

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 6Svk/40/2023
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5021200459
Dátum vydania rozhodnutia: 28. 08. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Viola Takáčová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:5021200459.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a členov senátu JUDr. Michala Matulníka, PhD. a JUDr. Martina Tisa, v právnej veci žalobcu: S. U. - E. XX X..P..I., s miestom podnikania C. V. Č.. XX, IČO: XX XXX XXX (žalobca má pozastavenú činnosť do 31. decembra 2027), právne zast.: JUDr. Sabínou Hodoňovou, advokátkou so sídlom v Žiline, Mariánske námestie č. 31, proti žalovanému: Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, so sídlom v Bratislave, Námestie Ľudovíta Štúra č. 1, za účasti ďalšieho účastníka konania: Krajská prokuratúra Žilina, so sídlom v Žiline, Moyzesova č. 20, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného z 21. júla 2021, Číslo: 4817/2021-4.1, 40106/2021, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline z 27. februára 2023, č.k. 30S/170/2021-141, t a k t o

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu z a m i e t a .

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

odôvodnenie:

I.

1. Krajský súd v Žiline (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom z 27. februára 2023, č.k. 30S/170/2021-141 postupom podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SPP“) zamietol ako nedôvodnú správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného z 21. júla 2021, Číslo: 4817/2021-4.1, 40106/2021, ktorým tento postupom podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v rozhodnom znení (ďalej len „Správny poriadok“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie Okresného úradu Žilina, Odbor starostlivosti o životné prostredie z 03. septembra 2020, Č.s. OU-ZA-OSZP2-2020/028921-06/Mac. Predmetným rozhodnutím prvostupňový správny orgán ako príslušný orgán štátnej vodnej správy podľa § 4 ods. 1 zákona č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 525/2003 Z.z.“) postupom podľa § 24 ods. 5 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 153/2001 Z.z.“) vyhovel protestu prokurátora a protestom napadnuté rozhodnutie Okresného úradu Žilina, Odbor starostlivosti o životné prostredie z 10. januára 2020, číslo OU-ZA-OSZP2-2020/001087/Mac o prerušení konania, v celom rozsahu zrušil.

2. Okresný úrad Žilina, Odbor starostlivosti o životné prostredie uvedeným rozhodnutím z 10. januára 2020 podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku prerušil konanie vo veci žiadosti žalobcu o stavebné povolenie na vodnú stavbu „MVE Brestová“ a zároveň žalobcu vyzval, aby v lehote do 31. decembra 2020 predloženú žiadosť doplnil (okrem iného) o doklady, ktorými žalobca preukáže, že je vlastníkom pozemku alebo stavby alebo že má k pozemku či stavbe iné právo podľa § 139 ods. 1 zákona č. 50/1976

Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 50/1976 Zb.“), ktoré ho oprávňujú zriadiť na pozemku požadovanú stavbu.

3. Krajský súd zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného správneho orgánu preskúmal v intenciách § 58 ods. 1 až 4, § 60 ods. 1, § 60 ods. 2 písm. b/, § 139 ods. 1, § 143 písm. c/ zákona č. 50/1976 Zb., § 8 ods. 2 písm. a/ 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.“), § 3 ods. 1,4,5, § 32 ods. 1,2, § 46 Správneho poriadku a v zmysle právnej úpravy ustanovenej SSP a dospel k záveru o nedôvodnosti podanej správnej žaloby.

4. Krajský súd po preskúmaní veci dospel k záveru o zákonnosti správnu žalobou napadnutého rozhodnutia ako aj postupu predchádzajúcemu vydaniu tohto rozhodnutia. K námietke žalobcu, že žalovaný sa odklonil od názoru uvedenému v prvostupňovom správnom rozhodnutí a tiež v proteste prokurátora, keď pripustil možnosť, aby bol stavebník podľa § 60 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. vyzvaný na doplnenie žiadosti o stavebné povolenie pre absenciu náležitosti plynúcej mu z § 58 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb., na čo na druhej strane prvostupňový správny orgán nadväzne na obsah protestu prokurátora uviedol, že výzva neprichádza do úvahy, a teda v súlade s § 60 ods. 2 písm. b/ zákona č. 50/1976 Zb. bolo potrebné bez ďalšieho konanie zastaviť, krajský súd sa stotožnil so žalovaným, že je možné vyzvať stavebníka na doplnenie dokladov, pričom uvedený právny záver nebránil žalovanému potvrdiť rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu. Tak ako to konštatoval žalovaný, nie je viazaný rozsahom protestu prokurátora a pri preskúmaní odvolaním napadnutého rozhodnutia mohol preskúmať toto rozhodnutie aj z prípadných iných dôvodov jeho nezákonnosti, čo aj reálne vykonal a vysporiadal sa so všetkými podstatnými skutočnosťami. Súčasne mohol korigovať závery prijaté prvostupňovým správnym orgánom. Skutočnosť, že žalovaný akceptoval možnosť vyzvania žalovaného na doplnenie podkladov, nebráni posúdeniu nezákonnosti v poradí štvrtého prerušenia konania, a teda prijatiu záverov, že v danom štádiu konania už neprichádzalo do úvahy opätovné prerušenie konania, nakoľko predchádzajúce prerušenia a výzvy na predloženie dokladov boli márne. K dôvodom protestu a argumentácii prvostupňového správneho orgánu ako aj prokuratúry o potrebné zastavenie konania bez ďalšieho mal súd za to, že pri striktnom výklade práva, by bolo možné posúdiť vec v súlade s uvedeným názorom, avšak vzhľadom na právnu úpravu, v ktorej nie je presne uvedené, že pri nepredložení dokladov preukazujúcich vlastnícke alebo iné právo k pozemku, je namieste postupovať tak, že sa umožní stavebníkovi doplniť potrebné doklady na podklade výzvy stavebného úradu. Žalovaný konajúci o proteste prokurátora bol viazaný len rozsahom protestu prokurátora, teda označením napadnutého správneho aktu, respektíve jeho výroku alebo časti, čo mu však nebránilo vyhovieť protestu prokurátora aj z iných dôvodov, než ktoré uviedol prokurátor v jeho odôvodnení. Keďže prvostupňové a odvolacie konanie a rozhodnutie tvoria jeden celok, odvolací orgán v odôvodnení svojho rozhodnutia môže vymedziť aj iné dôvody, ktoré ho viedli k záveru o nezákonnosti protestom prokurátora napadnutého rozhodnutia, než tie, ktoré v podanom proteste vyjadril prokurátor, respektíve prvostupňový správny orgán v rozhodnutí o vyhovení protestu prokurátora. Dodal, že závery vyjadrené v rozhodnutí žalovaného boli jasné a neprotirečivé. K námietke žalobcu, že v čase vydania napadnutého rozhodnutia už pominuli účinky prerušenia súd primárne uviedol, že prvostupňový správny orgán pri prerušení konania podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku vo výroku rozhodnutia neuviedol čas prerušenia konania, pričom lehota na odstránenie nedostatkov podania je lehotou určenou správnym orgánom účastníkovi konania na vykonanie procesného úkonu a nie lehotou určujúcou trvanie prerušenia konania. Účinky tohto rozhodnutia potom pretrvávali až do jeho právoplatného zrušenia, t.j. do nadobudnutia z 03. septembra 2020 v spojení s rozhodnutím žalovaného z 21. júla 2021. Názor žalobcu, že zo zákona mu nevyplýva povinnosť predložiť doklady preukazujúce vlastníctvo, prípadne iné právo k pozemkom krajský súd vyhodnotil ako nesprávny, keď z § 58 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. v spojení s § 8 ods. 2 písm. a/ Vyhlášky č. 453/2000 Z.z. jasne vyplýva, že túto povinnosť musí splniť už s podaním príslušného návrhu na vydanie stavebného povolenia. Rozhodnutie žalovaného považoval za dostatočne odôvodnené.

5. Účastníkom konania náhradu trov konania nepriznal.

II.

6. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

7. Namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP).

8. Konkrétne namietal, že napadnuté rozhodnutie bolo vydané na základe protestu prokurátora, v ktorom boli prednesené právne závery k aplikácii § 58 a § 60 zákona č. 50/1976 Zb., s ktorými žalobca a vo svojej podstate ani žalovaný nesúhlasili. Krajský súd sa pritom plne stotožnil s tým, že prvostupňový správny orgán nebol povinný bez ďalšieho konanie zastaviť z dôvodu, že žalobca k žiadosti o vydanie stavebného povolenia nepredložil doklady o jeho vlastníckom alebo inom práve a bol oprávnený žalobcu vyzvať na doplnenie dokladov. Ani súd sa tak s protestom prokurátora nestotožnil a napriek tomu rozhodnutie vydané na jeho základe považuje za vecne správne. Na uvedenom nič nemení ani záver súdu o tom, že žalovaný nebol viazaný rozsahom protestu prokurátora a mohol rozhodnutie o prerušení konania skúmať aj z iných dôvodov, pretože skutočnosť, že žalovaný môže skúmať rozhodnutie aj z iných dôvodov v konaní o proteste prokurátora nemá a nemôže mať za následok, že žalovaný síce protestu prokurátora vyhovie, avšak vôbec nie z dôvodov v proteste prokurátora uvedených. Žalobca nevytlúčil oprávnenie správneho orgánu konať, avšak v prejednávanej veci konal na podklade protestu prokurátora a tomuto protestu prokurátora vyhovel. Podstatou konania o proteste prokurátora je teda skúmanie toho, či dôvod obsiahnutý v proteste prokurátora daný je alebo nie je. Ďalej uviedol, že z § 58 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. vyplýva, že stavebník musí preukázať, že je vlastníkom pozemku alebo, že má k pozemku iné právo. Označené ustanovenie neukladá stavebníkovi povinnosť preukázať túto skutočnosť v okamihu podania žiadosti o vydanie stavebného povolenia. Z § 60 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. vyplýva, že stavebný úrad konanie zastaví, ak stavebník nepreukázal požadované náležitosti žiadosti o stavebné povolenie. Označené ustanovenie neukladá stavebnému úradu povinnosť zastaviť konanie, ak vlastnícke alebo iné právo stavebník nepreukáže spolu s podaním žiadosti o vydanie stavebného povolenia. Dôvod protestu prokurátora nebol daný a nebol tak ani dôvodom nezákonnosti protestom prokurátora napadnutého rozhodnutia. Žalobca nikdy v konaní netvrdil, že nemá povinnosť preukazovať vlastnícke alebo iné právo k pozemkom, na ktorých mieni zriadiť stavbu, ale po celý čas tvrdil, že nemá povinnosť tieto doklady predložiť už pri podaní žiadosti o vydanie stavebného povolenia. Poukázal tiež na vnútorný rozpor odôvodnenia rozsudku, keď krajský súd sa na jednej strane stotožnil s názorom žalovaného, že je možné vyzvať stavebníka na doloženie dokladov (teda nenastupuje automatické zastavenie konania) a na druhej strane konštatoval, že v zmysle § 58 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. v spojení s § 8 ods. 2 písm. a/ Vyhlášky č. 453/2000 Z.z. mal žalobca povinnosť predložiť doklady o vlastníckom alebo inom práve k nehnuteľnostiam už s podaním návrhu na vydanie stavebného povolenia. Ani tento záver však nemôže obstať, pretože v zmysle § 8 ods. 2 písm. a/ Vyhlášky č. 453/2000 Z.z. k žiadosti o stavebné povolenie sa prikladajú doklady, ktorými stavebník preukazuje, že je vlastníkom pozemku alebo má k pozemku iné právo, ktoré ho oprávňuje zriadiť na pozemku požadovanú stavbu alebo vykonať zmenu stavby, alebo udržiavacie práce na nej. Z označeného ustanovenia nevyplýva povinnosť predložiť tieto doklady v okamihu podania žiadosti a správne orgány sú si tejto skutočnosti, ktorá nachádza svoj odraz v praxi, plne vedomé, pretože k zastavovaniu konaní nepristupujú, ak stavebníci nepreukážu vlastnícke alebo iné právo v okamihu podania žiadosti o vydanie stavebného povolenia. To, že z ustanovení zákona č. 50/1976 Zb. nevyplýva povinnosť zastaviť konanie tak, ako to vyplýva z protestu prokurátora, konštatoval (hoci s istým rozporom v odôvodnení) aj krajský súd, napriek tomu považoval zrušenie rozhodnutia o prerušení konania za vecne správne, hoci nie je zrejmé, v čom vlastne spočívala jeho nezákonnosť, keď samotná dôvodnosť, či nedôvodnosť prerušenia konania nemá za následok jeho nezákonnosť a nezákonným ho nečiní ani to, že bolo v poradí štvrtým rozhodnutím o prerušení konania.

9. Ďalej namietal, že k zrušeniu protestom napadnutého rozhodnutia došlo v čase, keď toto rozhodnutie už bolo 8 mesiacov neúčinné. Rozhodnutie o prerušení konania ukladalo žalobcovi povinnosť predložiť doklady v lehote do 31. decembra 2020. V okamihu, keď bolo právoplatne zrušené z neho nevyplývali žiadne účinky. Správny orgán nebol v takom prípade oprávnený rozhodnutie, hoci napadnuté protestom prokurátora, zrušiť, ale bol povinný v konaní riadne pokračovať akýmkoľvek zákonom predpokladaným spôsobom. Zrušenie rozhodnutia o prerušení konania nie je predpokladom zániku účinkov prerušenia konania a Správny poriadok taký postup nepredpokladá. Účinky prerušenia odpadnú naplnením zákonného predpokladu - odpadnutím dôvodu prerušenia - na podklade ktorého správny orgán v konaní pokračuje bez potreby zrušenia rozhodnutia o prerušení konania. Je z tohto pohľadu bezpredmetné, že prokurátor je oprávnený napádať rozhodnutia do troch rokov od ich právoplatnosti. Zrušenie rozhodnutia na podklade protestu prokurátora je vecou správneho orgánu. Sám prokurátor také rozhodnutie v kompetencii nemá a predmetom tejto žaloby je práve rozhodnutie správneho orgánu.

10. Tiež uviedol, že z rozhodnutia žalovaného nie je zrejmé, či stavebník má povinnosť preukázať vlastnícke právo a iné právo už v okamihu podania žiadosti o vydanie stavebného povolenia, pretože inak správny orgán konanie ihneď zastaví alebo naopak túto povinnosť nemá a postačuje, ak toto právo predloží až na výzvu správneho orgánu. Na túto otázku neodpovedal ani krajský súd a úvaha o tom, že na podklade protestu prokurátora možno zrušiť aj také nezákonné rozhodnutie, ktoré už stratilo účinnosť, práve preto, aby bol správny orgán upozornený na porušenie zákona, aby sa mu v budúcnosti vyvaroval, nemá opodstatnenie, pretože nie je zrejmé, aké ustanovenie vlastne prvostupňový správny orgán vydaním rozhodnutia o prerušení konania porušil a akého konania sa má správny orgán do budúcnosti vyvarovať. Pokiaľ odpoveď žalovaného na túto otázku nebola jednoznačná, jeho rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov.

11. Navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

III.

12. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu vyjadril podaním z 08. septembra 2023 považujúc rozsudok krajského súdu za vecne správny a riadne odôvodnený. Uviedol, že znenie § 8 ods. 2 písm. a/ Vyhlášky č. 453/2000 Z.z. nad akúkoľvek pochybnosť vyvracia žalobcove presvedčenie o jeho práve ako stavebníka predložiť doklady podľa § 58 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. stavebnému úradu kedykoľvek v priebehu stavebného konania. K žalobcom namietanej protichodnosti právnych záverov krajského súdu a správnych orgánov v kontexte na obsah protestu prokurátora uviedol, že závery krajského súdu a tiež žalovaného si navzájom nijako neodporujú, sú logické, pričom zjemňujú striktný výklad prokurátora, s ktorým však nemožno nesúhlasiť, nakoľko má oporu tak v právnej teórii, ako aj judikatúre (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo/193/2009). Posúdenie, či účinky rozhodnutia o prerušení konania trvali do jeho právoplatného zrušenia na základe protestu prokurátora alebo len do 31. decembra 2020 žalovaný vyhodnotil ako nerelevantné, nakoľko na základe protestu prokurátora je možné zrušiť aj také nezákonné rozhodnutie, ktoré je neúčinné, ak prokurátor podal proti nemu protest v lehote troch rokov od nadobudnutia jeho právoplatnosti. Navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú zamietol.

13. Ďalší účastník konania sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu vyjadril podaním z 08. septembra 2023. Uviedol, že ak by sa pripustil výklad v prospech stavebníka a pripustilo by sa, že stavebný úrad má v zmysle § 60 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. stavebníka vyzvať, aby neúplnú žiadosť o vydanie stavebného povolenia v určenej lehote doplnil o doklady preukazujúce vlastnícke alebo iné právo k pozemku a súčasne prerušiť stavebné konanie podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku, zákonným dôsledkom nevyhovenia takejto výzve v určenej lehote zo strany stavebníka nemôže byť ďalšie prerušenie konania s opätovnou výzvou na doplnenie týchto dokladov, ale len zastavenie stavebného konania podľa § 60 ods. 2 písm. b/, respektíve písm. c/ menovaného zákona. Žalobcom prezentovaná argumentácia preto nemá žiadnu oporu v zákonnej úprave a vedie k absurdnému záveru, že stavebný úrad by mal stavebné konanie pri absencii dokladov o vlastníckom alebo inom práve stavebníka k pozemkom, na ktorých žiada o vydanie stavebného povolenia, prerušovať a vyzývať stavebníka na doplnenie týchto dokladov donekonečna. K námietke žalobcu, že účinky rozhodnutia z 10. januára 2020 o prerušení konania pominuli dňa 31. decembra 2020 uviedol, že v prípade prerušenia konania podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku z dôvodu, že účastník konania bol vyzvaný na odstránenie nedostatkov podania v určenej lehote, prerušenie konania nezaniká márnym uplynutím tejto lehoty, ale k zániku prerušenia konania dochádza až následnými úkonmi správneho orgánu v konaní, t.j. ďalším pokračovaním správneho orgánu v konaní vo veci samej. Inými slovami, k faktickej konzumácii účinkov rozhodnutia o prerušení konania podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku nedochádza uplynutím určitého času, ale až nadväzujúcou procesnou aktivitou správneho orgánu v konaní vo veci samej. Je pritom nevyhnutné zdôrazniť, že konanie o proteste prokurátora proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy je samostatným konaním, v ktorom sa rozhoduje výlučne o tom, či protestom prokurátora napadnutým rozhodnutím bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný predpis a toto konanie nemožno stotožňovať či spájať s administratívnym konaním vo veci samej. V predmetnom prípade tak účinky rozhodnutia z 10. januára 2020 netrvali len do 31. decembra 2020, ale pretrvávali až do jeho právoplatného zrušenia v konaní o proteste prokurátora, t.j. do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia z 03. septembra 2020 v spojení s rozhodnutím žalovaného z 21. júla 2021. Rozsudok krajského súdu považoval za riadne odôvodnený

a preskúmateľný. Navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú zamietol.

14. Vyjadrenie žalovaného a ďalšieho účastníka konania ku kasačnej sťažnosti bolo doručené žalobcovi dňa 09. októbra 2023 na vedomie.

IV.

15. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) viazaný rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti (§ 453 ods.1,2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie predchádzajúce jeho vydaniu postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu nie je dôvodná.

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

17. Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

18. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy 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 § 6 ods. 2 písm. a/ SSP, správne súdy rozhodujú v konaniach o správnych žalobách.

20. Podľa § 177 ods. 1 SSP, správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

21. Podľa § 178 ods. 1 SSP, žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.

22. Predmetom kasačného konania v danej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd zamietol ako nedôvodnú správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného z 21. júla 2021, Číslo: 4817/2021-4.1, 40106/2021, ktorým tento postupom podľa § 59 ods. 2 Správneho poriadku zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie Okresného úradu Žilina, Odbor starostlivosti o životné prostredie z 03. septembra 2020, Č.s. OU-ZA-OSZP2-2020/028921-06/Mac. Predmetným rozhodnutím prvostupňový správny orgán ako príslušný orgán štátnej vodnej správy podľa § 4 ods. 1 zákona č. 525/2003 Z.z. postupom podľa § 24 ods. 5 zákona č. 153/2001 Z.z. vyhovel protestu prokurátora a protestom napadnuté rozhodnutie Okresného úradu Žilina, Odbor starostlivosti o životné prostredie z 10. januára 2020, číslo OU-ZA-OSZP2-2020/001087/Mac o prerušení konania, v celom rozsahu zrušil.

23. Podľa § 58 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb., žiadosť o stavebné povolenie spolu s dokladmi a predpísanou dokumentáciou vypracovanou oprávnenou osobou podáva stavebník stavebnému úradu. V žiadosti uvedie účel a spôsob užívania stavby, miesto stavby a predpokladaný čas jej skončenia a pri stavbe na určitú dobu aj dobu užívania stavby.

24. Podľa § 58 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb., stavebník musí preukázať, že je vlastníkom pozemku alebo že má k pozemku iné právo podľa § 139 ods. 1 tohto zákona, ktoré ho oprávňuje zriadiť na ňom požadovanú stavbu. Stavebník významnej investície, diaľnice, rýchlostnej cesty alebo železničnej dráhy preukazuje, že je vlastníkom pozemku alebo že má k pozemku iné právo podľa § 139 ods. 1 pred vydaním stavebného povolenia. To neplatí, ak tieto skutočnosti preukázal v územnom konaní a po právoplatnosti územného rozhodnutia nedošlo k zmene.

25. Podľa § 60 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb., ak predložená žiadosť o stavebné povolenie, najmä dokumentácia neposkytuje dostatočný podklad pre posúdenie navrhovanej stavby alebo udržiavacích prác na nej alebo ak sa v dokumentácii nedodržia podmienky územného rozhodnutia, vyzve stavebný úrad stavebníka, aby žiadosť v primeranej lehote doplnil, prípadne aby ju uviedol do súladu s podmienkami územného rozhodnutia, a upozorní ho, že inak stavebné konanie zastaví.

26. Podľa § 60 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb., stavebný úrad zastaví stavebné konanie, ak stavebník
a/ nepredložil dokumentáciu vypracovanú oprávnenou osobou,
b/ nepreukázal požadované náležitosti žiadosti o stavebné povolenie podľa § 58 ods. 2 až 4,
c/ nedoplnil žiadosť v určenej lehote podľa odseku 1,
d/ neuviedol v určenej lehote predloženú dokumentáciu do súladu s podmienkami územného rozhodnutia,
e/ vzal žiadosť o stavebné povolenie späť,
f/ začal uskutočňovať stavbu predtým, ako stavebné povolenie nadobudlo právoplatnosť.

27. Podľa § 140 zákona č. 50/1976 Zb., ak nie je výslovne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.

28. Podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku, správny orgán konanie preruší, ak sa začalo konanie o predbežnej otázke alebo ak bol účastník konania vyzvaný, aby v určenej lehote odstránil nedostatky podania, alebo ak účastník konania nemá zákonného zástupcu alebo ustanoveného opatrovníka, hoci ho má mať, alebo ak tak ustanovuje osobitný zákon.

29. Podľa § 29 ods. 2 Správneho poriadku, správny orgán môže tiež konanie prerušiť najdlhšie na dobu 30 dní, ak to z dôležitých dôvodov zhodne navrhnú účastníci konania.

30. Podľa § 29 ods. 4 Správneho poriadku, správny orgán v konaní pokračuje z vlastného podnetu alebo na podnet účastníka konania, len čo pominuli prekážky, pre ktoré sa konanie prerušilo, prípadne len čo uplynula lehota uvedená v odseku 2.

31. Najvyšší správny súd z obsahu súdneho ako aj pripojeného administratívneho spisu žalovaného mal preukázané, že

- obec Habovka ako príslušný stavebný úrad dňa 27. januára 2013 pod číslom 313/2013-11H. vo veci návrhu na vydanie územného rozhodnutia povolila umiestnenie stavby - Malá vodná elektrárň „MVE - Brestová“,
- žalobca žiadosťou doručenou prvostupňovému správne mu orgánu dňa 31. marca 2017 požiadal o stavebné povolenie vodnej stavby „MVE Brestová“ - malá vodná elektrárň,
- prvostupňový správny orgán rozhodnutím z 26. apríla 2017 postupom podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku v spojení s § 60 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. prerušil konanie a žalobca vyzval, aby v lehote do 31. decembra 2017 predloženú žiadosť doplnil (okrem iného) o doklady, ktorými žalobca preukáže, že je vlastníkom pozemku alebo stavby alebo že má k pozemku či stavbe iné právo, ktoré ho oprávňujú zriadiť na pozemku požadovanú stavbu,
- žalobca následne požiadal o predĺženie lehoty na doplnenie príslušnej žiadosti z dôvodu, že sa mu nepodarilo vyriešiť právny vzťah k dotknutým pozemkom,
- prvostupňový správny orgán rozhodnutím z 12. decembra 2017 postupom podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku v spojení s § 60 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. prerušil konanie a žalobca vyzval, aby v lehote do 31. decembra 2018 predloženú žiadosť doplnil (okrem iného) o doklady, ktorými žalobca preukáže, že je vlastníkom pozemku alebo stavby alebo že má k pozemku či stavbe iné právo, ktoré ho oprávňujú zriadiť na pozemku požadovanú stavbu,
- žalobca požiadal o predĺženie lehoty na doplnenie príslušnej žiadosti z dôvodu, že sa mu nepodarilo vyriešiť právny vzťah k časti dotknutých pozemkov v k.ú. H.,
- prvostupňový správny orgán rozhodnutím z 28. novembra 2018 postupom podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku v spojení s § 60 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. prerušil konanie a žalobca vyzval, aby v lehote do 31. decembra 2019 predloženú žiadosť doplnil (okrem iného) o doklady, ktorými žalobca preukáže, že je vlastníkom pozemku alebo stavby alebo že má k pozemku či stavbe iné právo, ktoré ho oprávňujú zriadiť na pozemku požadovanú stavbu,
- žalobca opätovne požiadal o predĺženie lehoty na doplnenie príslušnej žiadosti z dôvodu, že sa mu nepodarilo zabezpečiť požadované stanovisko správcu vodného toku v takom termíne, ktorý by umožnil

do konca roku 2019 uzavrieť Zmluvy o nájme a vecnom bremene pre umiestnenie stavebných objektov s vlastníckmi a správcami dotknutého územia,

- prvostupňový správny orgán rozhodnutím z 10. januára 2020 postupom podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku v spojení s § 60 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. prerušil konanie a žalobcu vyzval, aby v lehote do 31. decembra 2020 predloženú žiadosť doplnil (okrem iného) o doklady, ktorými žalobca preukáže, že je vlastníkom pozemku alebo stavby alebo že má k pozemku či stavbe iné právo, ktoré ho oprávňujú zriadiť na pozemku požadovanú stavbu,

- žalobca následne dňa 04. júna 2020 podal cestou okresnej prokuratúry podnet na krajskú prokuratúru žiadajúc preskúmať zákonnosť rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu z 10. januára 2020 o prerušení konania,

- následne krajský prokurátor dňa 05. augusta 2020 pod číslom Kd 141/20/5500-4 podal proti uvedenému rozhodnutiu protest prokurátora majúci primárne za to, že pokiaľ stavebník (žalobca) k stavebnom konaní nepriložil k svojej žiadosti žiadny doklad, ktorým by preukázal, že je vlastníkom dotknutých pozemkov alebo že má k týmto pozemkom iné právo podľa § 139 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb., ktoré ho oprávňuje na nich zriadiť požadovanú stavbu, nebol daný zákonný dôvod na prerušenie konania podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku a na vyzvanie žalobcu, aby v stanovenej lehote svoju žiadosť doplnil, ale prvostupňový správny orgán mal bez ďalšieho stavebné konanie podľa § 60 ods. 2 písm. b/ zákona č. 50/1976 Zb. zastaviť; dodal, že pokiaľ prvostupňový správny orgán celkovo štyrikrát konanie prerušoval a opakovane žalobcu vyzýval na doplnenie žiadosti, poprel tým § 60 ods. 2 písm. c/ zákona č. 50/1976 Zb., podľa ktorého stavebný úrad zastaví stavebné konanie, ak stavebník nedoplnil žiadosť v lehote stanovenej stavebným úradom,

- prvostupňový správny orgán rozhodnutím z 03. septembra 2020 vyhovel protestu prokurátora a rozhodnutie z 10. januára 2020 o prerušení konania v celom rozsahu zrušil,

- na odvolanie žalobcu žalovaný tu preskúmaným rozhodnutím z 21. júla 2021 odvolanie žalobcu zamietol a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie z 03. septembra 2020.

32. Najvyšší správny súd po vyhodnotení žalobcom v kasačnej sťažnosti uplatnených dôvodov vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa v zásade odchyľil od argumentov a relevantných právnych záverov vo veci samej, spolu s poukazom na právnu úpravu vzťahujúcu sa k predmetu konania, uvedenú v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku. Senát najvyššieho správneho súdu považuje právne posúdenie preskúmanej veci krajským súdom za správne a súladné so zákonom.

33. Prvostupňový správny orgán sa v rozhodnutí z 03. septembra 2020 o vyhovení protestu prokurátora a zrušení (v poradí štvrtého) rozhodnutia o prerušení konania z 10. januára 2020 plne stotožnil s dôvodmi uplatnenými prokurátorom v podanom proteste prokurátora. Mal za to, že pokiaľ žalobca v hmotnoprávnom postavení stavebníka k žiadosti o stavebné povolenie nepreukázal vlastnícke alebo iné právo k pozemku oprávňujúce ho na ňom zriadiť požadovanú stavbu, bolo potom potrebné stavebné konanie zastaviť podľa § 60 ods. 2 písm. b/ zákona č. 50/1976 Zb. bez toho, aby predtým žalobcu vyzýval na odstránenie vady podania, respektíve doplnenie neúplnej žiadosti. Na odvolanie žalobcu žalovaný ako odvolací správny orgán prvostupňové správne rozhodnutie ako vecne správne potvrdil a odvolanie žalobcu zamietol. Žalovaný sa v prvom rade stotožnil so záverom, ku ktorému dospel prvostupňový správny orgán vychádzajúci z dôvodov plynúcich z podaného protestu prokurátora. Uviedol, že zastavenie konania podľa § 60 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. nemožno stotožňovať s dôvodom zastavenia konania podľa § 30 Správneho poriadku; stavebný úrad je oprávnený, ale aj povinný bez predchádzajúceho vyzvania stavebníka zastaviť konanie, ak sú dané dôvody taxatívne vymedzené v § 60 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb., teda aj v prípade, keď stavebník nepreukázal vlastnícke právo, alebo iné právo k pozemku, prípadne k stavbe, ktoré ho oprávňuje uskutočniť predmetnú stavbu na nehnuteľnosti. Žalovaný sa teda (čo napokon aj sám uviedol vo svojom rozhodnutí) plne stotožnil s dôvodmi, na ktorých prokurátor založil protest prokurátora. Okrem iného sa žalovaný v odôvodnení rozhodnutia vyjadril aj k opakovaným prerušeniam konania prvostupňovým správnym orgánom majúci za to, že opakované prerušenie konania z toho istého zákonného dôvodu už nemali byť vydané a konanie po uplynutí prvej správnym orgánom stanovenej lehoty na doplnenie podania malo byť zastavené. Z uvedeného je zrejmé, že žalovaný hoci aj akceptoval oprávnenie (avšak nie povinnosť) prvostupňového správneho orgánu vyzvať stavebníka na doplnenie žiadosti o stavebné povolenie ohľadom preukázania vlastníckeho alebo iného práva k pozemku oprávňujúce ho na ňom zriadiť požadovanú stavbu, nemožno

považovať tento názor obsiahnutý v napadnutom rozhodnutí za také pochybenie, ktoré by narušalo zásadným spôsobom vnútornú konzistenciu rozhodnutia, a teda v konečnom dôsledku malo vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného, a teda by bolo bez ďalšieho spôsobilé prívodiť zrušenie tohto napadnutého rozhodnutia žalovaného z dôvodu založenom na jeho nepreskúmateľnosti pre nezrozumiteľnosť, prípadne pre jeho zmätočnosť. Z podstaty prejednávanej veci je zrejmé, že rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu čo do výroku (v spojení s druhostupňovým správnym rozhodnutím žalovaného) je správne a dôvody, ktoré uvádzajú oba správne orgány vedú k jasnému a jedinému výsledku spočívajúcemu v zrušení rozhodnutia o prerušení konania z 10. januára 2020 a následnému zastaveniu stavebného konania. Prvý a primárny dôvod pre zastavenie konania, na ktorom sa zhodli oba správne orgány, spočíva v tom, že stavebné konanie malo byť automaticky bez ďalšieho zastavené podľa § 60 ods. 2 písm. b/ zákona č. 50/1976 Zb. Druhý dôvod zrušenia rozhodnutia o prerušení konania z 10. januára 2020 a následného zastavenia konania by bol založený na tom, že opakované prerušenie konania z tých istých zákonných dôvodov už do úvahy neprichádza s tým, že konanie malo byť zastavené už po nesplnení prvej doručenej výzvy s určením termínu na odstránenie nedostatkov podania podľa § 60 ods. 2 písm. c/ zákona č. 50/1976 Zb. Oba správne orgány sa však zhodli na tom, že pokiaľ stavebník k žiadosti o stavebné povolenie nepreukázal vlastnícke alebo iné právo k pozemku oprávňujúce ho na ňom zriadiť požadovanú stavbu, bolo potom potrebné stavebné konanie zastaviť podľa § 60 ods. 2 písm. b/ zákona č. 50/1976 Zb. bez toho, aby sa predtým žalobca vyzýval na odstránenie vady podania, respektíve doplnenie neúplnej žiadosti. Takýto postup je v súlade s výkladom už vyššie citovaného § 58 ods. 1,2 v spojení s § 60 ods. 1 a 2 písm. b/ a c/ zákona č. 50/1976 Zb.; rovnako tento postup odobril Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku z 19. mája 2010, sp. zn. 6Sžo/193/2009 a podporuje ho i odborná literatúra (Píry, M., Stavebný zákon Veľký komentár, 2. aktualizované vydanie, 2022, s. 128, ISBN: 978-80-8155-113-0, prípadne Halama, O., Stavebný zákon, Komentár, 2023, s. 154, ISBN: 978-80-570-4608-0).

34. K námietke žalobcu, že nemá povinnosť predložiť doklady preukazujúce jeho vlastnícke alebo iné právo k pozemku oprávňujúce mu na ňom zriadiť konkrétnu stavbu už pri podaní žiadosti o vydanie stavebného povolenia, najvyšší správny súd uvádza, že § 58 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb., podľa ktorého cit.: „Stavebník musí preukázať, že je vlastníkom pozemku alebo že má k pozemku iné právo podľa § 139 ods. 1 tohto zákona, ktoré ho oprávňuje zriadiť na ňom požadovanú stavbu.“ je potrebné vykladať v kontexte na § 8 ods. 2 písm. a/ Vyhlášky č. 453/2000 Z.z. (v spojení s § 143 zákona č. 50/1976 Zb.), podľa ktorej je stavebník povinný k žiadosti o stavebné povolenie (okrem iného) doložiť doklady, ktorými stavebník preukazuje, že je vlastníkom pozemku alebo stavby alebo že má k pozemku či stavbe iné právo, ktoré ho oprávňuje zriadiť na pozemku požadovanú stavbu alebo vykonať zmenu stavby, alebo udržiavacie práce na nej. Fakt, že stavebník je povinný doložiť tieto doklady už k žiadosti o stavebné povolenie v konečnom dôsledku podporuje už vyššie uvádzaný dôvod zastavenia konania podľa § 60 ods. 2 písm. b/ zákona č. 50/1976 Zb.

35. K účinkom rozhodnutia o prerušení konania najvyšší správny súd v prvom rade uvádza, že v predmetnej veci bolo konanie prerušené podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku, a teda správny orgán v konaní pokračuje z vlastného podnetu alebo na podnet účastníka konania, len čo pominuli prekážky, pre ktoré sa konanie prerušilo, a nie z dôvodu, založenom na uplynutí lehoty, čo korešponduje s dôvodom na prerušenie konania plynúcim z § 29 ods. 2 Správneho poriadku, podľa ktorého správny orgán môže tiež konanie prerušiť najdlhšie na dobu 30 dní, ak to z dôležitých dôvodov zhodne navrhnú účastníci konania. Ďalej, rozhodnutie o prerušení konania nebolo časovo obmedzené, ale stanovilo iba (procesnú) lehotu, do uplynutia ktorej bol povinný žalobca doplniť príslušnú žiadosť o v rozhodnutí uvedené podklady / doklady. Možno sa stotožniť s názorom, že účinky rozhodnutia z 10. januára 2020 o prerušení konania pominuli dňa 31. decembra 2020 uviedol, že v prípade prerušenia konania podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku z dôvodu, že účastník konania bol vyzvaný na odstránenie nedostatkov podania v určenej lehote, prerušenie konania nezaniká márnym uplynutím tejto lehoty, ale k zániku prerušenia konania dochádza až následnými úkonmi správneho orgánu v konaní, t.j. ďalším pokračovaním správneho orgánu v konaní vo veci samej. Inými slovami, k faktickej konzumácii účinkov rozhodnutia o prerušení konania podľa § 29 ods. 1 Správneho poriadku nedochádza uplynutím určitého času, ale až nadväzujúcou procesnou aktivitou správneho orgánu v konaní vo veci samej. Je pritom nevyhnutné zdôrazniť, že konanie o proteste prokurátora proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy je samostatným konaním, v ktorom sa rozhoduje výlučne o tom, či protestom prokurátora napadnutým rozhodnutím bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný predpis a toto konanie nemožno stotožňovať či spájať s administratívnym konaním vo veci samej. V predmetnom prípade tak

účinky rozhodnutia z 10. januára 2020 netrvali len do 31. decembra 2020, ale pretrvávali až do jeho právoplatného zrušenia v konaní o proteste prokurátora, t.j. do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia z 03. septembra 2020 v spojení s rozhodnutím žalovaného z 21. júla 2021. Predmet súdneho prieskumu v tomto súdnom konaní predstavuje rozhodnutie žalovaného z 21. júla 2021 (v spojení s prvostupňovým správny rozhodnutím z 03. septembra 2020).

36. Krajský súd konal v medziach svojej právomoci, keď príslušné ustanovenia podstatné pre posúdenie veci interpretoval a aplikoval zákonu priliehavým spôsobom, jeho úvahy vychádzajú z konkrétnych faktov, majú racionálny základ, a preto aj celkom legitímne a právne akceptovateľné. Primerane rozumným a v okolnostiach veci postačujúcim spôsobom reflektoval na žalobcom vznesené tvrdenia, na prerokovaný prípad aplikoval relevantné hmotnoprávne a procesnoprávne ustanovenia všeobecne záväzných právnych predpisov a svoje rozhodnutie, ktorým správnu žalobu ako nedôvodnú zamietol, presvedčivo a náležite odôvodnil. Možno teda uzavrieť, že krajský súd zodpovedal všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorej sa žalobca svojím návrhom domáhal.

37. V závere len nad rámec už uvedeného možno doplniť, že v správnom súdnictve platí, že rozhodnutie sa nezrušuje len pre zopakovanie procesu a odstránenie formálnych väd, ktoré nemôžu privodiť vecne iné či pre účastníka výhodnejšie rozhodnutie (R 122/2003, I. ÚS 71/2022). V predmetnej veci z pohľadu účastníka a jeho možného úspechu vo veci v materiálnom ponímaní nie je žiaden rozdiel v tom, či by v konečnom dôsledku zaznamenal úspech, alebo nie, keďže pokiaľ by bol žalobca celkom úspešný, dosiahol by tým v podstate „oživenie“ rozhodnutia o prerušení konania, nadväzne na čo by zo strany prvostupňového správneho orgánu nasledovalo zastavenie stavebného konania podľa § 60 ods. 2 písm. c/ zákona č. 50/1976 Zb. Na druhej strane, v prípade neúspechu žalobcu, prvostupňový správny orgán zastaví konanie podľa § 60 ods. 2 písm. b/ zákona č. 50/1976 Zb.

38. Z vyššie uvedených dôvodov najvyšší správny súd vyhodnotil rozsudok krajského súdu ako vecne správny, preto kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú postupom podľa § 461 SSP zamietol.

39. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní úspech nemal, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému ich nepriznal, lebo nebola splnená podmienka výnimočnosti na jeho strane (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 veta druhá SSP). Ďalšiemu účastníkovi konania rovnako náhradu trov kasačného konania nepriznal, nakoľko mu v kasačnom konaní nebola uložená povinnosť, s plnením ktorej by mu trovy kasačného konania vznikli (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 169 SSP).

40. Toto rozhodnutie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP).

Poučenie:

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