

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 1Svk/17/2021
Identifikačné číslo spisu: 4019200466
Dátum vydania rozhodnutia: 21. júla 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Fečík
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:4019200466.1

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: T. E., nar. XX.XX.XXXX, trvale bytom M. C. XX/XX, XXX XX N. - B. V., zastúpeného advokátom JUDr. Viktorom Mlynekom, Štúrova 43, Nitra, proti žalovanému (sťažovateľ 1/): Okresný úrad Nitra, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií, Štefánikova trieda 69, Nitra, za účasti ďalších účastníkov konania: 1/ MH INVEST, s.r.o., (sťažovateľ 2/) Mlynské Nivy 44/A, Bratislava, IČO: 36 724 530, zastúpeného JUDr. Allanom Böhmom, advokátom, Jesenského 2, Bratislava, 2/ Slovenská správa ciest, Miletičova 19, Bratislava a ostatných pribratých účastníkov konania: 3/ SLOVENSKÝ VODOHOSPODÁRSKY PODNIK, štátny podnik, Radničné námestie 8, Banská Štiavnica, IČO: 36 022 047, 4/ Mesto Nitra, Štefánikova trieda 60, Nitra, 5/ Obec Lužianky, Rastislavova 266, Lužianky a 6/ Obec Zbehy, Zbehy 69, v konaní o správnej žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-NR-OCDPK-2019/029704 z 13.6.2019, konajúc o kasačnej sťažnosti proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/104/2019-309 z 19.5.2021, takto

r o z h o d o l :

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/104/2019-309 z 19.5.2021 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 návrhy sťažovateľov 1/ a 2/ na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z a m i e t a.

O d ô v o d n e n i e

I.

Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Mesto Nitra ako stavebný úrad rozhodnutím č. UHA-DUaI-15106/2018-014-Ing.Dá z 24.10.2018 (ďalej aj „prvostupňové rozhodnutie“) vydalo povolenie na predčasné užívanie stavby pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok stavby do 15.10.2019 pri stavbe „Príprava strategického

parku Nitra“ v rozsahu objektov: SO 101-Účelová komunikácia, II. úsek, SO 102-Veľká okružná križovatka „D“ vetva V1, V2, okruh OK, SO 103-Veľká okružná križovatka „D“ vetva V3,V4,BYP2, SO 104-Komunikácia medzi križovatkou „D“ a Strategický park - parking, SO 105-Účelová komunikácia medzi križovatkou „D“ a „G“, obchvaty, SO 109-vjazd - BUS a VIP parking („C“), SO 122-Účelová komunikácia od križovatky „N“ po Strategický park, SO 123-Účelová komunikácia od križovatky „M“ po Strategický park, SO 124- Účelová komunikácia od križovatky „O“ po Strategický park, SO 129-Parkovisko a komunikácie pre osobné autá (parking Strategický park) I. fáza, SO 142-Chodníky a nástupištia pri VIP vjazde, SO 150- Poľné cesty a zjazdy pre SVP, SO 211- Podjazd pre cyklistov a chodcov, SO 204-Most na komunikácii (obchvat v km 1,150 nad okružnou križovatkou „D“, SO 205-Most na komunikácii „D-G“ nad potokom Dobrotka, SO 254-Oporné múry pri VIP vjazde, SO 301-PHS pri ÚK medzi križovatkou „D“ a „B“, SO 302-PHS pri BYP2 okružnej križovatky „D“, SO304-PHS pri ÚK vedľa parkoviska strategického parku, a stavby „Príprava strategického parku Fáza 2“ objekty SO 131-Parkovisko a komunikácie pre osobné autá (parking Strategický park) II. fáza, katastrálne územia Lužianky, Dražovce, Mlynárce, Zbehy a stavby - „Príprava strategického parku Nitra - fáza 2“, SO 131-Parkovisko a komunikácie pre osobné autá (parking strategického parku) II. fáza, k. ú F..

2. Proti uvedenému rozhodnutiu podal odvolanie žalobca v podaní zo dňa 8.11.2018.

3. O podanom odvolaní rozhodol Okresný úrad Nitra, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií podľa § 3 ods. 5 písm. c) zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v spojení so zákonom č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a v súlade s § 32, § 46 a § 58 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) rozhodnutím č. OU-NR-OCDPK-2019/029704 z 13.6.2019 (ďalej aj „rozhodnutie žalovaného“) tak, že podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku prvostupňové rozhodnutie zmenil tak, že vo výrokovej časti na strane 18, do časti IV: Ďalšie podmienky zapísal bod 2 v nasledovnom znení: Podmienky a požiadavky dotknutých orgánov vyplývajúce z doručených stanovísk a rozhodnutia:

- Slovenský vodohospodársky podnik, stanovisko číslo: CS SVP OZ PN 7408/2018/2 z 28.9.2018.

- Inšpektorát práce Nitra, záväzné stanovisko číslo: INA-132-17-2.2/ZS-C22,C23-18 BOZP II./

- BEZ/2018/5570 z 2.10.2018.

- Regionálny úrad verejného zdravotníctva, rozhodnutie číslo: HZP/A/2018/02782 z 23.10.2018, právoplatné dňa 9.11.2018.

Ostatné časti napadnutého rozhodnutia zostávajú nezmenené.

4. Žalovaný v odvolacom rozhodnutí uviedol, že žalobca nebol účastníkom kolaudačného konania a stavebný úrad nemal povinnosť sa s jeho námietkami vysporiadať. Poukázal na okruh účastníkov kolaudačného konania podľa § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon). V súlade s § 140c ods. 8 stavebného zákona zároveň preskúmal odvolanie žalobcu, a to v rozsahu, v akom namietal nesúlad povolenia na užívanie s obsahom rozhodnutia podľa osobitného predpisu.

II.

Konanie pred krajským súdom

5. Žalobca podal na Krajský súd v Nitre (ďalej len „krajský súd“) správnu žalobu, ktorou sa domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového rozhodnutia.

6. Dňa 19.5.2021 krajský súd vyhlásil rozsudok č.k. 11S/104/2019-309 (ďalej aj „napadnutý rozsudok“), ktorým zrušil rozhodnutie žalovaného ako i prvostupňové rozhodnutie a vec vrátil prvostupňovému správnomu orgánu na ďalšie konanie. Krajský súd zároveň priznal žalobcovi voči žalovanému právo na náhradu trov konania v plnom rozsahu a ďalším účastníkom konania právo na náhradu trov konania nepriznal.

7. Krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku uviedol, že v súlade s § 77 stavebného zákona kolaudačné konanie vykonáva stavebný úrad, ktorý vydal stavebné povolenie, teda Mesto Nitra. Mesto Nitra rozhoduje ako špeciálny stavebný úrad podľa § 120 stavebného zákona a podľa § 3a ods. 4 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon), ktorý určuje pôsobnosť štátnej cestnej správy tak, že pre stavby miestnych a účelových pozemných komunikácií určuje pôsobnosť príslušných obcí.

8. Krajský súd pri posudzovaní námietok žalobcu vychádzal z toho, že žalobca podal žalobu ako zainteresovaná verejnosť podľa § 178 ods. 3 SSP (bod 63 odôvodnenia napadnutého rozsudku). Rozhodol, že žalobca, ktorý bol účastníkom zisťovacieho konania navrhovanej činnosti „Automotive Nitra project“, čo v konaní nebolo sporné, mal byť účastníkom všetkých povolovacích konaní ex lege podľa § 24 ods. 2 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 teda i konania o povolení časovo obmedzeného predčasného užívania časti stavby. Dospel k záveru, že na posúdenie účastníctva žalobcu v kolaudačnom konaní bolo potrebné postupovať podľa § 78 ods. 1 stavebného zákona, ktorý je v stavebnom konaní zákonom špeciálnym vo vzťahu k všeobecnému predpisu o správnom konaní - správnomu poriadku. Doplnil však, že pokiaľ správne orgány pri zisťovaní okruhu účastníkov kolaudačného konania vychádzali striktne len z § 78 ods. 1 stavebného zákona, ich postup nemožno považovať za súladný so zákonom, keďže z § 24 ods. 2 zákona o EIA vyplýva, že účastníci zisťovacieho konania sú účastníkmi všetkých následných povolovacích konaní, teda i kolaudačného konania. Uzavrel, že napriek tomu, že pri vydaní stavebného povolenia správne orgány so žalobcom ako s účastníkom konania konali, v kolaudačnom konaní vymedzili účastníctvo len v súlade s § 78 ods. 1 stavebného zákona a neprihliadli na to, že účastníkmi konania aj v tomto povolovacom konaní sú ex lege účastníci zisťovacieho konania, ktoré tomuto povolovaciemu konaniu predchádzalo v súlade so zákonom o EIA.

III.

Konanie na kasačnom súde

9. Proti rozsudku krajského súdu podal v zákonnej lehote žalovaný (ďalej len „sťažovateľ 1/“) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) a navrhol, aby kasačný súd rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

10. Sťažovateľ 1/ v kasačnej sťažnosti namietal nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom z dôvodu, že žalobcu nebolo možné považovať za účastníka kolaudačného konania. Uviedol, že stavebný zákon definuje účastníkov kolaudačného konania tzv. pozitívnou enumeráciou, teda uvedením konkrétnych subjektov, ktorým postavenie účastníka v konaní priznáva, pričom v dotknutom ustanovení nie je uvedené, že by účastníkom kolaudačného konania boli osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu, tak ako je to v územnom alebo v stavebnom konaní. Výklad krajského súdu považuje za vybočenie zo štandardného výkladu, keďže ustanovenie § 78 ods. 1 stavebného zákona neuvádza, že účastníkmi kolaudačného konania sú i ďalšie osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu. Ak by mal zákonodarca záujem, aby účastníkmi kolaudačného konania boli osoby, ktoré boli účastníkmi zisťovacieho konania, tak by uvedenú skutočnosť deklaroval v predmetnom ustanovení. Sťažovateľ tiež nesúhlasil s postupom krajského súdu, ktorý preskúmané rozhodnutia vyhodnotil ako spôsobilý predmet správneho súdneho prieskumu, keďže sa jednalo o časovo obmedzené povolenie užívania. Toto uplynutím dňa 15.10.2019 stratilo účinnosť a už nebolo spôsobilým predmetom prieskumu v správnom súdnictve podľa § 6 ods. 1 v spojení s § 3 ods. 1 písm. b) SSP. Bol toho názoru, že krajský súd mal konanie zastaviť podľa § 99 ods. 1 písm. g) SSP. Sťažovateľ 1/ s odkazom na možné ekonomické dopady tiež navrhol priznať kasačnej sťažnosti odkladný účinok.

11. Kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a h) SSP podal aj ďalší účastník konania 1/ MH Invest, s.r.o. (ďalej len „sťažovateľ 2/“). Hoci sťažovateľ 2/ uviedol v kasačnej sťažnosti oproti sťažovateľovi 1/ aj dôvody podľa § 440 ods. 1 písm. f) a h) SSP, v sťažnostných

bodoch namietal v podstate totožné skutočnosti, ako sťažovateľ 1/ teda, že žalobcovi nepatrilo v kolaudačnom konaní postavenie jeho účastníka a tiež, že preskúmané rozhodnutia neboli preskúmateľné v správnom súdnictve, keďže po 15.10.2019 už nevyvolávali právne účinky. Sťažovateľ 2/ rovnako z dôvodu možných ekonomických dopadov navrhol priznať kasačnej sťažnosti odkladný účinok.

12. Žalovaný ako sťažovateľ 1/ a ďalší účastník Mesto Nitra sa vo svojom písomnom vyjadrení v plnom rozsahu stotožnili s kasačnou sťažnosťou sťažovateľa 2/. Rovnako sa sťažovateľ 2/ stotožnil s kasačnou sťažnosťou sťažovateľa 1/. Žalobca naopak navrhol obe kasačné sťažnosti zamietnuť. Rozsiahlo popísal svoje pochybnosti o nezaujatosti prednostu Mesta Nitra pri rozhodovaní. Nesúhlasil s tým, že preskúmané rozhodnutia nie sú preskúmateľné v správnom súdnictve a uviedol, že predmetné konanie je vedené vo vzťahu k stavbe, ktorá bola predmetom procesu EIA, ktorého sa procesne zúčastnil, čiže je jednoznačne účastníkom všetkých následných povolovacích konaní, to znamená aj kolaudačného.

IV.

Právny názor kasačného súdu

13. 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 podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

14. S ohľadom na vymedzenie sťažnostných bodov kasačnému súdu pripadlo posúdiť, či:

A. rozhodnutie o predčasnom užívaní stavby pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok stavby podľa § 83 stavebného zákona, ktorého platnosť už uplynula, predstavuje spôsobilý predmet správneho súdneho prieskumu,

B. zainteresovanej verejnosti patrí postavenie účastníka kolaudačného konania, ktorého povahu má aj konanie o povolení predčasného užívania stavby pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok stavby podľa § 83 stavebného zákona.

15. Kasačný súd v nadväznosti na uvedené zistil, že v 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 A. a B. 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 senát stotožňuje a v príslušnom rozsahu ho uvádza.

A. spôsobilý predmet prieskumu

16. „22. V prejednávanej veci mal kasačný súd z administratívneho a súdneho spisu za preukázané, že predmetom preskúmania zákonnosti správneho súdu bolo povolenie prvostupňového orgánu zo dňa 18. apríla 2018 na predčasné užívanie stavby pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok stavby do 31. mája 2019 a následné rozhodnutie žalovaného o odvolaní. Počas súdneho konania na správnom súde preskúmané rozhodnutie dňa 31. mája 2019 stratilo účinnosť.“

23. Podľa ustanovenia § 99 písm. g) SSP „Správny súd konanie uznesením zastaví, ak g) odpadol dôvod na pokračovanie v konaní a nejde o prípady ustanovené v písmenách c) a d)...“

24. Ustanovenie § 99 písm. g) SSP predstavuje osobitný dôvod zastavenia správneho súdneho konania bez meritórneho posúdenia správnej žaloby, ktorý je podmienený odpadnutím dôvodu na pokračovanie v konaní. Na rozdiel od situácií upravených v § 99 písm. c) a d) SSP, ako vyplýva už zo samotného znenia predmetného ustanovenia, pod odpadnutím dôvodu na pokračovanie v konaní

nemožno považovať zrušenie napádaného rozhodnutia na základe uplatneného protestu či uplatneného mimoriadneho opravného prostriedku. Pôjde o odlišné situácie, najmä o prípady faktického zániku účinkov či už žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré môžu byť spojené buď s faktickým postupom žalovaného orgánu verejnej správy, s vydaním rozhodnutia podľa osobitných predpisov či s uplynutím času v prípade časovo limitovaných rozhodnutí a opatrení orgánov verejného správy. Dôvod zastavenia správneho súdneho konania podľa § 99 písm. g) SSP vychádza zo samotnej podstaty správneho súdnictva, ktorého rozhodovanie nemá plniť primárne akademické účely, ale má praktický zmysel - poskytovať efektívnu ochranu právam a právom chráneným záujmom fyzických a právnických osôb, ktoré boli porušené alebo priamo dotknuté zákonom vymedzenou činnosťou verejnej správy, pred nezákonným výkonom verejnej moci (§ 2 ods. 2 SSP).

25. Rovnako ako všetky iné ustanovenia, aj § 99 písm. g) SSP podlieha ústavnokonformnému výkladu (mutatis mutandis rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 142/2015 zo dňa 10. marca 2015, publikované v ZNaUÚS pod č. 58/2015). Zo všetkých jeho výkladových alternatív je preto potrebné preferovať tú, ktorá najväčšmi vyhovuje hodnotám a princípom zakotveným v Ústave. Osobitnú rolu tu zohráva práve maxima obsiahnutá v čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy. Inými slovami, uplatňovanie § 99 písm. g) SSP nesmie viesť k odopretiu spravodlivosti a najmä k odopretiu prístupu k súdu takým fyzickým a právnickým osobám, ktoré boli ukrátené na svojich právach (osobitne na základných právach a slobodách) postupom orgánov verejnej moci.

26. Práve z tohto dôvodu nemožno zastaviť správny súdny prieskum takého rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré už zasiahlo do právnej sféry dotknutých subjektov (zasiahlo do ich subjektívnych práv a povinností, resp. ak tieto práva už boli realizované), i keď počas súdneho prieskumu jeho účinky zanikli. Je tomu tak preto, že obsah súdnej ochrany v správnom konaní sa po uplynutí účinkov žalovaného rozhodnutia dostáva do sekundárnej podoby, ktorej podstatou je vytvorenie základu pre prípadný nárok na náhradu škody (obdobne tiež rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 274/2018 zo dňa 13. novembra 2018, sp. zn. III. ÚS 416/2018 zo dňa 16. januára 2019 a iné). Náhrada škody, ktorá vznikla nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy a ktorej uplatnenie je podmienené konštatovaním nezákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy (§ 3 ods. 1 písm. a) v spojení s § 6 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov), je pritom rovnako základným právom fyzických a právnických osôb (čl. 46 ods. 3 Ústavy).

27. Zastaviť správne súdne konanie s odkazom na § 99 písm. g) SSP nemožno ani vtedy, ak je na pokračovaní súdneho prieskumu daný verejný záujem explicitne garantovaný/chránený právom, i keď účinky napadnutého rozhodnutia správneho orgánu počas súdneho prieskumu pominuli (rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 529/2019 zo dňa 19. januára 2021, sp. zn. I. ÚS 380/2019 zo dňa 13. júla 2021 a iné).

28. V preskúmvanej veci ide nepochybne o situáciu, kedy na základe povolenia na predčasné užívanie stavby došlo aj k realizácii práv týmto rozhodnutím povolených (práva užívať stavbu), a teda došlo aj k prípadnému zásahu do žalobcom namietaného práva na životné prostredie. Ústavný súd v takomto prípade práve u zainteresovanej verejnosti jasne v náleze č. k. III. ÚS 418/2018-41 zo dňa 29. januára 2019 uviedol, že „ak už dané subjektívne práva boli uplatnené, nemožno ani v dôsledku uplynutia času bez ďalšieho zastaviť správne súdne konanie a odmietnuť súdnu ochranu, pretože jej primárny obsah založený na možnosti zrušenia nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia sa tým dostáva do sekundárnej podoby, ktorej podstatou je vytvorenie základu pre náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.“ Ak má zainteresovaná verejnosť podozrenie, že štát resp. jeho orgány v konkrétnom prípade postupujú v rozpore s ústavnými požiadavkami podľa čl. 44 ods. 4 Ústavy SR, má v zmysle ustanovení SSP možnosť obrátiť sa na nezávislý súd, ktorý predmetné konanie podrobí súdnemu prieskumu. Žalobca ako zainteresovaná verejnosť sa v okolnostiach prejednávanej veci domáhal ochrany práva na priaznivé životné prostredie, teda zastupoval verejný záujem. Verejný záujem na preskúmaní negatívneho zásahu do životného prostredia existuje a pretrváva v okolnostiach danej veci aj po časovom uplynutí povolenia. Kasačný súd v súvislosti s touto námietkou žalovaného

preto uvádza, že správny súd konal v súlade so zákonom, ako aj s už ustálenou rozhodovacou činnosťou ústavného ako aj kasačného súdu, keď konanie v tejto veci bez ďalšieho nezastavil.

29. Ak žalovaný v kasačnej sťažnosti poukazuje na rozhodnutie najvyššieho súdu zo dňa 24. januára 2018, sp. zn. 10Sžk/11/2016, išlo práve o také rozhodnutie, ktorého závery boli následne vyššie citovanými rozhodnutiami ústavného súdu zrušené ako neústavné a došlo v tejto otázke k ustáleniu judikatúry tak ako je uvedené v bodoch 24 - 28 tohto rozhodnutia.“

17. Na podklade vyššie uvedených skutočností dospel kasačný súd k záveru, že v rozsahu sťažnostného bodu A/ rozhodnutie žalovaného a prvostupňové rozhodnutie, ktorými bolo povolené predčasné užívanie stavby pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok stavby podľa § 83 stavebného zákona, predstavovali aj po uplynutí doby platnosti spôsobilý predmet správneho súdneho prieskumu, v dôsledku čoho nebola preukázaná dôvodnosť tohto sťažnostného bodu kasačných sťažností sťažovateľov a teda ani nesprávne právne posúdenie zo strany krajského súdu.

B. účasť v kolaudačnom konaní

18. „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 povoľovacích 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 povoľovacom 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 vlastníkom 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 offio účastníkom v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene. Jedným zo zákonov, ktorý upravuje následné povoľovacie 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 vlastníkom pozemku, na ktorom je stavba umiestnená (účasť 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 „povoľovacie 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 povoľovanie 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 zadefinované 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 povoloňacie 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).“

19. Na podklade vyššie uvedených skutočností dospel kasačný súd k záveru, že v rozsahu sťažnostného bodu B/ žalobcovi ako zainteresovanej verejnosti nesvedčalo postavenie účastníka kolaudačného konania, resp. konania o povolení predčasného užívania stavby pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok stavby podľa § 83 stavebného zákona, čím bola preukázaná dôvodnosť tohto sťažnostného bodu kasačných sťažností sťažovateľov a teda aj nesprávne právne posúdenie zo strany krajského súdu. Žalovaný totiž pri vydávaní rozhodnutia č. OU-NR-OCDPK-2019/029704 z 13.6.2019 postupoval zákonne, keď uviedol, že žalobcovi nesvedčalo postavenie účastníka konania.

20. Vzhľadom na to dospel kasačný súd k záveru, že kasačné sťažnosti sťažovateľov 1/ a 2/ boli vo vyššie opísanom rozsahu 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.

21. 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.

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

23. Návrh sťažovateľov 1/ a 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 rozsudku krajského súdu jednak vo svojej podstate konzumované právnymi účinkami rozhodnutia kasačného súdu o kasačnej sťažnosti a predovšetkým z dôvodu uplynutia doby platnosti preskúmaných rozhodnutí správnych orgánov by sa aj tak následok predpokladaný § 447 SSP priznaním odkladného účinku kasačnej sťažnosti nemohol dostaviť.

24. 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.