

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 4Sžk/9/2020  
Identifikačné číslo spisu: 4018200339  
Dátum vydania rozhodnutia: 26. apríla 2022  
Meno a priezvisko: JUDr. Anita Filová  
Funkcia: predsedníčka senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:4018200339.1

## ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcov JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a JUDr. Juraja Vališa, LL.M. v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): ASANÁCIA, s.r.o., Ružová 1637, Žilina, IČO: 36 750 204, zastúpeného advokátom JUDr. Michalom Krnáčom, Vojtecha Tvrdeho 793/21, Žilina, proti žalovanému: Okresný úrad Nitra, odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom Štefánikova triedy 69, Nitra, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-NR-OVBP2-2018/013731-002 zo dňa 08.03.2018, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/77/2018-92 zo 16. októbra 2019, takto

### r o z h o d o l :

I. Kasačnú sťažnosť sa z a m i e t a.

II. Účastníkom konania sa nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a.

### O d ô v o d n e n i e

I. Priebeh administratívneho konania a správneho súdneho konania

1. Dňa 08.03.2012 bola stavebnému úradu obec Malý Cetín (ďalej aj „stavebný úrad“ alebo „orgán verejnej správy nižšieho stupňa“) doručená žiadosť o povolenie zmeny užívania stavby „Logistické centrum“ z pôvodného účelu „administratíva + sklad stavebného materiálu“ na nový účel „Zberné stredisko a prekládka živočíšnych vedľajších produktov“ kategórie 2. a 3.

2. Stavebný úrad rozhodnutím č.j. 137/2012-36-05-Žá zo dňa 04.10.2012 nepovolil zmenu účelu užívania stavby z dôvodu, že jej povolením by nastal rozpor so záväznou časťou územného plánu obce Malý Cetín v znení zmien a doplnkov č. 1/2008 (ďalej len „pôvodný územný plán“), najmä bodom 4 odsek 2, v ktorom sa obec zaviazala zamedziť nepriaznivým vplyvom výrobných prevádzok na obytné územie obce. Na odvolanie žalobcu bolo rozhodnutie stavebného úradu rozhodnutím Krajského stavebného úradu v Nitre č. KSUNR-2012-983-006 z 26. novembra 2012 zrušené a vrátené na nové prejednanie a rozhodnutie.

3. Stavebný úrad po vrátení veci rozhodnutím č.j. 137/2012-06-01-Žá zo dňa 04.10.2013 konanie prerušil do právoplatného ukončenia konania o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č.j. 5130/2013-3.4/zk zo dňa 06.09.2013, ktorým bolo rozhodnuté, že navrhovaná činnosť „Logistické centrum - Zberné stredisko a prekládka živočíšnych vedľajších produktov" sa nebude posudzovať podľa zákona EIA. Oznamením zo dňa 11.04.2017 obec Malý Cetín oznámilo žalobcovi, že rozsudkom Najvyššieho súdu SR sp.zn. 8Sžo/89/2015 z 23. februára 2017 odpadol dôvod prerušenia konania.

4. Následne stavebný úrad rozhodnutím č.j. 137/2012-36-07-Žá z 20. júna 2017 (vo veci v poradí druhým) opätovne nepovolil zmenu účelu užívania stavby a to z dôvodu, že navrhovaná zmena účelu užívania stavby je v rozpore so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie obce Malý Cetín. Na základe odvolania žalobcu bolo rozhodnutie stavebného úradu opätovne zrušené rozhodnutím č. OU-NR-OVBP2-2017/030386-007 zo dňa 23.08.2017 a vec vrátená na nové prejednanie a rozhodnutie vo veci. Dôvodom bola skutočnosť, že je potrebné vyzvať navrhovateľa (žalobcu), aby návrh doplnil o záväzné stanoviská dotknutých orgánov, resp. zaktualizoval záväzné stanoviská už vydané a tiež bolo potrebné posúdiť súlad stavby s územnoplánovacími podkladmi, konkrétne či zmenou účelu užívania stavby nebudú dotknuté verejné záujmy.

5. Stavebný úrad listom č. 137/2012-36-11-Žá zo dňa 10.01.2018 žalobcovi oznámil, že mu bola zo strany obce Malý Cetín dňa 03.01.2018 doručená územnoplánovacia dokumentácia - Zmeny a doplnky č. 2 ÚPN Obce Malý Cetín, schválená obecným zastupiteľstvom Obce Malý Cetín uznesením č. 22/2017 zo dňa 07.12.2017, ktorej záväzná časť bola vyhlásená Všeobecne záväzným nariadením obce Malý Cetín č. 18/2017 (ďalej len „novelizovaný územný plán"), a z ktorej vyplýva, že zmena účelu užívania stavby (o ktorej povolenie žiadal žalobca) je v rozpore so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie. Na základe tejto skutočnosti stavebný úrad rozhodnutím č.j. 137/2012-36-12-Žá zo dňa 24.01.2018 (vo veci v poradí tretím) zmenu účelu užívania stavby nepovolil z dôvodu jej rozporu so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca odvolanie.

6. Žalovaný rozhodnutím č. OU-NR-OVBP2-2018/013731-002 zo dňa 08.03.2018 (ďalej aj „preskúmané rozhodnutie" alebo „napadnuté rozhodnutie") odvolanie žalobcu zamietol a rozhodnutie Obce Malý Cetín č. 137/2012-36-12-Žá zo dňa 24.01.2018 potvrdil. Vo vzťahu tvrdeniu žalobcu ohľadom účelovosti prijatia zmeny územného plánu žalovaný uviedol, že územný plán je základom, z ktorého obec ako stavebný úrad musí pri svojom rozhodovaní vychádzať a rozhodnutie musí vydať v súlade s územným plánom (rozsudok NS SR sp.zn. 3Sžo/1/2016) dodajúc, že stavebný úrad už v predchádzajúcom konaní (teda pred schválením ZaD územného plánu) nepovolil zmeny účely užívania stavby. Tiež poukázal na to, že ak je zmena účelu užívania stavby v rozpore so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie, takúto zmenu nie je možné povoliť. Mal za to, že zmenou územného plánu v tomto prípade nebolo zasiahnuté do už nadobudnutých práv, ale iba do podnikateľského zámeru, ktorý mohol vychádzať z dispozície pôvodného územného plánu, čo však nezakladá porušenie v minulosti nadobudnutých práv. Novelizovaný územný plán obce nevykazuje známky retroaktivity, pretože neodníma, neobmedzuje ani neupravuje už v minulosti nadobudnuté práva fyzických či právnických osôb, iba potvrdzuje právny stav založený v minulosti a pretrvávajúci do súčasnosti, kedy bolo vydané kolaudačné rozhodnutie na „sklad stavebného materiálu". K rozsudku NS SR sp.zn. 8Sžo/92/2015 žalovaný skonštatoval, že spoločným znakom v oboch prípadoch je zmena územného plánu v priebehu konania, resp. v závere „povoľovacieho procesu" (teda pred vydaním rozhodnutia), ktorou sa „stavba" (navrhovaná činnosť) dostala do rozporu s novoprijatou normou - ZaD územného plánu, avšak zásadný rozdiel je v tom, že kým v uvedenom rozsudku boli priznané práva stavebníkovi, ktorý už mal v minulosti (podľa pôvodného územného plánu, teda pred schválením ZaD) právoplatné územné rozhodnutie (teda nadobudol právo v bol v dobrej viere, že má právoplatne umiestnenú stavbu), tak v tomto prípade odvolateľovi podaním návrhu na zmenu účelu užívania stavby žiadne právo nevzniklo, okrem práva nadobudnutého v minulosti užívať stavbu v súlade s kolaudačným rozhodnutím, ktoré však nebolo v dôsledku schválenia neskorších ZaD územného plánu nijakým spôsobom dotknuté. Záverom poukázal na to, že stavebný úrad v tomto

prípade postupoval podľa už schválených ZaD územného plánu, teda podľa právnej normy platnej v čase rozhodovania.

7. Proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného podal žalobca správnu žalobu a žiadal, aby súd rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na nové konanie. Žalobca tvrdí, že rozhodnutie žalovaného sa opiera o neúčinný právny predpis - nový územný plán a nie o územný plán platný a účinný v čase vydania prvého rozhodnutia (2012) [§ 191 ods. 1 písm. a/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“ alebo „Správny súdny poriadok“)]. Zároveň napáda rozhodnutie žalovaného pre nesprávne právne posúdenie vecí, a porušenie základných práv na spravodlivý proces a právnu istotu podľa § 191 ods. 1 písm. c/ SSP.

8. Krajský súd v Nitre (ďalej len ako „krajský súd“ alebo „správny súd“) rozsudkom č.k. 11S/77/2018-92 zo 16.10.2019 žalobu zamietol. Z odôvodnenia napadnutého rozsudku vyplýva, že v prípade zmeny v spôsobe užívania stavby, stavebný úrad vždy vydáva rozhodnutie, pričom na konanie sa primerane vzťahujú ustanovenia § 76 až § 84 stavebného zákona. Po dokončení povolenej zmeny stavby stavebný úrad vykoná jej kolaudáciu a v kolaudačnom rozhodnutí určí nový účel užívania. Krajský súd konštatoval, že podľa § 85 ods. 3 stavebného zákona zmeny účelu užívania stavby, ktoré spočívajú napr. i v zmene spôsobu jej užívania, stavebný úrad nepovolí, ak sú v rozpore so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie. Z obsahu administratívneho spisu vyplývalo, že rozpor navrhovanej zmeny účelu užívania stavby so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie bol konštatovaný už v stanovisku obce Malý Cetín č. 143/12 zo dňa 24.09.2012. Krajský súd zistil, že v administratívnom spise sa nachádzajú aj prechádzajúce rozhodnutia, ktorým stavebný úrad nepovolil zmenu účelu užívania stavby z dôvodu, že jeho povolením by nastal rozpor so záväznou časťou pôvodného územného plánu obce, najmä s ustanovením bodu 4 - Záverečné ustanovenia, odsek 2, v ktorom sa obec zaviazala zamedziť nepriaznivým vplyvom i výrobných prevádzok na obytné územie obce, ktoré je vzdialené od areálu žalobcu cca 200 m vzduchom, čo narušuje ochranné pásmo obytného územia.

9. Krajský súd konštatoval, že neobstojí argument žalobcu, že rozhodnutie žalovaného sa opiera o neúčinný právny predpis - územný plán platný v čase vydania rozhodnutia stavebného úradu (tretieho v poradí, teda dňa 24.01.2018). Pokiaľ ide o porušenie princípu právnej istoty v dôsledku zmeny územného plánu obce Malý Cetín počas konania o odvolaní, krajský súd mal za to, že k zmene došlo počas nového konania, teda pred vydaním rozhodnutia stavebného úradu zo dňa 24.01.2018. V súvislosti s námietkou žalobcu správny súd uviedol, že uznesenie, ktorým bola schválená zmena územného plánu nemožno považovať za rozhodnutie, ktoré by mohlo mať za následok porušenie nadobudnutých práv, pretože z hľadiska jeho formy a obsahu nie je rozhodnutím, ktoré by rušilo alebo menilo nadobudnuté práva. Taktiež z obsahu administratívneho spisu vyplýva, že ani právny stav vyplývajúci z pôvodného územného plánu neumožňoval povolenie zmeny účelu užívania stavby na „Zberné stredisko a prekládka živočíšnych vedľajších produktov“ a legitímne očakávania žalobcu objektívne nemohli smerovať k tomu, že stavebný úrad žiadosti vyhovie. Na základe tejto skutočnosti sa krajský súd stotožnil s vyjadrením žalovaného, podľa ktorého zmena územného plánu len potvrdila právny stav v území, ktorý bol založený v minulosti na základe kolaudačného rozhodnutia, a teda nijakým spôsobom nezasiahla do už nadobudnutého práva užívať stavbu v súlade s týmto rozhodnutím. Stavebný úrad bol v zmysle § 85 ods. 3 stavebného zákona povinný skúmať súlad navrhovanej zmeny so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie. Ak dospel k záveru, že zmena účelu užívania stavby je v rozpore s územným plánom, postupoval správne, keď návrh žalobcu zamietol, resp. nepovolil zmenu účelu užívania stavby. Správny súd mal za to, že zo strany správneho orgánu nedošlo k zmene územného plánu účelovo, tak ako to uviedol žalobca, pretože žiadosť o zmenu účelu užívania stavby bola podaná v čase, kedy schválený územný plán obce túto časť územia z hľadiska jeho funkčného využitia definoval ako „plochy pre poľnohospodársku výrobu“, teda ani právny stav vyplývajúci z pôvodného územného plánu neumožňoval povolenie zmeny účelu užívania stavby na „Zberné stredisko a prekládka živočíšnych vedľajších produktov“. Z uvedeného vyplýva, že legitímne očakávania žalobcu objektívne nemohli smerovať k tomu, že stavebný úrad žiadosti nevyhnutne vyhovie. S poukazom na vyššie uvedené dôvody krajský súd dospel k záveru, že správna žaloba nie je dôvodná.

## II. Kasačná sťažnosť žalobcu (sťažovateľa), vyjadrenie žalovaného

10. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť majúcu za to, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, porušil jeho právo na spravodlivý proces a právnu istotu a taktiež namietal, že napadnutý rozsudok je nepreskúmateľný. Sťažovateľ zastáva názor, že krajský súd si osvojil nesprávne právne názory žalovaného bez toho, aby sa vysporiadal s argumentáciou žalobcu, resp. neodôvodnil dostatočne svoje rozhodnutie. Sťažovateľ zdôraznil, že zo znenia pôvodného územného plánu nevyplývala žiadna disproporcja vo vzťahu k návrhu žalobcu na zmenu užívania stavby a územného plánu. Až následne obec prijala doplnok k územnému plánu, ktorý explicitne zakazoval v danej lokalite činnosť, ktorá bola predmetom návrhu na zmenu účelu užívania stavby zo dňa 08.03.2012.

11. Ďalej, sťažovateľ poukázal na to, že krajský súd nesprávne interpretoval § 59 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) a z tohto dôvodu nesprávne zhodnotil predmet prieskumu ako nové konanie. Sťažovateľ tvrdil, že z dôvodu zmeny územného plánu počas prebiehajúceho konania bolo porušené jeho právo na právnu istotu.

12. Sťažovateľ konštatoval, že krajský súd nesprávne interpretoval pojem „územný plán“. Podľa jeho názoru územný plán obce má povahu normatívneho právneho aktu dodajúc, že obec Malý Cetín prijala tento normatívny právny akt pre konkrétny prípad, za účelom zamietnutie jeho návrhu. Sťažovateľ je presvedčený o tom, že žalovaný svojvoľne, v neprospech žalobcu zúžil rozsah povolených činností na danom území, t.j. neprihliadol na jeho legitímne očakávania a nezákonne, resp. bez legitímnych dôvodov zasiahol do jeho vlastníckeho práva. V tejto súvislosti poukázal na rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. PL.ÚS 10/04 zo dňa 06.02.2008 a rozhodnutie ESLP vo veci Pine Valley Developments proti Írsku. Sťažovateľ sa pýtal, že ako je možné, pokiaľ uvedené územie patrilo z hľadiska funkčného využitia územia do časti určenej pre „plochy na poľnohospodársku výrobu + rezerva“, že stavebný úrad povolil na danom území sklad stavebného materiálu.

13. V súvislosti s názorom žalovaného, v zmysle ktorého je plánovaná činnosť v rozpore s územným plánom, sťažovateľ poukázal na definíciu pojmu „poľnohospodárska výroba“, podľa ktorej „Zberné stredisko prekládka živočíšnych vedľajších produktov“ je činnosť spadajúca pod pojem: „poľnohospodárska výroba“. Záverom poukázal na to, že správny súd Na základe vyššie uvedených skutočností sťažovateľ žiadal, aby kasačný súd napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného a prvostupňové rozhodnutie zruší a vec vráti správnejmu orgánu na ďalšie konanie.

14. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti skonštatoval, že sa nestotožňuje s názorom sťažovateľa, podľa ktorého rozhodnutie žalovaného vychádzalo z právneho stavu odlišného od stavu, v ktorom bol podaný návrh na zmenu účelu užívania stavby, pretože predmetná časť územia z hľadiska funkčného využitia v zmysle schváleného územného plánu obce v znení zmien a doplnkov č. 1, teda platného v čase podania návrhu a rovnako aj v čase vydanie prvého a druhého prvostupňového rozhodnutia nebola definovaná ako „plocha pre výrobu a skladové hospodárstvo + rezerva a plocha pre poľnohospodársku výrobu + rezerva, teda súčasne pre dve rôzne funkcie, nakoľko z obsahu grafickej časti územného plánu obce (Komplexný urbanistický návrh, výkres č. 2) preukázateľne vyplýva, že táto časť územia je definovaná ako „plochy pre poľnohospodársku výrobu + rezerva“ a zahŕňa plochu (objekt) č. 21 „PD Agrokombinát Dolná Nitra“ a v ďalšej - južnej časti tohto územia objekty č. 17 „ALIGE, s.r.o., (býv. PD Dolná Nitra) a č. 20 „PATRIOT, s.r.o.“ (výroba a skladovanie krmných zmesí). V tejto súvislosti poukázal na to, že žalobcom uvádzané „plochy pre výrobu a skladové hospodárstvo + rezerva“ sa nachádzajú severovýchodne od centrálnej časti obce, teda mimo predmetnej lokality a zahŕňa objekty č. 10 „AB STAV + stavebniny (bývalý AGROSTAV).

15. Poukázal na to, že záväznou časťou schváleného územného plánu sú z hľadiska funkčného využitia územia pre „oblasť poľnohospodárskej výroby a lesného hospodárstva“ v kap. 2 v bode 4

určené všeobecné podmienky (regulatívy) využitia územia a súčasne je v kap. 4 záväznej časti „Záverečné ustanovenie“ v bode č. 2 uvedená požiadavka „odstrániť všetky hygienické závady v obci a zamedziť nepriaznivým vplyvom výrobných prevádzok na obytné územie“, pričom tento právny stav bol založený dňom schválenia Územného plánu obce Malý Cetín a nakoľko predmetné územie nebolo neskoršou zmenou a doplnkom č. 1 dotknuté, okrem korekcie ochranného pásma v dôsledku útlmu živočíšnej výroby, trval aj v čase podania návrhu (začatia konania) a vydania rozhodnutia zo dňa 20.06.2017.

16. Podľa názoru žalovaného žalobca odhliada od faktu, že ani právny stav vyplývajúci z pôvodného územného plánu obce, teda v čase podania návrhu, neumožňoval povolenie navrhovanej zmeny účelu užívania stavby. Žalovaný považoval za dôležité tiež uviesť, že ak počas „nového prejednaní“ veci došlo k zmene územného plánu obce, stavebný úrad vo svojom rozhodnutí zo dňa 24.01.2018 túto skutočnosť nemohol ignorovať, pretože správny orgán je povinný rozhodovať podľa zákonov a ostatných právnych predpisov platných a účinných ku dňu vydania rozhodnutia.

17. V ďalšej časti vyjadrenia žalovaný reagoval na námietku sťažovateľa ohľadom nesprávneho právneho posúdenia veci, ktoré spočíva v nesprávnej interpretácii § 59 ods. 3 správneho poriadku. Žalovaný uviedol, že z obsahu spisového materiálu nevyplýva, že by stavebný úrad vykonal akýkoľvek procesný úkon, ktorý by smeroval k začatiu „nového“ vo význame ako „iného“ konania, alebo ktorý by mohol byť posudzovaný ako „nové“ konanie. V tejto veci sa vždy konalo o rovnakom návrhu, s rovnakými účastníkmi a v konaní vedenom pod rovnakým spisovým číslom.

18. Žalovaný uviedol, že ak je legitímnym cieľom orgánu samosprávy formou zmeny územného plánu umožniť vo verejnom záujme potenciálnemu investorovi realizáciu investičného zámeru v území, čo je zaužívanou praxou, nemožno súčasne vylúčiť legitimitu aj v opačnom prípade, pretože v oboch prípadoch ide o verejný záujem. Vo vzťahu k rozhodnutiu Ústavného súdu Slovenskej republiky ÚS 10/2004 žalovaný uviedol, že skutočnosť, z ktorých žalobca mohol a mal vychádzať v čase podania návrhu, objektívne nemohli legitímne očakávaná u neho vyvolať. Ďalej, uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp.zn. 2 Ao4/2008, na ktoré sa sťažovateľ odvoláva, rieši zásadne iné postavenie účastníka (vlastníka), ktorému bolo právo užívania plochy s funkciou poľnohospodárskeho družstva a živočíšnej výroby v dôsledku zmeny územného plánu na plochy s funkciou bývania obmedzené. Žalovaný uviedol, že ani prípad Pine Valley Developments Ltd proti Írsku nie je aplikovateľný na prípad sťažovateľa.

19. Na otázku žalobcu, ako mohlo byť v minulosti stavebným úradom vydané kolaudačné rozhodnutie, ktoré je v rozpore s vtedy platným funkčným využitím v zmysle územného plánu, žalovaný nevedel odpovedať, avšak túto skutočnosť nepovažoval za relevantnú pre posúdenie predmetného návrhu.

20. V poslednej časti vyjadrenia žalovaný reagoval na námietku sťažovateľa ohľadom významu slovného spojenia - poľnohospodárska výroba. Žalovaný konštatoval, že činnosť sťažovateľa je vo všeobecnosti vnímaná negatívne z hľadiska nepriaznivého vplyvu na okolité obytné územie a teda v rozpore so znením kap. 4 záväznej časti územného plánu obce.

### III. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

21. 1. augusta 2021 začal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší správny súd“) činnosť a začal konať vo všetkých veciach, v ktorých do 31. júla 2021 konal Najvyšší súd Slovenskej republiky v správnom kolégiu (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy SR v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Predmetná kasačná sťažnosť bola predložená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky 27. apríla 2020 a zaregistrovaná v jeho správnom kolégiu pod sp.zn. 4Sžk/9/2020. Od 1. augusta 2021 je teda na konanie o nej príslušný Najvyšší správny súd. Vec bola náhodným spôsobom 17. augusta 2021 pridelená do piateho senátu Najvyššieho správneho súdu, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia pod pôvodnou spisovou značkou.

22. Najvyšší správní soud, po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP) a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podanej kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 1 a 2 SSP) rozhodujúc bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu, pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

23. V danej veci bolo medzi účastníkmi konania sporné, či boli splnené zákonné podmienky na nepovolenie zmeny účelu užívania stavby z dôvodu, že navrhovaná zmena je v rozpore so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie, pričom na uvedenú spornú právnu otázku nadväzuje ďalšia a to, či stavebný úrad a následne žalovaný postupovali zákonne, ak nepovolenie zmeny účelu užívania stavby zdôvodnili zmenou územného plánu, ktorá nastala na základe územnoplánovacej dokumentácie - Zmeny a doplnky č. 2 ÚPN Obce Malý Cetín, schválenej uznesením č. 22/2017 zo dňa 07.12.2017 (VZN obce Malý Cetín č. 18/2017), t.j. po podaní žiadosti na zmenu účelu využitia stavby.

24. Pre kasačný súd boli pre právne posúdenie veci relevantné nasledovné skutočnosti. Jednak z administratívneho spisu vyplýva, že obec Malý Cetín rozhodnutím č.j. 671/2011-157-02-Žá z 22. februára 2012 (rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňa 27. februára 2012) povolil užívanie stavby „Logistické centrum“ v rozsahu tam uvedených stavebných objektov na účel: administratíva + sklad stavebného materiálu, pričom dňa 08. 03. 2012 žalobca žiadal o povolenie zmeny v užívaní stavby „Logistické centrum“ z pôvodného účelu „administratíva + sklad stavebného materiálu“ na nový účel „Zberné stredisko a prekládka živočíšnych vedľajších produktov kategórie 2. a 3.“. Ďalej zo schváleného územného plánu obce Malý Cetín v znení Zmien a doplnkov č. 1/2008 z časti 4 - Záverečné ustanovenia, bod 2 účinného v čase podania žiadosti vyplývalo, že je potrebné odstrániť všetky hygienické závady v obci a zamedziť nepriaznivým vplyvom výrobných prevádzok na obytné územie. K zmene územného plánu obce došlo následne na základe uznesenia schváleného obecným zastupiteľstvom obce Malý Cetín č. 22/2017 zo dňa 07.12.2017, t.j. po podaní žiadosti o zmenu účelu využitia stavby a súčasne pred vydaním v poradí tretieho prvostupňového rozhodnutia stavebného úradu, pričom z tejto zmeny explicitne vyplýva, že v lokalite „F(ZAD 2)“ sú ako vylúčené - neprípustné spôsoby využitia územia- skladovanie, prekládka a manipulácia so živočíšnym odpadom a akýmkoľvek živočíšnymi a biologickými produktami, zvyškami a odpadmi. Toto sú teda základné fakty, ktoré je potrebné v danej veci zohľadniť.

25. Hneď na úvod musí kasačný súd nesúhlasiť so záverom správneho súdu, vo vzťahu k jeho konštatovaniu uvedenému v bode 21, že k zmene územného plánu došlo počas nového konania, konkrétne pred vydaním prvostupňového rozhodnutia stavebného úradu zo dňa 24.01.2018. V tejto súvislosti kasačný súd uvádza, že pokiaľ dôjde počas administratívneho konania k zrušeniu rozhodnutia a vráteniu veci na nové konanie, neznamená to, že sa doslovne jedná o „nové konanie“ ale, obdobne, ako v prípade zrušenia rozhodnutia súdu, ide o konanie pokračujúce v pôvodne začatom konaní. To na daný prípad konkrétne znamená, že konanie začaté na základe žiadosti sťažovateľa zo dňa 7. marca 2012 kontinuálne pokračovalo aj po zrušení prvého a druhého rozhodnutia stavebného úradu a bolo ukončené právoplatnosťou napadnutého rozhodnutia. Jednalo sa teda o jediné administratívne konanie, i keď znovu otvorené. Preto vo vzťahu k aplikácii „novelizovaného“ územného plánu nemôže v jeho prospech obstať len argument, že nakoľko išlo o nové konanie, bolo legitímne postupovať v súlade s „novelizovaným“ územným plánom.

26. Následne kasačný súd vyhodnocoval, či územný plán platný a účinný v čase podania žiadosti o zmenu účelu užívania stavby upravoval ako prípustný spôsob využitia predmetného územia - „Zberné stredisko a prekládka živočíšnych vedľajších produktov - kategórie 2. a 3.“ Konkrétne sa jedná o parcely č. 375/48,23, ktoré sa nachádzajú v zastavanom území obce Malý Cetín, severovýchodným smerom od obytnej zástavby, ktorá je vzdialená 500 m, medzi obytnou zástavbou a centrom sa nachádza areál poľnohospodárskeho družstva, z východnej a západnej strany areálu je

poľnohospodárska pôda (uvedené vyplýva z rozhodnutia MŽP SR zo dňa 10.09.2012, ktoré je súčasťou administratívneho spisu).

27. Kasačný súd mal obsahom Územného plánu obce Malý Cetín, zmeny a doplnky č. 1/2008, s ktorým sa oboznámil na internetovej stránke danej obce, preukázané, že v rámci poľnohospodárskeho výrobného areálu tento spôsob využitia územia dovolený nebol. Na strane druhej treba tiež povedať, že neboli explicitne upravené ani vylučujúce a neprípustné spôsoby využitia územia, avšak zo záverečných ustanovení jednoznačne vyplývalo a aj vyplýva, že je „potrebné odstrániť všetky hygienické závady v obci a zamedziť nepriaznivým vplyvom výrobných prevádzok na obytné územie.“, pričom práve na uvedené ustanovenie sa vo svojich predchádzajúcich zrušujúcich rozhodnutiach odvolával aj stavebný úrad.

28. Vychádzajúc preto z bodov 26 a 27 tohto rozsudku a z novej územnoplánovacej dokumentácie ÚPN Zmeny a doplnky č. 2 ÚPN Obce Malý Cetín, schválenej uznesením č. 22/2017 zo dňa 07.12.2017 (VZN obce Malý Cetín č. 18/2017), v zmysle ktorej je v lokalite „F (ZAD)“ už výslovne ako vylučujúci a neprípustný spôsob využitia územia uvedené - „skladovanie, prekládka a manipulácia so živočíšnym odpadom a akýmkoľvek živočíšnymi a biologickými produktami, zvyškami a odpadmi.“ kasačný súd, v súvislosti s prijatou zmenou územnoplánovacej dokumentácie uvádza, že táto v podstate doplnila/konkretizovala už prijaté pravidlo zakotvené v jeho záverečných ustanoveniach. Preto kasačný súd nemôže súhlasiť s názorom sťažovateľa, že zo znenia pôvodného územného plánu nevyplývala žiadna disproporcja vo vzťahu k jeho návrhu na zmenu užívania stavby.

29. Nosným dôvodom vydania v poradí tretieho rozhodnutia stavebného úradu bola skutočnosť, že zmena účelu užívania stavby je v rozpore so záväznou časťou „novelizovaného“ územného plánu obce Malý Cetín. V rámci preskúmania zákonnosti napadnutého rozhodnutia kasačný súd musel uzavrieť, že nakoľko aj predchádzajúca územnoplánovacia dokumentácia v podstate neumožňovala sťažovateľovi dosiahnuť žiadaný účel zmeny využitia stavby, samotný retroaktívny účinok záväzného nariadenia obce nemôže pre sťažovateľa privodiť vecne iné rozhodnutie, pretože navrhovaný účel užívania stavby nebol v súlade ani s pôvodným územným plánom, a v súčasnosti nie je v súlade ani s novelizovaným znením územného plánu obce. Preto bola namiesto argumentácia podporená „novelizovaným“ územným plánom. Z tohto dôvodu kasačný súd neprihliadol na námietku sťažovateľa ohľadom nesprávneho právneho posúdenia veci.

30. Napriek tomu, že kasačný súd nie je viazaný rozhodnutiami Najvyššieho správneho súdu ČR oboznámil sa s obsahom rozsudku Najvyššieho súdu ČR sp.zn. 1 Ao 1/2009 zo dňa 21. júla 2009 (ktorého sťažovateľ nesprávne označil so sp.zn. 2 Ao 4/2008) v plnej miere sa stotožniac s jeho názorom, v zmysle ktorého „územný plán môže predstavovať zásadné obmedzenie ústavou zaručeného práva vlastníť majetok. Zásahy do vlastníckeho práva preto musia mať zásadne výnimočnú povahu, musia byť uskutočňované z ústavne legitímnych dôvodov a len v nevyhnutnej nutnej miere a najšetrnejším zo spôsobov vedúcich ešte rozumne k zamýšľanému cieľu, nediskriminačným spôsobom a s vylúčením ľubovôle a byť uskutočňované na základe zákona.“ V tejto súvislosti kasačný súd poznamenáva, že správny súd má len obmedzené právomoci ohľadne priameho preskúmania vydania všeobecne záväzného nariadenia zo strany orgánov územnej samosprávy, a to len na základe žaloby prokurátora podľa § 357 a nasl. SSP alebo potom prichádza do úvahy podanie návrhu na Ústavný súd podľa čl. 125 ods. 1 písm. c/ a d/ Ústavy (por. uznesenie Ústavného súdu z 10. mája 2012, sp.zn. IV. ÚS 248/2012, s. 15-16). Správny súd na základe žaloby prokurátora chráni fyzické a právnické osoby pred excesmi v územnom plánovaní a nedodrzaním zákonných mantinelov, avšak nie je jeho úlohou dotvárať územné plány, resp. pripomienkovať ich z hľadiska ich vhodnosti. V reálnom živote existuje značná variabilita možných situácií a je vždy vecou príslušných orgánov územnej samosprávy, aby vážili, do akej miery sú námietky účastníkov dôvodné a naopak, kedy ide len o námietky skôr obštrukčnej povahy.

31. Táto činnosť je vo svojej podstate výsledkom politického rozhodnutia tej ktorej obce, berúc do úvahy investičné zámery obce, záujem obyvateľov, záujem obce v oblasti ochrany životného prostredia, atď. Oprávnenie obce na prijatie nového územného plánu však nie je bezbrehé, pretože

obec musí konať striktnie na základe zákonom stanovených podmienok, berúc do úvahy také ústavnoprávne požiadavky ako napr. požiadavka rovnakého zaobchádzania, minimalizácia zásahov do individuálnych práv fyzických a právnických osôb, atď.

32. Kasačnému súdu nedá nepoukázať na to, že v čase, keď nehnuteľnosť sťažovateľa bola skolaudovaná, stavba bola užívaná na účely Logistického centra. Tento účel užívania stavby bol v súlade s pôvodným územným plánom obce v zmysle právoplatného kolaudačného rozhodnutia, pretože aktivita sťažovateľa nezasiahla neprimeraným spôsobom do života obyvateľov obce. Zmena účelu užívania stavby na „zberné stredisko a prekládka ŽVP“ nebola povolená zo strany stavebného úradu z dôvodu, že takýto účel užívania stavby nebol v súlade ani s pôvodným, ani s novelizovaným znením územného plánu obce, pretože obytné územie je vzdialené od areálu sťažovateľa 200 m vzduchom, čo narušuje ochranné pásmo obytného územia. Z tejto skutočnosti vyplýva, že nepovolenie zmeny účelu užívania stavby predstavoval rozumný kompromis a vyváženosť medzi jednotlivými záujmami navzájom - a to právom obyvateľov obce na priaznivé životné prostredie a právom sťažovateľa na využívanie svojej nehnuteľnosti na účel určený v kolaudačnom rozhodnutí.

33. Najvyšší správny súd vychádza z premisy, že každý vlastník veci je povinný strpieť určité obmedzenia pri výkone svojho vlastníckeho práva bez toho, že by toto obmedzenie muselo byť nejakým kompenzované. Na základe vyššie uvedených skutočností preto konštatuje, že územný plán obce, resp. rozhodnutie stavebného úradu, na základe ktorého nedošlo k povoleniu zmeny účelu užívania stavby nebolo prijaté svojvoľne, účelovo v neprospech sťažovateľa a predstavuje rozumný kompromis a vyváženosť medzi jednotlivými verejnými a súkromnými záujmami navzájom. Medzi nepovolením zmeny účelu užívania stavby a z toho plynúcim obmedzením sťažovateľa ako vlastníka nehnuteľnosti neexistuje zjavný nepomer, ktorý by nebolo možné odôvodniť verejným záujmom obyvateľov na priaznivé životné prostredie.

34. Čo sa týka rozhodnutia ESLP vo veci Pine Valley Development Ltd a ostatní proti Írsku, kasačný súd v zhode s názorom žalovaného poznamenáva, že tento prípad nie je aplikovateľný na prípad sťažovateľa, pretože skutkové okolnosti konania pred ESLP sú v značnej miere odlišné od prípadu sťažovateľa. Vo veci Pine Valley Developments Ltd. bola sťažovateľom spoločnosť, ktorá nadobudla určitý pozemok s cieľom postaviť na tomto pozemku budovy na prenájom. Svoje rozhodnutie o kúpe urobila na základe existujúceho stavebného povolenia, ktoré však bolo neskôr zrušené z dôvodu, že pri jeho vydaní prekročil príslušný orgán verejnej moci svoju právomoc. Zrušením stavebného povolenia došlo k podstatnému zníženiu hodnoty pozemku. Podľa názoru ESLP v tomto prípade došlo k zásahu do majetku sťažovateľa, pretože bola porušená sťažovateľova dôvera v právny akt (stavebné povolenie), o platnosti ktorého nemal žiadne pochybnosti. Až do chvíle zrušenia tohto povolenia mal sťažovateľ legitímne očakávanie, že svoj majetok (predmetný pozemok) bude môcť užívať stanoveným spôsobom a toto legitímne očakávanie ESLP považoval za „súčasť“ majetku sťažovateľa. Na rozdiel od tohto prípadu, (v minulosti nadobudnuté) práva sťažovateľa zrušené neboli, pretože kolaudačné rozhodnutie ostalo v platnosti, naďalej sťažovateľ môže využívať svoju nehnuteľnosť na pôvodný účel stavby a ani podľa pôvodného, ani novelizovaného znenia územného plánu nemohol legitímne očakávať, že svoju nehnuteľnosť bude môcť využívať na účely „zberné stredisko a prekládka ŽVP“.

35. Vo vzťahu k rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 8Sžo/92/2015 z 30. marca 2017, ktorý bol aj podrobený aj kontrolou ústavnosti - nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. III. ÚS 333/2018 z 3. júla 2019 kasačný súd uvádza, že tento nie je po skutkovej ani právnej stránke obdobný prípadu sťažovateľa, nakoľko v tomto prípade síce došlo v priebehu konania k zmene územného plánu zóny, konkrétne pred vydaním rozhodnutia o odvolaní a uvedené všeobecne záväzné nariadenie obce rovnako neobsahovalo žiadne intertemporálne ustanovenia o aplikácii dotknutých predpisov, avšak čo je relevantné, zmena upravila inak podmienky umiestnenia stavby, konkrétne iné podmienky pre maximálnu „podlažnosť“ stavby. V danom posudzovanom prípade, ale s poukazom na bod 28 tohto rozsudku neskoršie znenie územnoplánovacej dokumentácie žiadnu zmenu na ťarchu sťažovateľa neprineslo.



36. Otázku sťažovateľa, ako mohlo byť v minulosti stavebným úradom vydané kolaudačné rozhodnutie, ktoré bolo v rozpore s vtedy platným územným plánom, resp. otázku ohľadom jazykového výkladu pojmu „vedľajší živočíšny produkt“ kasačný súd nepovažuje za relevantnú v danej veci. Po prvé, sťažovateľom uvedené kolaudačné rozhodnutie nie je predmetom tohto správneho súdneho konania. Po druhé, presná interpretácia pojmu „vedľajší živočíšny produkt“ nemôže privodiť pre sťažovateľa priaznivejšie rozhodnutie vo veci, pretože prijatím územného plánu, sa obec zaviazala zamedziť nepriaznivým vplyvom firiem na obytné územie obce.

37. Na základe vyššie uvedených skutočností kasačný súd nesúhlasí s názorom sťažovateľa, podľa ktorého rozsudok krajského súdu, resp. rozhodnutia správnych orgánov sú nelogické, nedostatočne odôvodnené a šikanózne. Preto vyhodnotil sťažnostné body za nedôvodné a postupom podľa § 461 SSP kasačnú sťažnosť zamietol.

38. O trovách konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP a contrario tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov konania z dôvodu neúspechu v konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva.

39. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 139 ods. 4 SSP v spojení § 463 SSP).

#### **Poučenie :**

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.