

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 1Svk/13/2021
Identifikačné číslo spisu: 4018200794
Dátum vydania rozhodnutia: 23. júna 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Fečík
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:4018200794.1

ROZSUDOK

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: V. U., nar. XX.XX.XXXX., trvale bytom I. Y. XX/XX, XXX XX J. - N. S., právne zast. JUDr. Viktor Mlynek, advokát so sídlom Štúrova 43, 949 01 Nitra, proti žalovanému (sťažovateľ 1/): Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky, so sídlom Námestie slobody č. 6, 810 05 Bratislava, IČO: 304 160 94, za účasti Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. (sťažovateľ 2/), so sídlom Horné lúky 4540/1, 949 01 Nitra, IČO: 48 302 392, právne zast. CMS Cameron Mckenna Nabarro Olswang, advokáti, v.o.s., so sídlom Na Poříčí 1079/3a, PSČ: 11 000, IČO: 256 02 381, ktorá koná prostredníctvom spoločnosti CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang, advokáti, v.o.s., organizačná zložka, so sídlom Staromestská 3, 811 03 Bratislava - mestská časť Staré Mesto, v konaní o správnej žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 237744/2018/SV/63927 zo dňa 14.09.2018, konajúc o kasačnej sťažnosti proti rozsudku Krajského súdu v Nitre sp. zn. 11S/252/2018 zo dňa 11.11.2020, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Nitre sp. zn. 11S/252/2018 zo dňa 11.11.2020 z r u š u j e a v e c v r a c i a n a ďalšie konanie Správneho súdu v Bratislave.
- II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky návrh sťažovateľa 2/ na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z a m i e t a.

Odôvodnenie

I.
Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Okresný úrad Nitra, odbor výstavby a bytovej politiky, ako príslušný stavebný úrad (ďalej aj „stavebný úrad“) v zmysle § 117b zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) a § 4 písm. b) bod 8 zákona 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) podľa § 14 ods. 1, § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v spojení s § 78 stavebného zákona rozhodnutím č. OU-NR.OVBP2-2018/08899-4 zo dňa 29.06.2018 (ďalej aj „prvostupňové rozhodnutie“) vylúčil žalobcu z konania vo veci návrhu na vydanie kolaudačného rozhodnutia stavby „Automotive Nitra Project - objekt SO 746 Areálové rozvody VN 22kV- 3. časť kolaudácie a SO 748 NN rozvody - 4. časť kolaudácie“, podanom obchodnou spoločnosťou Jaguar Land Rover Slovakia, s.r.o., vedenom na stavebnom úrade pod č. OU-NR-OVBP/2018/028899. Stavebný úrad odôvodnil rozhodnutie tým, že žalobcovi nevyplýva postavenie účastníka konania zo stavebného zákona (nie je vlastníkom žiadneho z pozemkov, na ktorých je stavba umiestnená, a nie je ani vlastníkom žiadnej z uvedených stavieb) ani z osobitného predpisu. Stavebný úrad konštatoval, že žalobca nie je účastníkom konania, pretože nie sú dotknuté žiadne jeho práva.

2. Žalovaný rozhodnutím č. 237744/2018/SV/63927 zo dňa 14.09.2018 (ďalej aj „rozhodnutie žalovaného“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie stavebného úradu. Žalovaný sa stotožnil s názorom stavebného úradu.

II.

Konanie pred krajským súdom

3. Žalobca podal na Krajský súd v Nitre správnu žalobu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 237744/2018/SV/63927 zo dňa 14.09.2018. Žalobca v správnej žalobe namietal, že stavba sa nachádza v strategickom parku v rámci budovania stavebného zámeru Automotive Nitra Project, na ktorý sa vzťahovalo konanie podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o EIA“) a jeho účastníctvo je dané z § 24 ods. 2 zákona o EIA.

4. Dňa 11.11.2020 Krajský súd v Nitre (ďalej aj „krajský súd“) vyhlásil rozsudok sp. zn. 11S/252/2018 (ďalej aj „napadnutý rozsudok“), ktorým zrušil rozhodnutie žalovaného ako i prvostupňové rozhodnutie a vec vrátil stavebnému úradu na ďalšie konanie. Krajský súd zároveň priznal žalobcovi voči žalovanému právo na náhradu trov konania v plnom rozsahu a príbratému účastníkovi konania právo na náhradu trov konania nepriznal.

5. Krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku poukázal na to, že ďalší účastník konania (obchodná spoločnosť Jaguar Land Rover Slovakia, s.r.o.) podal dňa 28.06.2018 návrh na vydanie kolaudačného konania. Stavebný úrad vydal dňa 29.06.2016 oznámenie o začatí kolaudačného konania, ktoré doručil aj žalobcovi. Žalobca podal proti kolaudačnému rozhodnutiu zo dňa 15.08.2018 odvolanie dňa 25.09.2018 (teda ešte v čase, keď ho stavebný úrad považoval za účastníka konania), o ktorom v čase podania žaloby a ani v čase rozhodovania súdu o tejto žalobe nebolo rozhodnuté.

6. Krajský súd uviedol, že rozhodnutie o vylúčení žalobcu z kolaudačného konania treba považovať za rozhodnutie procesnej povahy, ktoré je podľa § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) vylúčené zo súdneho prieskumu. Poukázal však na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „Najvyšší súd SR“) sp. zn. Sžp/8/2012 zo dňa 30.01.2013, v zmysle ktorého súdna prax po vydaní rozsudku Súdneho dvora Európskej únie (ďalej aj „Súdny dvor EÚ“) vo veci C-240/09 zo dňa 08.03.2011 (Lesoochránárske zoskupenie VLK) pripustila aj súdny prieskum takýchto procesných rozhodnutí, predovšetkým vo veciach týkajúcich sa ochrany životného prostredia. Rozhodnutie orgánu verejnej správy o tom, či fyzická alebo právnická osoba je alebo nie je účastníkom správneho konania je bezpochyby spôsobilé zasiahnuť do práv, právom chránených záujmov a povinností dotknutého subjektu. Súdna prax teda pripúšťa možnosť preskúmania zákonnosti takéhoto rozhodnutia správneho orgánu. Kládne však požiadavku, že musí ísť o správne konanie, ktoré v čase preskúmania zákonnosti rozhodnutia o nepriznaní postavenia účastníka správneho konania žalobcovi trvá. V prípade skončenia správneho konania vydaním právoplatného rozhodnutia vo veci totiž z hľadiska súdneho prieskumu zákonnosti odpadáva spôsobilý predmet konania, t. z. rozhodnutie o nepriznaní postavenia účastníka konania, resp. o vylúčení účastníka z

konania stráca povahu „konečného rozhodnutia“, ktorého prípadné zrušenie by mohlo pre dotknutý subjekt založiť právo zapojiť sa do správneho konania ako jeho účastník. V prípade existencie právoplatného rozhodnutia vo veci samej totiž osoba, domáhajúca sa postavenia účastníka konania v správnom konaní, už nemôže realizovať svoje procesné oprávnenia. Tieto môže vykonávať iba v prípade, ak správne konanie aktuálne prebieha.

7. Krajský súd bol toho názoru, že kolaudačné konanie nemôže byť právoplatne skončené, nakoľko žalobca podal proti kolaudačnému rozhodnutiu odvolanie (v čase, keď ho správny orgán prvého stupňa považoval za účastníka kolaudačného konania) a podaním tohto odvolania sa začalo odvolacie konanie, ktoré nebolo žiadnym spôsobom ukončené, pretože o podanom odvolaní nebolo rozhodnuté.

8. Z uvedeného dôvodu mal krajský súd za to, že je splnená podmienka preskúmania procesného rozhodnutia o vylúčení žalobcu z kolaudačného konania.

9. Krajský súd ďalej uviedol, že orgán verejnej správy konal so žalobcom v začatom kolaudačnom konaní ako s jeho účastníkom, čoho dôkazom je skutočnosť, že doručil žalobcovi nielen oznámenie o začatí kolaudačného konania, ale i samotné kolaudačné rozhodnutie zo dňa 15.08.2018 a to do vlastných rúk, ktoré si prevzal žalobca dňa 10.09.2018. Všeobecne možno uviesť, že osoba sa stáva účastníkom konania od okamihu, keď sa sama za účastníka správneho konania označí a túto skutočnosť oznámi správnomu orgánu alebo od okamihu, keď s takouto osobou správny orgán začne konať ako s účastníkom konania, či od okamihu, keď je zo strany správneho orgánu vykonaný úkon. Účastníkom konania je takáto osoba až do okamihu, keď je právoplatne rozhodnuté, že nie je účastníkom správneho konania (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžo/57/2016 zo dňa 31.05.2017). Zisťovanie okruhu účastníkov konania a následné rozhodnutie stavebného úradu o vylúčení účastníka konania po vydaní rozhodnutia vo veci samej, resp. vylúčení účastníka konania potom, ako podal odvolanie proti rozhodnutiu vo veci samej, nemá oporu v platnej právnej úprave. Preto krajský súd rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie stavebného úradu zrušil a vec vrátil stavebnému orgánu na ďalšie konanie. Žalovaný je v zmysle usmernenia krajského súdu povinný v ďalšom konaní rozhodnúť o podanom odvolaní žalobcu.

10. Krajský súd napokon dal do pozornosti orgánov verejnej správy, že verejnosť získava účasťou v konaniach podľa zákona o EIA automaticky aj účastníctvo v následných povoľovacích konaniach, akými je stavebné konanie, územné konanie, kolaudačné konanie, konanie o výrube stromov, konanie o dobývacom priestore a pod.. Z tohto dôvodu sa v zákona o EIA priamo deklaruje, že právo dotknutej verejnosti, ktorá sa stala účastníkom konania podľa zákona o EIA, môže byť výsledkami následných povoľovacích konaní, ich zmien alebo aj realizáciou navrhovanej činnosti priamo dotknuté.

III.

Konanie na kasačnom súde

A) Kasačná sťažnosť

11. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný (ďalej aj „sťažovateľ 1/“) včas kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP a navrhol napadnutý rozsudok krajského súdu zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie a rozhodnutie.

12. Sťažovateľ 1/ namietal, že účastníkov konania v kolaudačnom konaní striktno upravuje § 78 ods. 1 stavebného zákona, ktorý taxatívne vymedzuje, kto je účastníkom konania, pričom v danom konkrétnom prípade nebolo splnené ani jedno z kritérií § 78 ods. 1 stavebného zákona. Stavebný zákon má v § 140c ods. 9 a 10 špeciálne upravený postup pri stavbách a ich zmenách, ktorým predchádzalo konanie podľa zákona o EIA. Z § 78 stavebného zákona pritom nevyplýva, že by toto ustanovenie priznávalo právo byť účastníkom konania aj osobám, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu, tak ako je to v územnom konaní alebo stavebnom konaní. Znenie § 140c ods. 8 stavebného zákona nezakladá právo účasti v kolaudačnom konaní osobám, ktoré boli účastníkmi konania podľa osobitného predpisu. Priznáva však právo podať odvolanie voči rozhodnutiu aj tomu,

kto nebol účastníkom kolaudačného rozhodnutia, ak tomu predchádzalo konanie podľa zákona o EIA, ale len v rozsahu, v akom sa namieta nesúlad povolenia s obsahom rozhodnutia podľa tohto predpisu. Až podaním odvolania sa ten, kto ho podal, stáva účastníkom konania. Sťažovateľ 1/ zároveň poukázal na právny názor v rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžp/9/2011 zo dňa 19.04.2011 a rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžp/7/2011 zo dňa 16.11.2011.

13. Sťažovateľ 1/ uviedol, že jeho rozhodnutie, ktorým bolo potvrdené prvostupňové rozhodnutie stavebného úradu, ktorým stavebný úrad rozhodol o tom, že žalobca nie je účastníkom kolaudačného konania, je procesné rozhodnutie. Žalobca pritom nikdy neuviedol, ktoré jeho subjektívne práva boli porušené. Tvrdenie, že kolaudačné konanie ohrozuje jeho právo na životné prostredie je nedostatočné a široko koncipované.

14. Sťažovateľ 1/ napokon dodal, že v napadnutom rozsudku krajského súdu sú namietané skutočnosti a okolnosti týkajúce sa kolaudačného konania predmetnej stavby v merite veci, ktorými sa žalovaný v procesnom konaní o odvolaní vo veci vylúčenia žalobcu z kolaudačného konania nezaoberal a tieto skutočnosti ani nemohli mať žiadny vplyv na posúdenie zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného.

15. Proti napadnutému rozsudku krajského súdu podal včas [§ 8 písm. a) zákona o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony] kasačnú sťažnosť taktiež ďalší účastník konania - obchodná spoločnosť Jaguar Land Rover Slovakia, s.r.o. (ďalej aj „sťažovateľ 2/“), a to z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP a navrhol napadnutý rozsudok krajského súdu zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie a rozhodnutie.

16. Sťažovateľ 2/ sa stotožnil s rozhodnutiami orgánov verejnej správy, ktorými bolo rozhodnuté, že žalobca nie je účastníkom kolaudačného konania. Sťažovateľ 2/ mal za to, že žalobca mohol podať žalobu len ako zainteresovaná verejnosť v zmysle § 178 ods. 3 SSP. Žalobca však v správnej žalobe neuviedol ani jednu námietku týkajúcu sa porušenia verejného záujmu v oblasti životného prostredia v zmysle § 178 ods. 3 SSP. Namiesto toho žalobca uvádzal námietky týkajúce sa porušenia jeho individuálnych práv. Sťažovateľ 2/ bol toho názoru, že žalobcom uvedené námietky v žiadnom prípade nie sú spôsobilé porušiť verejný záujem na ochrane životného prostredia a rovnako nie sú spôsobilé zasiahnuť do jeho individuálnych práv. Nakoľko žalobca nemohol byť účastníkom konania, tak procesné rozhodnutie o jeho vylúčení mu nemohlo spôsobiť ujmu na jeho subjektívnych právach. V zmysle § 7 písm. e) SSP by súdy nemali preskúmať procesné rozhodnutia orgánov verejnej správy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. V tejto súvislosti sťažovateľ 2/ poukázal na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavný súd SR“) sp. zn. III. ÚS 502/2015 zo dňa 10.02.2015.

17. Podľa názoru sťažovateľa 2/ krajský súd nepostupoval v zmysle § 134 SSP, nakoľko napriek uvedenému hľadal dôvody na zrušenie napadnutého rozhodnutia mimo rozsah správnej žaloby. Sťažovateľ 2/ bol toho názoru, že krajský súd nemohol spochybňovať právoplatnosť iného ako správnu žalobou napadnutého procesného rozhodnutia žalovaného, tak ako to urobil vo vzťahu k právoplatnému meritórnemu kolaudačnému rozhodnutiu (v bodoch 37 - 43 a 54 napadnutého rozsudku), kde konal ďaleko nad rámec žalobných dôvodov pre odôvodnenie súdneho prieskumu napadnutého procesného rozhodnutia žalovaného.

18. Sťažovateľ 2/ poukázal na to, že dňa 25.09.2018, kedy žalobca podával odvolanie proti meritórnemu kolaudačnému rozhodnutiu, už existovalo rozhodnutie žalovaného o vylúčení žalobcu z kolaudačného konania. Sťažovateľ 2/ nesúhlasil s „rozdeľovaním kolaudačného konania do akýchsi dvoch separátnych častí“ a uviedol, že doručením meritórneho kolaudačného rozhodnutia nemohlo byť účastníctvo žalobcu založené „nanovo/samostatne“. Poukázal na § 14 správneho poriadku a uviedol, že procesnými rozhodnutiami o vylúčení žalobcu, ktoré nadobudli právoplatnosť po doručení meritórneho kolaudačného rozhodnutia žalobcovi, bol „preukázaný opak“ a preto bolo žalobcovo následné odvolanie irelevantné a nemuselo byť o ňom riadne rozhodnuté, nakoľko od momentu

nadobudnutia právoplatnosti procesných rozhodnutí o jeho vylúčení sa už ďalej nemohol považovať za účastníka kolaudačného konania.

19. Sťažovateľ 2/ zároveň podal návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti, ktorý odôvodnil hrozbou závažnej ujmy. Uviedol, že napadnutý rozsudok krajského súdu sa týka stavieb, ktoré sú nevyhnutné na riadnu prevádzku automobilového závodu, nakoľko sa jedná o stavby týkajúce sa areálových rozvodov, na ktoré nadväzuje množstvo ďalších stavebných objektov v rámci strategického parku. Výkon napadnutého rozsudku je spôsobilý ohroziť riadnu prevádzku závodu, čo je spôsobilé privodiť závažnú ujmu, nakoľko môže ohroziť 1233 pracovných miest, spôsobiť zníženie účtovnej a trhovej hodnoty spoločnosti, zhoršiť možnosť čerpania úverov, ratingu, predčasnej splatnosti niektorých úverov. Taktiež môže dôjsť k zmluvným pokutám alebo náhradám ušlého zisku, zhoršeniu pozície sťažovateľa 2/ na trhu práce vo vzťahu k získavaniu nových zamestnancov, k vysokému riziku straty zamestnancov s odbornou kvalifikáciou a zručnosťami, ktorých výberový proces trval niekoľko mesiacov a hrozí vysoké riziko čiastočného alebo úplného rozpadu dodávateľského reťazca, pričom výberový proces dodávateľov a samotné zmluvné zabezpečenie trvalo viac ako tri roky a v súčasnosti je podpísaných viac ako 800 zmlúv s jednotlivými dodávateľmi zo Slovenska alebo s globálnymi firmami. Sťažovateľ 2/ zároveň uviedol, že priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom, nakoľko stavebný objekt je súčasťou výstavby projektu „Automotive Nitra project“, ktorého verejný záujem je priamo deklarovaný v samotnom osvedčení o významnej investícii. Toto taktiež judikoval Najvyšší súd SR vo svojich rozhodnutiach (napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžk/1/2017 zo dňa 31.05.2017).

20. Žalobca v podaní zo dňa 07.09.2021 (vyjadrenie ku kasačným sťažnostiam sťažovateľa 1/ a sťažovateľa 2/) uviedol, že je automaticky účastníkom kolaudačného konania, nakoľko bol účastníkom konania podľa zákona o EIA. Orgány verejnej správy okruh účastníkov konania neurčili správne, pretože nekonali s účastníkmi, ktorí boli účastníkmi zisťovacieho konania na navrhovanú činnosť „Automotive Nitra Project“, medzi ktorými bol aj žalobca, čo v konaní nebolo sporné. Žalobca mal za to, že na určenie okruhu účastníkov konania sa uplatní zákon o EIA ako lex specialis, teda vždy bude účastníkom konania aj ten, kto spĺňa znaky dotknutej verejnosti, ktorá sa v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie správala v zmysle § 24 ods. 3 a ods. 4 zákona o EIA. Orgán verejnej správy nemôže ani teoreticky polemizovať, či sa výsledky povolovacích konaní priamo alebo nepriamo dotýkajú osoby, keď v zmysle § 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky má každý právo na priaznivé životné prostredie, teda neobstojí ani argument orgánov verejnej správy, že v blízkosti predmetných stavieb žalobca nevlastní žiadny pozemok. Žalobca súhlasil s názorom krajského súdu v tom, že pokiaľ nebolo doteraz rozhodnuté o jeho odvolaní, nemožno považovať za zákonného hľadiska odvolacie konanie za právoplatne skončené.

IV.

Právny názor kasačného súdu

21. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podaných kasačných sťažnostiach (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP) a dospel k záveru, že kasačné sťažnosti sú dôvodné.

22. S ohľadom na vymedzenie sťažnostných bodov kasačnému súdu pripadlo posúdiť, či krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia [§ 440 ods. 1 písm. g) SSP], keď zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie stavebného úradu a vec vrátil stavebnému úradu na ďalšie konanie z dôvodu, že orgány verejnej správy postupovali nesprávne, keď vylúčili žalobcu ako účastníka konania z kolaudačného konania.

23. Kasačný súd v nadväznosti na uvedené zistil, že kasačnom konaní boli rovnaké právne otázky v obdobnej veci už právoplatne posúdené Najvyšším správnym súdom Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 3Svk/21/2021 z 30.11.2022. Zohľadniac túto skutočnosť, kasačný súd v súlade s § 464 ods. 1

SSP ku sťažnostným bodom sťažovateľov 1/ a 2/ poukazuje na odôvodnenie skôr vydaného rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Svk/21/2021 z 30.11.2022, s ktorým sa konajúci kasačný súd stotožňuje a v príslušnom rozsahu ho uvádza.

„30. Správny súd v napadnutom rozsudku dospel k záveru, že správne orgány postupovali v rozpore so zákonom, ak pri zisťovaní okruhu účastníkov kolaudačného konania vychádzali striktne len z § 78 ods. 1 stavebného zákona, keďže z § 24 ods. 2 zákona o EIA vyplýva, že účastníci zisťovacieho konania sú účastníkmi všetkých následných povolovacích konaní, teda i kolaudačného konania.

31. Podľa § 24 ods. 2 zákona o EIA dotknutá verejnosť má postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti a následne postavenie účastníka v povoloacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní postup podľa odseku 3 alebo odseku 4, ak jej účasť v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu. (pozn. kasačného súdu: pojem „dotknutá verejnosť“ je totožný s pojmom „zainteresovaná verejnosť“)

32. Podľa § 78 ods. 1 stavebného zákona účastníkmi kolaudačného konania sú stavebník, vlastník stavby, ak nie je stavebníkom a vlastník pozemku, na ktorom je stavba umiestnená. Podľa § 78 ods. 2 stavebného zákona ak stavebný úrad zlúči s kolaudačným konaním konanie o zmene stavby pred dokončením, sú účastníkmi konania aj tí účastníci stavebného konania, ktorých by sa zmena mohla dotýkať.

33. Ako vyplýva z citovaných ustanovení, zákon o EIA stanovuje, že zainteresovaná/dotknutá verejnosť, ktorá bola účastníkom konania podľa zákona o EIA (postup podľa odseku 3 alebo odseku 4), je následne ex offo účastníkom v povoloacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene. Jedným zo zákonov, ktorý upravuje následné povoloacie konania, je aj stavebný zákon. Stavebný zákon zainteresovanej verejnosti výslovne priznáva postavenie účastníka konania v územnom konaní (§ 34 ods. 1 stavebného zákona) ako aj v stavebnom konaní (§ 59 ods. 1 stavebného zákona). Na rozdiel od územného a stavebného konania, stavebný zákon v kolaudačnom konaní zainteresovanej verejnosti postavenie účastníka konania nepriznáva, keď v § 78 ods. 1 uvádza, že účastníkmi kolaudačného konania sú stavebník, vlastník stavby, ak nie je stavebníkom a vlastník pozemku, na ktorom je stavba umiestnená (účastníctvo by bolo možné prípadne podľa § 78 ods. 2 stavebného zákona, ale v prejednávacom prípade nebolo preukázané a ani tvrdené, že išlo o zmenu stavby). Dochádza tak k významovému stretu dvoch zákonov, pričom úlohou správneho súdu v danom prípade bolo vyložiť oba tieto zákony v súlade s požiadavkami na výklad práva uvedenými v čl. 3 a 4 Civilného sporového poriadku v spojení s § 5 ods. 1 SSP za použitia jednotlivých výkladových metód a odôvodniť svoj záver.

34. Správny súd v napadnutom rozsudku bez bližšieho odôvodnenia prijal jednoznačný záver, že za „povoloacie konanie“ v zmysle zákona o EIA je potrebné považovať aj konanie kolaudačné, a preto sa ustanovenie § 24 ods. 2 zákona EIA použije prednostne pred ustanovením § 78 ods. 1 stavebného zákona.

35. Pre posúdenie správnosti tohto záveru kasačný súd ustálil východiská, z ktorých ustanovenie § 24 ods. 2 zákona o EIA vychádza. Základ účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch týkajúcich sa životného prostredia je daný v Dohovore o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“) ako aj v Smernici č. 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (ďalej len „Smernica EIA“). Aarhuský dohovor (čl. 6 a čl. 9) a smernica o EIA (čl. 11) stanovujú, že v administratívnych konaniach, v ktorých prebieha povolenie činností, musí byť zainteresovanej verejnosti umožnené byť účastníkom konaní o povolení týchto činností a následne im musí byť umožnené aj právo podať žalobu na súd proti týmto rozhodnutiam.

36. Aarhuský dohovor a tiež Smernica o EIA práva verejnosti na účasť v administratívnom alebo súdnom konaní viažu na „povolenie činností/projektov“. Smernica o EIA, ktorá je implementovaná do slovenského právneho poriadku, „povolenie“ definuje ako rozhodnutie príslušného orgánu alebo

orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt (čl. 1 ods. 2 písm. c) Smernice EIA) a pojem „projekt“ definuje ako realizáciu stavieb alebo iných zariadení alebo plánov, iné zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín (čl. 1 ods. 2 písm. a) Smernice EIA). Uvedené definície Súdny dvor Európskej únie (ďalej ako „SD EÚ“) vo svojej rozhodovacej činnosti konkretizuje tak, že napr. predĺženie existujúceho povolenia na prevádzku letiska nie je možné bez realizácie stavieb alebo zásahov meniacich fyzickú realitu dotknutej krajiny kvalifikovať ako „projekt“ v zmysle článku 1 ods. 2 Smernice EIA (rozhodnutie SD EÚ C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest and others, bod 24) alebo, že pokračovanie v prevádzke existujúcej skládky je „povolením“ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice EIA len vtedy, ak toto rozhodnutie povoľuje zmenu alebo rozšírenie zariadenia alebo miesta prostredníctvom prác či zásahov meniacich ich fyzický stav, ktoré môžu mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie (rozhodnutie SD EÚ C-121/11, Pro-Braine and Others, bod 31).

37. Rovnako zákon o EIA v § 3 písm. j) povolenie definuje ako rozhodnutie povoľujúceho orgánu vydané v povoľovacom konaní, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať navrhovanú činnosť alebo zmenu povolennej navrhovanej činnosti. Ako „činnosť“ definuje zákona o EIA, v zhode so Smernicou EIA, realizáciu stavieb, iných zariadení, realizačný zámer alebo iný zásah do prírodného prostredia alebo do krajiny meniaci fyzické aspekty lokality vrátane ťažby nerastnej suroviny (§ 3 písm. f) zákona o EIA).

38. V zmysle citovaných ustanovení Aarhuského dohovoru, Smernice EIA, zákona o EIA a rozhodovacej praxe SD EÚ kasačný súd ustálil, že účasť verejnosti na rozhodovaní a jej prístup k súdu je potrebné spájať len s tými povoľovacími konaniami, ktorých výsledkom je povolenie na realizáciu prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny (navrhovaná činnosť). Inak povedané, ak napr. stavba elektrárne podlieha posudzovaniu na základe zákona o EIA, povoľovacími procesmi, ktoré na ňu nadväzujú, budú len tie konania, ktoré oprávňujú túto stavbu realizovať a nie iné konania, ktoré by mohli súvisieť s prevádzkou samotnej elektrárne, ktoré už ale nie sú fyzickou realizáciou stavby a nezasahujú do stavby či krajiny.

39. Používajúc takto zadané východiská kasačný súd posúdil, akú povahu má kolaudačné povolenie alebo povolenie na predčasné užívanie stavby (spoločné ustanovenia § 76 až 84 stavebného zákona, ďalej spolu ako „kolaudačné povolenie/konanie“). Podľa kasačného súdu kolaudačné povolenie, ktorým sa povoľuje užívanie stavby na určený účel, bez ďalšieho nie je povolením, ktorým sa povoľuje realizácia prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny. Naopak, rozhodnutie o umiestnení stavby ako aj stavebné povolenie, ktoré kolaudačnému konaniu predchádzajú, takýmito povoleniami sú, keďže stanovujú podmienky pre realizáciu prác. Ak je súčasťou kolaudačného konania aj konanie o zmene stavby pred dokončením, teda konanie, ktoré oprávňuje k realizácii prác, v takom prípade je aj kolaudačné konanie potrebné považovať za povoľovacie konanie v zmysle zákona o EIA (v súlade s § 78 ods. 2 stavebného zákona).

40. Ak teda podľa § 24 ods. 2 zákona o EIA má dotknutá verejnosť postavenie účastníka v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, kasačný súd je toho názoru, že ide len o také povoľovacie konania, ktoré spĺňajú definíciu „činnosti“ podľa Aarhuského dohovoru, Smernice EIA ako aj zákona o EIA. Keďže kolaudačné konanie bez ďalšieho nie je konaním, ktorého výsledkom je vydanie povolenia na „činnosť“ - realizáciu prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny, zainteresovanej verejnosti bez ďalšieho podľa zákona o EIA nevzniká postavenie účastníka kolaudačného konania. Záver správneho súdu o postavení žalobcu (zainteresovanej verejnosti) ako účastníka kolaudačného konania podľa § 24 ods. 2 zákona o EIA bez posúdenia ďalších skutočností preto vyhodnotil kasačný súd ako nesprávny.

41. Uvedený záver nič však nemení na tom, že v zmysle § 140c ods. 8 stavebného zákona, podľa ktorého proti kolaudačnému rozhodnutiu, ktorému predchádzalo konanie podľa zákona o EIA, má právo podať odvolanie aj ten, kto nebol účastníkom konania, ale len v rozsahu, v akom sa namieta nesúlad povolenia s obsahom rozhodnutia podľa zákona o EIA. Podaním odvolania podľa odseku 8 sa ten, kto ho podal, stáva účastníkom konania (§ 140c ods. 10 stavebného zákona). Z uvedeného

vyplýva, že žalobca v postavení zainteresovanej verejnosti síce nemusel mať postavenie účastníka kolaudačného konania, ale podaním odvolania mu toto postavenie vzniklo a následne bol aj oprávnený podať správnu žalobu proti rozhodnutiu o odvolaní v pozícii zainteresovanej verejnosti (§ 42 a § 178 SSP).“

24. Na podklade vyššie uvedených skutočností dospel kasačný súd k záveru, že kasačné sťažnosti sťažovateľov 1/ a 2/ boli dôvodné a napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia vo veci účastníctva žalobcu v kolaudačnom konaní.

25. Kasačný súd preto napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie podľa § 462 ods. 1 SSP Správneho súdu v Bratislave 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 posúdiť účastníctvo v kolaudačnom konaní.

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

27. Návrh sťažovateľa 2/ na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti kasačný súd zamietol v zmysle druhej vety § 447 ods. 2 SSP v spojení s § 188 SSP. Pri posudzovaní dôvodnosti návrhu dospel k záveru, že požadované vydanie rozhodnutia o priznaní odkladného účinku kasačnej sťažnosti je vo svojich následkoch týkajúcich sa „zmrazenia“ právnych účinkov napadnutého rozhodnutia krajského súdu vo svojej podstate konzumované právnymi účinkami rozhodnutia kasačného súdu o kasačnej sťažnosti. Zrušením rozhodnutia krajského súdu totiž zanikli aj jeho právne účinky namietané sťažovateľom 2/.

28. 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.