre vydanie rozhodnutia o uložení sankcie, bolo oprávneným záujmom sťažovateľa (ale i z dôvodu predchádzania možným námietkam/pochybnostiam sťažovateľa o zistení skutkového stavu) byť prítomný pri ich obstaraní. Na strane druhej je potrebné zdôrazniť, že sťažovateľ mal možnosť v administratívnom konaní oboznámiť sa a vyjadriť ku všetkým podkladom pre vydanie rozhodnutia vrátane spôsobu ich získania, ktoré právo i využil. V prípade pochybností o zistenom skutkovom stave mal taktiež právo podávať návrhy na vykonanie dôkazov. Námietka sťažovateľa týkajúca sa jeho neprizvania k výkonu štátneho stavebného dohľadu (s ktorou spájal nezrovnalosti pri popise reklamnej stavby), však z jeho strany nebola podporená žiadnymi dôkazmi (ani návrhmi na ich vykonanie), ktorými by s poukazom na poznatky zdokumentované stavebným úradom v rámci výkonu štátneho stavebného dohľadu spochybnil zistený skutkový stav. Sťažovateľovi bol vytvorený procesný priestor na konfrontáciu jeho tvrdení so zisteniami orgánu verejnej správy tak, ako to predpokladá § 3 ods. 2 správneho poriadku. Uvedený postup orgánu verejnej správy preto kasačný súd nepovažoval za procesné pochybenie, ktoré by sťažovateľa ukrátilo jeho právach, resp. by malo vplyv na zákonnosť rozhodnutia ako takého. V tejto súvislosti kasačný súd taktiež poukazuje i na svoje už skôr vydané rozhodnutie sp.zn. 4Asan/4/2018 zo dňa 2. októbra 2018, v ktorom uvedenú námietku vyhodnotil ako nedôvodnú, keď konštatoval, že: „skutočnosť, že stavebný úrad vykonal ohliadku informačných, reklamných a propagačných zariadení bez prizvania žalobcu, je potrebné vyhodnotiť ako procesné pochybenie zo strany stavebného úradu, ktoré však podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nemalo v konečnom dôsledku vplyv na zákonnosť vydaného rozhodnutia stavebného úradu o správnom delikte a uložení príslušnej sankcie, iba na zákonnosť vykonanej ohliadky.“ S poukazom na zmienené kasačný súd uvedenú námietku sťažovateľa nepovažoval za dôvodnú a jej vyhodnotenie krajským súdom považoval za vecne správne.

25. Pokiaľ ide o závery orgánov verejnej správy o vyvedení deliktuálnej zodpovednosti voči sťažovateľovi za porušenie § 106 ods. 4 písm. b/ stavebného zákona tieto vychádzali z toho, že sťažovateľ uskutočnil a užíval reklamné stavby tak ako sú vymedzené v ust. § 43 ods. 2 písm. b/ stavebného zákona bez zákonom vyžadovaného stavebného povolenia. Sťažovateľ tieto závery rozporoval argumentáciou, podľa ktorej nešlo o reklamné stavby, ale o zdvihom prenosné plochy, nespojené so zemou, umiestnené bez vykonania akýchkoľvek terénnych úprav.

26. Podľa názoru kasačného súdu orgány verejnej správy ako i krajský súd pri posudzovaní tejto otázky vychádzali z dostatočne zisteného skutkového stavu na posúdenie veci, keď z podkladov štátneho stavebného dohľadu vyplynuli relevantné zistenia vo vzťahu k všetkým zákonom stanoveným kritériám viažucim sa na legálnu definíciu reklamnej stavby v zmysle § 43 ods. 2 stavebného zákona. V konaní bolo preukázané a sťažovateľom nespochybnené kritérium funkcie reklamnej stavby a jej viditeľnosti z verejných priestorov. Pokiaľ ide o zákonnú požiadavku týkajúcu sa spôsobu spojenia reklamnej stavby so zemou bolo potrebné vychádzať predovšetkým zo zistení orgánov verejnej správy v rámci štátneho stavebného dohľadu, z ktorých vyplynul podrobný popis reklamných zariadení, podporený príslušnou fotodokumentáciou. Na základe uvedeného bolo vo vzťahu k posúdeniu kritéria spojenia reklamnej stavby so zemou v oboch posudzovaných prípadoch zistené ukotvenie konštrukcie reklamnej stavby roxorovými kotvami, tak aby bola zabezpečená jej stabilita. Uvedené zistenia vyvracali tvrdenia sťažovateľa o nutnosti posudzovať predmetné reklamné zariadenia ako mobilné plochy prenosné zdvihom, ktorých samotná hmotnosť a konštrukcia (nožičky v tvare „A“) mali zabezpečovať ich stabilitu, a to aj s poukazom na zistenie, že v čase výkonu štátneho stavebného dohľadu bola táto konštrukcia prevrátená a následne zastabilizovaná aj zaťažením betónovými kockami. V súvislosti s určením právnej kvalifikácie takto konštruovaných reklamných zariadení bolo potrebné poukázať na zákon č. 293/2014 Z.z., ktorým bol s účinnosťou od 2. januára 2015 novelizovaný stavebný zákon a prihliadať na účel sledovaný zmenou právnej úpravy. Zadefinovanie pojmu reklamnej stavby malo za cieľ odstrániť nejednoznačný výklad pevného spojenia so zemou. V stavebnom zákone, účinnom do 1. novembra 2014, boli upravené len informačné, reklamné a propagačné zariadenia, ktoré sa považovali za hnutelné veci (boli upevnené napríklad o panel položený na zemi na upravenom alebo neupravenom podklade), čím dochádzalo k obchádzaniu povinností vyplývajúcich zo stavebného zákona. V tejto spojitosti ako relevantný považoval kasačný súd odkaz krajského súdu na časť dôvodovej správy v zmysle ktorej „sa navrhuje, aby doterajšie reklamné zariadenia, ktoré nespádali pod stavebný zákon lebo

neboli pevne spojené so zemou (alebo toto spojenie bolo sporné) sa stali reklamnými stavbami a tým sa odstráni diskriminácia podmienok pre podnikateľov aj ich nadmerný počet a tým aj neregulovaná záťaž životného prostredia.“ ako aj „Nová definícia v prípade reklamných stavieb upresňuje doterajší nejednoznačný výklad pevného spojenia so zemou a zahŕňa už aj informačné, reklamné a propagačné zariadenia, ktoré doteraz neboli stavbami, ale len hnutelnými vecami, keďže boli upevnené napr. o betónový kváder, panel a pod. položený na zemi na upravenom alebo neupravenom podklade, čím dochádzalo k obchádzaniu povinností a pravidiel podľa stavebného zákona“. Z uvedeného tak nepochybne vyplýva, že zámerom zákonodarcu bolo kvalifikovať ako reklamné stavby aj také reklamné zariadenia, ktoré boli konštruované, resp. spojené so zemou roxorovými kotvami, či betónovými kockami, t.j. spôsobom zisteným v prípade sťažovateľa. Taktiež je potrebné poznamenať, že postup krajského súdu, ktorý sa pri posudzovaní kritérií definujúcich reklamnú stavbu oprel o výkladové východiska dôvodovej správy k novelizovanému zákonu č. 293/2014 Z.z. nemožno vyhodnotiť ako neprípustný, keď samotná dôvodová správa k zákonu síce nemá právnu záväznosť, avšak z hľadiska právno-teoretického zákonodarca dôvodovou správou poskytuje autentický výklad k zákonu. Dôvodová správa pritom slúži podpore právneho názoru najvyššieho súdu, ustáleného v jeho skoršej rozhodovacej činnosti zmienenej tak krajským súdom, ale napr. aj v rozhodnutí sp.zn. 6Sžp/9/2011 zo dňa 26. októbra 2011, v ktorom najvyšší súd konštatoval, že „zákonodarca v právnej norme § 71 ods. 1 písm. c/ SZ ustanovuje ako zákonnú podmienku vyžiadanie si povolenia stavebného úradu, ak predmetné zariadenia sú spojené so stavbou alebo pozemkom, pričom predpokladá spojenie zariadenia so zemou, avšak nie pevné spojenie so zemou tak, ako to vyžaduje pri stavbách“.

27. Poukazujúc na vyššie uvedené mal kasačný súd za to, že v preskúmvanej veci sťažovateľa nepochybne išlo o reklamné stavby tak, ako ich definuje stavebný zákon a pokiaľ ich sťažovateľ umiestnil a užíval bez toho, aby požiadal stavebný úrad o vydanie stavebného povolenia dopustil sa správneho deliktu podľa § 106 ods. 4 písm. b/ stavebného zákona, za ktorý mu bola dôvodne uložená pokuta výške 2 x 250,- €.

28. Kasačný súd tak nevzhliadol dôvod odchyliť sa od logickej argumentácie krajského súdu, vrátane citácie príslušných právnych predpisov. Námietky sťažovateľa formulované v kasačnej sťažnosti boli v zásade totožné s tými, ktoré sťažovateľ uplatnil v žalobe o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného a s ktorými sa krajský súd náležitým spôsobom vysporiadal v rámci odôvodnenia napadnutého rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačný súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 S.s.p. ako nedôvodnú zamietol.

29. O trovách konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 S.s.p. v spojení s § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 S.s.p. a contrario tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov konania z dôvodu neúspechu v konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva.

30. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 S.s.p.).

Poučenie:

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