

Súd: Správny súd v Banskej Bystrici
Spisová značka: BB-71S/77/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 6022200564
Dátum vydania rozhodnutia: 17. 10. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Darina Štoffová
ECLI: ECLI:SK:SpSBB:2024:6022200564.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Banskej Bystrici v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Dariny Štoffovej (sudkyňa spravodajkyňa) a členov senátu JUDr. Aleny Antalovej a JUDr. Ing. Jitky Mlynarčíkovej, PhD., LL.M., v právnej veci žalobkyne: A. B. C., nar. XX.XX.XXXX, bytom D. XXX/XX, XXX XX C., zast.: JUDr. Ľuboš Sýkora, advokát, so sídlom Hlavná 6, 927 01 Šaľa, proti žalovanému: Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky, so sídlom Tomášikova 14366/64A, 831 04 Bratislava, IČO: 54 669 464, za účasti ďalších účastníkov konania: 1/ GroReal, s.r.o., so sídlom T. G. Masaryka 325/2, 960 01 Zvolen, IČO: 46 123 628, 2/ Slovenský pozemkový fond, so sídlom Búdková 36, 817 15 Bratislava, IČO: 17 335 345, 3/ E. A. F., bytom G. A. XXXX/XX, XXX XX H., 4/ KB property s.r.o., so sídlom Pod rybníkom 860/16, 962 37 Kováčová, IČO: 52 361 225, 5/ A. I. F., bytom I. J. XXX/XX, XXX XX K., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky č. 30445/2022/SSSVP/88200 zo dňa 26. augusta 2022, takto

r o z h o d o l :

r o z h o d o l :

I. Rozhodnutie Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky č. 30445/2022/SSSVP/88200 zo dňa 26. augusta 2022 a rozhodnutie Okresného úradu Banská Bystrica, odboru výstavby a bytovej politiky č. OU-BB-OVBP2-2022/011528-005 zo dňa 19. apríla 2022 z r u š u j e.

II. Žalovaný j e p o v i n n ý v plnom rozsahu nahradiť žalobkyni dôvodne vynaložené trovy konania a zaplatiť ich v lehote 20 dní od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým bude určená ich výška.

III. Ďalším účastníkom konania voči žalovanému právo na náhradu trov konania n e p r i z n á v a .

o d ô v o d n e n i e :

Administratívne konanie

1. Obec Kremnické Bane ako stavebný úrad (ďalej ako „stavebný úrad“) rozhodnutím č. OcÚ-3/2021-4 (OCÚ-87/2020) zo dňa 19.11.2021, právoplatným dňa 09.02.2022 (ďalej ako „rozhodnutie stavebného úradu“ alebo „územné rozhodnutie“) podľa § 39 a § 39a zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej ako „Stavebný zákon“) a § 4 vyhlášky č. 453/2000 Z.z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona na základe návrhu navrhovateľky A. B. C. (žalobkyne v tomto konaní) rozhodla o umiestnení stavby „Technická infraštruktúra pre rekreačnú zónu K. C. – Lokalita č. III“ na pozemku KN-C č. 641/3 v k. ú. K. C., obec K. C..

2. Na základe podnetu Banskobystrického samosprávneho kraja Okresný úrad Banská Bystrica, odbor výstavby a bytovej politiky (ďalej ako „okresný úrad“) podľa 65 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom

konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej ako „Správny poriadok“) preskúmal právoplatné rozhodnutie stavebného úradu mimo odvolacieho konania a rozhodnutím č. OU-BB-OVBP2-2022/011528-005 zo dňa 19.04.2022 (ďalej ako „prvostupňové rozhodnutie“ alebo „rozhodnutie okresného úradu“) podľa § 65 ods. 2 Správneho poriadku rozhodnutie stavebného úradu zmenil tak, že návrh na umiestnenie stavby „Technická infraštruktúra pre rekreačnú zónu K. C. – lokalita č. III“ na pozemku KN-C č. 641/3 v k. ú. K. C., zamietol.

3. Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky, Sekcia stavebnej správy a verejných prác, v odvolacom konaní rozhodnutím č. 30445/2022/SSSVP/88200 zo dňa 26.08.2022 (ďalej ako „napadnuté rozhodnutie“ alebo „rozhodnutie Ministerstva dopravy a výstavby SR“) odvolanie žalobkyne zamietlo a prvostupňové rozhodnutie potvrdilo. Vo vzťahu k námietke žalobkyne týkajúcej sa vecnej nepríslušnosti okresného úradu na preskúmanie rozhodnutia stavebného úradu mimo odvolacieho konania s poukazom na ust. § 4 ods. 3 písm. b) zákona č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „Zákon č. 180/2013 Z.z.“ alebo „Zákon o organizácii miestnej štátnej správy“) uviedlo, že orgány štátnej stavebnej správy pre stavebný poriadok a ich pôsobnosť upravuje zákon č. 608/2003 Z.z. o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie a o zmene a doplnení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení platnom a účinnom od 01.01.2013 do 31.12.2022 (ďalej ako „Zákon č. 608/2003 Z.z.“). Tento zákon má povahu osobitného právneho predpisu oproti všeobecnému predpisu, ktorým je Zákon č. 180/2013 Z.z.. Vo všeobecnosti pôsobnosť a následne aj príslušnosť na správne konanie pre okresné úrady v sídle kraja, čo sa týka odvolacích konaní, ale aj konaní o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, je daná Zákonom č. 608/2003 Z.z. a nie Zákonom č. 180/2013 Z.z.. Zákon č. 608/2003 Z.z. žiadnym spôsobom neupravuje, ako v daných konaniach môže okresný úrad v sídle kraja rozhodnúť a ani tieto konania a spôsoby rozhodovania neobmedzuje, a to bez ohľadu na to, či ide o rozhodovací proces pri prenesenom výkone štátnej správy alebo pri výkone samosprávy. To znamená, že okresný úrad v sídle kraja (odbor výstavby a bytovej politiky) môže preskúmať a aj zmeniť a zrušiť rozhodnutie stavebného úradu mimo odvolacieho konania. Takýto postoj je súladný aj s názorom ministra dopravy a výstavby, ktorý je odvolacím orgánom ministerstva a vydal viaceré rozhodnutia, z obsahu ktorých vyplýva tento právny názor na uplatnenie ust. § 4 ods. 3 písm. b) Zákona č. 180/2013 Z.z. (napr. ide o rozhodnutie č. 21/2021 zo dňa 25.02.2021, v ktorom sa minister opierať aj o rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžk/58/2018 zo dňa 30.06.2020). Pokiaľ žalobkyňa namietala, že v územnom konaní v tejto veci sa umiestňovalo len celkovo 8 rekreačných objektov, nie 37 objektov, ministerstvo sa stotožnilo s názorom okresného úradu, že návrh žalobkyne bol čiastkovým návrhom pre celú stavbu obsahujúcu všetky 4 lokality (okrem návrhu žalobkyne boli podané ešte tri iné návrhy na umiestnenie stavby), ktoré stavebný úrad nesprávne posúdil ako samostatné stavby.

Zhrnutie argumentov žalobcu – žalobné body

4. Žalobkyňa podala v zákonom stanovenej lehote správnu žalobu, ktorou sa domáhala, aby správny súd zrušil napadnuté rozhodnutie ako aj prvostupňové rozhodnutie. Namietala porušenie svojho práva na súdnu a inú ochranu v zmysle čl. 46 Ústavy SR v dôsledku toho, že v jej veci rozhodoval nepríslušný orgán verejnej správy, ktorý navyše aj nesprávne vec právne posúdil. Podľa žalobkyne okresný úrad konal a vydal prvostupňové rozhodnutie ako vecne nepríslušný orgán priamo v rozpore s právnou normou všeobecne záväzného predpisu upravujúcou príslušnosť orgánov štátnej správy. Predmetné konanie začal okresný úrad v zmysle § 65 ods. 1 Správneho poriadku podľa § 18 ods. 1 Správneho poriadku z dôvodu, že predbežne vyhodnotil, že územné rozhodnutie bolo vydané v rozpore so zákonom. Svoj záver opierať o predbežné výsledky hodnotenia nesprávneho právneho posúdenia veci z dôvodu nesprávnej aplikácie § 139a ods. 11 písm. a) Stavebného zákona, v nadväznosti na § 37 ods. 1 a 2, § 11 ods. 2 písm. a) Stavebného zákona, ako aj § 12 ods. 4 písm. f) Vyhlášky č. 55/2011 Z.z.. Žalobkyňa ako navrhovateľka a účastníčka územného konania, ktorá dobromyseľne nadobudla práva z územného rozhodnutia, so začatím mimo odvolacieho konania nesúhlasila a žiadala, aby konanie bolo zastavené, a to najmä z dôvodov, že okresný úrad ho začal v priamom rozpore so zákonom (ust. § 4 ods. 3 písm. b) Zákona č. 180/2013 Z.z.) a vec nesprávne právne posúdil a vyhodnotil. Tieto argumenty síce okresný úrad vzal na vedomie, ale v samotnom prvostupňovom rozhodnutí sa podľa žalobkyne najmä s námietkou svojej nepríslušnosti vôbec nevysporiadal, keď len poukázal na všeobecnú právnú úpravu, ktorá priamo príslušnosť okresného úradu na preskúmanie rozhodnutia obce mimo odvolacieho konania neupravuje. Týmto postupom bolo podľa žalobkyne porušené jej právo na zákonnosť konania, ktorá je vyjadrená v ust. § 3 ods. 1 Správneho poriadku, ako aj ústavné právo na súdnu a inú ochranu v zmysle

čl. 46 Ústavy SR. Žalobkyňa konštatovala, že konať vo veci je oprávnený len vecne príslušný orgán verejnej správy. Nedostatok vecnej príslušnosti patrí medzi najzávažnejšie chyby konania a je dôvodom na zrušenie vydaného rozhodnutia. Žalobkyňa dôvodila, že zastavenie konania podľa ust. § 30 ods. 1 písm. e) Správneho poriadku prichádza do úvahy, keď chyba jedna z kľúčových podmienok správneho konania, t.j. správny orgán kompetentný na základe platnej právnej úpravy rozhodnúť. Podľa žalobkyne v praxi pôjde o prípady, keď v priebehu správneho konania nastane situácia, že konajúci správny orgán zistí, že nie je vecne príslušný vo veci konať a rozhodovať a iný osobitný zákon neobsahuje úpravu ako ďalej v začatom správnom konaní postupovať, pričom súčasne nie je možné aplikovať § 5 Správneho poriadku. Poukázala na to, že zákonom 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 (ďalej ako „Zákon č. 125/2016 Z. z.“), účinným od 01.07.2016, bol doplnený Zákon č. 180/2013 Z.z. tak, že v § 4 sa za odsek 2 vložil nový odsek 3, ktorý znie: „Okresný úrad v sídle kraja nemôže preskúmať rozhodnutie vyššieho územného celku alebo rozhodnutie obce mimo odvolacieho konania.“ Z uvedeného vyplýva, že okresný úrad v sídle kraja v súčasnosti nemôže preskúmať akékoľvek rozhodnutie obce mimo odvolacieho konania. Právoplatné rozhodnutie po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov bude možné preskúmať, avšak len prostredníctvom správnej žaloby v zmysle zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej ako „SSP“). Pokiaľ teda okresný úrad opieral svoju príslušnosť na konanie v prejednávanej veci o ust. § 4 Zákona č. 608/2003 Z.z., je potrebné uviesť, že okresný úrad je v spojení Zákona č. 608/2003 Z.z. so Zákonom č. 180/2013 Z.z. síce druhostupňovým (nadriadeným) orgánom verejnej správy voči prvostupňovým rozhodnutiam obce, avšak to platí len vo vzťahu k preskúmaniu neprávoplatných rozhodnutí obce napadnutých odvolaním (§ 4 ods. 2). Preskúmanie rozhodnutí obce mimo odvolacieho konania je naopak v priamom rozpore so zákonným vymedzením jeho pôsobnosti (§ 4 ods. 3). Žalobkyňa uzavrela, že vzhľadom na to, že žiaden všeobecne záväzný právny predpis priamo neurčuje, že okresný úrad je príslušný orgán na preskúmanie územného rozhodnutia obce mimo odvolacieho konania, bolo potrebné z dôvodu nepríslušnosti okresného úradu toto konanie zastaviť, čo sa však nestalo a došlo k vydaniu prvostupňového rozhodnutia v priamom rozpore s platnou právnou normou, čo spôsobuje jeho nezákonnosť a v jeho dôsledkoch ujmu na právach žalobkyne. Prvostupňové rozhodnutie bolo následne potvrdené odvolacím orgánom bez výraznejšej zmeny odôvodnenia, pričom odvolací orgán sa s prvostupňovým rozhodnutím okresného úradu len stotožnil a doplnil, že jeho názor je pre okresné úrady záväzný. Žalobkyňa uviedla, že v obdobnom prípade rozhodol Okresný úrad Žilina, odbor výstavby a bytovej politiky (rozhodnutie č. OU-ZA-OVBP2-2018/038575-1/Pál zo dňa 15.10.2018) tak, že konanie zastavil, pričom v zmysle ust. § 3 ods. 5 Správneho poriadku majú správne orgány dbať na to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely. Žalobkyňa tiež namietala, že okresný úrad aj Ministerstvo dopravy a výstavby SR územné rozhodnutie nesprávne právne posúdili, keď vychádzali z predpokladu, že územným rozhodnutím obce o umiestnení stavby sa posudzuje výstavba „37 rekreačných objektov v lokalitách I. až IV. novej „Rekreačnej zóny“ s výmerou 7,94 ha“. Žalobkyňa je vlastníčkou pozemku parc. č. 641/3 v k.ú. K. C. o celkovej rozlohe 19 645 m², čo je rozloha menšia ako zákonom predpokladaný limit 2 ha. Vydané územné rozhodnutie sa teda týka tohto územia, pričom v zmysle návrhu, ako aj urbanistickej štúdie, sa na tomto území umiestňuje celkovo 8 rekreačných objektov vrátane súvisiacej infraštruktúry a nie 37 objektov. Územným rozhodnutím sa tak vymedzuje územie a umiestňujú sa v rámci neho stavebné objekty, ktorých budúce zhotovenie nepresahuje zákonnú úpravu, a teda nejde o „rozsiahlu novú výstavbu“ v zmysle pojmového vymedzenia § 139a ods. 11 Stavebného zákona a jeho súvisiacich ustanovení. Následne všetky ďalšie vyhodnotenia okresného úradu ohľadom nespĺnenia podmienok v oblasti ochrany poľnohospodárskej pôdy, pozemných komunikácií, ako aj starostlivosti o životné prostredie, sú s poukazom na rozsah plánovanej výstavby (územie pod 2 ha) nedôvodné, pričom ku všetkým uvedeným oblastiam, resp. aspektom ochrany verejných záujmov sa z pohľadu územného konania relevantne vyjadrili všetky dotknuté špecializované orgány štátnej správy, ktoré s uvedeným rozsahom výstavby súhlasili, resp. nemali k nej podstatnejšie námietky.

Vyjadrenie žalovaného

5. Ministerstvo dopravy a výstavby SR uviedlo, že s námietkami žalobkyne nesúhlasí a navrhlo, aby správny súd žalobu ako nedôvodnú zamietol. Konštatovalo, že orgány verejnej správy sú povinné riadiť sa ust. § 59 ods. 3 Správneho poriadku. Podľa tohto ustanovenia je orgán verejnej správy právnym názorom odvolacieho orgánu viazaný, pričom podľa názoru ministerstva sa to netýka iba daného konkrétneho prípadu, ale právny názor nadriadeného orgánu je potrebné uplatňovať všeobecne.

Odvolačím orgánom ministerstva je minister dopravy a výstavby, podľa názoru ktorého je okresný úrad v sídle kraja druhostupňovým orgánom najbližšieho vyššieho stupňa vo vzťahu k obciam. Ak Zákon č. 180/2013 Z.z. vymedzuje právne postavenie okresných úradov v sídle kraja v najvšeobecnejšom zmysle slova, vymedzuje ich pôsobnosť s osobitným odkazom na osobitné predpisy (§ 4 ods. 1 Zákona č. 180/2013 Z.z.) a Zákon č. 608/2003 Z.z. vymedzuje pôsobnosť na vymedzenom úseku štátnej správy (územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie), je potom nepochybné, že Zákon č. 608/2003 Z.z. má postavenie osobitného predpisu voči Zákonu č. 180/2013 Z.z.. Vo všeobecnosti preto pôsobnosť a následne aj príslušnosť na správne konanie pre okresné úrady v sídle kraja, čo sa týka odvolacích konaní, ale aj konaní mimo odvolacieho konania, je daná Zákonom č. 608/2003 Z. z. a nie zákonom č. 180/2013 Z.z.. Zákon č. 608/2003 Z.z žiadnym spôsobom neupravuje ako v daných konaniach môže okresný úrad v sídle kraja rozhodnúť a ani tieto konania a spôsoby rozhodovania neobmedzuje podľa toho, či ide o rozhodovací proces pri prenesenom výkone štátnej správy alebo samosprávny rozhodovací proces. To znamená, že okresný úrad v sídle kraja môže preskúmať a aj zmeniť a zrušiť rozhodnutie stavebného úradu mimo odvolacieho konania. Ministerstvo sa pri rozhodovaní opieralo aj o súdnu judikatúru – rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžk/58/2018 zo dňa 30.06.2020, ktorý sa týkal práve prieskumu rozhodnutia vydaného mimo odvolacieho konania a v danom prípade tiež došlo k zrušeniu rozhodnutia obce ako stavebného úradu. Najvyšší súd nenapadol tú skutočnosť, že by boli rozhodnutia nezákonné z dôvodu ich nulity. Pokiaľ žalobkyňa poukázala na rozhodnutie Okresného úradu Žilina, uvedené rozhodnutie sa netýkalo skutkovo rovnakého prípadu, preto naň ministerstvo v odvolacom konaní neprihliadalo. Ministerstvo sa stotožnilo s názorom okresného úradu, že návrh žalobkyne bol čiastkovým návrhom pre celý návrh umiestnenia technickej infraštruktúry obsahujúcej infraštruktúru pre všetky 4 lokality, ktoré stavebný úrad nesprávne posúdil ako samostatné stavby/územia. Samostatné úseky neboli schopné samostatnej existencie, pretože technologicky a funkčne nadväzovali na ostatné inžinierske siete ostatných navrhovateľov.

Vyjadrenie ďalších účastníkov konania

6. Spomedzi ďalších účastníkov konania sa ku správnej žalobe vyjadril len Slovenský pozemkový fond (ďalší účastník 2/) tak, že ponecháva rozhodnutie o preskúmaní zákonnosti napadnutého rozhodnutia v plnom rozsahu na správny súd.

7. Replika žalobkyne k vyjadreniu žalovaného podaná nebola.

Posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov

8. Zákonom č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov bol zriadený Správny súd v Banskej Bystrici. Podľa § 3 ods. 3 písm. a) uvedeného zákona výkon súdnictva prechádza od 01.06.2023 z krajských súdov na správne súdy vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.06.2023 daná právomoc správnych súdov, a to z Krajského súdu v Banskej Bystrici, Krajského súdu v Trenčíne a Krajského súdu v Žiline na Správny súd v Banskej Bystrici. Vzhľadom na uvedené sa toto konanie pôvodne vedené na Krajskom súde v Banskej Bystrici pod sp. zn. 71S/77/2022 vedie na Správnom súde v Banskej Bystrici pod sp. zn. BB-71S/77/2022.

9. Nadobudnutím účinnosti zákona č. 172/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony od 01.01.2023, došlo k zmene kompetencií na úseku územného plánovania, výstavby a vyvlastnenia, ktoré prešli z ministerstva na nový ústredný orgán štátnej správy - Úrad pre územné plánovanie a výstavbu (ďalej ako „Úrad“). S prechodom kompetencií týmto zo zákona od 01.01.2023 prechádzajú z ministerstva práva a povinnosti vyplývajúce zo štátnozamestnaneckých vzťahov, z pracovnoprávných vzťahov a iných právnych vzťahov zamestnancov zabezpečujúcich výkon kompetencií na úseku územného plánovania, výstavby a vyvlastnenia, ako aj práva a povinnosti z iných právnych vzťahov na Úrad. Podľa ust. § 180 ods. 3 SSP namiesto orgánu verejnej správy podľa odsekov 1 a 2 je žalovaným ten orgán verejnej správy, na ktorý prešla rozhodovacia pôsobnosť orgánu podľa odsekov 1 a 2. file_0.jpg

file_1.wmf

V zmysle uvedených skutočností je teda v tomto konaní na strane žalovaného namiesto ministerstva Úrad.

10. Správny súd v Banskej Bystrici ako vecne a miestne príslušný správny súd po oboznámení sa s obsahom súdneho a administratívneho spisu žalovaného orgánu verejnej správy po preskúmaní napadnutého rozhodnutia (vrátane prvostupňového rozhodnutia) dospel k záveru, že správna žaloba je dôvodná. Správny súd vo veci rozhodol bez nariadenia pojednávania. Žalobca ani žalovaný nežiadali o nariadenie pojednávania (žalovaný upustil od požiadavky nariadenia pojednávania v priebehu konania) a jeho nariadenie si nevyžiadal ani iný dôvod podľa §107 ods. 1 SSP. Rozsudok bol dňa 17.10.2024 v súlade s § 137 ods. 3 SSP vyhlásený vyvesením skráteného písomného vyhotovenia rozsudku bez odôvodnenia na úradnej tabuli súdu, pričom miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku boli na úradnej tabuli súdu a na webovej stránke súdu oznámené od 28.08.2024 (§ 137 ods. 4 SSP).

11. Podľa § 3 ods. 1 Správneho poriadku správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.

12. Podľa § 5 Správneho poriadku na konanie sú vecne príslušné správne orgány, ktoré určuje osobitný zákon; ak osobitný zákon neustanovuje, ktorý orgán je vecne príslušný, rozhoduje obec.

13. Podľa § 59 ods. 1 a 2 Správneho poriadku: (1) Odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni. (2) Ak sú pre to dôvody, odvolací orgán rozhodnutie zmení alebo zruší, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí.

14. Podľa § 65 ods. 1 Správneho poriadku rozhodnutie, ktoré je právoplatné, môže z vlastného alebo iného podnetu preskúmať správny orgán najbližšie vyššieho stupňa nadriadený správne orgánu, ktorý toto rozhodnutie vydal (§ 58), ak ide o rozhodnutie ústredného orgánu štátnej správy, jeho vedúci na základe návrhu ním ustanovenej osobitnej komisie (§ 61 ods. 2).

15. Podľa § 4 ods. 1 Zákona č. 180/2013 Z. z. pôsobnosť okresných úradov ustanovuje tento zákon a osobitné zákony.

16. Podľa § 4 ods. 3 písm. a) Zákona č. 180/2013 Z. z. okresný úrad v sídle kraja nemôže zmeniť v odvolacom konaní rozhodnutie vyššieho územného celku alebo rozhodnutie obce, ak bolo vydané vo veciach územnej samosprávy.

17. Podľa § 4 ods. 3 písm. b) Zákona č. 180/2013 Z. z. okresný úrad v sídle kraja nemôže preskúmať rozhodnutie vyššieho územného celku alebo rozhodnutie obce mimo odvolacieho konania.

18. Podľa § 1 ods. 1 písm. a) až d) Zákona č. 608/2003 Z. z. štátnu správu na úsekoch územného plánovania, stavebného poriadku a bývania vykonávajú: a) Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), b) obvodný úrad v sídle kraja, c) obec v rozsahu ustanovenom osobitnými predpismi, d) Slovenská stavebná inšpekcia v rozsahu ustanovenom osobitným predpisom.

19. Podľa § 4 ods. 1 písm. b) bod 1. Zákona č. 608/2003 Z. z. obvodný úrad v sídle kraja na úseku stavebného poriadku vykonáva štátnu stavebnú správu v druhom stupni vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni koná obec ako stavebný úrad.

20. Podľa § 140 Stavebného poriadku; ak nie je výslovne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.

21. Predmetom súdneho prieskumu je rozhodnutie Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky, ktorým potvrdilo rozhodnutie okresného úradu, ktorým okresný úrad mimo odvolacieho konania podľa § 65 ods. 2 Správneho poriadku zmenil právoplatné územné rozhodnutie vydané obcou ako stavebným úradom tak, že návrh na umiestnenie stavby „Technická infraštruktúra pre rekreačnú zónu Kremnické Bane – lokalita č. III“ zamietol.

22. Pri preskúvaní zákonnosti napadnutého rozhodnutia správny súd vychádzal zo skutkového stavu, ktorý tu bol v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy (§ 135 ods. 1 SSP v znení platnom a účinnom do 30.06.2023). Súdny prieskum zákonnosti administratívneho rozhodnutia orgánu verejnej správy je ovládaný dispozičnou zásadou. Rozsah súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy je teda podľa § 134 ods. 1 SSP striktne daný žalobnými dôvodmi nezákonnosti s výnimkou prípadov uvedených v § 134 ods. 2 SSP.

23. Zásadnou námietkou žalobkyne uplatnenou v správnej žalobe bolo, že okresný úrad začal konanie o preskúmanie územného rozhodnutia mimo odvolacieho konania v rozpore s ust. § 4 ods. 3 písm. b) Zákona č. 180/2013 Z.z., podľa ktorého okresný úrad v sídle kraja nemôže preskúmať rozhodnutie vyššieho územného celku alebo rozhodnutie obce mimo odvolacieho konania. Z tohto dôvodu žalobkyňa považuje prvostupňové rozhodnutie okresného úradu, ktorým zmenil územné rozhodnutie mimo odvolacieho konania, za nezákonné. Namietala, že rozhodnutie malo byť v odvolacom konaní zrušené ako nezákonné a konanie malo byť zastavené podľa § 30 ods. 1 Správneho poriadku. Vychádzajúc z uvedeného sa správny súd pri súdnom prieskume napadnutého rozhodnutia zaoberal primárne otázkou, či okresný úrad v sídle kraja môže preskúmať územné rozhodnutie v rámci mimo odvolacieho konania podľa § 65 Správneho poriadku, v súvislosti s čím bolo potrebné posúdiť vzťah právnych predpisov, a to Zákona č. 608/2003 Z.z. vo vzťahu k Zákonom č. 180/2013 Z.z..

24. Správny súd dospel k záveru, že Zákon č. 608/2003 Z.z. je z hľadiska predmetu právnej regulácie špeciálnym predpisom vo vzťahu k Zákonom č. 180/2013 Z.z.. Zákon č. 608/2003 Z. z. (v znení platnom a účinnom v čase rozhodovania ministerstva) vymedzil pôsobnosť orgánov štátnej správy pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie tak, že okresný úrad v sídle kraja na úseku stavebného poriadku vykonáva štátnu stavebnú správu vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni koná obec ako stavebný úrad (§ 4 ods. 1 písm. b/ bod 1.). Zákon č. 608/2003 Z.z. tak zakotvuje základnú pôsobnosť a právomoc vymedzenej skupiny orgánov verejnej správy, pričom však bližšie neupravuje, akým spôsobom môžu tieto orgány verejnej správy túto svoju právomoc v rámci stavebného konania realizovať. Ide teda o hmotnoprávny predpis zakotvujúci kompetencie určitých orgánov verejnej správy na úseku územného plánovania, stavebného poriadku a bývania.

25. Procesnoprávnym predpisom na úseku stavebného konania je Stavebný zákon, ktorý upravuje osobitným spôsobom inštitúty stavebného konania, avšak neobsahuje osobitnú úpravu riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov. V zmysle ust. § 140 Stavebného zákona sa na konanie podľa stavebného zákona použijú všeobecné predpisy o správnom konaní (Správny poriadok), pokiaľ v stavebnom zákone nie je ustanovené inak. Na základe uvedeného tak pri určení konkrétnych procesných inštitútov, ktoré má okresný úrad v sídle kraja k dispozícii pri realizácii svojej pôsobnosti druhostupňového orgánu vecne príslušného v konaniach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni koná obec ako stavebný úrad (§ 4 ods. 1 písm. b/ bod 1 Zákona č. 608/2003 Z.z.), je potrebné vychádzať z ustanovení Správneho poriadku.

26. Použitie procesných inštitútov upravených v Správnom poriadku ako všeobecnom predpise správneho procesného práva je limitované pôsobnosťou Správneho poriadku, ktorá je vymedzená v ust. § 1 ods. 1 Správneho poriadku, podľa ktorého tento zákon sa vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Osobitný zákon pritom môže použitie Správneho poriadku vylúčiť úplne alebo stanoviť, ktoré konkrétne ustanovenia Správneho poriadku sa pri osobitnom procesnom inštitúte podľa osobitného zákona nepoužijú. Z uvedeného vyplýva subsidiárna povaha Správneho poriadku voči iným osobitným predpisom. Takýmto osobitným predpisom vo vzťahu k Správneho poriadku je aj Zákon č. 180/2013 Z.z., ktorý v ust. § 4 ods. 3 stanovil osobitné pravidlá uplatňovania opravných prostriedkov a prostriedkov inštančného dozoru. Zákon č. 180/2013 Z.z. totiž v ust. § 4 ods. 3 písm. b) z celej skupiny orgánov rozhodujúcich v oblasti verejnej správy vymedzenej v § 1 ods. 1 Správneho poriadku vyčlenil 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 (ak rozhodovala obec alebo samosprávny kraj). Obdobný postup zákonodarca zvolil v ust. § 4 ods. 3 písm. a) Zákona č. 180/2013 Z.z., kde osobitným spôsobom (oproti všeobecnej úprave Správneho poriadku) obmedzil právomoc okresného úradu v sídle kraja ako odvolacieho orgánu vo veciach územnej

samosprávy. Podľa správneho súdu preto ust. § 4 ods. 3 písm. b) Zákona č. 180/2013 Z.z. možno považovať za osobitnú právnu úpravu k Správneému poriadku v intenciách subsidiarity vyplývajúcej z ust. § 1 ods. 1 Správneho poriadku.

27. Správny súd v súvislosti s uvedenou argumentáciou odkazuje aj na rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 5Svk/3/2023 zo dňa 30.05.2024, v ktorom sa najvyšší správny súd zaoberal otázkou právomoci okresného úradu v sídle kraja preskúmať rozhodnutie mimo odvolacieho konania, pričom konštatoval nasledovné: „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 správneému 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 vyšším územným celkom. Kasačný súd v zhode so správneým súdom (išlo o rozhodovanie Krajského súdu v Prešove v konaní sp. zn. 1S/23/2021, pozn. správneho súdu) vyhodnotil striktnú a doslovnú aplikáciu tejto normy ako akceptovateľnú, nespôsobujúcu stav, pri ktorom by dochádzalo k popretiu alebo obmedzeniu subjektívnych práv účastníkov konania. 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...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 administratívnoprávnej 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). 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 preskúmvanie 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. 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, negatívne 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“ (body 32. až 37.).

28. Pokiaľ žalovaný poukazoval na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžk/58/2018 zo dňa 30.06.2020, v odôvodnení predmetného rozsudku sa najvyšší súd nezaoberal otázkou právomoci okresného úradu preskúmať rozhodnutie obce ako stavebného úradu mimo odvolacieho konania a vôbec sa k tejto otázke nevyjadril. V uvedenom prípade bolo rozhodnutie žalovaného správneým súdom zrušené pre jeho nepreskúmateľnosť z dôvodu nedostatočného odôvodnenia rozhodnutia a najvyšší súd v danej veci meritórne neposudzoval námietku sťažovateľa, ktorú vyhodnocoval správny súd v tomto konaní.

29. Vychádzajúc z toho, že ust. § 4 ods. 3 písm. b) Zákona č. 180/2013 Z.z. (ako osobitnej kompetenčnej normy) sa vzťahuje okrem iného aj na rozhodnutia vydané obcami na úseku stavebného poriadku, okresný úrad v sídle kraja nemôže rozhodnutia obce preskúmať mimo odvolacieho konania postupom podľa § 65 Správneho poriadku. Na uvedenú skutočnosť mal žalovaný ako odvolací orgán v zmysle § 59 ods. 1 Správneho poriadku prihliadnúť a odvolaním napadnuté rozhodnutie prvostupňového orgánu zrušiť ako nezákonné. Vzhľadom na to, že prvostupňové rozhodnutie, potvrdené napadnutým

rozhodnutím, vydal orgán verejnej správy, ktorý nebol vecne príslušný na preskúmanie územného rozhodnutia mimo odvolacieho konania, správny súd konštatuje, že rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol zo zákona oprávnený. Na základe uvedeného je daný dôvod na zrušenie napadnutého rozhodnutia ako aj zrušenie prvostupňového rozhodnutia podľa § 191 ods. 1 písm. b) SSP v spojení s § 191 ods. 3 SSP, pretože rozhodnutie bolo vydané orgánom, ktorý na to nebol zo zákona oprávnený.

30. Správny súd zrušil napadnuté rozhodnutie i prvostupňové rozhodnutie a ponecháva na zvážení žalovaného, aký procesne vhodný správny postup vo veci zvolí, t.j. či zastaví konanie (podľa Správneho poriadku), resp. s ohľadom na konštatované skutočnosti zvolí iný vhodný postup. Pre úplnosť správny súd uvádza, že v prípade uplatneného dôvodu pre zrušenie rozhodnutia (§ 191 ods. 1 písm. b) SSP) správny súd v zmysle § 134 ods. 2 písm. b) SSP nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, t.j. z tohto dôvodu zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy aj v prípade, že by to žalobca ako účastník konania v správnej žalobe nenamietal (v tomto prípade však žalobkyňa okrem nesprávneho právneho posúdenia veci orgánom verejnej správy výslovne namietala skutočnosť, že rozhodol nepríslušný orgán verejnej správy).

31. Keďže rozhodnutie o zamietnutí návrhu na umiestnenie stavby vydal orgán (okresný úrad v sídle kraja), ktorý na to nebol zo zákona oprávnený a prvostupňové ako aj napadnuté rozhodnutie boli z tohto dôvodu zrušené, správny súd sa nezaoberal ďalšími žalobnými námietkami žalobcu vo vzťahu k nesprávnemu právnomu posúdeniu veci pri zamietnutí návrhu na umiestnenie stavby.

32. O trovách konania správny súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP, podľa ktorého správny súd prizná žalobcovi voči žalovanému právo na úplnú alebo čiastočnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania, ak mal žalobca vo veci celkom alebo sčasti úspech. Žalobkyňa bola v konaní plne úspešná, preto jej správny súd priznal úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania a zaviazal žalovaného na ich náhradu. O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník (§ 175 ods. 2 SSP). Ďalším účastníkom konania voči žalovanému, ktorý v konaní nemal úspech, správny súd náhradu trov konania nepriznal, pretože im nevznikli žiadne trovy konania v súvislosti s plnením povinností, ktoré by im uložil správny súd (§ 169 SSP).

33. Toto rozhodnutie prijal senát správneho súdu pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Tento rozsudok nadobúda právoplatnosť doručením. Proti tomuto rozhodnutiu je prípustná kasačná sťažnosť, ktorú môže podať účastník konania, ak bolo rozhodnuté v jeho neprospech, pričom ju musí podať v lehote jedného mesiaca od doručenia rozhodnutia správneho súdu. Kasačná sťažnosť sa podáva na Správnom súde v Banskej Bystrici.

Kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že

- a) na rozhodnutie vo veci nebola daná právomoc súdu v správnom súdnictve,
- b) ten, kto v konaní vystupoval ako účastník konania, nemal procesnú subjektivitu,
- c) účastník konania nemal spôsobilosť samostatne konať pred správnym súdom v plnom rozsahu a nekonal za neho zákonný zástupca alebo procesný opatrovník,
- d) v tej istej veci sa už skôr právoplatne rozhodlo alebo v tej istej veci sa už skôr začalo konanie,
- e) vo veci rozhodol vylúčený sudca alebo nesprávne obsadený správny súd,
- f) nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces,
- g) rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci,
- h) sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu,
- i) nerešpektoval záväzný právny názor, vyslovený v zrušujúcom rozhodnutí o kasačnej sťažnosti alebo
- j) podanie bolo nezákonne odmietnuté. Dôvod kasačnej sťažnosti uvedený vyššie pod písm. g) až i) sa vymedzí tak, že sťažovateľ uvedie právne posúdenie veci, ktoré pokladá za nesprávne, a uvedie, v čom spočíva nesprávnosť tohto právneho posúdenia. Dôvod kasačnej sťažnosti nemožno vymedziť tak, že sťažovateľ poukáže na svoje podania pred správnym súdom.

Podľa § 445 ods. 1, 2 SSP, (1) v kasačnej sťažnosti sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť: a) označenie napadnutého rozhodnutia, b) údaj, kedy napadnuté rozhodnutie bolo sťažovateľovi doručené, c) opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 sa podáva (ďalej len "sťažnostné body"), d) návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh).(2) Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

Sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Tieto povinnosti neplatia, ak: a) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa; b) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d); c) je žalovaným Centrum právnej pomoci.