

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky  
Spisová značka: 4Svk/2/2023  
Identifikačné číslo spisu: 5020200481  
Dátum vydania rozhodnutia: 31. januára 2024  
Meno a priezvisko: Prof. JUDr. Peter Potásch  
Funkcia: predseda senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:5020200481.1

## ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD. a členov senátu JUDr. Moniky Valašíkovej, PhD., LL.M. a JUDr. Michala Dzurdzíka, PhD., v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Združenie domových samospráv, o. z., so sídlom Rovniankova č. 1667/14, 851 02 Bratislava, IČO: 31 820 174, zastúpený: Tkáč & Partners, s.r.o., advokátska kancelária, so sídlom Hrnčiarska 29, 040 01 Košice, IČO: 53 929 691, proti žalovanému: Okresný úrad Žilina, odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom Vysokoškolákov č. 8556/33B, 010 08 Žilina, za účasti ďalších účastníkov: 1/ ESPATI s. r. o., so sídlom Bajkalská 29/C, 821 02 Bratislava, IČO: 46 333 231, zastúpený: Beňo & partners advokátska kancelária, s.r.o., so sídlom Námestie svätého Egídia 40/93, 058 01 Poprad, IČO: 44 250 029, 2/ L. B., bytom F. č. XXXX/XXJ., XXX XX S., 3/ L. Z., bytom F. č. XXXX/XXR., XXX XX S., 4/ L. U. F., bytom F. č. XXXX/XXJ., XXX XX S., 5/ U. G., bytom F. č. XXXX/XXJ., XXX XX S., 6/ A. K., bytom F. č. XXXX/XXJ., XXX XX S., 7/ M. T., bytom F. č. XXXX/XXJ., XXX XX S., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-ZA-OVBP2-2020/039509-005/PAV zo dňa 19. októbra 2020, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 30S/191/2020-158 zo dňa 20. septembra 2022, takto

### rozhodol:

- I. Návrh na prerušenie kasačného konania sa zamietá.
- II. Kasačná sťažnosť sa zamietá.
- III. Žalovanému sa nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.
- IV. Ďalším účastníkom konania sa nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

### Odôvodnenie

#### I. Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Mesto Žilina (ďalej len stavebný úrad) vydalo územné rozhodnutie Č. s.: 2322/2020-100131/2020-SU-ŠI zo dňa 27. apríla 2020 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) o umiestení stavby EUROTERRACE Žilina - Polyfunkčný objekt vyššej občianskej vybavenosti a bývania, ul. Vysokoškolákov, Žilina.

2. Stavebný úrad sa v odôvodnení prvostupňového rozhodnutia o. i. vyjadril k námietke na preukázanie splnenia záujmov ochrany vody predložením rozhodnutia podľa § 16a zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách v platnom znení (ďalej len „vodný zákon“) a požiadavke na vyjadrenie orgánu štátnej vodnej správy a správcu dotknutého povodia nasledovne: „Vo výrokovej časti rozhodnutia je predložené súhlasné záväzné stanovisko dotknutého orgánu OÚ Žilina, OSŽP, štátna vodná správa v zmysle záväzného stanoviska č. OU-ZA-OSZP3-2019/032512-002/Fod zo dňa 01.08.2019 k územnému konaniu, uvedené v bode č. 1 tohto rozhodnutia. Projektovú dokumentáciu pre stavebné povolenie, ktorá sa bude týkať vodných stavieb, bude posudzovať špeciálny stavebný úrad OÚ Žilina, OSŽP, štátna vodná správa, ktorý je príslušným orgánom štátnej vodnej správy podľa § 61 zákona č. 364/2004 Z. z.“.

3. Proti tomuto rozhodnutiu podali žalobca a účastníci konania v 2/ až 7/ rade odvolanie.

4. Žalovaný rozhodnutím č. OU-ZA-OVBP2-2020/039509-005/PAV zo dňa 19. októbra 2020 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) odvolania žalobcu a účastníkov konania v 2/ až 7/ rade zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

5. Žalovaný v odôvodnení napadnutého rozhodnutia námietku nedostatočného vysporiadania sa s námietkami žalobcu v prvostupňovom konaní vyhodnotil ako zavádzajúcu a nepravdivú tvrdiac, že, stavebný úrad venoval požiadavkám žalobcu dostatočnú pozornosť. K aplikácii § 16a ods. 23 vodného zákona sa žalovaný vyjadril tak, že aj keby teoreticky bolo potrebné takéto (osobitné) rozhodnutie vydať, nebolo by vydané na účely územného konania, ale až stavebného, keďže územným rozhodnutím o umiestnení stavby sa určuje stavebný pozemok a stavba sa na ňom len umiestňuje, teda týmto rozhodnutím sa stavba nepovoľuje, čo je možné len vydaním stavebného povolenia. Odvolaním napadnutým rozhodnutím stavebný úrad stavbu nepovolil ale územne umiestnil, a preto námietku rozporu vydaného rozhodnutia s vodným zákonom zamietol ako nedôvodnú. K požiadavke žalobcu, aby odvolací orgán v rozhodnutí citoval všetky námietky uvedené v odvolaní, žalovaný argumentoval tým, že zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej „správny poriadok“) mu neukladá povinnosť presne citovať celý text podaného odvolania, je postačujúce, ak ho uvedie v skratenej forme s tým, že musí byť z neho zrejmé, čo odvolateľ v podanom odvolaní namieta, čo navrhuje.

## II. Konanie pred správnym súdom

6. Krajský súd v Žiline (ďalej len „správny súd“ alebo „krajský súd“) rozsudkom č. k. 30S/191/2020-158 zo dňa 20. septembra 2022 (ďalej len „napadnutý rozsudok“) zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania napadnutého rozhodnutia. Žalobcovi, žalovanému a ani ďalším účastníkom konania nárok na náhradu trov konania nepriznal.

7. Správny súd vyhodnotil námietku nepreskúmateľnosti rozhodnutí správnych orgánov pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov ako nedôvodnú. Uviedol, že vzhľadom na všeobecnú formuláciu žalobnej námietky rovnako len vo všeobecnej rovine považuje za potrebné konštatovať, že odôvodnenie napadnutého rozhodnutia v spojení s prvostupňovým rozhodnutím obsahuje všetky zákonné náležitosti. Uviedol, že stavebný úrad postupoval v súlade s § 39a ods. 1 a § 39a ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v platnom znení (ďalej len „stavebný zákon“). Stavebný úrad sa podľa krajského súdu dostatočne vysporiadal so všetkými v územnom konaní včas vznesenými pripomienkami a námietkami, posúdil vzájomný súlad stanovísk dotknutých orgánov a vyjadrenia účastníkov. Rovnako tak napadnuté rozhodnutie žalovaného reaguje na všetky v odvolacom konaní uplatnené odvolacie námietky účastníkov. Pokiaľ žalobca namieta, že v napadnutom rozhodnutí absentuje akákoľvek vlastná správna úvaha a že žalovaný neprihliadol a nevyhodnotil všetky stanoviská doručené v priebehu konania, náležite sa nevysporiadal s pripomienkami žalobcu, správny súd túto námietku považoval za nedôvodnú a všeobecnú. Argumentoval tým, že pripomienky, ktoré vzniesol žalobca v rámci územného konania, nezohľadňovali konkrétne okolnosti prípadu, neboli determinované navrhovanou stavbou a daným územím a že nevzniesol žiadne odôvodnené konkrétne obavy alebo predpoklady konkrétnych negatívnych vplyvov na životné prostredie, ktoré by mohli vzniknúť umiestňovanou stavbou.

8. Správny súd zdôraznil, že viaceré žalobné body sú len všeobecnými námietkami, ktoré neobsahujú žiadnu skutkovú a právnu argumentáciu viažucu sa vecne k napadnutému rozhodnutiu. Za všeobecné krajský súd označil tvrdenie žalobcu, že rozhodnutie je v rozpore so zákonom a že orgán verejnej správy porušil, resp. nedodrжал procesné ustanovenia, pretože tieto boli vznesené bez skutkovej a

právnej argumentácie vzťahujúcej sa k preskúmanému konkrétnemu prípadu. Aj námietku o porušení Aarhuského dohovoru považoval všeobecne koncipovanú.

9. Pokiaľ žalobca poukazoval na § 16a ods. 23 vodného zákona, v zmysle ktorého povoľujúci orgán nesmie vydať rozhodnutie, ktorým sa povoľuje navrhovaná činnosť bez vydania rozhodnutia v konaní podľa ods. 13 alebo 21. Umiestňovaná stavba podľa krajského súdu nie je navrhovanou činnosťou podľa vodného zákona. V zmysle systematického výkladu „navrhovaná činnosť“ podľa § 16 ods. 10 vodného zákona je len tá činnosť, ktorá sa týka útvarov povrchových vôd, podzemných vôd, chránených území uvedených v § 5 ods.1 písm. c/ vodného zákona a nehnuteľností, ktoré s nimi súvisia, tak pri ochrane, ako aj pri účelnom a hospodárnom využívaní. To znamená, že nie každá činnosť, ktorá vyžaduje povolenie štátneho orgánu, resp. orgánu verejnej správy, je navrhovanou činnosťou podľa vodného zákona.

10. Krajský súd ďalej skonštatoval, že z ustanovenia § 63 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov nevyplýva povinnosť príslušného orgánu zabezpečiť konzultácie s povoľujúcim orgánom alebo schvaľujúcim orgánom, rezortným orgánom, dotknutým orgánom, dotknutou osobou a dotknutou verejnosťou v každom konaní nadväzujúcom na zisťovacie konanie. Správny súd dodal, že v predmetnej veci sa jednalo o územné konanie, a nie zisťovacie konanie. Žalobca zároveň neuviedol, z akého ustanovenia by stavebnému úradu vyplývala povinnosť vykonávať konzultácie podľa zákona o EIA v tejto fáze stavebných procesov.

11. Námietku žalobcu o chýbajúcej relevantnej argumentácii o nedoručení kópie spisov vyhodnotil správny súd ako nepravdivú, keďže v napadnutom rozhodnutí sa s odkazom na právnu úpravu § 33, 59, 60a správneho poriadku žalovaný podrobne vysporiadal so žiadosťou žalobcu o doručenie kópie spisov.

### III. Kasačná sťažnosť

12. Proti napadnutému rozsudku podal v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm g) SSP. Sťažovateľ navrhol, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zrušil vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

13. V rámci argumentácie k namietanému nesprávnemu právnomu posúdeniu poukázal na svoju činnosť a ciele ako ekologickej organizácie, na svoje východiská a názory vo vzťahu k činnosti jeho organizácie a ochrane životného prostredia. Tiež sa vyjadril k činnosti bývalého ministra hospodárstva SR a činnosti bývalého ministra životného prostredia SR.

14. V rámci všeobecných východísk sťažovateľ poukázal na práva garantované Aarhuským dohovorom, ako aj na právo na priaznivé životné prostredie v zmysle Ústavy Slovenskej republiky. Namietal, že krajský súd svojou rozhodovacou praxou porušuje jeho ústavné práva, a to tým, že sa jeho správnymi žalobami zaoberá povrchne a predpojata.

15. V predmetnej veci videl sťažovateľ nesprávne právne posúdenie najmä vo vzťahu k aplikácii jednotlivých ustanovení vodného zákona. Uviedol, že správny orgán nepostupoval v súlade s § 73 ods. 21 vodného zákona, ako aj v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2000/60/ES zo dňa 23.10.2000, ktorou sa stanovuje rámec pro činnosť Spoločenstva v oblasti vodní politiky (ďalej len „smernica 2000/60/ES“). V tomto smere odkázal na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie C-461/13 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), z ktorého podľa sťažovateľa vyplýva povinnosť členských štátov nepovolit' stavbu, ktorá nebola overená na plnenie záujmov ochrany vôd podľa smernice 2000/60/ES. Uviedol, že do slovenského právneho poriadku bola táto povinnosť stanovená § 16a a § 6 - § 11 vodného zákona.

16. Sťažovateľ ďalej namietal, že správny súd nesprávne právne posúdil žalobný bod ohľadom namietanej arbitrárnosti napadnutého rozhodnutia. Argumentoval tým, že správny orgán v danej problematike má povinnosť sa vysporiadať s každým argumentom, ktorý žalobca vo svojom stanovisku uviedol. Obdobne odvolací správny orgán sa nemôže v priebehu preskúmania rozhodnutia, ktoré súvisí s ochranou základných práv a slobôd uchýliť len ku konštatovaniu, že všetky námietky sú v celom rozsahu nedôvodné a nesúvisiace, bez akéhokoľvek ďalšieho priblíženia v tomto rozhodnutí. Poukázal na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky týkajúcu sa náležitostí odôvodnenia - sp. zn. 10Sža/15/2011, sp. zn. 5Sžo/132/2015, sp. zn. 5Sžo/11/2013, sp. zn. 1So/115/2010.

17. Sťažovateľ tvrdil, že správny súd sa ani nezaoberal, či bolo zo strany správnych orgánov postupované v zmysle princípov dobrej správy, ale skúmal činnosť sťažovateľa namiesto preskúmania napadnutého rozhodnutia.

18. V závere požiadal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, aby sa podľa článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie obrátil na Súdny dvor Európskej únie s otázkou, či výklad práva, ktorý nevyžaduje primárne posúdenie vplyvu na vody a neaplikuje eurokonformný výklad vo vzťahu so smernicou o vodách, je v súlade s právom Európskej únie.

19. Ďalší účastník konania v I/ rade sa ku vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zaujal stanovisko, že jej prevažujúcim obsahom sú politické vyjadrenia sťažovateľa, ktoré s prejedávanou vecou nesúvisia. Kasačnú sťažnosť považuje za šikanóznú.

20. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že táto neobsahuje žiadnu skutkovú a právnu argumentáciu viažucu sa vecne k napadnutému rozsudku ani k napadnutému rozhodnutiu žalovaného, a už vôbec nie k prvostupňovému rozhodnutiu a k dôvodom týchto rozhodnutí. Je toho názoru, že kasačná sťažnosť poukazuje na údajnú osobnú zaujatosť exministra hospodárstva SR proti sťažovateľovi, pričom sa vôbec nezaoberá dôvodmi napadnutého rozsudku. Vzhľadom na to navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť.

#### IV. Právne posúdenie veci kasačným súdom

22. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v postavení kasačného súdu (ďalej len „kasačný súd“) preskúmal rozsudok správneho súdu v rozsahu podanej kasačnej sťažnosti. Jeho právomoc a príslušnosť pre toto konanie a rozhodnutie je daná v § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení a § 11 písm. h) SSP.

23. Kasačný súd s ohľadom na § 455 SSP nepovažoval za potrebné nariadiť vo veci pojednávanie a rozhodol o kasačnej sťažnosti bez jeho nariadenia. Rozsudok bol vyhlásený verejne po oznámení dňa vyhlásenia v súlade s § 137 ods. 4 SSP.

24. So zreteľom na § 439 ods. 1, § 442 ods. 1, § 443 ods. 2 písm. a) SSP kasačný súd skonštatoval, že podaná kasačná sťažnosť smeruje proti rozsudku, voči ktorému je prípustná, bola podaná oprávnenou osobou a včas.

25. Po preskúmaní napadnutého rozsudku správneho súdu a kasačnej sťažnosti, ako aj podkladového materiálu, kasačný súd dospel k záverom, ktoré odôvodňuje v nasledovnom texte.

#### V. Vybrané ustanovenia, z ktorých kasačný súd vychádzal

Podľa § 16 ods. 6 písm. b/, ods. 10 vodného zákona v znení účinnom od 09.04.2020 do 29. 12. 2021, (6) b/ ak neúspech pri dosahovaní dobrého stavu podzemnej vody, dobrého ekologického stavu alebo dobrého ekologického potenciálu, alebo pri predchádzaní zhoršenia stavu útvaru povrchovej vody alebo podzemnej vody je dôsledkom nových zmien fyzikálnych vlastností útvaru povrchovej vody alebo zmien úrovne hladiny útvarov podzemnej vody, alebo ak sa nepodarí zabrániť zhoršeniu stavu útvaru povrchovej vody z veľmi dobrého stavu na dobrý stav v dôsledku nových trvalo udržateľných rozvojových činností človeka a sú splnené súčasne všetky tieto podmienky:

1. uskutočnia sa všetky realizovateľné kroky na obmedzenie nepriaznivého dopadu na stav útvaru povrchovej vody alebo stav útvaru podzemnej vody,

2. dôvody úprav alebo zmien útvarov povrchovej vody alebo útvarov podzemnej vody sú menovito uvedené a vysvetlené v pláne manažmentu povodia (§ 13) a environmentálne ciele sa vyhodnotia každých šesť rokov,

3. dôvody pre tieto úpravy alebo zmeny vyplývajú z nadradeného verejného záujmu alebo prínosy z dosiahnutia cieľov podľa odseku 1 pre životné prostredie a spoločnosť sú prevážené prínosmi nových úprav alebo zmien pre ľudské zdravie, udržanie ľudskej bezpečnosti alebo trvalo udržateľného rozvoja a

4. očakávané prínosy týchto úprav alebo zmien vodného útvaru nie je možné z dôvodov technickej realizovateľnosti alebo neprímeraných nákladov dosiahnuť inými prostriedkami, ktoré sú podstatne lepšou environmentálnou voľbou.

(10) Fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá má záujem realizovať trvalo udržateľné rozvojové činnosti človeka alebo ich zmeny, zmeny fyzikálnych vlastností útvaru povrchovej vody alebo zmeny úrovne hladiny útvarov podzemnej vody (ďalej len „navrhovaná činnosť“) je pred podaním návrhu na začatie konania o povolení navrhovanej činnosti povinná postupovať podľa § 16a.

Podľa § 16a ods. 1, 13, 14, 21 a 23 vodného zákona v znení účinnom od 09.04.2020 do 29. 12. 2021,

(1) Pred podaním návrhu na začatie konania o povolení navrhovanej činnosti požiada fyzická osoba alebo právnická osoba (ďalej len „žiadateľ“) orgán štátnej vodnej správy o vydanie rozhodnutia, či ide o navrhovanú činnosť podľa § 16 ods. 6 písm. b).

(13) Ak orgán štátnej vodnej správy rozhodne, že nejde o navrhovanú činnosť podľa § 16 ods. 6 písm. b), žiadateľ je oprávnený podať návrh na začatie konania o povolení navrhovanej činnosti.

(14) Ak orgán štátnej vodnej správy rozhodne, že ide o navrhovanú činnosť podľa § 16 ods. 6 písm. b), žiadateľ požiada orgán štátnej vodnej správy o vydanie rozhodnutia, v ktorom orgán štátnej vodnej správy určí, či sa realizáciou navrhovanej činnosti splnia podmienky podľa § 16 ods. 6 písm. b) bodov 1 až 4.

(21) Ak sa v konaní preukáže, že žiadateľ realizáciou navrhovanej činnosti splní podmienky podľa § 16 ods. 6 písm. b) bodov 1 až 4, orgán štátnej vodnej správy v rozhodnutí zároveň určí, že sa navrhovaná činnosť môže realizovať.

(23) Povoľujúci orgán nesmie vydať rozhodnutie, ktorým sa povoľuje navrhovaná činnosť bez vydania rozhodnutia v konaní podľa odseku 13 alebo 21.

Podľa § 73 ods. 10 vodného zákona v znení účinnom od 09.04.2020 do 29. 12. 2021, rozhodnutia podľa § 16a ods. 13 a ods. 21 sú podkladom k vyjadreniu orgánu štátnej vodnej správy v územnom konaní navrhovanej činnosti; ak sa územné konanie pre navrhovanú činnosť nevyžaduje, tieto rozhodnutia sú podkladom ku konaniu o povolení navrhovanej činnosti.

Podľa § 80e ods. 1 vodného zákona v znení účinnom od 09.04.2020 do 29. 12. 2021, § 16a sa nevzťahuje na územné konanie pre navrhovanú činnosť alebo iné konanie o povolení navrhovanej činnosti začaté a právoplatne neskončené pred 15. marcom 2018.

Podľa § 21 ods. 1 písm. b/ a d/ vodného zákona v znení účinnom od 09.04.2020 do 29. 12. 2021, povolenie na osobitné užívanie vôd je potrebné, ak nejde o používanie vôd podľa § 18 až 20

b/ pri podzemných vodách na

1. ich odber,

2. ich akumuláciu,

3. ich čerpanie na účel znižovania ich hladiny,

4. umelé zvyšovanie ich množstva povrchovou vodou,

d/ na vypúšťanie vôd z povrchového odtoku do povrchových vôd alebo do podzemných vôd.

Podľa čl. 4 ods. 1 smernice 2000/60/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločensva v oblasti vodného hospodárstva,

1. Pri realizácii programov opatrení špecifikovaných v plánoch vodohospodárskeho manažmentu povodia:

a) pre povrchové vody

i) členské štáty vykonajú potrebné opatrenia na zabránenie zhoršeniu stavu všetkých útvarov povrchovej vody, v súlade s odsekmi 6 a 7 a bez toho, aby bol dotknutý odsek 8;

ii) členské štáty budú chrániť, zlepšovať a obnovovať všetky útvary povrchovej vody, s ohľadom na platnosť bodu iii) pre umelé a výrazne zmenené vodné útvary, s cieľom dosiahnutia dobrého stavu povrchovej vody najneskôr do 15 rokov od dátumu nadobudnutia platnosti tejto smernice, v súlade s ustanoveniami uvedenými v prílohe V, s podmienkou uplatniť predĺžovanie termínov v súlade s odsekom 4 a s využitím odsekov 5, 6 a 7, bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 8;

iii) členské štáty budú chrániť a zlepšovať všetky umelé a výrazne zmenené vodné útvary s cieľom dosiahnutia dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu povrchovej vody najneskôr do 15 rokov od dátumu nadobudnutia účinnosti tejto smernice, v súlade s ustanoveniami uvedenými v Prílohe V, s podmienkou uplatniť rozšírené ustanovenia v súlade s odsekom 4 a s využitím odsekov 5, 6 a 7, bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 8;

iv) členské štáty zavedú potrebné opatrenia v súlade s článkom 16 ods. 1 a 8 s cieľom postupného zníženia znečistenia spôsobeného prioritnými látkami a zastavenia alebo postupného ukončenia emisií, vypúšťania a únikov prioritných rizikových látok bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia príslušných medzinárodných dohôd uvedených v článku 1 pre príslušné zmluvné strany;

b) pre podzemné vody

i) členské štáty zavedú potrebné opatrenia na zabránenie alebo obmedzenie vstupu znečisťujúcich látok do podzemnej vody a na zabránenie zhoršeniu stavu všetkých útvarov podzemnej vody, v súlade s odsekmi 6 a 7, bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 8 tohoto článku a s ohľadom na ustanovenia článku 11 ods. 3 písm. j);

ii) členské štáty budú chrániť, zlepšovať a obnovovať všetky útvary podzemnej vôd, zabezpečia rovnováhu medzi odberom a dopĺňaním podzemnej vody s cieľom dosiahnutia dobrého stavu podzemných vôd najneskôr do 15 rokov od dátumu nadobudnutia platnosti tejto smernice v súlade s

ustanoveniami uvedenými v prílohe V, s podmienkou uplatniť predĺženie termínov v súlade s odsekom 4 a s využitím odsekov 5, 6 a 7, bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 8 tohto článku a s ohľadom na ustanovenia článku 11 ods. 3 písm. j);

iii) členské štáty zavedú potrebné opatrenia na zvrátenie každého významného a trvalo vzostupného trendu koncentrácie každej znečisťujúcej látky, ktorý je spôsobený ľudskou činnosťou, s cieľom postupného zníženia znečistenia podzemnej vody. Opatrenia na dosiahnutie zvrátenia nepriaznivého trendu budú uplatňované v súlade s odsekmi 2, 4 a 5 článku 17, berúc do úvahy uplatniteľné normy ustanovené príslušnými právnymi predpismi spoločenstva, v súlade s ustanoveniami odsekov 6 a 7 a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 8;

c) pre chránené oblasti

členské štáty dosiahnu súlad so všetkými normami a cieľmi do 15 rokov od dátumu nadobudnutia účinnosti tejto smernice, pokiaľ nie je uvedené inak v právnych predpisoch spoločenstva, podľa ktorých boli jednotlivé chránené oblasti ustanovené.

VI. Posúdenie námietok kasačnej sťažnosti

26. Kasačný súd v súvislosti s kasačnou sťažnosťou v prvom rade poukazuje na to, že kvalita kasačnej sťažnosti do značnej miery predurčuje obsah rozhodnutia kasačného súdu. Na jednej strane strohá a všeobecná kasačná (žalobná) argumentácia vedie k vybaveniu kasačnej sťažnosti (žaloby) iba v zodpovedajúcej - nízkej - miere detailov. Ale aj na druhej strane rozsahovo excesívna kasačná sťažnosť, ktorá je však obsahovo nesúrodá, má za následok, že sa súd pri „vysporiadaní“ takejto kasačnej sťažnosti obmedzí na podstatu veci a s jednotlivými námietkami sa prípadne vysporiada prostým odkázaním na príslušnú pasáž odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia (k tomu pozri analogicky Rozsudky Najvyššieho správneho súdu českej republiky č. k. 1AS/132/2021-30 zo 15.07.2021, č. k. 1Afs/163/2021-52 z 12.10.2021 a č. k. 3Afs/284/2022-99 zo 14.04.2023). Bolo by v rozpore so zásadou procesnej ekonomie, ak by mal súd reagovať na každé jednotlivé tvrdenie sťažovateľa, obzvlášť pokiaľ už podstatu sťažovateľových námietok vysporiadala predchádzajúca súdna a správna prieskumná inšancia a pokiaľ sťažovateľ nepredkladá argumentáciu tomuto názoru konkurujúcu.

27. Súčasne najvyšší správny súd pripomína, že v konaní o kasačnej sťažnosti vystupuje ako inšancia kasačná. Jeho úlohou teda nie je primárne preskúmať skutkové zistenia správnych orgánov a krajských súdov, ale podrobiť hodnoteniu ich právne posúdenie veci, a to v spojení s právnymi názormi krajského súdu.

28. Kasačná sťažnosť sťažovateľa je do podstatnej miery formulovaná vo všeobecnej rovine, pričom značná časť kasačnej sťažnosti nesmerovala adresne voči napadnutému rozsudku alebo preskúmaným rozhodnutiam orgánov verejnej správy, ale venovala sa všeobecne vzneseným námietkam voči činnosti konkrétnych orgánov a ich vrcholných predstaviteľov (nie však správnych orgánov konajúcich v predmetnej veci), pričom súvis týchto námietok s predmetnou vecou nebol sťažovateľom kvalifikovane špecifikovaný.

29. Podstatná a relevantná námietka sťažovateľa sa týkala toho, že v predmetnom konaní nebolo vydané osobitné rozhodnutie v zmysle § 16a vodného zákona.

30. Kasačný súd sa nestotožnil s názorom sťažovateľa, že v predmetnej veci došlo k nesprávnemu výkladu § 16a vodného zákona. Krajský súd dostatočne vysvetlil, prečo záväzné stanovisko podľa § 16a vodného zákona nemusí byť podkladom pre napadnuté rozhodnutie o umiestnení stavby, keď s poukazom na § 16 ods. 10 vodného zákona v znení platnom v čase vydania napadnutého rozhodnutia dospel k záveru, že v rámci konania umiestnení stavby neexistoval dôvod na postup podľa § 16a vodného zákona.

31. V súlade s právnym posúdením krajského súdu, kasačný súd poukazuje na znenie § 16 ods. 10 vodného zákona, ktoré je nosnou normou určujúcou, kedy je dôvod na postup podľa § 16a vodného zákona. Ustanovenie § 16 ods. 10 vodného zákona v znení platnom v čase vydania napadnutého rozhodnutia jednak vymedzilo legálnu definíciu pojmu „navrhovaná činnosť“ v zmysle vodného zákona [„...trvalo udržateľné rozvojové činnosti človeka alebo ich zmeny, zmeny fyzikálnych vlastností útvaru povrchovej vody alebo zmeny úrovne hladiny útvarov podzemnej vody (ďalej len „navrhovaná činnosť“)“...], ale zároveň určilo pre osobu povinnosť postupovať podľa § 16a, a to konkrétne pred podaním návrhu na začatie konania o povolení navrhovanej činnosti („...je pred podaním návrhu na začatie konania o povolení navrhovanej činnosti povinná postupovať podľa §

16a“). Inak povedané, povinnosť postupovať podľa § 16a má navrhovateľ len v prípade, ak sa jedná o navrhovanú činnosť, ktorý obsah pojmu je v predmetnom ustanovení aj definovaný.

32. Z uvedeného dôvodu sťažovateľova argumentácia zneniami ustanovení § 16a ods. 23 a §73 ods. 10 vodného zákona nie je relevantná, pretože tieto sú aplikované len v prípade, ak je naplnená hypotéza normy § 16 ods. 10 vodného zákona - teda ak sa povoľuje navrhovaná činnosť, ktorej definícia je v § 16 ods. 10 vodného zákona vymedzená.

33. Čo sa týka ustanovenia §73 ods. 10 vodného zákona, toto nemožno izolovane vykladať tak, ako to tvrdil sťažovateľ (že zakladá povinnosť v zásade pri každom územnom konaní vydať rozhodnutie podľa § 16a vodného zákona). Pri aplikácii systematického výkladu je zrejmé, že sa jedná o normu procesnoprávnu, keď § 73 s názvom „postup v konaní“ je súčasťou deviatej časti vodného zákona - osobitosti konania. Znenie §73 ods. 10 vodného zákona upravuje časový postup pri územnom konaní o navrhovanej činnosti, t. j. činnosti definovanej v § 16 ods. 10 vodného zákona. Jeho aplikácia však nastáva len pri naplnení hypotézy § 16 ods. 10 vodného zákona.

34. Z obdobných dôvodov neobstojí ani poukaz sťažovateľa na prechodné ustanovenie § 80e ods. 1 vodného zákona, ktorý upravuje časovú pôsobnosť pre aplikáciu § 16a vodného zákona, pričom aj toto ustanovenie používa pojem „navrhovaná činnosť“, ktorého obsah vymedzuje § 16 ods. 10 vodného zákona.

35. Kasačný súd je toho názoru, že výklad uvedený krajským súdom je v súlade aj s teleologickým a historickým výkladom tejto normy. Ustanovenie § 16a a § 16 ods. 10 vodného zákona bolo do tohto právneho predpisu inkorporované zákonom č. 51/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov. V zmysle dôvodovej správy k predmetnému zákonu, možnosť posúdenia zhoršenia stavu vodného útvaru a vydania rozhodnutia o splnení podmienok podľa § 156 ods. 6 písm. b) vodného zákona orgánom štátnej vodnej správy vychádza z implementácie čl. 4 ods. 7 smernice 2000/60/ES. Zákonodarca v dôvodovej správe k predmetnému zákonu uviedol: „Každú novú trvalo udržateľnú rozvojovú činnosť človeka, ktorá môže mať vplyv na útvary povrchových vôd alebo podzemných vôd, treba posúdiť z hľadiska jej vplyvu na dosiahnutie environmentálnych cieľov. Ide napríklad o stavby protipovodňových opatrení, vodných elektrární, prístavov, ciest a diaľnic, mostov, tunelov, železníc, melioračných zariadení.“ Znenie ustanovenia § 16 ods. 10 a § 16a vodného zákona bolo neskoršou právnou úpravou precizované na možnosť uplatnenia výnimky z environmentálnych cieľov a postup orgánov zákonu č. 516/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 442/2002 Z. z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Aj v tomto prípade zákonodarca v dôvodovej správe uviedol príklady činností, ktoré podliehajú postupu podľa § 16a vodného zákona. Takýmito činnosťami sú podľa zákonodarcu najmä projekty priamo súvisiace s vodným hospodárstvom (úprava, zmena alebo zriaďovanie koryta vodného toku, ochrana pred povodňami, projekty na akumuláciu a zadržiavanie vôd vodné elektrárne, odbery podzemných vôd v množstve od 1 250 m<sup>3</sup> mesačne alebo 15 000 m<sup>3</sup> ročne, odkrytie hladiny podzemných vôd v dôsledku ťažby) a projekty na rozvoj a budovanie infraštruktúry (cestnej, železničnej, vodnej vrátane ostatných líniových stavieb).

36. Obdobne vykladal ustanovenie § 16 ods. 10 v spojení s § 16a senát 6S kasačného súdu v rozsudku sp. zn. 6Svk/6/2022 zo dňa 28.02.2023, v ktorom uviedol, „že kľúčovým pojmom na účely možného postupu a splnenia podmienok podľa § 16a zákona č. 364/2004 Z. z. je pojem „navrhovaná činnosť“, ktorá musí byť v súlade s environmentálnymi cieľmi spočívajúcimi v zabezpečení ochrany vôd a jej trvalo udržateľného využívania, a ktoré sú stanovené jednak pre útvary povrchových vôd, útvary podzemných vôd a jednak pre chránené územia“.

37. Kasačný súd je rovnako ako krajský súd toho názoru, že z administratívneho spisu nevyplýva, že umiestnenie predmetnej stavby možno považovať za takú činnosť, ktorá by bola spôsobilá ohroziť environmentálne ciele definované v § 16 ods. 6 písm. b) vodného zákona, pred povolením ktorej by vznikla povinnosť požiadať orgán štátnej vodnej správy o vydanie osobitného administratívneho rozhodnutia v zmysle § 16a vodného zákona.

38. V tomto kontexte kasačný súd upriamuje pozornosť na rozhodnutie Okresného úradu Žilina, odbor starostlivosti o životné prostredie č. j.:OU-ZA-OSZP3-2019/034411-004/Hnl zo dňa 24.09.2019 vydaného v zisťovacom konaní, ktoré je účasťou administratívneho spisu. Z tohto rozhodnutia vyplýva, že vplyv zmeny navrhovanej činnosti „EUROTERRACE ŽILINA Polyfunkčný objekt vyššej vybavenosti a bývania“ na vodné pomery nie je negatívny. V zmysle tohto rozhodnutia bude zmena navrhovanej činnosti produkovať odpadové vody dažďové, celý komplex činnosti je odkanalizovaný a napojený na vybudovaný kanalizačný systém mesta, manažment dažďových vôd je ekologický a bez negatívneho vplyvu, ostane zachovaná vyrovnaná vodná bilancia a dôjde k zlepšeniu bilancie odtokových pomerov územia oproti pôvodne hodnotenej činnosti (str. 18). Navrhované riešenie nakladania s dažďovými vodami bolo vyhodnotené ako „bez vplyvu na vodné útvary hodnoteného územia“ (str. 18). Požiadavka sťažovateľa na primárne posúdenie vplyvov na vody podľa § 16a vodného zákona bola označená ako neopodstatnená, „nakoľko navrhovanou zmenou činnosti nie sú dotknuté podzemné ani nadzemné vodné útvary“ a požiadavku na posúdenie podľa § 16a vodného zákona „nevyslovil ani orgán štátnej vodnej správy“ (str. 24).

39. Rovnako je správny záver krajského súdu, že samotný sťažovateľ v správnej žalobe neuviedol žiadnu skutkovú argumentáciu, pre ktorú by predmetná umiestňovaná stavba mala plniť atribúty navrhovanej činnosti podľa vodného zákona. Kasačný súd dodáva, že sťažovateľ takúto argumentáciu neuviedol ani v administratívnom konaní či v samotnej kasačnej sťažnosti.

40. Zákon o vodách implementuje smernicu 2000/60/ES. Z tejto smernice členským štátom vyplývajú dve povinnosti ohľadne ochrany vôd - jednak zaistiť zlepšenie, a jednak zabrániť zhoršenie stavu vodných útvarov. Tým sa myslí zachovanie alebo obnovenie dobrého stavu, dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu. Pokiaľ sťažovateľ opieral svoju argumentáciu o rozsudok Súdneho dvora Európskej únie č. C-461/13, tento sa týkal kvantifikácie priamych vplyvov bagrovania a násypov v rieke Vezera, ktorá činnosť mala pre dotknuté úseky rieky hydrologické a morfológické dôsledky. Z tohto rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie (ani zo smernice 2000/60/ES) však nevyplýva, že pri každej jednotlivej stavbe majú členské štáty povinnosť prostredníctvom osobitného administratívneho rozhodnutia skúmať vplyv na ochranu vôd (tak, ako to tvrdil sťažovateľ). V tu preskúmanej veci napokon z obsahu administratívneho spisu je zrejmé, že vodné pomery boli pred vydaním napadnutého rozhodnutia skúmané, a to najmä prostredníctvom vyjadrenia príslušného dotknutého orgánu. Rovnako sa vplyvom na ochranu vôd zaoberal príslušný orgán aj v zisťovacom konaní (k tomu pozri bod 38 tohto rozsudku). Ani z argumentácie sťažovateľa nemožno vyvodiť, že by v dôsledku umiestnenia predmetnej stavby došlo k zhoršeniu stavu povrchovej alebo podzemnej vody. Preto poukaz sťažovateľa na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie C-461/13 a na smernicu 2000/60/ES neobstojí.

41. Najvyšší správny súd tiež vyhodnotil ako nedôvodnú námietku žalobcu, ktorou namietal nesprávne právne posúdenie žalobného bodu týkajúceho sa namietanej arbitrárnosti, resp. nedostatočného odôvodnenia napadnutého rozhodnutia. Kasačný súd zdôrazňuje, že v súvislosti s touto námietkou správny súd konštatoval, že je všeobecne formulovaná. Napriek tejto skutočnosti správny súd na túto námietku pomerne podrobne a komplexne reagoval v bodoch 40 a 41 napadnutého rozsudku. Napadnuté rozhodnutie aj podľa názoru najvyššieho správneho súdu vo svojom odôvodnení dostatočne uvádza konkrétne dôvody, na základe ktorých pristúpil k vydaniu rozhodnutia o umiestnení stavby. Zároveň je nutné pripomenúť, že aj samotná kasačná námietka je veľmi všeobecná, sťažovateľ ju zredukoval na nesúhlas s právnym názorom krajského súdu, ale neuviedol, v čom konkrétnom bol tento názor nesprávny ani neuviedol, ktorý jeho argument, respektíve pripomienka vznesená v odvolaní zostala žalovaným nepovšimnutá. Nepostačuje ani poukaz sťažovateľa na vybrané judikáty, bez ich aplikácie na svoju námietku v predmetnej veci.

42. Pokiaľ sťažovateľ naznačoval, že krajský súd rozhodoval predpojatou, nešpecifikoval, na základe čoho by bolo možné usúdiť, že vzhľadom na pomer niektorého sudcu či celého senátu k veci, účastníkom konania, ich zástupcom alebo k osobám zúčastneným na konaní, možno mať odôvodnené pochybnosti o jeho nezaujatosti (subjektívnej alebo objektívnej). Sťažovateľ tiež tvrdil, že krajský súd sa jeho vecou zaoberal povrchno. Hoci sťažovateľ formálne kasačnú sťažnosť odôvodnil len podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP, sťažovateľom tvrdené pochybenia v tejto súvislosti je z materiálneho hľadiska potrebné podradiť pod dôvod v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) SSP. Nepreskúmateľnosť rozsudku je daná v prípade, ak chýbajú zásadné vysvetlenia dôvodov rozhodnutia súdu, pričom subjektívnu nespokojnosť sťažovateľa s obsahom odôvodnenia nemožno považovať za vyhovujúcu

dôvodu kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) SSP. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na to, že písomné vyhotovenie rozhodnutia obsahuje vysvetlenie dôvodov podstatných pre rozhodnutie súdu, pričom podstatnú námietku ohľadom § 16a vodného zákona vyriešil dostatočne a pri ďalších námietkach uviedol, prečo ich nepovažoval za dostatočne odôvodnené. Správny súd teda postupoval v intenciách ustanovenia § 139 ods. 2 SSP, ktoré zakladá povinnosť súdov svoje rozhodnutia riadne odôvodniť a napadnutý rozsudok spĺňa nevyhnutné limity zrozumiteľného, určitého a logicky odôvodneného rozsudku. V zmysle ustálenej judikatúry, správny súd nemusí dať detailné odpovede na všetky otázky nastolené účastníkom konania alebo odpovedať na každú jeho námietku či argument, ale iba na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Preto odôvodnenie rozhodnutia správneho súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces. Vzhľadom na to, aj túto námietku vyhodnotil kasačný súd ako nedôvodnú.

VII. Záverečné zhodnotenie a odôvodnenie rozsudku v časti trov a návrhu na predloženie prejudiciálnej otázky

43. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že námietky uvedené v kasačnej sťažnosti neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

44. K návrhu na predloženie prejudiciálnej otázky najvyšší správny súd konštatuje, že sám nevzhladol potrebu predloženia prejudiciálnej otázky. Zároveň zo strany sťažovateľa navrhovaná prejudiciálna otázka nebola dostatočne konkrétna, keď sa týka jeho všeobecnej námietky, že aplikačná prax v Slovenskej republike nevychádza z eurokonformného výkladu. Sťažovateľ nevysvetlil, ktoré konkrétne normy európskeho práva majú byť objasnené a aplikované v danej veci, resp. ktoré ustanovenie smernice 2000/60/ES ukladá plošnú a tak široko definovanú povinnosť na vydanie osobitného rozhodnutia o primárnom posúdení vplyvu na vody. Uvedené nevyplýva ani zo sťažovateľovej argumentácie rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie č. C-461/13, ktorú v kasačnej sťažnosti uviedol (k tomu pozri aj bod 40 tohto rozsudku). Za týchto okolností kasačný súd dospel k záveru, že nie je daný dôvod na iniciovanie konania pred Súdny dvorom Európskej únie v režime článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

45. O trovách kasačného konania rozhodol Najvyšší správny súd Slovenskej republiky podľa § 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP. Sťažovateľ v kasačnom konaní úspech nemal a žalovanému náhrada trov kasačného konania prislúcha len v prípadoch, ak to možno spravodlivo požadovať a po splnení zákonom stanovených podmienok len výnimočne (§ 168 SSP), ktoré okolnosti podľa obsahu súdnych spisov nenastali. Ďalším účastníkom konania v 2/-7/ rade trovy kasačného konania nevznikli, preto im ich kasačný súd v zmysle § 169 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP nepriznal. Ďalšiemu účastníkovi konania v 1/ rade v kasačnom konaní vznikli trovy (vyjadril sa ku kasačnej sťažnosti), ale tomuto v kasačnom konaní nebola uložená žiadna povinnosť, keď sa vyjadril na základe výzvy sp. zn. 30S/191/2020 zo dňa 13.12.2022, v zmysle ktorej bol poučený, že ak sa nevyjadrí, bude sa konať bez jeho vyjadrenia. S ohľadom na formu (výzva a nie uznesenie) a obsah predmetnej výzvy uvedené kasačný súd vyhodnotil tak, že ďalšiemu účastníkovi konania v 1/ rade nevznikli trovy konania v súvislosti s plnením povinnosti, ktorú mu správny súd uložil. Zároveň kasačný súd prihliadol aj na to, že ďalší účastník konania v 1/ rade vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti nepredložil novú, resp. podstatnú argumentáciu, ktorá by z materiálneho hľadiska ovplyvnila výsledok kasačného konania (keď primárne žiadal kasačnú sťažnosť odmietnuť a k sťažnostným bodom sa vyjadril v zásade tak, že sa stotožnil s dôvodmi napadnutého rozsudku). S ohľadom na uvedené kasačný súd účastníkom konania právo na náhradu trov kasačného konania nepriznal.

46. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

## **Poučenie :**

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.

