

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 8Svk/10/2023
Identifikačné číslo súdneho spisu: 6022200025
Dátum vydania rozhodnutia: 27. 11. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Anita Filová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:6022200025.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej (sudkyňa spravodajkyňa), zo sudkyne Mgr. Kristíny Babiakovej a zo sudcu JUDr. Rastislava Dluhoša, PhD. v právnej veci žalobcu: Okresná prokuratúra Lučenec, so sídlom F. Lehára 12, 984 01 Lučenec, proti žalovanému: Obec Šiatorská Bukovinka, so sídlom Šiatorská Bukovinka 41, 985 58 Radzovce, IČO: 00 316 431, za účasti ďalších účastníkov konania: 1/ AUTO GAMES Slovakia, s.r.o., so sídlom 29. augusta 36/A, 811 09 Bratislava - mestská časť Staré Mesto, IČO: 36 726 435, právne zastúpený: Benkóczi, Baláž - advokáti, s.r.o., so sídlom 29. augusta 36/A, 811 09 Bratislava - Staré Mesto, IČO: 35 917 148, 2/ LESY Slovenskej republiky, štátny podnik, odštepny závod Kriváň, 962 04 Kriváň 334, IČO: 36 038 351, 3/Slovenská správa ciest, so sídlom Miletičova 19, 826 19 Bratislava, IČO: 00 003 328 a 4/ U. I., bytom M. V./XX, XXX XX W., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. ŠB-SP-001/2019 zo dňa 07.01.2019, o kasačnej sťažnosti ďalšieho účastníka konania 1/ proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. -71S/3/2022-89 z 9. mája 2023, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. -71S/3/2022-89 z 9. mája 2023 zrušuje a správnu žalobu odmieta.
- II. Žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov kasačného konania, ako aj konania pred správnym súdom.

odôvodnenie:

I. Priebeh administratívneho konania

1. Obec Šiatorská Bukovinka, ako príslušný špeciálny stavebný úrad (ďalej len „stavebný úrad“ alebo „žalovaný“) vydal dňa 7. januára 2019 stavebné povolenie číslo: ŠB-SP-001/2019 (ďalej len „stavebné povolenie“ alebo „napadnuté rozhodnutie“), ktorým povolil stavebníkovi - ďalšiemu účastníkovi konania 1/ AUTO GAMES Slovakia, s.r.o. (ďalej len „stavebník“ alebo „ďalší účastník konania 1/“) časť stavby: „PIVÁREŇ - BARAG PLAY“ - Šiatorská Bukovinka, a to stavebný objekt: SO.02 Parkovisko a spevnené plochy na pozemku parc. č.: KN-C XXXX/X, katastrálne územie: D. H. (ďalej len „predmetná stavba“). Stavebné povolenie nadobudlo právoplatnosť dňa 11. februára 2019.

2. Proti stavebnému povoleniu podala prokurátorka Okresnej prokuratúry Lučenec podľa § 22 ods. 1 písm. a) v spojení v § 24 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“ alebo „zákon č. 153/2001 Z. z.“) dňa 17. septembra 2020 protest prokurátora sp. zn. Pd 103/20/6610-9 (ďalej aj ako „protest prokurátora“), a to z dôvodu, že ním boli porušené ustanovenia, a to (i) § 39a ods. 4, § 59 ods. 1 písm. b), § 61 ods. 1, § 126 ods. 1, § 139 ods. 2 písm. d) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 50/1976 Zb.“ alebo „stavebný zákon“); (ii) § 3 ods. 1, ods. 2 a ods. 5, § 32 ods. 1 a ods. 2 a § 46 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) a (iii) § 8 ods. 1 a ods. 2 vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 453/2000 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia

stavebného zákona (ďalej len „vyhláška č. 453/2000 Z. z.“). Preto podľa § 23 ods. 2 písm. f) zákona o prokuratúre prokurátorka navrhla žalovanému napadnuté rozhodnutie ako nezákonné zrušiť.

3. Z dôvodu, že žalovaný nemienil protestu prokurátora vyhovieť, po vykonaní potrebných procesných úkonov predložil spisový materiál a vyjadrenia účastníkov konania na rozhodnutie svojmu bezprostredne nadriadenému orgánu - Okresnému úradu Lučenec, odboru cestnej dopravy a pozemných komunikácií, ktorý rozhodnutím číslo: OU-LC-OCDPK-2020/011886-003 z 12. novembra 2020 protestu prokurátora nevyhovel (§ 24 ods. 8 zákona č. 153/2001 Z. z.) [ďalej aj ako „rozhodnutie o nevyhovení protestu prokurátora“].

4. Proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu prokurátora podala prokurátorka Okresnej prokuratúry Lučenec a rovnako aj N. I. odvolanie. Okresný úrad Banská Bystrica, odbor opravných prostriedkov, referát cestnej dopravy a pozemných komunikácií (ďalej len „Okresný úrad Banská Bystrica“) rozhodnutím číslo: OU-BB-OOP2-2021/004048-006 z 22. marca 2021 (ďalej aj ako „rozhodnutie o odvolaní 1/“) postupom podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku odvolanie prokurátorky Okresnej prokuratúry Lučenec zamietol a rozhodnutie Okresného úradu Lučenec, odboru cestnej dopravy a pozemných komunikácií č. OU-LC-OCDPK.2020/011886-003 z 12. novembra 2020 potvrdil. Vo vzťahu k odvolaniu N. I. v odôvodnení svojho rozhodnutia uviedol, že tento nespĺňa podmienky ustanovenia § 59 ods. 1 písm. b) stavebného zákona, nie je preto účastníkom konania vo veci vydania stavebného povolenia. Majúc za to, že nie je aktívne legitimovaným subjektom na podanie odvolania, jeho odvolanie vybavil úradným listom č. OU-BB-OOP2-2021/004048-008 z 30. marca 2021 (tieto skutočnosti vyplývajú z rozhodnutia Okresného úradu Banská Bystrica, odbor opravných prostriedkov, referát cestnej dopravy a pozemných komunikácií číslo: OU-BB-OOP2_2021/020011-009 z 25. novembra 2021 - poznámka kasačného súdu). Rozhodnutie o odvolaní 1/ nadobudlo právoplatnosť dňa 7. apríla 2021.

5. Proti rozhodnutiu o odvolaní 1/ podala protest sp. zn. Kd 135/21/6600-7 z 21. júla 2021 (ďalej aj ako „protest prokurátorky KP Banská Bystrica“) prokurátorka Krajskej prokuratúry Banská Bystrica, a to z dôvodu porušenia § 22 ods. 1 písm. a), § 23 ods. 1 a § 24 ods. 1 a nasl. zákona o prokuratúre, keďže rozhodnutím o odvolaní 1/ nebolo rozhodnuté o všetkých odvolaniach podaných proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu prokurátora. Konkrétne dôvodila poukazom na ustanovenie § 24 ods. 2 zákona o prokuratúre, že odvolací orgán mal konať aj s N. I. ako s účastníkom konania a teda o ním podanom odvolaní mal riadne rozhodnúť. Preto navrhla rozhodnutie o odvolaní 1/ ako nezákonné zrušiť a vo veci znovu konať a jedným rozhodnutím rozhodnúť o všetkých odvolaniach podaných proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu prokurátora.

6. Okresný úrad Banská Bystrica v konaní o proteste prokurátora podľa § 24 zákona o prokuratúre dospel k záveru, že je dôvodné protestu prokurátorky KP Banská Bystrica vyhovieť, a preto rozhodnutím číslo: OU-B-OOP2-2021/020011-003 z 24. augusta 2021 podľa § 24 ods. 5 zákona o prokuratúre vyhovel protestu prokurátorky KP Banská Bystrica a zrušil rozhodnutie o odvolaní 1/. Predmetné rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť 15. septembra 2021.

7. Následne Okresný úrad Banská Bystrica rozhodnutím číslo: OU-BB-OOP2-2021/020011-009 z 25. novembra 2021 (ďalej aj ako „rozhodnutie o odvolaní 2/“) postupom podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku odvolanie prokurátorky Okresnej prokuratúry Lučenec sp. zn. Pd 103/20/6606 z 24. novembra 2020 a odvolanie účastníka konania N. I. zamietol a rozhodnutie Okresného úradu Lučenec, odboru cestnej dopravy a pozemných komunikácií č. OU-LC-OCDPK-2020/011886-003 z 12. novembra 2020 potvrdil. Rozhodnutie o odvolaní 2/ nadobudlo právoplatnosť dňa 1. decembra 2021.

II. Konanie pred správnym súdom a jeho rozhodnutie

8. Žalobca dňa 24. januára 2022 doručil na Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „správny súd“ alebo „krajský súd“) správnu žalobu, ktorou sa domáhal zrušenia vydaného stavebného povolenia, a to z dôvodov podľa § 191 ods. 1 písm. c), e) a g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“ alebo „SSP“). Rovnako ako v proteste prokurátora namietol porušenie ustanovení, konkrétne (i) § 39a ods. 4, § 59 ods. 1 písm. b), § 61 ods. 1, § 126 ods. 1, § 139 ods. 2 písm. d) stavebného zákona; (ii) § 3 ods. 1, ods. 2 a ods. 5, § 32 ods. 1 a ods. 2 a § 46 zákona správneho poriadku a (iii) § 8 ods. 1 a ods. 2 vyhlášky č. 453/2000 Z. z.

9. K správnej žalobe zaslal svoje vyjadrenie aj ďalší účastník konania 1/, v ktorom primárne namietal, že správna žaloba je podaná oneskorene. Mal za to, že žalobca mal lehotu na podanie správnej žaloby podľa § 181 ods. 2 SSP odvíjať od rozhodnutia Okresného úradu Banská Bystrica, odbor opravných prostriedkov, referát cestnej dopravy a pozemných komunikácií č. OU-BB-OOP2-2021/004048 z 22. marca 2021, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 7. apríla 2021, a teda pokiaľ bola žaloba žalobcu podaná až dňa 24. januára 2022 bola podaná oneskorene. Tiež dôvodil, že v rámci podanej žaloby mohol žalobca, resp. jemu nadriadená prokuratúra uvádzať skutočnosti z protestu, ktorý podala prokurátorka Krajskej prokuratúry v Banskej Bystrici dňa 21. júla 2021 pod sp. zn. Kd 135/21/6600-7, teda zjavne

po uplynutí lehoty na podanie správnej žaloby, ktorá uplynula dňa 7. júna 2021. Márnym uplynutím 2-mesačnej lehoty odo dňa 7. júna 2021 došlo k zániku práva žalobcu na podanie žaloby. V tejto súvislosti poukázal tiež na to, že by bolo v rozpore s princípom právnej istoty, čo i len teoreticky uvažovať o prinavrátanie lehoty na podanie žaloby na základe rozhodnutia o proteste, ktorý podala prokurátorka Krajskej prokuratúry Banská Bystrica.

10. Správny súd napadnutým rozsudkom napadnuté stavebné povolenie zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Súčasne rozhodol, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, a to s poukazom na ustanovenie § 170 písm. c) SSP.

11. Po právnej stránke správny súd skonštatoval, že okruh účastníkov územného konania upravuje § 34 stavebného zákona, ktorý v odseku 2 považuje za účastníkov v územnom konaní o umiestnení stavby aj právnické a fyzické osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva k pozemkom alebo stavbám, ako aj k susedným pozemkom a stavbám vrátane bytov, môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté. Ide v podstate o totožnú úpravu účastníctva pri susedných stavbách, ako v stavebnom konaní podľa § 59 ods. 1 písm. b) stavebného zákona (s jediným rozdielom, že v územnom konaní sa posudzuje možnosť priameho dotknutia práv vo vzťahu k územnému rozhodnutiu a v stavebnom konaní vo vzťahu k stavebnému povoleniu). S poukazom na právny názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“) obsiahnutom v rozhodnutí sp. zn. 6Sžk/34/2019 zo 14. apríla 2021, týkajúcom sa územného rozhodnutia žalovaného, správny súd uzavrel, že vlastnícke právo pána N. I. ako vlastníka susednej stavby môže byť stavebným povolením dotknuté práve pre zmenu existujúcej dopravnej situácie. Predmetom stavebného konania je parkovisko a spevnené plochy, pričom podľa bodu 2 napadnutého stavebného povolenia bude predmetná stavba uskutočnená podľa projektovej dokumentácie 02/2015 vypracovanej ďalším účastníkom 4/, ako projektantom pod názvom „Vjazd zo štátnej cesty I/71 na parcelu XXXX/X v k. ú. D. H.“, ktorej súčasťou je aj parkovisko a spevnené plochy v areáli ďalšieho účastníka 1/ ako stavebníka. Je teda zrejmé, že táto stavba sa bude priamo napájať na štátnu cestu, a teda jednoznačne ovplyvní existujúcu dopravnú situáciu. Preto správny súd skonštatoval, že pán N. I. mal byť účastníkom administratívneho konania v prejednávanej veci a pokiaľ s ním žalovaný nekonal ako s účastníkom konania, došlo k porušeniu ustanovení § 59 ods. 1 písm. b), § 61 ods. 1 a § 139 ods. 2 písm. d) stavebného zákona a § 3 ods. 1, ods. 2 a ods. 5, § 32 ods. 1 a ods. 2 a § 46 správneho poriadku (ktoré sa na konanie subsidiárne použijú v súlade s ustanovením § 140 stavebného zákona).

12. K včasnosti podania správnej žaloby správny súd uviedol, že lehota žalobcu ako prokurátora na podanie správnej žaloby je ustanovená v § 181 ods. 2 SSP na dva mesiace od právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy o nevyhovení protestu prokurátora. Táto lehota začína plynúť od konečného rozhodnutia o proteste, teda od právoplatnosti rozhodnutia o odvolaní prokurátora proti rozhodnutiu, ktorým nebolo protestu prokurátora vyhovené, keďže § 24 ods. 11 zákona o prokuratúre umožňuje prokurátorovi podať proti rozhodnutiu o proteste odvolanie. V danom prípade o odvolaní prokurátora proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu s konečnou platnosťou rozhodol Okresný úrad Banská Bystrica rozhodnutím číslo: OU-BB-OOP2-2021/020011-009 z 25. novembra 2021 tak, že odvolania zamietol a potvrdil napadnuté rozhodnutie Okresného úradu Lučenec číslo: OU-LC-OCDPK-2020/011886-003 z 12. novembra 2020, ktorým nebolo protestu prokurátora vyhovené. Od právoplatnosti tohto rozhodnutia, t. j. odo dňa 1. decembra 2021, začala žalobcovi plynúť dvojmesačná lehota na podanie správnej žaloby, ktorú nezmeškal, keďže správnu žalobu podal dňa 24. januára 2022. K argumentu ďalšieho účastníka 1/, že lehota na podanie správnej žaloby mala začať plynúť od právoplatnosti rozhodnutia o odvolaní 1/, t. j. odo dňa 7. apríla 2021, správny súd uviedol, že toto rozhodnutie bolo zrušené rozhodnutím Okresného úradu Banská Bystrica číslo: OU-BBOOP2-2021/020011-003 z 24. augusta 2021, čím sa vec vrátila späť do fázy odvolacieho konania. Z dôvodu jeho zrušenia preto nemôže mať toto pôvodné rozhodnutie žiadne právne účinky, vrátane určenia začiatku plynutia lehoty na podanie správnej žaloby. Je preto potrebné vychádzať z nového rozhodnutia o odvolaní, ktoré je právoplatné a nebolo zrušené. V tejto súvislosti súčasne správny súd dodal, že pokiaľ koná o správnej žalobe prokurátora, preskúmava len napadnuté rozhodnutie žalovaného a nie konanie a rozhodnutie o proteste prokurátora, teda akým spôsobom došlo k vydaniu konečného rozhodnutia o proteste. Pre správny súd je dôležitý len výsledok konania o proteste (t. j. že došlo k nevyhoveniu protestu) a kedy k tomu s konečnou platnosťou došlo (pre posúdenie včasnosti podania správnej žaloby).

III. Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

13. Proti rozsudku správneho súdu podal ďalší účastník 1/ (ďalej len „sťažovateľ“) kasačnú sťažnosť navrhujúc kasačnému súdu jeho zrušenie a vrátenie veci správneho súdu na ďalšie konanie. Súčasne si uplatnil nárok na náhradu trov konania.

14. Vo vzťahu k právnemu posúdeniu veci sťažovateľ uviedol, že správny súd sa pri posúdení otázky účastníctva snažil až príliš pridržiavať právneho názoru Najvyššieho súdu, ktorý bol vyslovený v

rozhodnutí sp. zn. 6Sžk/34/2019 zo 14. apríla 2021, ktorý však správny súd interpretoval nesprávne. Sťažovateľ mal za to, že Najvyšší súd nevyslovil v danom rozhodnutí právny názor, ktorý by spočíval v tom, že N. I. mal byť účastníkom konania, ale vyslovil kritiku smerom k správnomu orgánu, že tento mal posúdiť ex offio „vplyv umiestňovanej stavby na existujúcu dopravnú situáciu a aj budúcu“, čo je z pohľadu sťažovateľa diametrálne odlišná situácia, ktorá bez ďalšieho automaticky neznamená, že N. I. má byť v správnom konaní priznané postavenie účastníka konania. K tomuto by došlo iba v prípade, ak by správny orgán na základe posúdenia ex offio dopravnej situácie dospel k záveru, že táto sa dotkne práv N. I..

15. Poukázal na to, že správny súd následne úplne prehliadol, že v konečnom dôsledku o týchto skutočnostiach rozhodoval Okresný úrad Banská Bystrica, odbor opravných prostriedkov opätovne, ktorý zamietol odvolanie prokurátorky okresnej prokuratúry a rozhodnutie Okresného úradu Lučenec, odboru cestnej dopravy a pozemných komunikácií číslo: OU-LC-OCDPK-2020/011886-003 z 2. novembra 2020 o nevyhovení protestu prokurátora potvrdil rozhodnutím číslo: OU-BB-OOP2-2021/020011-009 z 25. novembra 2021, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 1. decembra 2021, pričom z odôvodnenia tohto rozhodnutia je zrejmé, že bolo zohľadnené už uvedené rozhodnutie Najvyššieho súdu. Mal za to, že nakoľko bola námietka N. I. riadne príslušným správnym orgánom (Okresný úrad Banská Bystrica) preskúmaná, nebol dôvod na dodatočné zrušenie rozhodnutia žalovaného číslo: ŠB-SP-001/2019 zo 7. januára 2019.

16. Sťažovateľ ďalej namietal, ako správny súd vyhodnotil jeho námietky smerujúce k tomu, že žaloba bola podaná oneskorene. Mal za to, že v predmetnom konaní došlo z dôvodu neštandardného angažovania sa orgánov prokuratúry k reťazaniu prokurátorských protestov, ktoré podľa sťažovateľa nemá oporu ani v zákone o prokuratúre, ani v správnom poriadku, pričom takýmto spôsobom došlo k „obídeniu“ zmeškaniu lehoty na podanie správnej žaloby orgánov prokuratúry. Prokurátorka Okresnej prokuratúry Lučenec podala dňa 17. septembra 2020 pod sp. zn. Pd 103/20/6606-9 protest prokurátora proti stavebnému povoleniu žalovaného, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 11.02.2019. Prvostupňový orgán protestu nemienil vyhovieť, a preto ho predložil na rozhodnutie svojmu nadriadenému orgánu - Okresnému úradu Lučenec, odboru cestnej dopravy a pozemných komunikácií, ktorý protestu prokurátora rozhodnutím číslo: OU-LC-OCDPK-2020/011886-003 z 12. novembra 2020 nevyhovel. Následne prokurátorka podala dňa 24. novembra 2020 proti citovanému rozhodnutiu odvolanie, ktoré Okresný úrad Banská Bystrica, odbor opravných prostriedkov, referát cestnej dopravy a pozemných komunikácií rozhodnutím číslo: OU-BB-OOP2-2021/004048 z 22. marca 2021 zamietol a napadnuté rozhodnutie, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora, potvrdil. Podľa sťažovateľa toto rozhodnutie je a malo byť z pohľadu sťažovateľa posledným a konečným rozhodnutím, proti ktorému mohol žalobca podať správnu žalobu, a to v zákonnej 2-mesačnej lehote. Pokiaľ Okresná prokuratúra Lučenec v tejto zákonnej lehote správnu žalobu nepodala, márnym uplynutím 2-mesačnej lehoty došlo k zániku práva žalobcu na podanie správnej žaloby. V rámci princípov právnej istoty a predvídateľnosti práva nastala uplynutím 2-mesačnej lehoty na podanie správnej žaloby situácia, kedy nemalo byť rozhodnutie Okresného úradu Banská Bystrica, odbor opravných prostriedkov, referát cestnej dopravy a pozemných komunikácií číslo: OU-BB-OOP2-2021/004048 z 22. marca 2021 ďalej žiadnym ďalším prokurátorským protestom napadnuteľné. Sťažovateľ vytkol správnomu súdu, že sa námietkami, ktoré spočívali v neprípustnosti reťazenia prokurátorských protestov a v obchádzaní zákonnej lehoty na podanie správnej žaloby, nezaoberal a prakticky k nim nezaujal žiadne stanovisko.

17. Žalobca vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že nepokladá za potrebné podať žiadne vyjadrenie, nakoľko svoj právny názor uviedol jednak v proteste prokurátora sp. zn. Pd 103/20/6606-9 zo 7. januára 2019, ako aj vo všeobecnej správnej žalobe sp. zn. 1Pc 7/22/6606-3 z 24. januára 2022. Kasačnú sťažnosť navrhol ako nedôvodnú zamietnuť. Žalovaný, ani ďalší účastníci konania sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadrili.

18. Vec bola predložená Najvyššiemu správnomu súdu Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší správny súd“) 28. septembra 2023. Vec bola náhodným spôsobom pridelená do ôsmeho senátu Najvyššieho správneho súdu a v tomto senáte bola pridelená ako sudkyňi spravodajkyňi sudkyňi JUDr. Anite Filovej.

IV. Posúdenie kasačného súdu

19. Najvyšší správny súd ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľa bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k názoru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

20. Kľúčovou otázkou, k vyriešeniu ktorej bol kasačný súd vyzvaný bolo, či správna žaloba žalobcu bola podaná v zákonnej lehote upravenej v § 181 ods. 2 Správneho súdneho poriadku. Pred zodpovedaním

tejto otázky však bolo potrebné posúdiť vplyv reťazenia prokurátorských protestov v danej konkrétnej veci na plynutie lehoty na podanie správnej žaloby, ktorej zmeškanie nie je možné odpustiť. Základ na zodpovedanie tejto otázky je obsiahnutý jednak v zákone o prokuratúre, ktorý upravuje (i) zákonné podmienky pre podanie protestu prokurátora a tiež (ii) samotný priebeh konania o proteste prokurátora a jednak v Správnom súdnom poriadku, ktorý upravuje zákonné podmienky prístupu prokurátora k správne súdu v podobe (i) predmetu správneho súdneho konania a (ii) lehoty na podanie správnej žaloby.

IV.A Konanie o proteste prokurátora, zákonné podmienky správnej žaloby prokurátora

21. Konanie o proteste prokurátora je osobitné konanie, v ktorom sa rozhoduje, či konkrétnym správnym aktom orgánu verejnej správy, ktorým je aj rozhodnutie orgánu verejnej správy, bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis (§ 23 ods. 4 zákona o prokuratúre). Priebeh konania o proteste prokurátora proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy je upravený v § 24 zákona o prokuratúre, pričom subsidiárne sa na toto konanie použije všeobecný predpis o správnom konaní.

22. Spôsobilým predmetom protestu prokurátora je rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy za podmienky, že (i) od právoplatnosti rozhodnutia alebo vydania opatrenia neuplynuli tri roky a (ii) rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Spôsobilým predmetom protestu prokurátora však nie je rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia technického stavu veci (§ 21 ods. 2 písm. b/ zákona o prokuratúre).

23. Pokiaľ sa prokurátor rozhodne využiť protest ako jeden z právnych prostriedkov nápravy, ktorým vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy, podá ho orgánu verejnej správy, ktorý napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie vydal. Tento orgán verejnej správy, (i) pokiaľ zistí dôvodnosť protestu, svojím rozhodnutím protestu prokurátora vyhovie a napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie zruší, v lehote 30 dní od doručenia protestu prokurátora (§ 24 ods. 5 zákona o prokuratúre) alebo (ii) svojím rozhodnutím sám protestu nevyhoví, ak nemá nadriadený orgán. Ak orgán verejnej správy nemieni protestu prokurátora vyhovieť alebo mu mieni vyhovieť iba čiastočne a má nadriadený orgán, predloží protest prokurátora do 30 dní od jeho doručenia spolu so spisovým materiálom a vyjadreniami účastníkov konania na rozhodnutie svojmu bezprostredne nadriadenému orgánu, ktorý o proteste rozhodne do 30 dní od jeho predloženia. Ústredný orgán štátnej správy predloží protest prokurátora na rozhodnutie svojmu vedúcemu, ktorý rovnako rozhodne o proteste do 30 dní od predloženia na základe návrhu ním ustanovenej komisie. Nadriadený orgán môže buď (i) vyhovieť protestu, ak je tento dôvodný a zruší napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie alebo (ii) ak je protest nedôvodný, tak tomuto svojím rozhodnutím nevyhoví. Proti rozhodnutiu o proteste sa môžu prokurátor a účastníci konania odvolať alebo podať rozklad s výnimkou rozhodnutia o proteste vydanom orgánom verejnej správy, ktorý nemá nadriadený orgán alebo rozhodnutia o proteste vydanom vedúcim ústredného orgánu verejnej správy.

24. V prípade nevyhovenia protestu prokurátora a nezrušenia ním napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je prokurátor oprávnený (nie povinný) podať proti protestom napadnutému rozhodnutiu alebo opatreniu všeobecnú správnu žalobu, a to v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora (§ 181 ods. 2 SSP).

25. Správny súdny poriadok zakotvuje pre všeobecnú správnu žalobu prokurátora dve základné procesné podmienky, ktoré musia byť splnené kumulatívne: (i) neúspešné vyčerpanie protestu prokurátora (v podobe nevyhovenia protestu) proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy, proti ktorému smeruje správna žaloba prokurátora a (ii) dodržanie lehoty, v ktorej musí byť správna žaloba prokurátora podaná, táto je dvojmesačná a plynie odo dňa právoplatnosti rozhodnutia, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora.

26. Z ustálenej judikatúry správnych súdov vrátane kasačného súdu tiež vyplýva, že rozhodnutie, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora, nepodlieha súdnemu prieskumu, keďže ide o rozhodnutie, ktoré má procesný charakter (§ 7 písm. e/ SSP), nie je rozhodnutím o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach subjektov, ktorým prokurátor poskytuje ochranu; ide v podstate len o rozhodovanie o návrhu prokurátora (pozri napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžk/27/2021 z 21. júla 2023, bod 31). Účelom rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora je teda preniesť spor o zákonnosť napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy z orgánov verejnej správy a prokurátora na správny súd. A áno, ako správne uviedol správny súd v bode 32 napadnutého rozsudku, pre správny súd je v rámci správneho súdneho konania začatého na základe správnej žaloby prokurátora dôležitý len výsledok konania o proteste, t. j. že došlo k jeho nevyhoveniu, čo znamená, že zákonnosť rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora nepreskúmava.

IV.B Posúdenie včasnosti správnej žaloby prokurátora

27. Pred samotným vecným preskúmaním právneho posúdenia veci správnym súdom, teda či N. I. malo svedčať postavenie účastníka konania v stavebnom konaní, kasačný súd prednostne posudzoval sťažnostnú námietku procesnej povahy, konkrétne, či bola správna žaloba prokurátora podaná včas. Správny súd námietku ďalšieho účastníka 1/ týkajúcu sa oneskoreného podania správnej žaloby prokurátorom vyhodnotil ako nedôvodnú argumentujúc záverom, že lehota na podanie správnej žaloby podľa § 181 ods. 2 SSP začína plynúť od konečného rozhodnutia o proteste, teda od právoplatnosti rozhodnutia o odvolaní prokurátora proti rozhodnutiu, ktorým protestu nebolo vyhovené. Za toto konečné rozhodnutie považoval správny súd rozhodnutie o odvolaní 2/, nakoľko rozhodnutie o odvolaní 1/, od právoplatnosti ktorého ďalší účastník konania 1/ odvíjal lehotu na podanie správnej žaloby, bolo zrušené, teda nemá žiadne právne účinky (bod 32 napadnutého rozsudku). S týmto záverom správneho súdu sa kasačný súd nestotožňuje.

28. Samotný priebeh konania o proteste prokurátora, tak ako bol podrobne opísaný v bodoch 2 až 7 tohto rozsudku, nebol medzi účastníkmi konania sporný. Sporné medzi účastníkmi konania bolo, ktoré rozhodnutie o odvolaní je relevantné vo vzťahu k posúdeniu včasnosti podania správnej žaloby, či rozhodnutie o odvolaní 1/, ktoré nadobudlo právoplatnosť 7. apríla 2021 alebo rozhodnutie o odvolaní 2/, ktoré nadobudlo právoplatnosť 1. decembra 2021.

29. Okresná prokuratúra Lučenec (žalobca) v lehote na podanie správnej žaloby, plynúcej od právoplatnosti rozhodnutia o odvolaní 1/, t. j. od 7. apríla 2021 do 7. júna 2021, správnu žalobu proti stavebnému povoleniu žalovaného nepodala, pričom jej v tom, podľa názoru kasačného súdu, nebránila žiadna zákonná prekážka (takou ani žalobca neargumentoval). Žalobca mal k dispozícii, a to počas celej lehoty na podanie správnej žaloby, (i) právoplatné rozhodnutie o nevyhovení protestu prokurátora a (ii) spôsobilý predmet súdneho prieskumu v podobe právoplatného stavebného povolenia žalovaného. Preto, pokiaľ žalobca v lehote plynúcej do 7. júna 2021 správnu žalobu proti stavebnému povoleniu žalovaného nepodal, zmeškal lehotu na podanie správnej žaloby proti stavebnému povoleniu žalovaného súvisiacu s prvým nevyhovením protestu prokurátora.

30. Následné podanie protestu prokurátorkou Krajskej prokuratúry Banská Bystrica dňa 21. júla 2021 proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu prokurátora, teda po uplynutí lehoty na podanie správnej žaloby súvisiacej s prvým rozhodnutím o odvolaní, nemohlo už podľa kasačného súdu uplynutie lehoty na podanie správnej žaloby proti stavebnému povoleniu žalovaného zvrátiť. Uvedené platí bez ohľadu na to, že tomuto protestu bolo Okresným úradom Banská Bystrica rozhodnutím číslo: OU-B-OOP2-2021/020011-003 z 24. augusta 2021 vyhovené a došlo k zrušeniu rozhodnutia o odvolaní 1/, pretože hoci rozhodnutie o odvolaní 1/ bolo zrušené, v rozpore s princípom právnej istoty by si tak prokurátor predlžoval zákonom stanovenú lehotu na podanie správnej žaloby vo vzťahu k rozhodnutiu o odvolaní 1/. V súvislosti s podaným protestom prokurátorkou Krajskej prokuratúry Banská Bystrica kasačný súd poukazuje aj na samotný dôvod, pre ktorý bol tento právny prostriedok dozoru využitý. Dôvodom bolo porušenie § 22 ods. 1 písm. a), § 23 ods. 1 a § 24 ods. 1 a nasl. zákona o prokuratúre, nakoľko rozhodnutím o odvolaní 1/ nebolo rozhodnuté o všetkých odvolaniach podaných proti rozhodnutiu o proteste prokurátora, konkrétne nebolo rozhodnuté o odvolaní N. I., teda paradoxne nie o odvolaní prokurátorky.

31. Odobrením takéhoto postupu zo strany prokuratúry v rámci správneho súdnictva by tak dochádzalo k obchádzaniu lehoty striktno stanovenej Správnym súdnym poriadkom na podanie správnej žaloby prokurátorom (§ 181 ods. 2 SSP). Navyiac, ako už bolo uvedené v bode 26 tohto rozsudku, rozhodnutie o nevyhovení protestu prokurátora v spojení s rozhodnutím o odvolaní proti takémuto rozhodnutiu je len procesnou podmienkou prístupu prokurátora k správne súdu a jeho zákonnosť správny súd nepreskúmava. Preto sa kasačnému súdu, práve v okolnostiach tohto konkrétneho prípadu javí, že dôvod na podanie protestu prokurátorkou Krajskej prokuratúry Banská Bystrica mohol tkvieť práve v uplynutí lehoty na podanie správnej žaloby počítanej od právoplatnosti rozhodnutia o odvolaní 1/, keďže skutočnosť, že rozhodnutím o odvolaní 1/ nebolo rozhodnuté aj o odvolaní N. I., nemohla mať vplyv na prístup žalobcu k správne súdu. Uvedený fakt umocňuje aj to, že podaným protestom proti rozhodnutiu o odvolaní 1) prokurátorka Krajskej prokuratúry Banská Bystrica nenamietala správnosť právneho posúdenia vydaného stavebného povolenia, ale namietala len procesné pochybenia správneho orgánu vo vzťahu k tomu, že správny orgán zároveň nerozhodol aj o odvolaní N. I.. To sa prejavilo aj vo výsledku, keď Okresný úrad Banská Bystrica síce vyhovel protestu krajskej prokurátorky a zrušil rozhodnutie o odvolaní 1/, ale následne podané odvolanie prokurátorky Okresnej prokuratúry Lučenec a N. I. zamietol rozhodnutím o odvolaní 2/ a rozhodnutie Okresného úradu Lučenec potvrdil na rovnakých dôvodoch ako tomu bolo v rozhodnutí o odvolaní 1/.

32. V súvislosti s lehotou na podanie správnej žaloby prokurátorom (§ 181 ods. 2 SSP) preto kasačný súd zastáva názor, že túto je potrebné počítať od právoplatnosti rozhodnutia o nevyhovení protestu

prokurátora, ktoré bolo počas plynutia lehoty na podanie správnej žaloby právoplatné. Uvedený záver vychádza z § 45 ods. 1 v spojení v § 181 ods. 2 SSP. Preto pokiaľ žalobca napriek existencii rozhodnutia o odvolaní 1/ počas celej lehoty na podanie správnej žaloby, t. j. od 7. apríla 2021 do 7. júna 2021, správnu žalobu nepodal, ale ju podal až dňa 24. januára 2022, podal ju oneskorene.

33. Záverom kasačný súd dodáva, že zákon o prokuratúre nevylučuje podanie protestu prokurátora proti rozhodnutiu, ktorým sa rozhodlo o odvolaní proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu prokurátora. V prípade jeho podania je však na účely splnenia zákonných podmienok vzťahujúcich sa k správnej žalobe prokurátora potrebné posudzovať dodržanie lehoty na podanie správnej žaloby za podmienky uvedenej v bode 32 tohto rozsudku.

V. Záver

34. S poukazom na vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd dospel k záveru, že správny súd pri posudzovaní včasnosti podania správnej žaloby dospel k nesprávnemu právnemu posúdeniu veci. Preto kasačný súd postupom podľa § 462 ods. 1 SSP v spojení § 98 ods. 1 písm. d) SSP napadnutý rozsudok zrušil a správnu žalobu ako oneskorene podanú. Kasačný súd uvedený postup (odmietnutie správnej žaloby) zvolil z dôvodu hospodárnosti konania, keď nevidel dôvod na vrátenie veci správny súdu, ktorý by v súlade s právnym názorom kasačného súdu sám správnu žalobu odmietol. Z dôvodu prijatia záveru o oneskorene podanej správnej žalobe sa kasačný súd ďalšími vecnými sťažnosťami námietkami nezaoberal (pozri v súvislosti s týmto procesným postupom mutatis mutandis napr. rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 7 Sžsk 121/2020, sp. zn. 7 Sžsk 89/2020 alebo sp. zn. 7 Ssk 93/2021).

35. O trovách konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 170 písm. c) SSP tak, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov kasačného konania, ako aj konania pred správnym súdom, keďže konanie bolo začaté na základe žaloby prokurátora.

36. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok nie je prípustný.