



KRAJSKÁ PROKURATÚRA BANSKÁ BYSTRICA
Partizánska cesta 1, 975 62 Banská Bystrica 1



Okresný úrad Banská Bystrica
Odbor výstavby a bytovej politiky
Námestie Ľ. Štúra 1
974 05 Banská Bystrica

Okresný úrad Banská Bystrica -56-	
22. 03. 2024	
Číslo spisu: 003324/2024	Číslo spisu:
Prilohy: 1x	Vybavuje:

Vaše číslo

Naše číslo
Kd 29/24/6600-11

Vybavuje/linka
Mgr. Andrea Banská

Dátum
21.03.2024

VEC

Protest prokurátora

Podľa § 22 ods. 1 písm. a), § 23 ods. 1, ods. 2 a § 24 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) podávam Okresnému úradu Banská Bystrica, odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom Námestie Ľ. Štúra 1, 974 05 Banská Bystrica (ďalej len „okresný úrad“)

protest prokurátora

proti opatreniu (listu) z 19.01.2024 číslo OU-BB-OVBP-2024/009091-003, ktorým okresný úrad oznámil účastníkom konania, že odvolanie podané Združením domových samospráv, o. z. z 20.11.2023 proti rozhodnutiu Mesta Zvolen (ďalej len „stavebný úrad“) z 07.11.2023 číslo SÚ 5105/2022-Če-7 o umiestnení stavby „Nádvorná Residence Zvolen“ (ďalej len „rozhodnutie o umiestnení stavby“) vyhodnotil ako podané predčasne a tým právne neúčinné z dôvodu, že k jeho podaniu došlo skôr, ako bolo napadnuté rozhodnutie stavebného úradu oznámené účastníkovi konania,

pretože uvedeným opatrením okresného úradu, ako aj postupom, ktorý jeho vydaniu predchádzal, boli porušené ustanovenia § 3 ods. 1, ods. 2, ods. 4, ods. 5, ods. 7, § 26 ods. 2 veta druhá v spojení s § 51 ods. 2, § 54 ods. 2 a § 59 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v platnom znení (ďalej len „správny poriadok“).

Podľa § 23 ods. 2 písm. f), § 24 ods. 5 zákona o prokuratúre, **navrhujem**, aby okresný úrad podanému protestu prokurátora vyhovel a protestom napadnuté opatrenie z 19.01.2024 číslo OU-BB-OVBP-2024/009091-003 **zrušil**.

Odôvodnenie

Preskúmala som zákonnosť postupu odvolacieho orgánu pri vybavovaní odvolania podaného účastníkom konania - Združením domových samospráv o. z., so sídlom Rovniankova 14, Bratislava (ďalej len "účastník konania") proti rozhodnutiu stavebného úradu z 07.11.2023 číslo SÚ 5105/2022-Če-7 o umiestnení stavby, ktoré okresný úrad, ako odvolací orgán vybavil opatrením - neformálnym listom z 19.01.2024 číslo OU-BB-OVBP-2024/009091-003.

Po oboznámení sa s na vec sa vzťahujúcim spisom stavebného úradu a okresného úradu som zistila nasledovné skutočnosti.

Stavebný úrad po vykonanom dokazovaní vydal rozhodnutie o umiestnení stavby, ktoré doručoval účastníkom konania verejnou vyhláškou. Rozhodnutie bolo zverejnené na úradnej tabuli odo dňa 14.11.2023 do 30.11.2023. Poučenie v tomto rozhodnutí bolo nasledovné:

„Proti tomuto rozhodnutiu je možné podať v zmysle § 53 a § 54 správneho poriadku odvolanie do 15 dní odo dňa jeho doručenia podaním na správnom orgáne, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Rozhodnutie je preskúmateľné súdom po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov.

Toto rozhodnutie má povahu verejnej vyhlášky podľa § 42 ods. 2 stavebného zákona.

Toto rozhodnutie musí byť vyvesené na úradnej tabuli a na úradnej elektronickej tabuli mesta Zvolen, ďalej podľa § 34 ods. 2 písm. a/ zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov tento elektronický úradný dokument bude zverejnený na elektronickej úradnej tabuli na webovom sídle správcu „Centrálnej elektronickej úradnej tabule“ <https://cuet.slovensko.sk/>.”

Vo vzťahu k územnému rozhodnutiu o umiestnení stavby sa uskutočnilo aj zisťovacie konanie podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (rozhodnutie Okresného úradu Zvolen, odbor starostlivosti o životné prostredie z 24.02.2022 číslo OU-ZV-OSZP-2022/001557-017 s výrokom, že navrhovaná činnosť „Nádvorná Residence Zvolen“ sa nebude ďalej posudzovať podľa zákona č. 24/2006 Z. z.), ktoré predchádzalo vydaniu tohto rozhodnutia.

Proti tomuto rozhodnutiu podal dňa 20.11.2023 odvolanie odvolateľ (odvolanie bolo doručené do elektronickej schránky stavebného úradu dňa 20.11.2023). Stavebný úrad listom zo dňa 27.12.2023 odvolanie predložil na rozhodnutie okresnému úradu (doručené bolo okresnému úradu dňa 02.01.2024), spolu s na vec sa vzťahujúcim spisom a svojim stanoviskom k odvolaniu.

Okresný úrad listom zo dňa 19.01.2024 číslo OU-BB-OVBP-2024/009091-003 (ďalej len „opatrenie“) účastníkovi konania oznámil, že odvolanie proti rozhodnutiu

stavebného úradu o umiestnení stavby bolo podané predčasne, a preto je právne neúčinné. Na vysvetlenie uviedol, že rozhodnutie stavebného úradu o umiestnení stavby bolo doručované verejnou vyhláškou. V zmysle ust. § 26 ods. 2 správneho poriadku sa doručenie verejnou vyhláškou vykoná tak, že sa písomnosť vyvesí po dobu 15 dní na úradnej tabuli správneho orgánu. Posledný deň tejto lehoty je dňom doručenia. Rozhodnutie bolo vyvesené na úradnej tabuli od 14.11.2023 a za doručené sa považuje dňom 29.11.2023, kedy začala účastníkom konania plynúť lehota na podanie odvolania. Účastník konania však podal odvolanie dňa 20.11.2023 t. j. v čase kedy ešte nezačala plynúť lehota na podanie odvolania proti rozhodnutiu stavebného úradu o umiestnení stavby. Okresný úrad sa tak odvolaním účastníka konania nezaoberal. Rozhodnutie o umiestnení stavby nadobudlo právoplatnosť dňa 14.12.2023.

x x x

Podľa § 36 ods. 4 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v platnom znení (ďalej len „stavebný zákon“), začatie územného konania o umiestnení líniovej stavby alebo v odôvodnených prípadoch aj zvlášť rozsiahlej stavby, stavby s veľkým počtom účastníkov konania, ako aj územného konania o využití územia, ak sa týka rozsiahleho územia, oznámi stavebný úrad účastníkom územného konania verejnou vyhláškou. Stavebný úrad oznámi začatie územného konania verejnou vyhláškou aj v prípade, že mu účastníci konania alebo ich pobyt nie sú známi.

Podľa § 42 ods. 2 stavebného zákona, verejnou vyhláškou sa oznámi územné rozhodnutie o umiestnení líniovej stavby a v odôvodnených prípadoch aj o umiestnení zvlášť rozsiahlej stavby, stavby s veľkým počtom účastníkov konania, ako aj rozhodnutie o využití územia, ak sa týka rozsiahleho územia. Doručenie sa uskutoční vyvesením územného rozhodnutia na 15 dní spôsobom v mieste obvyklým. Posledný deň tejto lehoty je dňom doručenia.

Podľa § 42 ods. 5 stavebného zákona, územné rozhodnutie o umiestnení stavby alebo územné rozhodnutie o využití územia, ktoré sa týka územia, vo vzťahu ku ktorému sa uskutočnilo posudzovanie vplyvov alebo zisťovacie konanie podľa osobitného predpisu zverejní stavebný úrad bezodkladne na svojej úradnej tabuli a na svojom webovom sídle. Ak zverejnenie na webovom sídle nie je možné, zverejní ho stavebný úrad len na úradnej tabuli. Rozhodnutie musí byť zverejnené odo dňa jeho vydania až do nadobudnutia jeho právoplatnosti.

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

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.

Podľa § 3 ods. 2 správneho poriadku, správne orgány sú povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy. Účastníkom konania, zúčastneným osobám a iným osobám, ktorých sa konanie týka musia správne orgány poskytovať pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpeli v konaní ujmu.

Podľa § 3 ods. 4 správneho poriadku, správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne mu vybaveniu veci. Ak to povaha veci pripúšťa, má sa správny orgán vždy pokúsiť o jej zmierne vybavenie. Správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb.

Podľa § 3 ods. 5 správneho poriadku, rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci. Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.

Podľa § 3 ods. 7 správneho poriadku, ustanovenia o základných pravidlách konania uvedených v odsekoch 1 až 6 sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení.

Podľa § 26 ods. 2 správneho poriadku, doručenie verejnou vyhláškou sa vykoná tak, že sa písomnosť vyvesí po dobu 15 dní na úradnej tabuli správneho orgánu. Posledný deň tejto lehoty je dňom doručenia. Správny orgán zverejňuje písomnosť súčasne na svojom webovom sídle, ak ho má zriadené a ak je to vhodné aj iným spôsobom v mieste obvyklým, najmä v miestnej tlači, rozhlase alebo na dočasnej úradnej tabuli správneho orgánu na mieste, ktorého sa konanie týka.

Podľa § 51 ods. 2 správneho poriadku, účastníkovi konania, ktorý je prítomný, môže sa rozhodnutie oznámiť ústnym vyhlásením; deň ústneho vyhlásenia rozhodnutia je dňom oznámenia rozhodnutia len vtedy, pokiaľ sa prítomný účastník konania vzdal nároku na doručenie písomného vyhotovenia rozhodnutia.

Podľa § 54 ods. 2 správneho poriadku, odvolanie treba podať v lehote 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia, ak inú lehotu neustanovuje osobitný zákon.

Podľa § 56 správneho poriadku, správny orgán, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, upovedomí ostatných účastníkov konania o obsahu podaného odvolania, vyzve ich, aby sa k nemu vyjadrili, a podľa potreby doplní konanie vykonaním novonavrnutých dôkazov.

Podľa § 59 ods. 1 správneho poriadku, odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni.

x x x

V danej veci stavebný úrad oznámil začatie konania o umiestnení stavby podľa ustanovenia § 36 ods. 4 stavebného zákona – verejnou vyhláškou z dôvodu, že sa jedná o územné konanie o umiestnení zvlášť rozsiahlej stavby. Na základe vyjadrenia účastníka konania - Združenia domových samospráv, o. z., doručeného stavebnému úradu dňa 23.10.2023, ho stavebný úrad považoval za účastníka konania. Konanie bolo ukončené vydaním rozhodnutia o umiestnení stavby, v ktorom sa stavebný úrad zaoberal aj námietkami účastníka konania. Rozhodnutie o umiestnení stavby doručoval účastníkom konania verejnou vyhláškou vyvesenou na úradnej tabuli dňa 14.11.2023 až do dňa 30.11.2023.

Účastník konania podal stavebnému úradu elektronicky odvolanie proti rozhodnutiu o umiestnení stavby dňa 20.11.2023 teda 6 dní po tom, ako bolo rozhodnutie zverejnené na úradnej tabuli. Stavebný úrad na odvolanie reagoval až listom zo dňa 27.12.2023, kedy ho predložil okresnému úradu, ktorému bol doručený dňa 02.01.2024 (podľa doložky právoplatnosti rozhodnutie o umiestnení stavby nadobudlo právoplatnosť dňa 14.12.2023).

Podľa § 140 stavebného zákona, sa na konanie o umiestnení stavby vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Vzhľadom na uvedené tak boli stavebný úrad, ako aj okresný úrad povinné riadiť sa aj ustanoveniami správneho poriadku.

Podľa základných zásad správneho konania je správny orgán povinný postupovať v súlade so zákonmi, všeobecne záväznými právnymi predpismi, chrániť práva a oprávnené záujmy fyzických osôb, zaoberať sa zodpovedne každou vecou, pričom ním vydané rozhodnutie musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci.

Správne konanie (aj konanie o umiestnení stavby) sa končí vydaním rozhodnutia (v tomto prípade vydaním rozhodnutia o umiestnení stavby), ku ktorému správny orgán dospeje v priebehu správneho konania.

Právnym dôsledkom rozhodnutia správneho orgánu je jeho záväznosť, ktorá znamená, že zaväzuje tak adresáta správneho rozhodnutia, ako aj správny orgán. Od okamihu, keď bolo rozhodnutie vydané v predpísanej forme a dané do všeobecnej dispozície adresátovi - účastníkovi konania, je platné. Správny orgán takéto rozhodnutie už nemôže ľubovoľne zmeniť alebo zrušiť, a na druhej strane adresát rozhodnutia sa môže proti platnému rozhodnutiu brániť len spôsobom ustanoveným v zákone a to využitím opravného prostriedku.

Vydané, a teda fakticky aj právne existujúce rozhodnutie so všetkými formálnymi a obsahovými náležitosťami, ktoré je doručované (oznamované) verejnou vyhláškou sa od prvého dňa jeho zverejnenia (vyvesenia) dostáva do všeobecnej sféry dispozície účastníkov, jeho adresátov, ktorí majú potenciálnu možnosť sa s ním objektívne oboznámiť. Majú možnosť dozvedieť sa, ako v predmetnej veci príslušný správny orgán rozhodol a akými skutkovými a právnymi argumentami svoje rozhodnutie odôvodnil. Bez toho, aby potenciálny odvolateľ vedel, ako v predmetnej veci príslušný správny orgán rozhodol a akými skutkovými a právnymi argumentami svoje rozhodnutie odôvodnil, totiž nemôže úspešne predložiť odvolaciemu súdu svoje protiargumenty.

Vzhľadom k tomu, že pri tomto spôsobe doručovania rozhodnutia verejnou vyhláškou nie je možné určiť konkrétny časový okamih reálneho oboznámenia sa účastníkov konania s obsahom rozhodnutia, určenie časového okamihu jeho doručenia bolo zákonodarcom stanovené na 15. deň jeho vyvesenia. Okamih doručenia v týchto prípadoch je však len právnou fikciou (právny inštitút odmietnutia reality, len simulujúci určitý fakt ako právnou skutočnosť) pre ohraničenie hornej hranice lehoty na podanie riadneho opravného prostriedku, alebo pre určenie právoplatnosti rozhodnutia.

Preto ak sa účastník konania kedykoľvek počas doby zverejňovania s takto doručovaným zverejneným rozhodnutím reálne oboznámi a podá proti nemu odvolanie ešte pred dňom fikcie doručenia, nie je možné takéto odvolanie odmietnuť z dôvodu predčasnosti ako neprípustné.

S názorom okresného úradu, ako aj stavebného úradu, že by účastník konania, ktorý je zväčša právny laik, mal po reálnom oboznámení sa so zverejneným rozhodnutím vyčkať s podaním odvolania na 15. deň od jeho zverejnenia, kedy mu bolo rozhodnutie podľa gramatického výkladu ustanovenia § 26 ods. 2 druhá veta v spojení s § 51 ods. 1 druhá veta správneho poriadku len fiktívne doručené (oznámené), sa nie je možné stotožniť a takýto výklad dotknutých ustanovení správneho poriadku považujem za striktné formalistický.

Súdna judikatúra opakovane konštatovala nielen oprávnenie, ale aj povinnosť orgánov verejnej moci odchyliť sa od doslovného gramatického výkladu zákona v prospech zmyslu a účelu zákona. Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. I. ÚS 118/2013 z 22. januára 2014 uviedol, že: *"Okrem nedostatočne odôvodnených rozhodnutí všeobecných súdov však ústavný súd ako ústavne nesúladné (porušujúce základné práva) hodnotí aj také ich rozhodnutia, ktoré síce môžu vykazovať rozsiahle dôvodenie, avšak ktorými boli normy podústavného práva interpretované v extrémnom rozpore s princípmi spravodlivosti v dôsledku napr. prílišného formalizmu (IV. ÚS 192/08), pričom tento prístup možno nájsť aj v judikatúre Ústavného súdu Českej republiky (napr. III. ÚS 150/99). Tento zároveň uviedol, že prílišný formalizmus pri výklade právnych noriem vedúci k extrémne nespravodlivému záveru potom znamená porušenie základných práv (IV. ÚS 1735/07)."*

Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona.

Ak okresný úrad v predmetnej veci pri posudzovaní včasnosti odvolania účastníka konania vychádzal iba z doslovného gramatického výkladu § 26 ods. 2 druhá veta v spojení s § 51 ods. 1 druhá veta a § 54 ods. 2 správneho poriadku a začiatok lehoty na podanie odvolania striktné určil len od fikcie doručenia rozhodnutia verejnou vyhláškou na 15. deň od jeho vyvesenia, postupoval zjavne v rozpore so základným účelom a zmyslom právnej úpravy tohto spôsobu doručovania, ako aj so všeobecnými princípmi dobrej správy.

Navyše v zmysle ust. § 3 ods. 2 správneho poriadku má správny orgán povinnosť kooperovať s účastníkom konania a poskytovať mu asistenčnú a poučovaciu povinnosť v konaní, k čomu v tomto prípade zo strany stavebného úradu taktiež nedošlo.

Na záver poukazujem na to, že konanie pred správnym orgánom v každom prípade ovládajú princípy dobrej správy, ktoré prílišný formalizmus v konaní pred správnymi orgánmi vylučujú. Ani prípadné pochybenie správneho orgánu pri doručovaní písomností nikdy nemôže byť na ťarchu účastníka konania, nemôže mu tým byť znemožnené uplatňovanie jeho práv v danom správnom konaní. Postupom okresného úradu v tejto veci bola účastníkovi konania odňatá možnosť domáhať sa svojho práva podať odvolanie proti rozhodnutiu stavebného úradu o umiestnení stavby.

Tiež je potrebné uviesť, že právoplatnosť je objektívna vlastnosť rozhodnutia, teda ak odvolací orgán nezákonne vybaví, resp. v tomto prípade nevybaví, riadne a včas podané odvolanie účastníka konania, tak prvostupňové rozhodnutie nemohlo nadobudnúť právoplatnosť.

Na základe vyššie uvedených skutočností mám za to, že opatrenie okresného úradu je nezákonné, a preto ho navrhujem zrušiť.

x x x

Konanie o proteste prokurátora proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy je upravené v § 24 zákona o prokuratúre.

Ak správny orgán nemieni protestu prokurátora úplne vyhovieť, je povinný postupovať podľa § 24 ods. 6 zákona o prokuratúre.

Prílohy

Administratívny spis stavebného úradu číslo SÚ 5105/2022 (986/2023)

Administratívny spis okresného úradu číslo OU-BB-OVBP-2024/009091



Mgr. Andrea Banská
prokurátorka