

71/2024 ZNSS

Kľúčové slová: ochrana životného prostredia; kolaudačné konanie; zainteresovaná verejnosť

Prejudikatúra: II. ÚS 142/2015; III. ÚS 274/2018; III. ÚS 416/2018; I. ÚS 529/2019; I. ÚS 380/2019; Pro-Braine a i., C-121/11; Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i., C-275/09

Vzťah k právnej úprave: §78 ods. 1, § 140c ods. 10 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon); § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o EIA);, § 99 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku

Právna veta

Účasť verejnosti na rozhodovaní v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie je potrebné spájať len s tými povoľovacími konaniami, ktorých výsledkom je povolenie na realizáciu prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny (navrhovaná činnosť). Kolaudačné rozhodnutie, ktorým sa povoľuje užívanie stavby na určený účel, bez ďalšieho nie je rozhodnutím, ktorým sa povoľuje realizácia prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Svk 21/2021 z 30. novembra 2022: predsedníčka senátu Mgr. Kristína Babiaková (sudkyňa spravodajkyňa), členovia senátu JUDr. Katarína Benzová a JUDr. Zuzana Šabová, PhD.]

Vymedzenie veci

Priebeh administratívneho konania

1. Mesto Nitra (ďalej len „*prvostupňový orgán*“) vydalo dňa 18. apríla 2018 povolenie na predčasné užívanie stavby pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok stavby do 31. mája 2019 stavby „*Priprava strategického parku Nitra*“ v rozsahu: SO 111 účelová komunikácia medzi križovatkami „*K*“ - „*I*“, SO 112 účelová komunikácia medzi križovatkami „*I*“ - „*TIP*“, SO 113 účelová komunikácia medzi „*TIP*“ a križovatkou „*A*“, SO 120 účelová komunikácia medzi križovatkami „*J*“ a „*L*“, SO 121 účelová komunikácia od križovatky „*H*“ po strategický park, SO 126 okružná križovatka „*TIP (P)*“, SO 207 most na komunikácii „*K-I*“ nad potokom Jelšina, SO 208 tesniaca vaňa pod ŽSR, SO 255 oporný múr v km 1,5 medzi križovatkami „*K-I*“, SO 305 PHS pri ÚK medzi križovatkami „*K*“ a „*I*“ od km 1,525 po KÚ, SO 306 PHS pri ÚK medzi križovatkou „*I*“ - a „*TIP*“, SO 307 PHS pri ÚK od TIP po km 1,425 MK „*TIP*“ a „*A*“ na parcelách v k. ú. X., S., Č. M. L..

2. Proti rozhodnutiu prvostupňového orgánu podala odvolanie spoločnosť Nitra Invest, s.r.o. podaním zo dňa 4. mája 2018 a žalobca podaním zo dňa 2. mája 2018.

3. O podaných odvolaniach rozhodol Okresný úrad Nitra, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií (ďalej ako „*žalovaný*“) podľa § 3 ods. 5 písm. c) zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v spojení so zákonom č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a v súlade s § 32, § 46 a § 58 zákona č. 71/1967 Zb. o

správnom konaní rozhodnutím zo dňa 27. augusta 2018 tak, že odvolanie spoločnosti Nitra Invest, s.r.o. a žalobcu zamietol a potvrdil rozhodnutie prvostupňového orgánu (ďalej aj ako „*napadnuté rozhodnutie*“ alebo „*rozhodnutie žalovaného*“).

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

Priebeh konania pred správnym súdom

5. Žalobca podal proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu, ktorou žiadal, aby Krajský súd v Nitre (ďalej len „*správny súd*“) rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie.

6. Žalobca namietal vecnú príslušnosť mesta Nitra rozhodovať v predmetnej veci, nerešpektovanie § 9 vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 453/2009 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona a porušenie § 66 ods. 4 písm. d) stavebného zákona. Poukázal na to, že prebieha súdne konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí vydaných podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „*zákon o EIA*“), tiež na to, že žalovaný mal preskúmať rozhodnutie prvostupňového orgánu v celom rozsahu a vziať na zreteľ všetky nesprávnosti tohto rozhodnutia, teda nie len tie, ktoré žalobca v odvolaní namietal a na skutočnosť, že samotný strategický park nebol posudzovaný z hľadiska vplyvov na životné prostredie. Namietal, že povolenie na predčasné užívanie stavby sa doručovalo 45 subjektom, pričom tam nie sú uvedení účastníci konania zo zisťovacieho konania, hoci sú správnemu orgánu známi.

7. Žalovaný vo vyjadrení uviedol, že v odvolacom konaní nevyšli najavo žiadne skutočnosti, ktoré by nasvedčovali tvrdeniu žalobcu o tom, že v stavebnom konaní a vo vydanom povolení na užívanie boli porušené ním citované právne normy. K námietkam žalobcu, že povolenie na užívanie nebolo doručené účastníkom konania zo zisťovacieho konania a že o tomto konaní nebol informovaný, uviedol, že povolenie na užívanie bolo zverejnené na vývesných tabuliach obcí, v katastrálnych územiach, ktorých sa stavba nachádza ako i na internetových stránkach podľa § 140c ods. 8 stavebného zákona. S poukazom na § 78 ods. 1 stavebného zákona mal za to, že žalobca nebol účastníkom konania a stavebný úrad a ani žalovaný nemal povinnosť sa s akýmkoľvek jeho námietkami vysporiadať. Žalovaný preto v súlade s § 140c ods. 8 stavebného zákona preskúmal odvolanie žalobcu a to v rozsahu, v akom žalobca namietal nesúlad povolenia na užívanie s obsahom rozhodnutia podľa osobitného predpisu. Navrhol, aby súd podanú žalobu zamietol ako nedôvodnú.

Rozhodnutie správneho súdu

8. Správny súd rozsudkom č. k. 11S/234/2018 - 477 zo dňa 2. decembra 2020 podľa § 191 ods. 1 písm. g) SSP napádané rozhodnutia zrušil a vec vrátil prvostupňovému správnejmu orgánu na ďalšie konanie, a to z dôvodu, že v priebehu administratívneho konania došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej.

9. S poukazom na žalobcom formulované dôvody žaloby a obsah predloženého administratívneho spisu, správny súd uviedol, že v súlade s § 77 stavebného zákona kolaudačné konanie vykonáva

stavebný úrad, ktorý vydal stavebné povolenie, teda Mesto Nitra. Mesto Nitra rozhoduje ako špeciálny stavebný úrad podľa § 120 stavebného zákona a podľa § 3a ods. 4 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon), ktorý určuje pôsobnosť štátnej cestnej správy tak, že pre stavby miestnych a účelových pozemných komunikácií určuje pôsobnosť príslušných obcí.

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

Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

11. Proti rozsudku správneho súdu podal v zákonnej lehote žalovaný (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP a navrhol, aby kasačný súd rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

12. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti namietal, že žalobcu nebolo možné považovať za účastníka kolaudačného konania. Uviedol, že stavebný zákon definuje účastníkov kolaudačného konania tzv. pozitívnou enumeráciou, uvedením konkrétnych subjektov, ktorým postavenie účastníka v konaní priznáva, pričom v uvedenom ustanovení nie je uvedené, že by účastníkom kolaudačného konania boli osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu, tak ako je to v územnom alebo v stavebnom konaní. Výklad správneho súdu považuje za vybočenie zo štandardného výkladu, keďže uvedené ustanovenie § 78 ods. 1 stavebného zákona neuvádza, že účastníkmi kolaudačného konania sú i ďalšie osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu. Uvádza, že ak by mal zákonodarca záujem, aby účastníkmi kolaudačného konania boli osoby, ktoré boli účastníkmi zisťovacieho konania, tak by uvedenú skutočnosť deklaroval v predmetnom ustanovení. Tiež nesúhlasil s postupom správneho súdu, že rozhodoval o žalobe, keď preskúmaval časovo obmedzené povolenie, ktoré stratilo účinnosť dňa 31. mája 2019 a už nebolo spôsobilým predmetom prieskumu v správnom súdnictve podľa § 6 ods. 1 v spojení s § 3 ods. 1 písm. b) SSP. Bol toho názoru, že správny súd mal konanie zastaviť podľa § 99 ods. 1 písm. g) SSP.

13. Kasačnú sťažnosť podal aj pribratý účastník konania MH Invest, s.r.o., ktorý však v stanovenej lehote nezaplatil súdny poplatok. Z toho dôvodu správny súd uznesením č. k. 11S/234/2018 - 626 zo dňa 19. júla 2021 konanie o jeho kasačnej sťažnosti zastavil.

14. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril žalobca, ktorý poukázal na to, že z textu kasačnej sťažnosti, ani z príloh nevyplýva, že prednosta okresného úradu splnomocnil Z.. N. G. na podanie kasačnej sťažnosti. Tiež rozsiahlo popísal jeho pochybnosti o nezaujatosti prednostu pri rozhodovaní o tomto

projekte. Uviedol, že predmetné konanie je vedené vo vzťahu k stavbe, ktorá bola predmetom procesu EIA, ktorého sa procesne zúčastnil, čiže je jednoznačne účastníkom všetkých následných povolovacích konaní, to znamená aj kolaudačného.

15. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril aj pribratý účastník konania 4), ktorý poukázal na to, že správny súd pribratým účastníkom konania nepriznal náhradu trov konania s odôvodnením, že výzvu doručení účastníkom konania a ich právnym zástupcom na vyjadrenie sa k žalobe, nepovažoval za uloženie povinnosti. Krajský súd podľa jeho názoru neodôvodnil, prečo nepovažoval za uloženie povinnosti právne zastúpenému pribratému účastníkovi konania predvolanie na pojednávanie dňa 25. novembra 2020, na ktoré ho predvolal dňa 11. júna 2020 s poučením, že ho považuje za potrebné vypočúť a s upozornením, že ak sa bez ospravedlnenia nedostaví, môže ho správny súd predviesť a uložiť mu náhradu trov predvedenia a poriadkovú pokutu 500 eur. Stotožnil sa s právnym názorom sťažovateľa. 16. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril aj pribratý účastník konania 5), ktorý sa stotožnil s argumentáciou uvedenou v kasačnej sťažnosti.

16. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril aj pribratý účastník konania 5), ktorý sa stotožnil s argumentáciou uvedenou v kasačnej sťažnosti.

17. Vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti pribratý účastník konania 1) uviedol, že neboli splnené podmienky pre súdny prieskum napadnutých rozhodnutí a krajský súd mal v zmysle § 99 písm. g) SSP konanie zastaviť z dôvodu, že odpadol dôvod na pokračovanie v konaní. Keďže napadnuté rozhodnutie bolo časovo obmedzené do 31. mája 2019, už nemôže vzniknúť situácia, kedy by v čase vykonania súdneho prieskumu takéto rozhodnutie napĺňalo legálnu definíciu rozhodnutia tak, ako je táto ustanovená v § 3 ods. 1 písm. b) SSP, teda kedy by správnou žalobou napadnuté rozhodnutia mohli (v čase vykonania súdneho prieskumu) zakladať, meniť alebo rušiť práva a povinnosti fyzických či právnických osôb. Poukázal na ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu, podľa ktorej napr. z uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. januára 2018, sp. zn. 10Sžk/11/2016 vyplýva, že *„zákonným predpokladom podania správnej žaloby v správnom súdnictve je skutočnosť, že žalobca bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím, ktoré je nezákonné. Správny súd musí poukázať na ukrátenie práv žalobcu nezákonným rozhodnutím skúmať ex officio. Kasačný súd má za to, že žalobca nepreukázal ukrátenie na svojich právach, ktoré mu vzniklo rozhodnutím o povolení výnimky podľa § 40 ods. 2 a ods. 3, písm. b) a c) ZOPK, keďže v danom prípade, v priebehu súdneho konania napadnuté rozhodnutia stratili platnosť a žalobcovia účasť v tomto štádiu konania nemohla spôsobiť ukrátenie jeho práv, t. j. realizácia jeho práv bola teda výlučne formálneho charakteru, avšak reálne nemohla zabezpečiť výhodnejší, resp. priaznivejší výsledok.“*

18. Vo vyjadrení tiež uviedol, že žalobca nikdy nebol, nemal byť a ani byť nemohol účastníkom kolaudačného konania a stotožnil sa s právnym názorom sťažovateľa. Poukázal na to, že aplikácia ustanovenia § 24 ods. 2 zákona o EIA je v zmysle jeho znenia (obsahu) limitovaná výlučne na následné, po konaní podľa tretej časti Zákona o EIA nasledujúce *„povoľovacie konania k navrhovanej činnosti alebo jej zmene“*. Nevzťahuje sa preto na akékoľvek následné povolovacie konanie, ako to nesprávne v rozpore s predmetným zákonným ustanovením tvrdí krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku, ale výlučne na povolovacie konanie k navrhovanej činnosti alebo jej zmene. Kolaudačné konanie, tzn. konanie o vydanie povolenia na trvalé alebo dočasné užívanie stavby alebo jej zmeny, pritom nie je povolovacím konaním k navrhovanej činnosti alebo jej zmeny, t. j. nie je konaním, ktoré má na mysli ustanovenie § 24 ods. 2 zákona o EIA.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie kasačného súdu

19. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (...) preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

20. Kasačný súd bol na základe podanej kasačnej sťažnosti sťažovateľom vyzvaný za zaujatie právneho názoru k otázke (i) povinnosti správneho súdu zastaviť v prejednávanej veci konanie podľa § 99 ods. 1 písm. g) SSP a (ii) práva žalobcu ako zainteresovanej verejnosti byť účastníkom kolaudačného konania podľa § 24 ods. 2 zákona o EIA.

21. Pri riešení nastolených otázok kasačný súd zohľadňoval aj rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Keďže odo dňa 1. augusta 2021 došlo k prechodu kompetencií zo správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (...) vychádzajúc z účelu zabezpečenia kontinuity rozhodovacej činnosti, z právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní založených aj na ustálenej rozhodovacej činnosti najvyšších súdnych autorít (§ 5 ods. 1 SSP v spojení s čl. 2 ods. 1 až 3 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov) sa kasačný súd naďalej považuje za viazaný doterajšou rozhodovacou činnosťou správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, vrátane jeho veľkého senátu.

K povinnosti správneho súdu zastaviť konanie

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

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

24. Ustanovenie § 99 písm. g) SSP predstavuje osobitný dôvod zastavenia správneho súdneho konania bez meritórneho posúdenia správnej žaloby, ktorý je podmienený odpadnutím dôvodu na pokračovanie v konaní. Na rozdiel od situácií upravených v § 99 písm. c) a d) SSP, ako vyplýva už zo samotného znenia predmetného ustanovenia, pod odpadnutím dôvodu na pokračovanie v konaní nemožno považovať zrušenie napádaného rozhodnutia na základe uplatneného protestu či uplatneného mimoriadneho opravného prostriedku. Pôjde o odlišné situácie, najmä o prípady faktického zániku účinkov či už žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré môžu byť spojené buď s faktickým postupom žalovaného orgánu verejnej správy, s vydaním rozhodnutia podľa osobitných predpisov či s uplynutím času v prípade časovo limitovaných rozhodnutí a opatrení orgánov verejného správy. Dôvod zastavenia správneho súdneho konania podľa § 99 písm. g) SSP vychádza zo samotnej podstaty správneho súdnictva, ktorého rozhodovanie nemá plniť primárne akademické účely, ale má praktický zmysel - poskytovať efektívnu ochranu právam a právom chráneným záujmom fyzických a právnických osôb, ktoré boli porušené alebo priamo dotknuté zákonom vymedzenou činnosťou verejnej správy, pred nezákonným výkonom verejnej moci (§ 2 ods. 2 SSP).

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

súdu takým fyzickým a právnickým osobám, ktoré boli ukrátené na svojich právach (osobitne na základných právach a slobodách) postupom orgánov verejnej moci.

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

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

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

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

Zainteresovaná verejnosť ako účastník kolaudačného konania

30. Správny súd v napadnutom rozsudku dospel k záveru, že správne orgány postupovali v rozpore so zákonom, ak pri zisťovaní okruhu účastníkov kolaudačného konania vychádzali striktne len

z § 78 ods. 1 stavebného zákona, keďže z § 24 ods. 2 zákona o EIA vyplýva, že účastníci zisťovacieho konania sú účastníkmi všetkých následných povolovacích konaní, teda i kolaudačného konania.

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

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

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

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

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

36. Aarhuský dohovor a tiež Smernica o EIA práva verejnosti na účasť v administratívnom alebo súdnom konaní viažu na „povolenie činností/projektov“. Smernica o EIA, ktorá je implementovaná do slovenského právneho poriadku, „povolenie“ definuje ako rozhodnutie príslušného orgánu alebo orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt (čl. 1 ods. 2 písm. c) Smernice EIA) a pojem „projekt“ definuje ako realizáciu stavieb alebo iných zariadení alebo plánov, iné zásahy do prírodného

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

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

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

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

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

41. Uvedený záver nič však nemení na tom, že v zmysle § 140c ods. 8 stavebného zákona, podľa ktorého proti kolaudačnému rozhodnutiu, ktorému predchádzalo konanie podľa zákona o EIA, má právo podať odvolanie aj ten, kto nebol účastníkom konania, ale len v rozsahu, v akom sa namieta nesúlad

povolenia s obsahom rozhodnutia podľa zákona o EIA. Podaním odvolania podľa odseku 8 sa ten, kto ho podal, stáva účastníkom konania (§ 140c ods. 10 stavebného zákona). Z uvedeného vyplýva, že žalobca v postavení zainteresovanej verejnosti síce nemusel mať postavenie účastníka kolaudačného konania, ale podaním odvolania mu toto postavenie vzniklo a následne bol aj oprávnený podať správnu žalobu proti rozhodnutiu o odvolaní v pozícii zainteresovanej verejnosti (§ 42 a § 178 SSP).

42. Kasačný súd sa zaoberal aj námietkou žalobcu, že sťažovateľ nebol riadne zastúpený svojou zamestnankyňou pri podávaní kasačnej sťažnosti, ktorú vyhodnotil ako nedôvodnú, keďže na č. l. 578 súdneho spisu sa nachádza splnomocnenie pre JUDr. Silviu Bellerovú na spísanie kasačnej sťažnosti.

Záver

43. Kasačný súd, poukazujúc na vyššie uvedené konštatuje, že kasačná sťažnosť žalovaného bola dôvodná a napádaný rozsudok správneho súdu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci. Preto napádaný rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie podľa § 462 ods. 1 SSP. Úlohou správneho súdu v ďalšom konaní bude posúdiť, či povolením na predčasné užívanie stavby nedošlo aj k povoleniu samotnej realizácie stavby, teda k povoleniu činnosti tak ako je definovaná v bodoch 34 až 41 tohto rozsudku, čo by mohlo odôvodňovať postavenie žalobcu ako účastníka kolaudačného konania. V opačnom prípade správny súd meritorne, v kontexte žalobcových námietok, preskúma rozhodnutia napadnuté správnu žalobou.