

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 5Svk/3/2023
Identifikačné číslo súdneho spisu: 8021200261
Dátum vydania rozhodnutia: 30. 05. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Juraj Vališ
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:8021200261.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Juraja Vališa, LL.M. (spravodajca) a členov senátu JUDr. Petry Príbělskej, PhD. a Mgr. Petra Macha, PhD., v právnej veci žalobcu: Generálna prokuratúra Slovenskej republiky, Štúrova 2, Bratislava, proti žalovanému (sťažovateľ): Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky (pôvodne Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky), Tomášikova 14366/64A, Bratislava, za účasti: 1/ I.. T. B., bytom A. XXX/XX, F. M. A., právne zastúpený JUDr. Stanislavom Kaščákom, advokátom so sídlom Ulica 1. mája 1246, Vranov nad Topľou, 2/ L.. T. U., bytom A. XXX/XX, F. M. A. a 3/ L.. P. U., bytom A. XXX/XX, F. M. A., v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 11853/2018/SV/24251 zo dňa 27. marca 2018, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Prešove č. k. 1S/23/2021-77 z 5. mája 2022 v spojení s opravným uznesením č. k. 1S/23/2021-87 z 16. júna 2022 a opravným uznesením č. k. 1S/23/2021-106 z 15. augusta 2022, takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa **z a m i e t a**.
- II. Účastníkom konania právo na náhradu trov kasačného konania **n e p r i z n á v a**.

odôvodnenie:

I. Priebeh administratívneho konania

1. Rozhodnutím č. OU-PO-OVBP2-2017/41101/127623/ŠSS-KM zo dňa 20.12.2017 Okresný úrad Prešov, odbor výstavby a bytovej politiky v mimo odvolacom konaní podľa § 65 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej aj „správny poriadok“) zrušil rozhodnutie stavebného úradu Mesta Vranov nad Topľou (ďalej aj „stavebný úrad“) č.1579/2017 zo dňa 08.06.2017, ktorým tento stavebný úrad v spojenom územnom a stavebnom konaní povolil stavbu „Novostavba rodinného domu“ postavenú na pozemku parc. č. XXXX v k. ú. Č. stavebníka I.. T. B.É. (ďalej aj „stavebník“).

2. Proti v bode 1 uvedenému rozhodnutiu okresného úradu podal stavebník v zákonnej lehote odvolanie, vyčítajúc stavebnému úradu, že s poukazom na § 65 ods. 2 správneho poriadku do jeho práv zasiahol nad prípustnú mieru, o ktorom odvolaní rozhodol žalovaný preskúmaným rozhodnutím č. 11853/2018/SV/24251 zo dňa 27.03.2018 tak, že odvolanie stavebníka zamietol. Žalovaný konštatoval, že v konaní a rozhodovaní okresného úradu nezistil takú nezákonnosť, ktorá by odôvodňovala zrušenie napadnutého rozhodnutia Okresného úradu Prešov, odboru výstavby a bytovej politiky zo dňa 20.12.2017.

3. Proti rozhodnutiu žalovaného č. 11853/2018/SV/24251 zo dňa 27.03.2018 podal prokurátor Generálnej prokuratúry SR v súlade s § 22 ods. 1 písm. a) v spojení s § 24 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o prokuratúre“) protest č. IV/1 Gd

155/20/1000-8 zo dňa 25.11.2020, namietajúc porušenie § 3 ods. 1, § 46, § 59 ods. 1 a 2 a § 65 ods. 1 správneho poriadku a § 4 ods. 3 písm. b/ zákona č. 180/2013 o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 180/2013 Z. z.“). Výkladom § 1 písm. a/ a § 4 ods. 3 písm. b/ zákona č. 180/2013 Z. z. dospel žalobca k názoru, že k vydaniu rozhodnutia Okresného úradu Prešov ako aj napadnutého rozhodnutia žalovaného došlo napriek neexistencii zákonného zmocnenia na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania.

4. Žalovaný listom č. 32340/2020/SV/99615 zo dňa 16.12.2020 podľa § 61 ods. 2 správneho poriadku a § 24 ods. 6 zákona o prokuratúre podaný protest prokurátora predložil ministrovi dopravy a výstavby Slovenskej republiky, ktorý rozhodnutím č. 21/2021, číslo 13291/2021/OL/13695-M zo dňa 25.02.2021, právoplatným dňa 19.03.2021, protestu prokurátora v zmysle § 24 ods. 8 zákona o prokuratúre nevyhovel.

II. Priebeh konania pred správnym súdom

5. Žalobou doručenou dňa 17.05.2021 Krajskému súdu v Prešove (ďalej aj „správny súd“) sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného č. 11853/2018/SV/24251 z 27.03.2018 a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie. Vo svojej argumentácii žalobca poukázal na princíp legality, zakotvený v § 1 ods. 1, 2, § 3 ods. 1 a § 46 správneho poriadku, na ktorom je vybudovaná sústava orgánov verejnej správy. V súvislosti s postupom žalovaného upozornil na § 59 ods. 1, veta pred bodkočiarkou správneho poriadku a § 65 ods. 1 správneho poriadku akcentujúc, že rozhodnutie v mimo odvolacom konaní možno preskúmať iba za podmienky, že sa jedná o právoplatné rozhodnutie, pričom vecne príslušným na konanie je orgán najbližšieho vyššieho stupňa a súčasne osobitná právna úprava takýto postup nesmie vylučovať, ako tomu je v danom prípade, keď § 4 ods. 3 písm. b/ zákona č. 180/2013 Z. z. neumožňuje preskúmanie rozhodnutia obce mimo odvolacieho konania okresným úradom v sídle kraja.

6. Žalobca bol toho názoru, že ustanovenie § 4 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z. z. je naplnením ustanovenia § 1 ods. 1 posledná veta správneho poriadku, t.j. vymedzenia negatívnej pôsobnosti správneho poriadku v praxi, a to v zúžení rozsahu rozhodovacej právomoci okresného úradu v sídle kraja na konania o riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkoch vo vzťahu k rozhodnutiam obce. Analýzou zákonného vymedzenia rozsahu pôsobnosti orgánov územnej samosprávy a jej aplikáciou na ustanovenie § 4 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z. z. dospel žalobca k záveru, že v alinei pod písm. a/ zákonodarca obmedzil rozsah rozhodovacích právomocí okresného úradu v sídle kraja v odvolacom konaní iba vo vzťahu k rozhodovaniu orgánov územnej samosprávy výlučne vo veciach územnej samosprávy, avšak v alinei pod písm. b/ § 4 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z. z. už zákonodarca nerozlišuje oblasť pôsobnosti subjektov územnej samosprávy, vo vzťahu ku ktorej zakotvuje zákonnú prekážku na konanie o preskúmanie ich rozhodnutí v mimo odvolacom konaní.

7. Čo sa týkalo tvrdení ministra dopravy a výstavby Slovenskej republiky v rozhodnutí o nevyhovení protestu, že zámer zákonodarcu pri koncipovaní ustanovenia § 4 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z. z. bol určite iný, žalobca konštatoval, že v materiálnom právnom štáte každý orgán verejnej moci má len také práva, aké mu zákon prizná; nemôže svoje práva rozširovať pomocou úvahy, čo by bolo, ak by dané právo nemal. Podľa žalobcu „Kompetencia štátneho orgánu v právnom štáte nemôže byť implikovaná v právnej norme. Inak povedané, nemôže „vyplývať“ z ustanovenia zákona, napr. § 1 ods. 2“, ale musí byť v zákone výslovne určená.“ (Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 3. vydanie. Šamorín, Heuréka 2012, s. 203).

8. V súvislosti s uvedeným žalobca poukázal na vzájomný vzťah zákona č. 180/2013 Z. z. o miestnej štátnej správe a zákona č. 608/2003 Z. z. o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 608/2003 Z. z.“), ktorý vo všeobecnosti upravuje rozsah pôsobností a právomocí orgánov štátnej správy pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie a v rámci toho i rozsah právomocí okresných úradov v sídle kraja. Nakoľko zákon č. 608/2003 Z. z. nevymedzuje rozsah a konkrétny spôsob aplikácie jednotlivých procesných právomocí okresného úradu v sídle kraja vyplývajúcich vo vzťahu ku rozhodovaniu subjektov územnej samosprávy, žalobca úpravu obsiahnutú v zákone č. 608/2003 Z. z. vyhodnotil ako úpravu všeobecnú a zákonnú úpravu obsiahnutú v zákone o miestnej štátnej správe, riešiacu osobitosti procesnej právnej úpravy právomocí okresných úradov v sídle kraja vo vzťahu ku rozhodovaniu subjektov územnej samosprávy, vyhodnotil ako úpravu špeciálnu.

9. Žalovaný vo vyjadrení k podanej žalobe zo dňa 10.09.2021 v prvom rade akcentoval dôležitosť vymedzenia vzťahu medzi zákonom č. 180/2013 Z. z. a zákonom č. 608/2003 Z. z., ktorý má podľa názoru žalovaného povahu osobitného právneho predpisu oproti všeobecnému právnomu predpisu - zákonu č. 180/2013 Z. z. Pôsobnosť ako i príslušnosť na správne konanie pre okresné úrady v sídle kraja, čo sa týka odvolacích konaní ako i postupov mimo odvolacieho konania, je tak daná zákonom č. 608/2003 Z. z.

10. Vo svojej argumentácii poukázal žalovaný i na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 10Sžk/58/2018 z 30.06.2020, ktorý sa materiálne dotýka prieskumu rozhodnutia vydaného mimo odvolacieho konania a najvyšší súd v ňom nenapadol, resp. nepoukázal na skutočnosť, že by rozhodnutia vydané mimo odvolacieho konania vydané v obdobnej veci boli nezákonné z dôvodu ich tzv. nulity, t.j. situácie, že by rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nie je zo zákona oprávnený. Ak najvyšší súd túto skutočnosť nenamietol, možno vyvodiť, že rozhodnutia z hľadiska inštančného postupu boli vydané v súlade so zákonom.

11. Výklad žalobcu podľa žalovaného by viedol k situáciám, kedy by v prípade podania riadneho opravného prostriedku účastníkom konania o tomto rozhodol okresný úrad v sídle kraja a prieskum tohto rozhodnutia mimo odvolacieho konania by už prípustný bol. Uvedený výklad, keď by možnosť využitia dozorového mimoriadneho opravného prostriedku závisela výlučne od procesnej aktivity tretieho subjektu a nie od inštančne nadriadených orgánov, by bol popretím významu dozornej pôsobnosti nadriadených orgánov. O to viac uvedené platí, ak prieskumom rozhodnutia mimo odvolacieho konania sa odstraňujú najťažšie vady zákonnosti. Vzhľadom na uvedené žalovaný navrhol žalobu ako nedôvodnú zamietnuť.

12. V replike zo dňa 17.12.2021 žalobca stručne oznámil, že na podanej žalobe v celom rozsahu zotrváva.

13. Ďalší účastník v 1. rade I.. T. B. (stavebník) sa vo svojom vyjadrení k podanej žalobe stotožnil so žalobným návrhom.

III. Rozhodnutie správneho súdu

14. Krajský súd v Prešove o žalobe žalobcu rozhodol napadnutým rozsudkom č. k. 1S/23/2021-77 z 5. mája 2022 v spojení s opravným uznesením č. k. 1S/23/2021-87 z 16. júna 2022 a opravným uznesením č. k. 1S/23/2021-106 z 15. augusta 2022 tak, že rozhodnutie žalovaného zo dňa 27. marca 2021 číslo 11853/2018/SV/24251 zrušil, vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie a účastníkom konania náhradu trov konania nepriznal. Správny súd dospel k záveru, že ustanovenie § 4 ods. 3 písm. b) zákona č. 180/2013 Z. z. sa vzťahuje aj na rozhodnutia vydané obcami na úseku stavebného poriadku, a preto okresný úrad v sídle kraja nemôže tieto rozhodnutia preskúmať mimo odvolacieho konania postupom podľa § 65 správneho poriadku.

15. Z hľadiska posúdenia relevantnosti žalobných námietok správny súd považoval za kľúčové v prvom rade vysporiadať sa s otázkou subsidiarity právnych predpisov vyhodnotiac, že zákon č. 608/2003 Z.z. je z hľadiska svojho obsahu predpisom hmotnoprávnym a zároveň je nepochybne z hľadiska právnej regulácie predpisom špeciálnym vo vzťahu k zákonu č. 180/2013 Z. z., keďže zakotvuje pôsobnosť orgánov verejnej správy i okresného úradu v sídle kraja v špecifickej oblasti právom regulovaných spoločenských vzťahov, konkrétne na úseku stavebného poriadku. Pôsobnosť okresného úradu v sídle kraja je v predmetnom prípade konkretizovaná ustanovením, že tento vykonáva štátnu správu v druhom stupni, ak v prvom stupni koná obec ako stavebný úrad. Zákon č. 608/2003 Z.z. zakotvuje tak základný katalóg pôsobnosti a právomoci vymedzenej skupiny orgánov verejnej správy, neustanovuje však konkrétne procedurálne formy, ktorými môžu predmetné orgány v rámci stavebného konania svoju právomoc realizovať.

16. Rozhodovací proces na úseku stavebného konania upravuje zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, ktorý neobsahuje osobitnú úpravu riadnych ani mimoriadnych opravných prostriedkov a v § 140 odkazuje na všeobecné predpisy o správnom konaní.

17. Limity použiteľnosti procesných inštitútov upravených v správnom poriadku sú dané pôsobnosťou správneho poriadku vymedzenou v § 1 ods. 1, osobitne princípom subsidiarity, vyjadreným formuláciou „ak osobitný zákon neustanovuje inak“. Správny súd za takýto osobitný predpis vo vzťahu k procesnoprávnej regulácii vymedzil práve zákon č. 180/2013 Z. z., ktorý konkrétne v § 4 ods. 3 stanovil osobitné pravidlá uplatňovania opravných prostriedkov a prostriedkov inštančného dozoru, pričom osobitosť v porovnaní so správnym poriadkom spočíva v konkrétosti tejto právnej úpravy, ktorá z celej skupiny správnych orgánov vyčlenila konkrétny orgán štátnej správy (okresný úrad v sídle kraja) a konkrétny prostriedok inštančného dozoru (prieskum rozhodnutia mimo odvolacieho konania), ktorý tento orgán nemá právomoc využiť v presne stanovenom okruhu prípadov. Správny súd uzatvoril, že ustanovenie § 4 ods. 3 písm. b/ zákona č. 180/2013 Z. z. je možné vnímať ako osobitnú kompetenčnú právnu normu, negatívnym spôsobom vymedzujúcu rozsah právomocí konkrétneho typu orgánov štátnej správy uplatniteľných voči rozhodnutiam vydaným v prvom stupni obcou alebo vyššími územným celkom. Týka sa procesnoprávných inštitútov, preto je možné ju vnímať ako osobitnú úpravu k správne poriadku v intenciách subsidiarity vyplývajúcej z § 1 ods. 1 správneho poriadku.

18. Striktná a doslovná aplikácia tejto normy je akceptovateľná, nespôsobujúca stav, pri ktorom by dochádzalo k popretiu alebo obmedzeniu subjektívnych práv účastníkov konania. Negatívny dopad skúmanej právnej normy sa prejaví v zásade iba v kompetenčnej výbave správnych orgánov a limitovaní ich možností zrušiť prostriedkami inštančného dozoru tie rozhodnutia, u ktorých by dospeli k záveru o existencii vád zákonnosti vyplývajúcich z hmotného práva. Nástrojom tohto neželaného dôsledku § 4 ods. 3 písm. b/ zákona č. 180/2013 Z. z. však nemôže byť rozširujúca interpretácia vedúca k dotváraniu kompetenčnej normy, keď právna doktrína práve v tejto súvislosti uvádza, že v prípade kompetenčných pravidiel, napríklad pri procesnom práve v podobe ustanovení upravujúcich vecnú a miestnu príslušnosť, je právna istota dotknutá v extrémnej výške a je neprípustné dotváranie teleologických medzier, ktoré môžu v kompetenčných katalógoch vzniknúť (Melzer, F.: Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2009, s. 238). V súvislosti s neexistenciou oprávnenia vyplíňať nedostatky zákonov, pokiaľ ustanovenie zákona smeruje k stanoveniu pôsobnosti orgánu verejnej moci, správny súd poukázal na judikatúru českých súdov - rozhodnutie Ústavného súdu ČR I. ÚS 318/06 zo dňa 13.12.2007, uznesenie Najvyššieho správneho súdu ČR č.k. Komp 1/2008-107 zo dňa 17.12.2008, rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR č. k. 7Aks 111/2009-64 z 25.11.2009.

19. Ohľadom argumentácie žalovaného poukazujúcej na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 30.6.2020, sp. zn. 10Sžk/58/2018 správny súd uviedol, že v odôvodnení predmetného rozsudku sa najvyšší súd otázkou právomoci okresného súdu preskúmať rozhodnutie obce ako stavebného úradu explicitne nezaoberal a s ohľadom na už zmieňovaný princíp právnej istoty nie je podľa správneho súdu možné vyvodzovať všeobecne platné a záväzné závery iba z „mlčania súdu“ v individuálnom rozhodovanom prípade aj napriek tomu, že ide o otázku, na ktorú súdy podľa § 134 ods. 2 písm. b/ v spojení s § 453 ods. 2 SSP prihládajú bez ohľadu na žalobné body.

I. Kasačná sťažnosť

20. Voči rozsudku Krajského súdu v Prešove č. k. 1S/23/2021-77 z 05.05.2022 podal žalovaný (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP. Navrhol, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec aby vrátil správne súdu na ďalšie konanie, alebo aby konanie zastavil, prípadne vec postúpil orgánu, do ktorého pôsobnosti patrí.

21. Sťažnostný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP žalovaný vzhliadol v tom, že správny súd nesprávne právne posúdil vec, keď ustálil, že ustanovenie § 4 ods. 3 písm. b/ zákona č. 180/2003 Z. z. sa vzťahuje aj na rozhodnutia vydané obcami na úseku stavebného poriadku a okresný úrad v sídle kraja nemôže tak tieto rozhodnutia preskúmať mimo odvolacieho konania podľa § 65 správneho poriadku.

22. V kasačnej sťažnosti sťažovateľ zopakoval svoju dovtedajšiu argumentáciu, opätovne poukazujúc na vzťah zákona č. 180/2013 Z. z. a zákona č. 608/2003 Z. z., z ktorého ustanovenia § 4 ods. 1 písm. b/, bod 1 podľa názoru sťažovateľa vyplýva, že okresný úrad v sídle kraja je druhostupňovým orgánom vo vzťahu k obciam v oblasti konania o stavebnom povolení. Tento zákon má podľa názoru žalovaného povahu osobitného právneho predpisu vo vzťahu k zákonu č. 180/2013 Z. z. a upravuje pôsobnosť a príslušnosť na správne konanie pre okresné úrady v sídle kraja, čo sa týka odvolacích konaní ako i

postupov mimo odvolacieho konania. Zákon č. 608/2003 Z. z. žiadnym spôsobom nevykazuje, ako v daných konaniach môže nadriadený orgán rozhodnúť a spôsoby rozhodovania neobmedzuje podľa toho, či ide o štátoprávny alebo samosprávny rozhodovací proces, čo podľa žalovaného znamená, že môže rozhodnúť aj o zrušení stavebného povolenia vydaného obcou mimo odvolacieho konania.

23. Uvedenému podľa sťažovateľa svedčí aj judikatúra, konkrétne sťažovateľom opakovane uvádzané rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžk/58/2018 z 30.06.2020, v ktorom Najvyšší súd SR nenapadol, resp. nepoukázal na tú skutočnosť, že by boli rozhodnutia orgánu vydané okresným úradom mimo odvolacieho konania nezákonné z dôvodu ich tzv. „nulity“, t.j. situácie, že by boli vydané orgánom, ktorý na to nie je zákonom zmocnený.

24. Výklad správneho súdu podľa sťažovateľa neprispieva právnej istote a zákonnosti, keď by napríklad v danom type konania účastník podal riadny opravný prostriedok, o ktorom by rozhodoval okresný úrad v sídle kraja a voči jeho rozhodnutiu by už podľa výkladu správneho súdu možnosť prieskumu tohto rozhodnutia mimo odvolacieho konania bola daná. Výklad, keď by možnosť využitia dozorového mimoriadneho opravného prostriedku závisela výlučne od procesnej aktivity tretieho subjektu a nie od inštančne nadriadených orgánov, by bol popretím významu dozornej pôsobnosti nadriadených orgánov, a tým aj popretím dvojinštančne budovanej štátnej správy. O to viac uvedené platí, ak prieskum rozhodnutia mimo odvolacieho konania je zameraný na také vady zákonnosti, ktoré vyvierajú z porušenia hmotného práva, ale zároveň za súčasného rešpektovania dobromyseľne nadobudnutých práv účastníkov.

25. K podanej kasačnej sťažnosti sa vyjadril ďalší účastník konania v 1. rade I.. T. B. namietajúc jej nedôvodnosť a reagoval na ňu aj ďalší účastník v 3. rade L.. P. U. vo svojom podaní zo dňa 19.12.2022. Žalobca ku kasačnej sťažnosti žalovaného uviedol, že s argumentáciou žalovaného sa podrobne a správne vysporiadal správny súd v napadnutom rozsudku.

26. S účinnosťou od 01.01.2023 sa, podľa § 34a v spojení s § 40a ods. 1, 2 a 3 zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o organizácii činnosti vlády“), nástupcom Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky, ako ústredného orgánu štátnej správy pre územné plánovanie okrem ekologických aspektov, výstavbu a vyvlastnenie, stal Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky. V súlade s § 180 ods. 1 a 3 v spojení s § 452 ods. 1 SSP preto od 01.01.2023 nahradil Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky v postavení žalovaného Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky.

V. Posúdenie kasačného súdu

27. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP), kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky www.nssud.sk podľa § 137 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP. Kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti vo vzťahu k napadnutému rozsudku správneho súdu po tom, ako sa oboznámil s obsahom administratívneho a súdneho spisu a dospel k záveru, že sťažnostné námietky sťažovateľa nie sú dôvodné.

28. Podľa § 4 ods. 3 zákona č. 180/2003 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov okresný úrad v sídle kraja nemôže

a) zmeniť v odvolacom konaní rozhodnutie vyššieho územného celku alebo rozhodnutie obce, ak bolo vydané vo veciach územnej samosprávy,

b) preskúmať rozhodnutie vyššieho územného celku alebo rozhodnutie obce mimo odvolacieho konania.

29. Pri hodnotení žalovaným namietaného nesprávneho výkladu ustanovenia § 4 ods. 3 písm. b/ zákona č. 180/2003 Z. z., ktoré ustanovenie sa podľa názoru správneho súdu vzťahuje aj na rozhodnutia vydané obcami na úseku stavebného poriadku, v dôsledku čoho okresný úrad v sídle kraja nie je oprávnený tieto rozhodnutia obcí preskúmať mimo odvolacieho konania postupom podľa § 65 správneho poriadku, kasačný súd nezistil žiaden dôvod na to, aby sa odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov obsiahnutých v odôvodnení napadnutého rozsudku správneho súdu.

30. Kasačný súd považuje za nevyhnutné poukázať na jeden z kľúčových princípov právneho štátu - princíp legality štátnej moci vymedzený v Článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 2 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Štátne orgány nie sú oprávnené konať, ak ich na to nespĺnomocní zákon a ak konajú, sú povinné činiť tak iba spôsobom, ktorý zákon ustanovuje. Pri akomkoľvek rozširujúcom výklade vymedzenia právomoci orgánov verejnej moci je preto s ohľadom na spomínaný princíp legality, okrem Ústavy Slovenskej republiky upravený aj v § 1 a § 3 ods. 1 správneho poriadku, ako i s ním úzko súvisiacim princípom právnej istoty podľa právnej doktríny, nutné postupovať čo možno najzdržanlivejšie.

31. Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 3Sžo/202/2015 z 03.08.2016 zdôraznil, že z ustanovenia § 1 ods. 1 správneho poriadku vyplýva, že predmetný zákon sa vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Popri vymedzení okruhu správnych orgánov zákon teda vymedzuje svoju pôsobnosť aj vo vzťahu k iným právnym predpisom. Formulačne to zákonodarca vyjadril slovným spojením „ak osobitný zákon neustanovuje inak“. Obsahovo táto formulácia vyjadruje dve skutočnosti, a to a) subsidiaritu správneho poriadku a b) negatívne vymedzenie pôsobnosti. Princíp subsidiarity je výrazom mnohostrannosti spoločenských vzťahov vznikajúcich v procese rozhodovania o individuálnych právach a povinnostiach účastníkov, ktoré nemožno upraviť v jedinom procesnom predpise. Preto existuje jeden procesný predpis s univerzálnou pôsobnosťou - správny poriadok a osobitné právne predpisy, v ktorých sa premietajú príslušné odchýlky. Subsidiarita vyjadruje vzťah všeobecného a špeciálneho predpisu. Inými slovami, správny poriadok platí len vtedy, ak osobitné právne predpisy neustanovujú inak.

32. V preskúmvanej veci práve ustanovenie § 4 ods. 3 písm. b) zákona č. 180/2013 Z. z. je i podľa kasačného súdu potrebné považovať za osobitnú právnu úpravu k správne poriadku v intenciách subsidiarity vyplývajúcej z § 1 ods. 1 správneho poriadku a je možné vnímať ho ako osobitnú kompetenčnú právnu normu, ktorá negatívne vymedzuje rozsah právomocí okresného úradu v sídle kraja uplatniteľných voči rozhodnutiam vydaným v prvom stupni obcou alebo vyššími územným celkom. Kasačný súd v zhode so správnym súdom vyhodnotil striktnú a doslovnú aplikáciu tejto normy ako akceptovateľnú, nespôsobujúcu stav, pri ktorom by dochádzalo k popretiu alebo obmedzeniu subjektívnych práv účastníkov konania.

33. Nejedná sa o medzeru v zákone, keď (negatívna) úprava kompetencie orgánu štátnej správy je v ustanovení § 4 ods. 3 písm. b/ zákona č. 180/2003 Z. z. výslovne daná. Bolo by preto podľa názoru kasačného súdu v rozpore s princípmi výkladu kompetenčných noriem rozširovať interpretáciou právomoc orgánu štátnej správy oproti gramatickému výkladu výkladom teleologickým, resp. s poukazaním na racionalitu a cieľ zákonodarcu, ako argumentuje sťažovateľ.

34. Uplatnenie analógie vo vzťahu k pôsobnosti resp. príslušnosti štátnych orgánov Najvyšší súd SR vylúčil napr. v rozhodnutí sp. zn. 6Sžo/7/2012 z 25.04.2012 kde uviedol, že „... v správnom práve, ktoré je odvetvím verejného práva je možnosť analógie ojedinelá a iba vtedy, ak to zákon výslovne pripúšťa. V prípadoch, v ktorých ide o určenie právomoci, pôsobnosti resp. príslušnosti štátnych orgánov, ktoré býva v právnom štáte vymedzené jednoznačne a kauzisticky, je analógia vylúčená.“

35. Samotnej argumentácii žalovaného neprispieva ani spomínaný cieľ zákonodarcu, keď v dôvodovej správe k návrhu zákona č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým zákonom bol do § 4 zákona č. 180/2013 Z. z. pridaný preskúmvaný ods. 3 písm. b/, predkladateľ návrhu cielene vylúčil možnosť okresného úradu v sídle kraja preskúmať akékoľvek rozhodnutie samosprávneho kraja alebo obce v mimoodvolacom konaní podľa § 65 a nasl. Správneho poriadku. Výklad administratívno-právnej kompetenčnej normy nemôže vyústiť do úplného popretia kompetencie, ktorá je orgánu verejnej správy touto normou priznaná (Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. III US/88/2014 zo dňa 4.4.2014).

36. Pokiaľ ide o sťažovateľovu akcentáciu zákona č. 608/2003 Z. z., z ktorého ustanovenia § 4 ods. 1 písm. b/, bod 1 vyplýva, že okresný úrad v sídle kraja je orgánom najbližšie vyššieho stupňa

vo vzťahu k obciam v oblasti konania o stavebnom povolení, kasačný súd uvádza, že predmetné ustanovenie je iba vymedzením právomoci okresného úradu v sídle kraja vo vzťahu k obciam rozhodovať ako druhostupňový (nadriadený) orgán. Zákon č. 608/2003 Z. z. však okresnému úradu v sídle kraja explicitne nepriznáva pôsobnosť na preskúmavanie rozhodnutí mimo odvolacieho konania v prípade, že iný zákon by ju vylučoval. Ako už uviedol správny súd, zákon č. 608/2003 Z. z. je z hľadiska svojho obsahu predpisom hmotnoprávnym, obsahujúcim kompetenčné administratívne normy vymedzujúce špecifickú oblasť právnych vzťahov, zakotvujúcim pôsobnosť orgánov verejnej správy na úseku stavebného poriadku. Naopak zákon č. 180/2013 Z. z. konkrétne v § 4 ods. 3 definuje osobitné pravidlá uplatňovania opravných prostriedkov a prostriedkov inštančného dozoru, explicitne uvádzajúc orgán štátnej správy (okresný úrad v sídle kraja) a konkrétny prostriedok inštančného dozoru (prieskum rozhodnutia mimo odvolacieho konania), ktorý tento orgán nemá právomoc využiť v presne stanovenom okruhu prípadov.

37. Správny súd preto i podľa kasačného súdu správne posúdil, že ustanovenie § 4 ods. 3 písm. b/ zákona č. 180/2013 Z. z. je možné vnímať ako osobitnú kompetenčnú právnu normu, negatívnym spôsobom vymedzujúcu rozsah právomoci konkrétneho typu orgánov štátnej správy - okresného úradu v sídle kraja, uplatniteľných voči rozhodnutiam vydaným v prvom stupni obcou alebo vyšším územným celkom.

38. Ohľadom argumentácie žalovaného, v ktorej poukazoval na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžk/58/2018 z 30.06.2020, kasačný súd po preskúmaní uvedeného rozhodnutia konštatuje, že v uvedenom prípade bolo rozhodnutie žalovaného správnym súdom zrušené pre jeho nepreskúmateľnosť z dôvodu nedostatočného odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu a kasačný súd v danej veci meritorne neposudzoval námietku sťažovateľa kasačným súdom vyhodnocovanú v tomto konaní.

39. Čo sa týka zabezpečenia ochrany záujmov spoločnosti a kontroly zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy, kasačný súd dopĺňa, že kontrola zákonnosti rozhodovania je zabezpečovaná napr. i prostredníctvom netrestného dozoru prokuratúry v zmysle § 22 ods. 1 písm. c/ zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. Zároveň ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu, alebo opatreniu verejnej správy sa fyzické či právnické osoby môžu domáhať správnou žalobou postupom podľa § 177 SSP.

40. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu, ktorý mu predchádzal. Pokiaľ súd v rámci súdneho prieskumu zistí, že napadnuté rozhodnutie žalovaného bolo vydané na základe nezákonného postupu, ktorý predchádzal jeho vydaniu, je to dôvod na jeho zrušenie a vrátenie veci na ďalšie konanie. Po vyhodnotení závažnosti kasačných dôvodov vo vzťahu k napadnutému rozsudku správneho súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu kasačný súd konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby vyhovel kasačnej sťažnosti žalovaného a správny súd postupoval správne, keď rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Správny súd v danej veci v procese súdneho prieskumu napadnutého rozhodnutia sťažovateľa postupoval v súlade s procesnými pravidlami nastolenými SSP, súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia sťažovateľa napadnutého žalobou vykonal náležite v súlade s platnou právnou úpravou správneho poriadku v spojení s právnou úpravou na vec sa vzťahujúcou - stavebným zákonom v spojení so zákonom č. 180/2013 Z. z. ako i zákonom č. 608/2003 Z. z. a na základe tejto ustálil svoj právny záver, ktorý i náležite odôvodnil.

VI. Záver a trovy konania

41. Kasačný súd nezistil žiaden dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov obsiahnutých v odôvodnení napadnutého rozsudku správneho súdu, dospel k záveru, že kasačné námietky žalovaného (sťažovateľa) nie sú dôvodné a preto podľa § 461 SSP rozhodol spôsobom, ktorý je uvedený vo výroku tohto rozsudku.

42. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s ustanoveniami § 170 písm. c/ SSP tak, že žiadnemu účastníkovi konania (vrátane ďalších účastníkov) náhradu trov kasačného konania nepriznal.

43. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.