Súd:	Najvyšší správny súd SR
Spisová značka:	1Svk/19/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu:	5020200232
Dátum vydania rozhodnutia:	28. 03. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ:	JUDr. Marián Fečík
ECLI:	ECLI:SK:NSSSR:2024:5020200232.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v kasačnom senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Fečíka (sudca spravodajca) a členiek senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD., LL.M a JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M v právnej veci žalobcu: B. A., nar. XX.X.XXXX, bytom A. č. XXXX/XX, J., právne zastúpený: Advokátska kancelária JUDr. Macaláková & partners s.r.o., so sídlom J. Milca č. 11, Žilina, proti žalovanému (sťažovateľovi): Okresný úrad Žilina, odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom Vysokoškolákov č. 8556/33B, Žilina, za účasti ďalších účastníkov konania: 1/ Q. B., bytom J., V. č. XXXX/X, právne zastúpená: Advokátska kancelária JUDr. Kvetoslava Kolínová, s.r.o., so sídlom Žilina, Kálov č. 1, 2/ Q. O., bytom J. - O. R., O. C. č. XXX/XX, 3/ E. O., bytom J. - O. R., G. M. č. XXX/X, 4/ B. M., bytom XXX XX V. č. XXX, 5/ Q. M., bytom J. - O. R., G. M. č. XXX/X, 6/ M. I., bytom J., B. č. XXXX/XX, 7/ T.. O. I., bytom A. č. XX, Y. P., 8/ E. E., bytom J. - O. R., O. C. č. XXX/XX, 9/ Y. K., nar. XX.XX.XXXX, bytom C. - A. C., I. č. XXXX/XX, 10/ Slovenský pozemkový fond, so sídlom Búdkova cesta č. 36, Bratislava, 11/ T. A., bytom J., A. č. XXXX/XX, . v konaní o všeobecnej správnej žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č: OU-ZA-OVBP2-2020/024826-002 z 21.5.2020, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Žiline sp. zn. 30S/95/2020 z 24.8.2021, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline sp. zn. 30S/95/2020 z 24.8.2021 z r u š u j e a vec v r a c i a na ďalšie konanie Správnemu súdu v Banskej Bystrici.

o d ô v o d n e n i e :

I.
Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Mesto Žilina (ďalej len „stavebný úrad“) podľa § 117 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) a zákona č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky, v spojenom územnom a stavebnom konaní preskúmalo podľa § 37 a § 62 stavebného zákona žiadosť o stavebné povolenie, ktorú dňa 8.2.2019 podala a dňa 22.7.2019 doplnila stavebníčka Q. B. (ďalšia účastníčka v 1/ rade ďalej aj „stavebníčka“) a na základe tohto preskúmania vydalo s poukazom na § 39, § 39a a § 66 stavebného zákona stavebné povolenie Č. s.: 1065/2020-1603/2020-OSP-PA z 16.1.2020 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) na stavbu „Novostavba rodinného domu, prípojky inž. Sietí, žumpa Žilina - Považský Chlmec“ (ďalej len „stavba“) na pozemkoch CKN parc. č. XXX/X (rodinný dom, žumpa, vsaky), XXX, XXX (prípojka vody) v katastrálnom území O. R..

2. Stavebný úrad (okrem iného) uviedol, že vstupná časť domu je orientovaná na juh, odkiaľ je vstup napojený spevnenou plochou na prístupovú komunikáciu. Pozemok je prístupný z ulice I. účelovou komunikáciou na pozemku parc. č. XXX (ďalej aj „prístupová cesta“), odkiaľ bude rodinný dom napojený spevnenou plochou. Na spevnenej ploche budú vytvorené dve parkovacie státia pre osobné automobily.

V bodoch 1 - 15 stavebný úrad vymedzil záväzné podmienky pre umiestnenie a uskutočnenie stavby a v bode 16 rozhodol o námietkach vznesených žalobcom. V odôvodnení rozhodnutia vo vzťahu k vznesenej námietke žalobcu, v zmysle ktorej stavebný úrad pochybil, pokiaľ vo veci nenariadil ústne pojednávanie spojené s miestnym zisťovaním, ktorým by zistil, že prístupová cesta vedúca k stavebnému pozemku je úzka a nezodpovedá podmienkam vymedzeným v stavebnom zákone a vyhláške č. 532/2002 Z.z. ktorou sa ustanovujú podrobnosti o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu a o všeobecných technických požiadavkách na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie (ďalej len „vyhláška č. 532/2002 Z.z."), stavebný úrad uviedol, že pre dané územie je spracovaná a schválená územnoplánovacia dokumentácia. Taktiež žiadosť poskytovala dostatočný podklad pre posúdenie navrhnutej stavby a boli predložené súhlasné stanoviská dotknutých orgánov. Pokiaľ ide o dopravné napojenie navrhovanej stavby z ulice I. cez pozemok parc. č. XXX, stavebný úrad skonštatoval, že podľa údajov katastra nehnuteľností je predmetný pozemok vedený na LV č. XXX ako druh pozemku: zastavaná plocha a nádvorie, spôsob užívania 22, t. j. pozemok, na ktorom je postavená inžinierska stavba - cestná, miestna, účelová komunikácia, lesná cesta, poľná cesta, chodník, nekryté parkovisko a ich súčasti. Pozemok parc. č. XXX je v podielovom spoluvlastníctve stavebníčky a namietateľa (žalobcu), pričom spoluvlastnícke podiely každého z nich sú 1/2. Stavebný úrad prezentoval predpoklad, že na túto prístupovú cestu bolo vydané stavebné povolenie a následne aj kolaudačné rozhodnutie, na základe ktorého bola táto stavba zapísaná na predmetný list vlastníctva.

3. V rámci projektovej dokumentácie bola stavebníčkou doložená aj Technická správa protipožiarnej bezpečnosti stavby vypracovaná špecialistom požiarnej ochrany T.. B. A. (ďalej aj „technická správa"). V bode 3.7.1 Prístupové komunikácie technickej správy bolo uvedené: „V zmysle § 82, vyhl. 94/2004 musí prístupová komunikácia na zásah viesť do vzdialenosti 50 m od stavby a od vchodu do nej, cez ktorý sa predpokladá zásah a musí mať trvale voľnú prechodnú šírku najmenej 3,5 metra, prejazdnú výšku min. 4,5 m a jej únosnosť na zaťaženie jednou nápravou vozidla musí byť najmenej 80 kN. Komunikácia, t.j. asfaltová cesta pred objektom je považovaná za komunikáciu k objektu, tieto podmienky spĺňa. Prístupová komunikácia musí byť vyhotovená aspoň ako obslužná miestna komunikácia podľa STN 73 6110."

4. Stavebný úrad v prvostupňovom rozhodnutí odcitoval okrem iného aj námietku č. 5 žalobcu, v ktorej tento namietal, že prístupová cesta k stavbe je dlhá 82 m, z čoho vyplýva povinnosť vybudovať na nej otočisko pre prípadné otáčanie vozidiel požiarnej techniky, pričom však prístupová cesta je veľmi úzka v niektorých bodoch široká len 2,5 m, čo znamená, že tadiaľ vozidlo požiarnej technicky neprejde. S touto námietkou sa stavebný úrad vysporiadal na str. 18 prvostupňového rozhodnutia, kde odcitujúc námietku žalobcu a bod 3.7.1 technickej správy dodal, že: „Z uvedeného vyplýva, že prístupová komunikácia pre vozidlo požiarnej techniky má byť vzdialená do 50 m od navrhovanej stavby a má byť vyhotovená aspoň ako obslužná miestna komunikácia, čo existujúca prístupová komunikácia podľa posúdenia špecialistom požiarnej techniky spĺňa. Z tohto dôvodu stavebný úrad námietku zamietol."

5. O odvolaní žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu rozhodol žalovaný rozhodnutím č. OU-ZA-OVBP2-2020/024826-002 z 21.5.2020 (ďalej aj „rozhodnutie žalovaného") tak, že podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) prvostupňové rozhodnutie zmenil v jeho výrokovej časti tak, že podmienky v ňom určené pre umiestnenie a uskutočnenie stavby uvedené v odrážke - napojenie na pozemné komunikácie pod bodmi 1. až 13. v celom rozsahu zrušil, a tieto nahradil podmienkou novou v tomto znení: „- prístup k navrhovanej stavbe a k ploche pre odstavenie 2 motorových vozidiel bude z účelovej komunikácie postavenej na pozemku parc. č. XXX C KN napojenej na miestnu komunikáciu ul. I.".

6. Žalobca v odvolaní okrem iného opakovane namietal, že prístupová cesta nespĺňa požiadavky 3 m šírky a v skutočnosti má šírku 2,4 m, pričom na prístupovej ceste ani v jej tesnej blízkosti nie je možné otočenie sa hasičského alebo záchranárskeho vozidla a prístupová cesta ani nespĺňa zaťaženie 80 kN. Žalovaný k tejto námietke vo svojom rozhodnutí uviedol, že „obhliadkou budúceho staveniska, vykonanou dňa 19.05.2020, zistil, že pozemok parc. č. XXX v úseku od kraja ulice I. až po bránu s oplotením na úrovni spojnice hraníc pozemkov parc. č. XXX a XXX je spevnený štrkovým posypom a za bránou až po hospodársku budovu postavenú na pozemku parc. č. XXX C-KN sú v dvoch radoch pozdĺž tohto pozemku uložené betónové tvárnice. Účelová komunikácia má v najužšom mieste (vzdialenosť medzi spojnicou pozemkov parc. č. XXX a XXX/X C-KN s pozemkom parc. č. XXX C-KN) šírku cca 2,75 m, čo umožňuje prejazd osobného motorového vozidla skupiny 1 (podskupiny 01 a 02) uvedené

v čl. 15 STN 73 6056. Umiestnenie RD je navrhnuté vo vzdialenosti menšej ako 50 m, pričom v tomto úseku účelová komunikácia spĺňa aj vyhl. č. 94/2004 Z.z. požadovanú 3 m šírku z hľadiska protipožiarnej bezpečnosti pri výstavbe a pri užívaní stavieb, čo umožňuje prístup hasičských vozidiel a ich odstavenie počas zásahu a umožňuje aj pre prístup vozidiel záchrannej služby. Žalovaný po oboznámení sa s predloženým návrhom, právnym stavom evidovaným katastrálnym úradom a na základe vlastného šetrenia dospel k záveru, že navrhovaná stavba z hľadiska splnenia požiadaviek kladených na prístup k stavbám v ust. § 47 písm. b) stavebného zákona, § 7 ods. 1 vyhl. č. 532/2002 Z.z. v spojení s príslušnými článkami STN 73 6056 a § 82 vyhl. č. 94/2004 Z.z. tieto v celom rozsahu napĺňa a spĺňa aj požiadavky kladené na počet parkovacích miest pri rodinnom dome. Stavebný úrad rozhodol preto správne, keď námietky odvolateľa ako nedôvodné zamietol."

7. Zmenu prvostupňového rozhodnutia odôvodnil žalovaný tým, že stavebný úrad nesprávne posúdil prístupovú cestu, ktorá hoci bez ohraničeného cestného telesa plní funkciu účelovej komunikácie spájajúcej stavby a pozemky s miestnou komunikáciou na ulici I., pričom stavebníčka nenavrhovala uskutočnenie novej pozemnej komunikácie a jej pripojenie na miestnu komunikáciu na ulici I..

II.
Konanie pred krajským súdom

8. Žalobca podal na Krajský súd v Žiline (ďalej len „krajský súd") všeobecnú správnu žalobu, ktorou sa domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného a vrátenia mu veci na ďalšie konanie.

9. Žalobca v rámci žalobných bodov namietal predovšetkým, že:
- žalovaný preskúmaval prvostupňové rozhodnutie nad rámec odvolacích dôvodov, t. j. zaoberal sa skutočnosťami, ktoré žalobca v odvolaní nenamietal a zmenou prvostupňového rozhodnutia došlo ku zhoršeniu situácie žalobcu,
- žalovaný „odignoroval" prakticky všetky námietky a dôkazy predložené žalobcom v odvolacom konaní. Žalovaný sa tak nezaoberal zaťažením prístupovej cesty v zmysle § 82 ods. 1 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. ktorou sa ustanovujú technické požiadavky na protipožiarnu bezpečnosť pri výstavbe a pri užívaní stavieb (ďalej len „vyhláška č. 94/2004 Z.z."),
- prístupová cesta nemá povahu účelovej komunikácie a takýto záver nevyplýva ani z údajov katastra nehnuteľností, pričom ohliadkou na mieste samom ako aj fotografiami predloženými v stavebnom konaní žalobcom bolo preukázané, že sa o účelovú komunikáciu nejedná,
- prístupová cesta nemá v zmysle v zmysle § 82 ods. 5 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. otočisko,
- katastrálna mapa nezodpovedá skutočnosti, čo žalobca dokladoval geometrickým plánom č. 36442500-191/2019, ktorý potvrdzuje, že prístupová komunikácia je v skutočnosti oveľa užšia ako 3 m, pričom na najužšom mieste má 2,75 m,
- žalovaný sa nevysporiadal s námietkou zimnej údržby, pričom z hľadiska protipožiarnej bezpečnosti bude potrebné odpratávať sneh z viac ako 82 metrov dlhej cesty, čo je neúnosné,
- žalovaný sa nevysporiadal s otázkou zásahu do súkromia a pohody bývania žalobcu, ako i problémami s odtokom dažďových vôd zo strechy stavby.

10. Žalobca v „doplnení" správnej žaloby z 14.7.2020 (podanom v zákonom stanovenej lehote na podanie žaloby voči rozhodnutiu žalovaného) namietal ďalej aj nepreskúmateľnosť, nezrozumiteľnosť a nevykonateľnosť rozhodnutia žalovaného aj z dôvodu, že žalovaný vo výroku rozhodnutia opomenul rozhodnúť o odvolaní žalobcu.

11. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe z 20.10.2020 zdôraznil, že v zmysle § 59 ods. 1 správneho poriadku nebol v odvolacom konaní viazaný obsahom odvolacích dôvodov. K tvrdeniu žalobcu, že prístupová cesta má v najužšom mieste menej ako 3 metre, čo má preukazovať žalobcom predložený geometrický plán, žalovaný uviedol, že príslušný geometrický plán obsahuje len údaj o šírke pozemku v mieste jeho styku s miestnou komunikáciou na ulici I., nie však v žalobcom tvrdenom najužšom mieste. Žalovaný ohliadkou len overoval skutkový stav. Svoj záver, že prístupový pozemok má v najužšom mieste 2,75 m vyvodil z verejne dostupných údajov, a to internetového portálu GKÚ Bratislava aplikácie „Mapka". Tvrdenie žalobcu, že účelom obhliadky bolo zameranie pozemku, je nepravdivé. Tvrdenie žalobcu, že pozemok parc. č. XXX podľa ním vykonaného merania má v najužšom mieste len 2,40 m, považuje žalovaný za účelové. K námietke žalobcu, že navrhovaná stavba je od hlavnej cesty vzdialená viac ako 80 m, pričom parc. č. XXX nemá po celej dĺžke rozmery 3 m a hasičské vozidlo sa nedostane

do vzdialenosti 50 m od stavby, žalovaný poukázal § 9 ods. 4 zákona č. 314/2001 Z.z. o ochrane pred požiarmi (ďalej len „zákon č. 314/2001 Z.z.“) a § 81, § 82, § 83 ods. 1, § 7 ods. 5 písm. b) vyhlášky č. 94/2004 Z.z. Uviedol, že stavebníčka k žiadosti o vydanie stavebného povolenia pripojila technickú správu vypracovanú špecialistom požiarnej ochrany, ktorý sa v čl. 3.7.1 až 3.7.3 zaoberal splnením požiadaviek uvedených vo vyhláške č. 94/2004 Z.z. (prístupovou komunikáciou, nástupnou plochou ako aj zásahovými cestami) a dospel k záveru, že komunikácia, t. j. asfaltová cesta pred objektom (ulica I.) je považovaná za prístupovú komunikáciu k objektu spĺňajúcu požiadavku § 82 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. Keďže prístupová komunikácia podľa § 82 ods. 1 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. nemusí byť vybudovaná k samostatne stojacej stavbe, ak by náklady na jej vybudovanie boli neúmerne vysoké, alebo ak sa nachádza na odľahlom mieste, sa potrebou jej vybudovania nezaoberal. Rovnako k vybudovaniu nástupnej plochy uviedol, že táto sa s poukazom na § 83 ods. 1 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. nevyžaduje. Žalovaný ďalej podotkol, že zo žalobcom predloženého geometrického plánu možno vyvodiť, že pozemok parc. č. XXX v dĺžke cca 30 m - v úseku od miestnej komunikácie po spoločnú bráničku s oplotením spevnený štrkodrvou má požadovanú šírku 3 m pre príjazd a odstavenie požiarnych vozidiel (túto šírku žalobca v žalobe nespochybnil). K rodinnému domu žalobcu je vzdialenosť od tohto miesta pre zásah 19,0 m a k stavbe 49,0 m, čo pre protipožiarny zásah postačuje, aj napriek tomu, že odstavenie týchto vozidiel šírka pozemku umožňuje aj bližšie k tejto novostavbe.

12. Ďalšia účastníčka v 1/ rade sa vo vyjadrení k žalobe s touto nestotožnila, uviedla, že žalovaný rozhodol vecne správne a zákonne a v odôvodnení rozhodnutia sa jasne a zrozumiteľne vysporiadal s dôvodmi zmeny prvostupňového rozhodnutia. Ďalšia účastníčka v 11/ rade vo svojom vyjadrení k žalobe v celom rozsahu súhlasila s obsahom žaloby.

13. Krajský súd najprv uznesením sp. zn. 30S/95/2020 z 29.10.2020 priznal žalobe odkladný účinok.

14. Následne rozsudkom sp. zn. 30S/95/2020 z 24.8.2021 (ďalej len „napadnutý rozsudok“) rozhodol krajský súd vo veci samej tak, že rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, žalobcovi priznal voči žalovanému nárok na náhradu trov konania a ďalším účastníkom konania nárok na náhradu trov konania nepriznal.

15. Krajský súd napadnutý rozsudok odôvodnil predovšetkým tým, že sa žalovaný nedostatočne vysporiadal s otázkou prístupovej cesty a s ňou súvisiacimi odvolacími dôvodmi spojenými s § 2 ods. 1, § 7 ods. 1 a 2 vyhlášky 532/2002 Z.z. v spojení s § 82 vyhlášky č. 94/2002 Z.z. (viď bod 37 odôvodnenia napadnutého rozsudku. Konkrétne to vyjadril krajský súd v bodoch 28 až 30 a bode 36 odôvodnenia napadnutého rozsudku nasledovne:
„28. Z odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa je zrejmé, že správny orgán prvého stupňa za „prístupovú komunikáciu“ k stavbe v intenciách citovaného ust. § 82 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. (ako je zrejmé z odseku 4 strana 18 a odseku 2 strana 19 odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa) považoval pozemok C KN parc. č. XXX a vo vzťahu k tejto nehnuteľnosti vyhodnocoval naplnenie podmienok, ktoré má na mysli citované ust. § 82 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. poukazujúc pritom na podklad rozhodnutia - stanovisko špecialistu požiarnej ochrany T.
29. Rovnako žalovaný v odôvodnení rozhodnutia konštatuje, že z vykonaného dokazovania (list vlastníctva, technická správa, projekt požiarnej ochrany, obhliadka) okrem iného (na strane 10 odsek 2, 3) vyplýva, že účelová komunikácia, za ktorú považoval pozemok č. C-KN XXX, spĺňa podmienky § 82 vyhlášky č. 94/2004 Z.z..
30. Z obsahu stanoviska špecialistu požiarnej ochrany T.. B. A., a to z jeho bodu 3.7.1 však vyplýva, že špecialista hodnotil parametre miestnej komunikácie, čo je zrejmé jednak z použitého prívlastku „miestna“ komunikácia v texte uvedeného bodu ako aj zo skutočnosti, že uvedenú komunikáciu označil za „asfaltovú cestu“. Špecialista ako prístupovú komunikáciu teda hodnotil ulicu hlavnú (napojenú na pozemok parc. č. XXX) a nie samotný pozemok parc č. CKN- XXX, ako to učinili správny orgán prvého stupňa a žalovaný odvolávajúc sa pritom (okrem iného) aj na závery špecialistu požiarnej ochrany. Neušlo pozornosti správneho súdu, že správny orgán prvého stupňa citujúc závery T.. B. A. neuviedol tú časť jeho vyjadrenia (ktorá mala byť súčasťou jeho citácie), kde sa T.. B. A. vyjadril, že ide o „asfaltovú cestu“, z čoho je zrejmé, že nepochybne nemohol mať špecialista na mysli parc. č. C-KN XXX, o ktorej je nesporné, že je spevnená len štrkovým násypom.
31. Žalovaný sa uvedenú nezrovnalosť snažil dať na pravú mieru vo vyjadrení k žalobe, avšak správny súd pripomína, že atribút preskúmateľnosti z hľadiska zrozumiteľnosti a dostatku dôvodov musí napĺňať

preskúmavané rozhodnutie a absenciu dôvodov nemožno nahrádzať ich dopĺňaním, resp. ozrejmovaním vo vyjadrení k žalobe. ....
36. V intenciách vyššie uvedených právno-teoretických postulátov dospel správny súd k záveru o nepreskúmateľnosti rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa pre nezrozumiteľnosť (ktorý nedostatok žalovaný neodstránil) v tej jeho časti, kde správny orgán prvého stupňa konštatoval, že prístupová komunikácia k stavbe, za ktorú považoval parcelu C KN č. XXX spĺňa parametre citovaného ust. § 82 vyhl. č. 94/2004 Z.z. s poukazom (okrem iného) najmä na závery špecialistu požiarnej ochrany T.. B. A., ktorý však za prístupovú komunikáciu, ktorej parametre v intenciách citovaného ust. § 82 nepovažoval parcelu C KN č. XXX, ale ako je zrejmé z kontextu ním podanej správy, miestnu komunikáciu - v tom čase posudzovanú ulicu I..“

III.
Konanie na kasačnom súde

16. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný (ďalej len „sťažovateľ“) včas kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g) a h) SSP, pretože krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, pričom navrhol napadnutý rozsudok krajského súdu zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie a rozhodnutie.

17. Sťažovateľ v podanej kasačnej sťažnosti vo vzťahu k nesprávnemu právnemu posúdeniu veci krajským súdom namietal, že sa dostatočne vysporiadal s otázkou, či prístupová cesta spĺňala právnymi predpismi ustanovené požiadavky vo vzťahu k protipožiarnej ochrane. Zdôraznil, že neexistuje žiadny krajským súdom tvrdený rozpor medzi projektom protipožiarnej ochrany a jeho rozhodnutím. Pokiaľ špecialista protipožiarnej ochrany posudzoval pre hasičský zásah parametre miestnej asfaltovej komunikácie ulice I., potom sťažovateľ v rámci hodnotenia dôkazov vrátane vykonanej obhliadky miesta stavby dospel k záveru, že hasičský zásah je možné vykonať aj z časti prístupovej cesty širokej 3 m, pričom vzdialenosť ku stavbe bude do 50 m. Na tomto úseku prístupovej cesty sa pritom v zmysle § 82 ods. 2 vyhlášky č. 94/2002 Z.z. nevyžaduje vybudovanie cestného telesa vrátane jeho únosnosti a ani vybudovanie otočiska.

18. Vo vzťahu k odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu sťažovateľ namietal, že žalobca k tvrdeným žalobným bodom týkajúcim sa predovšetkým protipožiarnej bezpečnosti stavby nepreukázal dopad na svoje vlastné subjektívne práva, pričom poukázal na znenie rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 9Sžsk/32/2020 z 25.11.2021.

19. V rámci kasačnej sťažnosti podal sťažovateľ aj sťažnosť proti výroku napadnutého rozsudku o náhrade trov konania, v ktorej argumentoval tým, že z piatich uplatnených žalobných bodov bol žalobca úspešný len v jenom a teda z pomeru úspešnosti 1:4 nebolo možné vyvodiť, že má žalobca právo na náhradu trov voči žalovanému v plnom rozsahu.

20. Súčasne sťažovateľ v kasačnej sťažnosti spochybnil aj zákonnosť uznesenia krajského súdu sp. zn. 30S/95/2020 z 29.10.2020 o priznaní odkladného účinku žalobe.

21. Žalobca sa vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti stotožnil s napadnutým rozsudkom a navrhol kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť. Vo vzťahu k namietanému právnemu posúdeniu zdôraznil, že prístupová cesta má v najužšom mieste len 2,75 m, pričom znenie § 82 ods. 3 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. vyžaduje aby šírka cesta bola aspoň 3 m a súčasne aj zaťaženie jednou nápravou vozidla bolo najmenej 80 kN. Ohľadom ochrany vlastných subjektívnych práv žalobca poukázal na to, že vo svojej žalobe namietal aj negatívny dopad stavby na svoje súkromie a pohodu bývania.

IV.
Právny názor kasačného súdu

22. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 SSP preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal žalovaný - sťažovateľ v lehote včas [§ 443 ods. 2 písm. a) SSP v znení účinnom do 30.6.2023],

preskúmal v intenciách sťažnostných bodov kasačnej sťažnosti napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu.

23. Predmetom správneho súdneho prieskumu v rozhodovanej veci je vo svojej podstate stavebné povolenie na novostavbu rodinného domu, pričom na podklade (všeobecnej) správnej žaloby podanej žalobcom ako účastníkom stavebného konania z titulu vlastníctva susedného pozemku bolo napadnuté rozhodnutie žalovaného zrušené krajským súdom z dôvodu nepreskúmateľnosti pre nezrozumiteľnosť v tej časti, v ktorej bolo konštatované, že prístupová cesta k stavbe spĺňa parametre dané § 82 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. s poukazom na závery špecialistu požiarnej ochrany, ktorý však tieto parametre posudzoval vo vzťahu k miestnej komunikácií na ulici I. a nie vo vzťahu k prístupovej ceste na pozemku parc.č. XXX (viď bod 36 odôvodnenia napadnutého rozsudku).

K prístupu k stavbe a prístupovej ceste

24. Meritom danej veci a i kasačnej sťažnosti je posúdenie povahy prístupovej cesty, resp. prístupovej komunikácie k stavbe. V tomto smere sú relevantnými ustanovenia § 47 písm. b) stavebného zákona, § 7 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 532/2002 Z.z. a § 82 vyhlášky č. 94/2004 Z.z.

25. Podľa § 47 písm. b) stavebného zákona stavby sa musia navrhovať tak, aby boli po celý čas životnosti v súlade so základnými požiadavkami na stavby, so zastavovacími podmienkami a aby boli zhotovené z vhodných stavebných výrobkov a pritom aby stavba bola prístupná z cesty, miestnej komunikácie alebo z účelovej komunikácie.

Podľa § 7 ods. 1 vyhlášky č. 532/2002 Z.z. stavba podľa druhu a účelu musí mať kapacitne vyhovujúce pripojenie na pozemné komunikácie, prípadne na účelové komunikácie.

Podľa § 7 ods. 2 vyhlášky č. 532/2002 Z.z. pripojenie stavby na pozemné komunikácie musí svojimi rozmermi, vyhotovením a spôsobom pripojenia vyhovovať požiadavkám bezpečného užívania stavby a bezpečného a plynulého prevádzkovania na priľahlých pozemných komunikáciách. Podľa druhu a účelu stavby musí pripojenie spĺňať aj požiadavky na dopravnú obsluhu, parkovanie a prístup a použitie požiarnej techniky.

Podľa § 82 ods. 1 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. prístupová komunikácia na zásah musí viesť aspoň do vzdialenosti 30 m od stavby a od vchodu do nej, cez ktorý sa predpokladá zásah; ak prístupová komunikácia vedie k rodinnému domu, táto vzdialenosť môže byť najviac 50 m.

Podľa § 82 ods. 2 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. prístupová komunikácia podľa odseku 1 nemusí byť vybudovaná k samostatne stojacej stavbe, ak náklady na jej vybudovanie by boli neúmerne vysoké alebo ak sa nachádza v ťažko prístupnom mieste alebo na odľahlom mieste.

Podľa § 82 ods. 3 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. prístupová komunikácia musí mať trvale voľnú šírku najmenej 3 m a jej únosnosť na zaťaženie jednou nápravou vozidla musí byť najmenej 80 kN; do trvale voľnej šírky sa nezapočítava parkovací pruh.

Podľa § 82 ods. 4 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. vjazdy na prístupové komunikácie a prejazdy na nich musia mať šírku najmenej 3,5 m a výšku najmenej 4,5 m.

Podľa § 82 ods. 5 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. každá neprejazdná jednopruhová prístupová komunikácia dlhšia ako 50 m musí mať na konci slučkový objazd alebo plochu umožňujúcu otáčanie vozidla.

26. Z citovaných zákonných ustanovení vyplýva, že zákonodarca rozlišuje medzi prístupom k stavbe a prístupovou komunikáciou.

27. Stavebný zákon stanovuje povinnosť zabezpečiť prístup k stavbe z cesty, miestnej komunikácie alebo účelovej komunikácie. Uvedené má svoj stavebnotechnický a sekundárne i občianskoprávny význam. Zo stavebnotechnického hľadiska je prístup k stavbe nevyhnutný na jej zrealizovanie. V občianskoprávnej rovine by novopostavená stavba mala byť prístupná tak, aby ju bolo možné riadne užívať bez toho aby prístup k nej bol zdrojom občianskoprávnych sporov. Zatiaľ čo stavebný zákon

len vo všeobecnosti vymedzuje povinnosť zabezpečiť prístupnosť stavby z vymedzených komunikácií, vyhláška č. 532/2002 upresňuje i keď relatívne abstraktne kvalitu tohto pripojenia.

28. Prístup alebo pripojenie stavby s pozemnými komunikáciami môže mať rozdielnu podobu. Stavebné predpisy normatívne neustanovujú, v akej vzdialenosti od pozemnej komunikácie sa musí stavba nachádzať. Zjednodušene povedané stavba môže byť na samej hranici pozemných komunikácii alebo medzi pozemnými komunikáciami a stavbou môže byť aj určitá vzdialenosť, teda pozemok cez ktorý je stavba prístupná. Na takomto pozemku sa potom fakticky medzi stavbou a jeho hranicou napájajúcou sa na pozemnú komunikáciu musí nachádzať prístupová cesta.

29. Čiastočne inak je tomu ale pri vyhláške č. 94/2004 Z.z., ktorá stanovila maximálnu dĺžku prístupovej (protipožiarnej) komunikácie a to 50 m pri rodinnom dome. Uvedená vyhláška však legálne nevymedzila, čo sa má rozumieť pod pojmom „prístupová komunikácia“, t. j. či sa má jednať o pozemnú komunikáciu alebo o pozemok (prístupovú cestu) medzi pozemnou komunikáciou a stavbou. Zároveň a predovšetkým vyhláška povinnosť vybudovať prístupovú komunikáciu nestanovila obligatórne. Prístupovú komunikáciu totiž nie je potrebné vybudovať v prípadoch vymedzených v § 82 ods. 3 vyhlášky č. 94/2004 Z.z., medzi ktoré patrí aj nachádzanie sa stavby na ťažko prístupnom mieste. Pod slovné spojenie „ťažko prístupné miesto“ možno podľa názoru kasačného súdu podradiť aj prípad takých zastavovacích podmienok na mieste samom, ktoré vybudovanie prístupovej komunikácie v kvalite danej § 82 ods. 3 až 5 neumožňujú.

30. Z uvedeného je zrejmé, že prístup k stavbe a prístupová (protipožiarna) komunikácia k stavbe prestavujú dve samostatné i keď komplementárne prepojené skutočnosti.

31. Posúdenie, či stavba spĺňa podmienky pripojenia na pozemné komunikácie a či toto pripojenie je aj v súlade s predpismi protipožiarnej ochrany je na stavebnom úrade, resp. odvolacom orgáne. Na tento účel je stavebník povinný doložiť aj technickú správu protipožiarnej bezpečnosti stavby, ktorá je ako dôkaz vyhodnocovaná spolu s ostatnými dôkazmi v rámci zásady voľného hodnotenia dôkazov v zmysle 140 stavebného zákona a § 34 ods. 5 správneho poriadku.

32. Na podklade vyššie uvedených východísk kasačný súd vyhodnocoval následne aj argumentáciu stavebného úradu a žalovaného. Oba správne orgány pritom venovali otázke, či je stavba prístupná z pozemnej komunikácie značnú pozornosť. Prístupovú cestu nachádzajúcu sa pozemku parc.č. XXX pritom spoločne vyhodnotili ako dostatočnú z hľadiska požiadaviek daných § 47 písm. b) stavebného zákona a § 7 ods. 1 vyhlášky č. 532/2002 Z.z.

33. Pokiaľ ide o naplnenie požiadaviek daných § 82 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. stavebný úrad odcitoval v prvostupňovom rozhodnutí záver z technickej správy o tom, že pozemná komunikácia, t. j. asfaltová cesta tieto podmienky spĺňa a na podklade tejto technickej správy následne námietku žalobcu spochybňujúcu tento záver zamietol. Zjavne nesprávny (nezrozumiteľný) však bol záver stavebného úradu, že špecialistom požiarnej ochrany posudzovaná pozemná komunikácia je vzdialená od stavby do 50 m.

34. Na podklade odvolacej námietky preto žalovaný vo svojom rozhodnutí vyhodnotil dôkazný stav sčasti odlišne. Na podklade vykonanej obhliadky totiž žalovaný časť prístupovej cesty na pozemku parc.č. XXX označil ako „účelovú komunikáciu“, ktorá v časti napojenia od ulice I. spĺňa požadovanú 3 m šírku z hľadiska protipožiarnej bezpečnosti v zmysle vyhlášky č. 94/2004 Z.z., čo umožňuje prístup hasičských vozidiel a ich odstavenie počas zásahu a umožňuje aj pre prístup vozidiel záchrannej služby. Od miesta, v ktorom prístupová cesta je už užšia než 3 m, je pritom ku stavbe menej než 50 m.

35. Z uvedeného je zrejmé, že žalovaný v rámci svojej argumentácie odstránil nesprávne (nezrozumiteľné) konštatovanie stavebného úradu a urobil tak na základe relevantného dokazovania spočívajúceho vo vykonaní obhliadky.

36. Kasačný súd sa preto nestotožnil so záverom krajského súdu, že žalovaný uvedenú argumentáciu prvýkrát použil až vo vyjadrení ku žalobe. Hoci žalovaného argumentácia vo vyjadrení ku žalobe bola sčasti „zreteľnejšia“, nemožno jeho obsahovo totožné vyjadrenie v preskúmavanom odvolacom rozhodnutí označiť za nepreskúmateľné, resp. nezrozumiteľné. Inak povedané, záver krajského súdu vyjadrený v bode 36 odôvodnenia napadnutého rozsudku, týkajúci sa toho, že žalovaný neodstránil

nedostatok spočívajúci v predmetnej nezrozumiteľnosti prvostupňového rozhodnutia, bol preto právne nesprávny.

37. Kasačný súd považuje na tomto mieste za dôležité poukázať aj na určitú proporcionalitu medzi právami stavebníčky ako ďalšej účastníčky v 1/ rade a žalobcu. Žalobcom vytýkané námietky týkajúce sa prístupovej cesty v nadväznosti na jej šírku, priechodnosť či údržbu sa totiž v rovnakom rozsahu vzťahujú nielen na stavebníčku ale i žalobcu samého v nadväznosti na ním vlastnené susedné nehnuteľnosti.

38. Vo vzťahu k dôvodu kasačnej sťažnosti spočívajúcemu v nesprávnom právnom posúdení veci preto kasačný súd dospel k záveru o jeho naplnení.

39. V rámci obiter dictum kasačný súd zároveň poukazuje aj na to, že normatívne zakotvenie prístupovej (protipožiarnej) komunikácie je upravené vo vyhláške č. 94/2004 Z.z., prijatej Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky na základe zákonného splnomocnenia v zmysle čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) obsiahnutého v § 4 písm. k) zákona č. 314/2001 Z.z., o čom nakoniec svedčí aj uvádzacia veta vyhlášky č. 94/2004 Z.z.

40. Podľa § 4 písm. k) zákona č. 314/2001 Z.z. právnická osoba a podnikajúca fyzická osoba na účely predchádzania vzniku požiarov je povinná zabezpečiť, aby sa pri vypracúvaní projektovej dokumentácie stavieb, pri realizácii stavieb a pri ich užívaní riešili a dodržiavali požiadavky protipožiarnej bezpečnosti stavieb ustanovené vo všeobecne záväznom právnom predpise, ktorý vydá ministerstvo.

41. Z citovaného zákonného ustanovenia je zrejmé, že splnomocňovacie ustanovenie sa v danom prípade viaže na povinnosti zaväzujúce právnickú osobu a podnikajúcu fyzickú osobu. Z čl. 13 ods. 1 písm. c) ústavy pritom vyplýva, že jediným podzákonným právnym predpisom, ktorým možno ukladať povinnosti je nariadenie vlády, čo znamená, že povinnosť musí byť v zásade ustanovená zákonom a vo vykonávajúcej vyhláške môžu byť len podrobnosti takejto povinnosti. Ak teda znenie uvádzacej vety § 4 zákona č. 314/2001 Z.z. ustanovuje povinnosti „len“ právnickým osobám a podnikajúcim fyzickým osobám, nemala by na jeho podklade prijatá vykonávacia vyhláška zaväzovať aj nepodnikajúce fyzické osoby, akou bola v danom prípade aj stavebníčka. Z obsahu vyhlášky č. 94/2004 Z.z. však vyplýva presný opak.

42. Paradoxne to znamená, že pokiaľ krajský súd vytýkal žalovanému a prvostupňovému orgánu nepreskúmateľnosť ich rozhodnutí pre nezrozumiteľnosť predovšetkým vo vzťahu k aplikácií § 82 vyhlášky č. 94/2004 Z.z., primárne je nezrozumiteľnosť obsiahnutá v samotnom právnom predpise, ktorý mal byť správnymi orgánmi aplikovaný.

K ochrane vlastných subjektívnych práv

43. Správny súdny proces neoddeliteľne spája žalobu fyzickej a právnickej osoby s ochranou jej vlastných subjektívnych práv. Tento záver deklaruje jednak znenie § 2 SSP, pričom vo vzťahu k žalobe vo všeobecnosti vyplýva z § 61 písm. a) SSP, resp. pri všeobecnej správnej žalobe je upravený v § 178 ods. 1 SSP. Z uvedeného je zrejmé, že spojenie podanej všeobecnej správnej žaloby s ochranou vlastných subjektívnych práv žalobcu je ustanovené priamo zákonom a nevyplýva z ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu.

44. Sťažnostný bod týkajúci protipožiarnej bezpečnosti stavby bol preto žalovaným nesprávne podradený pod dôvod kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. h) SSP, hoci sa malo jednať o nesprávne právne posúdenie veci zakladajúce dôvod kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Napriek uvedenému kasačný súd jednak konštatuje, že žiadny rozpor s judikatúrou kasačného súdu neidentifikoval a tiež nezistil ani nesprávne právne posúdenie veci zo strany krajského súdu.

45. Vo vzťahu k žalobným námietkam týkajúcim sa nedodržania stavebnotechnických predpisov možno uviesť, že dopad na subjektívne práva žalobcu je variabilný a závisí vždy od konkrétnych okolností danej veci. Pri protipožiarnych predpisoch je ale situácia iná, pretože ich porušenie spojené s možnosťou vzniku požiaru alebo obmedzením možnosti jeho hasenia v zásade ohrozuje okrem stavebníka aj osoby, ktoré majú vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich vrátane susediacich pozemkov a stavieb, teda účastníkov stavebného konania podľa § 59 ods. 1 písm. a) a b) stavebného zákona. To

znamená, že žalobca sa v dôsledku namietania porušenia § 82 vyhlášky č. 94/2004 Z.z. mohol dôvodne cítiť dotknutý na svojich subjektívnych právach, pretože obmedzenie či nemožnosť hasenia stavebným povolením povolenej stavby by priamo ohrozovala aj jeho vlastníctvo napr. dom na pozemku parc.č. 351.

46. Z tohto dôvodu kasačný súd nezistil dôvodnosť tohto sťažnostného bodu, resp. dôvodu kasačnej sťažnosti.

V.
Záver

47. Po zistení naplnenia dôvodu kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP týkajúceho sa nesprávneho právneho posúdenia veci krajským súdom kasačný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie podľa § 462 ods. 1 SSP Správnemu súdu v Banskej Bystrici a to s odkazom na § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z.z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Úlohou správneho súdu v ďalšom konaní bude opätovne vec prejednať s tým, že správny súd bude viazaný právnym názorom kasačného súdu (§ 469 SSP).

48. Keďže žalovaný podal kasačnú sťažnosť proti napadnutému rozsudku ako celku, t. j. jednak proti hlavnému výroku týkajúcemu sa rozhodnutia vo veci samej a tiež výslovne aj proti závislému výroku o nároku na náhradu trov konania, je potrebné zdôrazniť, že zrušením napadnutého rozsudku na podklade zisteného dôvodu kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP došlo súčasne aj ku zrušeniu výroku o náhrade trov konania a to z dôvodu jednostrannej závislosti tohto výroku od výroku hlavného týkajúceho sa veci samej. Ako obiter dictum však možno v krátkosti uviesť, že v správnom súdnom konaní žalovanému v zásade nárok na náhradu trov konania nepatrí, resp. podľa pomeru jeho úspechu vo veci mu ho možno priznať iba, ak to možno spravodlivo požadovať, pričom ak je žalovaný orgánom štátnej správy, náhradu trov právneho zastúpenia mu možno priznať len výnimočne (§ 168 SSP). Pomer úspechu žalobcu vo veci sa pritom neposudzuje v správnom súdnom konaní podľa počtu správnym súdom zohľadnených, či akceptovaných žalobných bodov, ale podľa spôsobu rozhodnutia, teda porovnania žalobného návrhu a výroku rozhodnutia. To znamená, že ak správny súd zruší žalobou napadnuté rozhodnutie v plnom rozsahu čo i len na podklade jedného žalobného bodu, berie sa to ako plný úspech žalobcu vo veci.

49. Pokiaľ žalovaný v kasačnej sťažnosti namietal aj nezákonnosť uznesenia krajského súdu sp. zn. 30S/95/2020 z 29.10.2020 o priznaní odkladného účinku žalobe, kasačný súd zdôrazňuje, že v zmysle § 439 ods. 2 písm. e) SSP kasačná sťažnosť nie je prípustná proti uzneseniu týkajúceho sa odkladného účinku. V zásade pritom platí, že prípadné procesné pochybenie správneho súdu pri rozhodovaní o odkladnom účinku žaloby bez ďalšieho nemá dopad na zákonnosť rozhodnutia správneho súdu vo veci samej. Zároveň v zmysle § 186 ods. 2 SSP odkladný účinok zaniká právoplatnosťou rozhodnutia správneho súdu vo veci samej. Na základe uvedeného preto kasačný súd na tento sťažnostný bod neprihliadal.

50. V ďalšom konaní správny súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

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

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný riadny opravný prostriedok.