

Súd:	Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka:	19SVs/7/2024
Identifikačné číslo spisu:	2022200002
Dátum vydania rozhodnutia:	30. apríla 2025
Meno a priezvisko:	JUDr. Marián Trenčan
Funkcia:	predseda veľkého senátu
ECLI:	ECLI:SK:NSSSR:2025:2022200002.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobcu (sťažovateľ): Združenie domových samospráv, o. z., so sídlom Rovnianska 14, 851 02 Bratislava, IČO: 31 820 174, zastúpený advokátskou kanceláriou: Tkáč & Partners, s. r. o., so sídlom Hrnčiarska 29, 040 01, IČO: 53 929 691; proti žalovanému: Okresný úrad Trnava, Odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií, so sídlom Kollárova 8, 917 02 Trnava; za účasti ďalších účastníkov konania: 1/ MERKURY MARKET SLOVAKIA, s. r. o., so sídlom Duklianska 11, 080 01 Prešov, IČO: 36 501 891, zastúpený advokátskou kanceláriou: Dolobáč Legal, s. r. o., so sídlom Floriánska 19, 040 01 Košice, IČO: 55 034 268, 2/ KB SYSTÉM, s. r. o., so sídlom Tomášikova 10D, 821 03 Bratislava, IČO: 35 754 168; 3/ H. Y., nar. XX.X.XXXX, X. J. XXX/XX, XXX XX Y.; 4/ A. Y., nar. XX.X.XXXX, X. J. XXX/XX, XXX XX Y.; 5/ Národná diaľničná spoločnosť, a. s., so sídlom Dúbravská cesta 14, 841 04 Bratislava, IČO: 35 919 001; 6/ H. R., nar. X.XX.XXXX, K. XXXX/XX, XXX XX L. F.; 7/ E. Y., nar. XX.XX.XXXX, . N. L. XXXX/XX, XXX XX. L.; 8/ B. J., nar. XX.X.XXXX, N. A. F. XXXX/X, XXX XX V.; 9/ P. L., nar. XX.X.XXXX, . O. XXXX/X, XXX XX L.; 10/ G. J., nar. X.X.XXXX, N. A. F. XXXX/X, XXX XX V.; 11/ A. E. J., nar. XX.X.XXXX, N. E. XXXX/X, XXX XX V.; 12/ Slovenská správa ciest, so sídlom Dúbravská cesta 3, 841 04 Bratislava, IČO: 00 003 328; 13/ AP - Ateliér, s. r. o., so sídlom Dobrianskeho 2157/2, 071 01 Michalovce, IČO: 35 912 278; o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného číslo: OU-TT-OCDPK-2021/023887-007 z 25. októbra 2021, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave č. k. 14S/1/2022-129 z 8. decembra 2022, takto

r o z h o d o l :

Uznesenie Krajského súdu v Trnave č. k. 14S/1/2022-129 z 8. decembra 2022 sa zrušuje a vec sa vracia Správnomu súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

I. Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Ďalší účastník konania 1/ požiadal Mesto Trnava podaním doručeným dňa 30. marca 2020 o vydanie stavebného povolenia na stavbu „Novostavba výstavno-predajnej haly Trnava, Novostavba skladovej haly Trnava - SO 02 Spevnené plochy“ (dve územné rozhodnutia na túto stavbu boli vydané Mestom Trnava dňa 10. decembra 2019). Počas konania podaním doručeným Mestu Trnava dňa 18.

mája 2020 žalobca ako účastník konania predložil vyjadrenie a námietky. Účastníctvo v stavebnom konaní žalobcovi vyplývalo z ustanovenia § 59 ods. 1 písm. c) zákona č. 50/1976 Zb. územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „StavZ“) v spojení s § 24 až § 27 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZEIA“), konkrétne v spojení s § 24 ods. 2 ZEIA, čo vyplýva z rozhodnutia zo zisťovacieho konania vydaného Okresným úradom Trnava, Odborom starostlivosti o životné prostredie, dňa 17. mája 2019 pod č. OU-TT-OSZP3-2019/012198/ŠSMER/Šá.

2. Mesto Trnava vydalo dňa 24. mája 2021 v poradí druhé stavebné povolenie na tieto stavby pod č. OSaŽP/297-75053/2021/MH, keď skoršie stavebné povolenie vydané dňa 29. júna 2020 bolo odvolacím orgánom zrušené.

3. Žalobca sa proti druhému stavebnému povoleniu odvolal. Rozhodnutím číslo: OU-TT-OCDPK-2021/023887-007 z 25. októbra 2021 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“ alebo „rozhodnutie žalovaného“) žalovaný v poradí druhé stavebné povolenie potvrdil a odvolanie žalobcu zamietol. Napadnuté rozhodnutie žalovaného bolo žalobcovi doručené dňa 25. októbra 2021 a nadobudlo právoplatnosť dňa 5. novembra 2021.

4. Žalobca podal proti rozhodnutiu žalovaného dňa 5. januára 2022 správnu žalobu na Krajský súd v Trnave (ďalej aj ako „správny súd“), ktorý postupom podľa § 98 ods. 1 písm. d) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“ alebo „Správny súdny poriadok“) napadnutým uznesením žalobu odmietol. Uviedol, že z predloženého spisového materiálu zistil, že žalobcovi ako účastníkovi administratívneho konania bolo napadnuté rozhodnutie doručené dňa 25. októbra 2021 s tým, že lehota na podanie žaloby plynúca z § 181 ods. 1 SSP (fyzická osoba alebo právnická osoba musí správnu žalobu podať v lehote dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, proti ktorému smeruje, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak) márne uplynula dňom 27. decembra 2021 (v dôsledku posledného dňa lehoty ako soboty), keď žaloba bola podaná elektronicky až dňa 5. januára 2022, a teda oneskorene.

5. Ďalej uviedol, že nemohol odvodiť plynutie lehoty na podanie žaloby podľa § 181 ods. 3 SSP (zainteresovaná verejnosť musí správnu žalobu podať v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo vydania opatrenia orgánu verejnej správy), a to odo dňa 5. novembra 2021, kedy napadnuté rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť, keďže mal žalobca v danom administratívnom konaní, v ktorom sa rozhodovalo o jeho odvolaní, priamo postavenie účastníka konania, a teda predmetné rozhodnutie sa mu priamo doručovalo. Preto mu lehota na podanie správnej žaloby začala plynúť odo dňa oznámenia (doručenia) napadnutého rozhodnutia. Správny súd pri svojej argumentácii vychádzal z rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky vydaného pod sp. zn. 8Sžk/30/2021 zo 16. novembra 2021.

II. Kasačná sťažnosť, vyjadrenia účastníkov konania

6. Proti uzneseniu správneho súdu podal žalobca kasačnú sťažnosť. V nej v podstate argumentuje, že správny súd nesprávne právne posúdil otázku včasnosti podanej správnej žaloby, pretože zainteresovaná verejnosť je subjektom sui generis podľa SSP, a nie je možné na ňu vzťahovať obmedzenia podľa § 178 ods. 1 SSP, a následne ani pravidlo uvedené v § 181 ods. 1 SSP, čo potvrdzuje aj komentárová literatúra k SSP. Mal za to, že ak by zákonodarca chcel podmieniť včasnosť podania správnej žaloby zainteresovanej verejnosti, ktorá bola súčasne účastníkom administratívneho konania, momentom doručenia administratívneho rozhodnutia, tak by to výslovne v § 181 ods. 3 SSP uviedol.

7. Žalobca preto navrhol zrušenie napadnutého uznesenia správneho súdu a vrátenie veci správneému súdu na ďalšie konanie.

8. Ďalší účastník konania 1/ sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril v tom zmysle, že nie je dôvodná, pretože správnosť právneho názoru správneho súdu potvrdzuje rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžk/30/2021 zo 16. novembra 2021, pričom zdôrazňoval rovnosť účastníkov v administratívnom konaní. Žalobca nebol dostatočne bdely, keď svoju žalobu nepodal v lehote počítanej od doručenia napadnutého administratívneho rozhodnutia.

III. Postúpenie veci veľkému senátu

9. Uznesením sp. zn. 8Svk/4/2023 z 30. mája 2024 senát 8S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „senát 8S“ alebo „predkladajúci senát“) podľa § 22 ods. 1 písm. Správneho súdneho poriadku postúpil vec vedenú pod sp. zn. 8Svk/4/2023 na prejednanie a rozhodnutie o právnej otázke nastolenej v uvedenom uznesení veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj ako „veľký senát“).

10. Predkladajúci senát zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 SSP), je prípustná (§ 439 SSP) a má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP).

11. Pri skúmaní dôvodnosti podanej kasačnej sťažnosti predkladajúci senát zistil, že pre jeho rozhodnutie bude rozhodujúce zodpovedanie kľúčovej právnej otázky nastolenej sťažovateľom, konkrétne či počítanie lehoty na podanie správnej žaloby žalobcom v postavení zainteresovanej verejnosti sa spravuje vždy iba ustanovením § 181 ods. 3 Správneho súdneho poriadku, alebo v prípade, že žalobca v postavení zainteresovanej verejnosti bol súčasne účastníkom dotknutého administratívneho konania, či sa počítanie lehoty na podanie správnej žaloby zainteresovanou verejnosťou spravuje ustanovením § 181 ods. 1 SSP.

12. V rámci rozhodovacej činnosti kasačného súdu predkladajúci senát identifikoval rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky vydané pod sp. zn. 8SŽk/30/2021 zo 16. novembra 2021 (ďalej len „odlišné rozhodnutie“), v ktorom bol v bode 32 konštatovaný nasledovný záver: „V súlade s princípom rovnosti účastníkov konania je len taký postup súdu, kedy je vo vzťahu k zainteresovanej verejnosti ako účastníkovi administratívneho konania, za začiatok plynutia lehoty na podanie správnej žaloby pokladané oznámenie rozhodnutia orgánu verejnej správy. Pre zachovanie rovnosti účastníkov konania je nevyhnutné, aby všetkým účastníkom bola na podanie správnej žaloby poskytnutá lehota v rovnakej dĺžke, teda aby táto plynula od momentu, kedy účastník mal po prvýkrát možnosť oboznámiť sa s obsahom preskúmaného rozhodnutia. Výsledkom uvedeného bude taktiež garancia priznania procesných práv v rovnakej miere tak zainteresovanej verejnosti (žalobcovi), ako aj ostatným účastníkom súdneho konania.“ Na závery odlišného rozhodnutia odkazoval pri svojej argumentácii aj správny súd.

13. Predkladajúci senát sa s vyjadreným právnym názorom nestotožnil a dospel k názoru, že od tohto právneho názoru je potrebné sa odchýliť a lehotu na podanie správnej žaloby, ak je žalobca v postavení zainteresovanej verejnosti, je potrebné vždy počítat spôsobom podľa § 181 ods. 3 SSP, teda odo dňa právoplatnosti žalovaného rozhodnutia, keďže Správny súdny poriadok nezohľadňuje skutočnosť, či zainteresovaná verejnosť bola alebo nebola účastníkom administratívneho konania.

14. Veľký senát v súlade s § 466 ods. 4 SSP požiadal o stanovisko Generálnu prokuratúru Slovenskej republiky, ktorá sa vo svojom stanovisku stotožnila so záverom predkladajúceho senátu uvedeného v predchádzajúcom odseku.

IV. Posúdenie veci veľkým senátom

15. Veľký senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sa po zistení, že postup predkladajúceho senátu bol súladný s ustanovením § 22 ods. 1 písm. a) SSP, oboznámil so spisovým materiálom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Svk/4/2023, a keďže otázka predložená v postupujúcom uznesení bola jediným sťažnostným bodom žalobcu, povaha veci pripúšťala rozhodnúť veľkému senátu vo veci samej, preskúmal napadnuté uznesenie správneho súdu v medziach uplatneného sťažnostného bodu (§ 453 ods. 2 SSP) spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

16. Predmetom posudzovania v práve rozhodovanej veci je otázka včasnosti podania správnej žaloby žalobcom, ktorý má postavenie zainteresovanej verejnosti s odkazom na ustanovenie § 24 ods. 2 ZEIA v spojení s § 59 ods. 1 písm. c) StavZ (bod 3 tohto uznesenia). Obsahom administratívneho a súdneho spisu mal veľký senát preukázané, že napadnuté rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňa 5. novembra 2021 a správna žaloba bola doručená na Krajský súd v Trnave dňa 5. januára 2022, teda v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného.

17. V odlišnom rozhodnutí vo vzťahu k lehote zainteresovanej verejnosti na podanie správnej žaloby bolo skonštatované:

Zásadný vplyv na stanovenie rozhodujúcej skutočnosti určujúcej začiatok plynutia lehoty na podanie správnej žaloby zainteresovanou verejnosťou, má okolnosť, či táto vystupovala ako účastník už v administratívnom konaní, alebo či zainteresovaná verejnosť správnu žalobou napáda rozhodnutie

správneho orgánu o opravnom prostriedku v administratívnom konaní, ktorého zainteresovaná verejnosť účastníkom nebola. (bod 21)

V procesnej situácii, kedy zainteresovaná verejnosť nebola súčasťou správneho konania ako jeho účastník, dochádza k naplneniu znenia ustanovenia § 181 ods. 3 SSP, kedy zainteresovaná verejnosť nadobúda možnosť oboznámiť sa s preskúmaným rozhodnutím žalovaného až jeho zverejnením, viažucim sa na právoplatnosť tohto rozhodnutia. (bod 22)

V súlade s princípom rovnosti účastníkov konania je len taký postup súdu, kedy je vo vzťahu k zainteresovanej verejnosti ako účastníkovi administratívneho konania, za začiatok plynutia lehoty na podanie správnej žaloby pokladané oznámenie rozhodnutia orgánu verejnej správy. Pre zachovanie rovnosti účastníkov konania je nevyhnutné, aby všetkým účastníkom bola na podanie správnej žaloby poskytnutá lehota v rovnakej dĺžke, teda aby táto plynula od momentu, kedy účastník mal po prvýkrát možnosť oboznámiť sa s obsahom preskúmaného rozhodnutia. Výsledkom uvedeného bude taktiež garancia priznania procesných práv v rovnakej miere tak zainteresovanej verejnosti (žalobcovi), ako aj ostatným účastníkom súdneho konania. (bod 32)

18. Z odlišného rozhodnutia vyplýva, že kasačný senát rozhodujúci vo veci sp. zn. 8Sžk/30/2021 si bol vedomý vlastného znenia predmetného ustanovenia (§ 181 ods. 3 SSP) a sám ho nepovažoval za neurčité, nejasné. Zároveň však skonštatoval, že interpretačný prístup, ktorý by vychádzal len z jeho jazykového znenia, by predstavoval „možnosť nastolenia nerovnováhy medzi účastníkmi súdneho konania, z ktorej zároveň pramení následok v podobe porušenia princípu rovnosti účastníkov konania pred správnym súdom, upraveného v § 5 ods. 9 SSP.“

19. V zhode s názorom vyjadreným v odlišnom rozhodnutí, ani veľký senát nerozporuje, že aplikácia ustanovenia § 181 ods. 3 SSP v jeho doslovnom znení môže v praxi viesť k situáciám, kedy zainteresovaná verejnosť ako účastník správneho konania, bude mať na prípravu správnej žaloby proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy o niečo dlhší časový úsek ako by na uskutočnenie toho istého úkonu mal iný účastník konania (podľa § 178 ods. 1 SSP). Je to z dôvodu, že hoci je tento časový úsek v prípade oboch kategórií účastníkov konania rovnaký, začiatok jeho plynutia sa u nich viaže na rozdielnu právnu skutočnosť (oznámenie rozhodnutia c/a právoplatnosť rozhodnutia).

20. Podstatným pre posúdenie veci je preto metodologický prístup, ktorý si súd zvolí pri hodnotení a riešení tejto situácie. V súvislosti s interpretáciou právnych noriem poukazuje v tejto časti odôvodnenia veľký senát na názor Ústavného súdu Slovenskej republiky (sp. zn. III. ÚS 341/07), podľa ktorého „Nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahŕňajúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu.“

21. Z toho istého rozhodnutia ústavného súdu (sp. zn. III. ÚS 341/07) tiež vyplýva, že „[...] Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne potrebné vychádzať prvotne z ich doslovného znenia.“, keď zároveň v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 155/2017 ústavný súd uviedol, že „Pri výklade a aplikácii právnych predpisov [...] nemožno opomínať ich účel a zmysel, ktorý nie je vyjadrený len v slovách a vetách toho-ktorého zákonného predpisu, ale i v základných princípoch právneho štátu.“ (k tomu pozri aj rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky - sp. zn. 10Sžk/39/2017)

22. Vychádzajúc aj z vyššie uvedených premís, myšlienkovým pochodom kasačného senátu vyjadreným v odlišnom rozhodnutí nie je možné uprieť racionalitu, ani legitímnosť. Veľký senát rozumie tak motívom kasačného senátu pre uplatnený postup a tiež záverom, ku ktorým kasačný senát dospel. Na strane druhej, rešpektujúc komplementárnu povahu metód výkladu práva (k tomu pozri body 20 a 21 vyššie) a to, že „Sudca pri interpretácii normy správneho práva nesmie tvoriť, ale môže odhaľovať a formulovať vzťahy medzi jednotlivými právnymi normami [...]“, ako aj prihliadajúc na to, že „Jedinou požiadavkou, ktorá je pri tom na sudcu kladená, je ústavná konformita výkladu (čl. 152 ods. 4 ústavy).“ (ÚS SR, sp. zn. III. ÚS 274/07), veľký senát posudzoval vec v širšom kontexte (ako kasačný súd v rámci odlišného rozhodnutia), a preto dospel aj k iným záverom.

23. V tejto súvislosti - ako svoje principiálne východisko - veľký senát konštatuje, že ustanovenie § 181 ods. 3 SSP považuje za jednoznačné. Nesporne z neho vyplýva všeobecná požiadavka formulovaná zákonodarcom tak, že zainteresovaná verejnosť musí správnu žalobu podať v lehote

dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy. Je nepochybné, že predmetné zákonné ustanovenie neobsahuje žiadny vnútorný diferenciačný prvok, ktorý by mal viesť k rozlišovaniu procesných situácií podľa toho, či zainteresovaná verejnosť bola alebo nebola účastníkom administratívneho konania, v ktorom došlo k vydaniu rozhodnutia, proti ktorému správna žaloba smeruje.

24. V zhode s názorom vyjadreným v odlišnom rozhodnutí, aj podľa názoru veľkého senátu môže striktná aplikácia § 181 ods. 3 SSP - za určitých okolností - viesť k odchýlkam v procesnom postavení jednotlivých účastníkov konania, a to v tom zmysle, že zainteresovaná verejnosť (ak by zároveň bola účastníkom administratívneho konania), by na prípravu správnej žaloby proti rozhodnutiu mohla mať fakticky dlhší časový úsek ako iný účastník konania, ktorý správnu žalobu podáva z dôvodu ochrany svojich subjektívnych záujmov [pozn.: situácie, kedy zainteresovaná verejnosť nie je účastníkom administratívneho konania, nie sú pre súdnu vec relevantné]. Ako je zrejmé, túto situáciu vyhodnotil kasačný súd v odlišnom rozhodnutí tak, že je bez ďalšieho neprípustná, a preto ju cez požiadavku dosiahnutia rovnosti účastníkov konania kompenzoval zavedením diferenciácie, ktorú ale ustanovenie § 181 ods. 3 neobsahuje (k tomu pozri bod 23 vyššie).

25. Podľa veľkého senátu však v rámci posudzovania spornej otázky nie je možné neprihliadať - popri požiadavke na rovnosť účastníkov konania - aj na iné ústavné, príp. zákonné princípy, ktoré by alternatívnym výkladom - odkláňajúcim sa od vlastného znenia ustanovenia § 181 ods. 3 SSP - mohli byť dotknuté. V prvom rade je to najmä princíp právnej istoty a s ním spojená požiadavka na predvídateľnosť práva a legitímne očakávania fyzických osôb a právnických osôb, že ak budú konať určitým - zákonom predpokladaným - spôsobom, bude to viesť k následkom, ktoré platné právo s takýmto konaním spája (v súdnej veci: včasnosť podania správnej žaloby, ak je táto podaná v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia správneho orgánu).

26. Tu je zároveň potrebné dodať, že uvedená požiadavka musí ešte striktnejšie platiť v prípadoch, kedy sa interpretovanou právnou normou má modifikovať procesný postup, ktorý zakotvuje predpoklady pre realizáciu ústavného práva tejto osoby - napr. jej prístupu k súdu, resp. k súdnej ochrane (čl. 46 a nasl. Ústavy SR). Ak zákonodarca v prípade zainteresovanej verejnosti viazal v ustanovení § 181 ods. 3 SSP začiatok plynutia lehoty na podanie správnej žaloby vždy a bez akýchkoľvek obmedzení na právoplatnosť rozhodnutia správneho orgánu, proti ktorému žaloba smeruje, potom alternatívny výklad (ktorý navyše nekorešponduje s jednoznačným znením samotnej právnej normy) a ktorý takúto diferenciáciu fakticky zavádza, v skutočnosti tomuto subjektu redukuje právny priestor na získanie súdnej ochrany tak, ako mu ho vymedzil zákonodarca.

27. V prospech zachovania interpretácie právnej úpravy tak, ako je táto vyjadrená v ustanovení § 181 ods. 3 SSP, svedčí pritom nielen samotná požiadavka primárne vychádzať pri výklade zákona z jeho znenia (k tomu pozri aj bod 21 vyššie), ale - v okolnostiach súdnej veci - tento prístup podporujú aj iné interpretačné metódy, ktoré veľký senát vo veci uplatnil. V tomto kontexte je možné uviesť, že samotné znenie SSP už v súčasnosti akúsi procesnú dvojkoľajnosť vnímania zainteresovanej verejnosti, príp. zainteresovanej verejnosti a iných účastníkov konania, pozná - vrátane procesných rozdielov medzi nimi (k tomu pozri aj body 31 a nasl. tohto uznesenia). Toto vyplýva napr. z ustanovenia § 7 písm. a) SSP, kedy pre prípustnosť správnej žaloby zainteresovanej verejnosti je vo všeobecnosti potrebné, aby táto podala v správnom konaní riadny opravný prostriedok - za podmienky, že takéto oprávnenie mala, t. j. bola účastníkom administratívneho konania (a opravný prostriedok zákon pripúšťal). Ak by zainteresovaná verejnosť nebola účastníkom administratívneho konania, takúto povinnosť (pre prípustnosť správnej žaloby) by podľa § 7 písm. a), logicky, nemala. Tiež je možné doplniť, že špecifickosť určovania plynutia lehôt na podanie správnej žaloby rôznym účastníkom konania rôzne, vyplýva napr. dokonca aj priamo z ustanovenia § 181 ods. 3 SSP v spojení s § 181 ods. 1 SSP - kým zákonodarca vo vzťahu k zainteresovanej verejnosti určil, že tejto lehota na podanie správnej žaloby proti opatreniu orgánu verejnej správy začína plynúť od „vydania opatrenia“ (pozn. v prípade súdneho prieskumu opatrení), účastníkovi konania podľa § 178 ods. 1 SSP táto lehota začína plynúť až od „oznámenia opatrenia“ (§ 181 ods. 1 SSP). Aj z uvedeného je potom možné dospieť k záveru, že zákonodarca zrejme nemal zámer „nastaviť“ medzi účastníkmi konania (možnými žalobcami) - v otázke začiatku plynutia lehôt na podanie správnej žaloby - stav absolútnej rovnosti, ale prihliadal na špecifiká, ktoré s ich statusom môžu súvisieť. Znenie ustanovenia § 181 ods. 3 SSP potom veľký senát nemohol vyhodnotiť ani ako prípadnú nedokonalosť zákonodarcu, príp. jeho opomenutie dôsledne rozlišovať medzi situáciami, kedy zainteresovaná verejnosť bola, resp. nebola

účastníkom administratívneho konania. Naopak, je potrebné prijať záver, že ak zákonodarca v určitej časti zákona právnu úpravu formuluje tak, že tento rozdiel vníma a k nemu viaže určitú - rozhodnú skutočnosť, potom situácie, kedy tak nerobí (a to je aj nerozlišovanie začiatku plynutia lehoty na podanie správnej žaloby zainteresovanou verejnosťou, a to bez ohľadu na to, či táto bola alebo nebola účastníkom administratívneho konania), je potrebné vnímať ako vôľu, zámer zákonodarcu, nie ako nedostatok, ktorý má byť kompenzovaný súdnym výkladom (k tomu pozri aj bod 32).

28. Pri posudzovaní toho, či je dôvodné kompenzovať stav vyššie naznačenej procesnej nerovnováhy medzi zainteresovanou verejnosťou (§ 178 ods. 2 SSP) a inými účastníkmi konania (§ 178 ods. 1 SSP) interpretáciou právnej úpravy, ktorá je (i) fakticky nesúladná s vlastným znením zákona, a to (ii) navyše za možného zásahu do iných ústavných princípov (právna istota, predvídateľnosť práva, legitímne očakávania zainteresovanej verejnosti viažuce sa k jasnému zneniu ustanovenia § 181 ods. 3 SSP), musel veľký senát skúmať aj celkové následky toho-ktorého interpretačného prístupu a tieto navzájom pomerovať. Nemohol pritom opomenúť východiskovú tézu, že v právnom štáte majú fyzické osoby a právnické osoby svoje práva a povinnosti abstrahovať primárne z vlastného znenia objektívneho práva, nie z jeho dodatočnej interpretácie zo strany súdov. Každá (súdna) interpretácia právnej normy v podobe odklonu od jej vlastného znenia totiž predstavuje - vo svojej podstate - určitý zásah do princípu právnej istoty a predvídateľnosti práva.

29. Tu potom veľký senát uvádza, že i keď v procese oznamovania rozhodnutí správneho orgánu účastníkom administratívneho konania nepochybne môže dôjsť k rozdielom v dátume ich oznámenia, tak účastník konania chrániaci svoje subjektívne práva (§ 178 ods. 1 SSP), ako aj zainteresovaná verejnosť (§ 178 ods. 3 SSP) majú podľa zákona na podanie správnej žaloby nakoniec vždy dvojmesačnú lehotu. Samotná skutočnosť, že táto lehota má (môže mať) iný začiatok, a logicky, aj koniec, účastníkovi konania - žalobcovi podľa § 178 ods. 1 SSP - na jeho právach neuberá. Naopak, výklad, ktorý by predstavoval zavedenie diferenciácie lehoty na podanie správnej žaloby zainteresovanou verejnosťou podľa toho, či táto bola alebo nebola účastníkom administratívneho konania, a to bez toho, aby toto vyplývalo priamo zo zákona, (i) v skutočnosti uberá z práv zainteresovanej verejnosti tak, ako tieto práva jednoznačne vo vzťahu k nej vymedzil zákonodarca, a to (ii) za súčasného zásahu do iných významných ústavných princípov, ktoré - podľa názoru veľkého senátu - musia požívať aspoň takú ochranu ako je rovnosť účastníkov konania (právna istota, predvídateľnosť práva, legitímne očakávania a i.). Ani argumentácia vhodnosťou zachovania rovnakého času na prípravu a podanie žaloby plynúceho od doručenia rozhodnutia pre všetkých potom nemôže sama o sebe predstavovať rozhodujúci dôvod pre taký výklad jazykovo jasne vyjadreného pravidla ustanoveného v § 181 ods. 3 SSP, ktorý by viedol k porušeniu iných ústavných princípov a mohol by byť pre príslušníkov zainteresovanej verejnosti prekvapivý - vrátane následku zmeškania lehoty na podanie správnej žaloby. Podľa názoru veľkého senátu nebolo v okolnostiach súdenej veci možné prijať taký výklad vzniknutej právnej situácie, ktorý by vo svojej podstate znamenal odobrenie stavu, kedy sa obsah konkrétneho procesného práva spojeného navyše s výkonom ústavného práva dotknutej osoby (prístup k súdu) určuje, resp. identifikuje inak ako jednoznačným znením zákona, a to navyše v situácii, kedy by súd pozitívne právo svojím výkladom nie doplňal, príp. by ho upresňoval z dôvodu neurčitosti, ale - naopak - fakticky by sa odkláňal od jasného a určitého znenia normatívneho textu.

30. Veľký senát má potom vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti za to, že naznačená interpretačná línia predstavuje menej invazívny zásah do objektívneho práva - vrátane ústavných princípov, ktoré je v rámci výkladu práva súd povinný rešpektovať (k tomu pozri aj body 21 a 22 vyššie) a zároveň aj do individuálnej právnej sféry jednotlivých kategórií dotknutých subjektov. Preto vo veci konštatuje nevyhnutnosť striktnej aplikácie ustanovenia § 181 ods. 3 SSP - bez ohľadu na to, či zainteresovaná verejnosť bola alebo nebola účastníkom administratívneho konania, v ktorom bolo vydané žalobou napadnuté administratívne rozhodnutie.

31. Veľký senát sa stotožnil s nosnou argumentáciou predkladajúceho senátu o potrebe bezvýnimočnej aplikácie ustanovenia § 181 ods. 3 SSP vo všetkých prípadoch, kedy je správna žaloba podaná zainteresovanou verejnosťou prihládajúc aj na to, že zainteresovaná verejnosť je procesným subjektom sui generis vystupujúcim na ochranu verejného záujmu v oblasti životného prostredia, zatiaľ čo účastník (fyzická alebo právnická osoba v procesnom postavení žalobcu) v rámci správneho súdneho konania bráni svoje subjektívne práva. Predmetný rozdiel je pritom vo viacerých aspektoch materiálny a prejavuje sa aj v tom, že dôsledné terminologické rozlišovanie medzi žalobcom ako

fyzickou alebo právnickou osobou a žalobcom ako zainteresovanou verejnosťou, a to v ustanoveniach § 61 SSP, § 178, či 181 ods. 1 a 3 SSP, premieta SSP aj do teleologického nastavenia podmienok prístupu jednotlivých typov žalobcov k správemu súdu.

32. Tu veľký senát zdôrazňuje, že podmienka splnenia žalobnej legitímácie pre fyzickú a právnickú osobu ustanovená v § 178 ods. 1 SSP v spojení s § 177 ods. 1 SSP obsahuje predpoklad, že fyzická a právnická osoba sa podanou žalobou môže domáhať len ochrany svojich subjektívnych práv. Naproti tomu, zainteresovaná verejnosť môže podať žalobu výlučne vtedy, ak tvrdí, že bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia (§ 178 ods. 3 SSP v spojení s § 177 ods. 2 SSP); jej žalobná legitímácia teda nie je viazaná na ochranu subjektívnych práv konkrétnych osôb. V dôsledku tohto rozlíšenia je odlišná aj právna úprava lehôt na podanie správnej žaloby, kde v prípade žalobcu ako fyzickej a právnickej osoby plyní odo dňa oznámenia rozhodnutia (§ 51 ods. 1 správneho poriadku) a v prípade zainteresovanej verejnosti odo dňa jeho právoplatnosti.

33. Ak teda § 181 ods. 3 SSP ustanovuje osobitné pravidlo pre počítanie lehoty na správnu žalobu podávanú zainteresovanou verejnosťou, vzhľadom na systematiku zákona a dôsledné rozlišovanie zainteresovanej verejnosti ako osobitného žalobcu a iných typov žalobcov, neobstojí záver, príp. predpoklad, že by zainteresovaná verejnosť mala byť - čo i len implicitne - podmnožinou pojmu „fyzická a právnická“ osoba uvedeného v § 181 ods. 1 SSP. Ustanovenie § 178 a následne § 181 totiž výslovne a systematicky počítajú s tromi druhmi žalobcov - fyzická a právnická osoba chrániaca svoje subjektívne práva, prokurátor chrániaci verejný záujem a zainteresovaná verejnosť chrániaca verejný záujem na životnom prostredí. S týmito žalobcami Správny súdny poriadok jednak spája ich aktívnu žalobnú legitímáciu a následne s nimi v rovnakej systematike spája aj lehotu na podanie správnej žaloby.

34. Výklad, v zmysle ktorého je lehota zainteresovanej verejnosti (bez ohľadu na jej faktickú účasť v správnom súdnom konaní) na podanie správnej žaloby podľa § 181 ods. 3 SSP viazaná vždy na právoplatnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo moment vydania opatrenia orgánu verejnej správy, v plnom rozsahu korešponduje aj s interpretačnou zásadou terminologickej jednotnosti právneho predpisu (pozri aj legislatívne vymedzenie v § 9 ods. 3 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov - nie je teda prípustné vykladať slovné spojenie zainteresovaná verejnosť v § 178 ods. 3 a v § 181 ods. 3 SSP odlišne).

35. Veľký senát súčasne dodáva, že odlišné (odlišným rozhodnutím prezentované) závery nemožno vyvodit' ani z dôvodovej správy k SSP. Časť dôvodovej správy (tlač č. 1335, VI. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky) už k § 42 SSP uvádza: Správnu žalobu môže zainteresovaná verejnosť podať v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia alebo vydania opatrenia, vo vzťahu ku ktorým tvrdí, že ním bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia (§ 178 ods. 3 a § 181 ods. 3). Hoci je časť dôvodovej správy k § 181 SSP opisná, jej ratio je premietnuté práve do dôvodov pre prijatie § 42 SSP a neobsahuje žiadne indicie či úvahy, ktoré by mohli odôvodňovať správnosť záverov uvedených v odlišnom rozhodnutí.

36. Veľký senát tak záverom sumarizuje, že argumentácia v prospech uplatnenia § 181 ods. 3 SSP aj na zainteresovanú verejnosť, ktorá mala postavenie účastníka konania v administratívnom konaní, má oporu (i) v jazykovom výklade § 181 ods. 3 SSP, (ii) v systematickom výklade § 181 ods. 3 v kontexte § 61 SSP a § 178 SSP, resp. systematického výkladu SSP ako celku, (iii) v odbornej komentárovej spisbe (por. Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 278 s.), keď (iv) oporu pre odlišné úvahy nepodporuje ani dôvodová správa k SSP a najmä (v) potreba aplikácie ustanovenia § 181 ods. 3 v jeho doslovnom znení je determinovaná aj vzájomným pomerovaním následkov tej-ktorej interpretačnej línie, a to najmä v kontexte ochrany princípov právneho štátu.

37. Konštatovaný záver veľkého senátu v práve posudzovanej veci konkrétne znamená, že lehota na podanie správnej žaloby bola zachovaná. Žalobca doručil správemu súdu žalobu dňa 5. januára 2022, teda v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného, ktoré právoplatnosť nadobudlo dňa 5. novembra 2021. Preto pokiaľ správny súd žalobu ako oneskorene podanú odmietol, rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

38. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti dospel veľký senát k tomu záveru, že napadnuté uznesenie správneho súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP). Veľký senát preto postupom podľa § 466 ods. 5 písm. a) v spojení s § 462 ods. 1 SSP zrušil napadnuté uznesenie Krajského súdu v Trnave a vec vrátil Správnemu súdu v Bratislave (právnomu nástupcovi Krajského súdu v Trnave podľa zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov) na ďalšie konanie.

39. V ďalšom konaní správny súd včas podanú správnu žalobu vecne preskúma v rozsahu a z dôvodov vymedzených žalobnými bodmi. Vyjadreným právnym názorom veľkého senátu sú správny súd (§ 469 SSP) ako aj ďalšie senáty Najvyššieho správneho súdu (§ 466 ods. 3 SSP) viazané.

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

41. Toto rozhodnutie prijal veľký senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 7:0.

P o u č e n i e :

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok nie je prípustný.