

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 5Svk/10/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu: 4019200522
Dátum vydania rozhodnutia: 31. 03. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Petra Príbelská
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:4019200522.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Petry Príbelskej PhD. (spravodajca) a sudcov JUDr. Anity Filovej a JUDr. Juraja Vališa, LL.M., v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): NUBIUM, s.r.o., Trenčianska 705/55, Bratislava, IČO: 47 545 674, zastúpeného advokátom JUDr. Jánom Mišúrom, PhD., so sídlom Záhradnícka 27, Bratislava, proti žalovanému: Okresný úrad Nitra, Štefánikova trieda 69, Nitra, za účasti ďalších účastníkov konania: 1/ V. M. a 2/ W. M.Í., obaja bytom G. F. K. XX, I., o správnej žalobe zo dňa 30.09.2019 proti rozhodnutiu žalovaného č. OU-NR-OVBP2-2019/027631-002 zo dňa 8. júla 2019, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č.k. 11S/129/2019-161 zo dňa 23. februára 2021, takto

rozhodol:

Kasačná sťažnosť sa **z a m i e t a** .

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

odôvodnenie:

1. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Nitre (ďalej aj len „krajský súd“) podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného č. OU-NR-OVBP2-2019/027631-002 zo dňa 08.07.2019 (ďalej aj len „napadnuté rozhodnutie“), ktorým žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie stavebného úradu Mesto Nitra (ďalej aj len „prvostupňový orgán verejnej správy“) (žalovaný a prvostupňový orgán verejnej správy spolu ďalej aj ako „orgány verejnej správy“) č. 15192/2016-002-Re zo dňa 11.03.2019 (ďalej aj len „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým prvostupňový orgán verejnej správy rozhodol tak, že žiadosť o zmenu doby trvania reklamnej stavby zamietol.

2. Krajský súd konštatoval správnosť postupu prvostupňového orgánu verejnej správy, keď v zmysle § 62 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len „Správny poriadok“) žiadosť žalobcu o zmenu doby trvania reklamnej stavby doručenú dňa 14.09.2016 pre jej rozpor s verejným záujmom chráneným zákonom č. 135/1961 Zb., prihliadnuc na existujúce nesúhlasné stanovisko Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky (v tom čase ešte Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky), sekcie cestnej dopravy a pozemných komunikácií (ďalej len „ministerstvo“) ako príslušného orgánu verejnej správy zamietol. Za správny označil aj postup žalovaného, keď prvostupňové rozhodnutie potvrdil podľa § 59 ods. 2 Správneho poriadku. Z obsahu predloženého administratívneho spisu podľa názoru krajského súdu vyplynulo, že žalovaný, ako aj prvostupňový orgán verejnej správy, zistili skutkový stav správne a v dostatočnom rozsahu tak, aby bolo možné na jeho základe v zmysle zákona rozhodnúť.

3. Svoje rozhodnutie založil na zisteniach, podľa ktorých mal žalobca dňa 14.09.2016 podať na prvostupňový orgán verejnej správy žiadosť o zmenu doby trvania reklamnej stavby: 1 ks reklamná

stavba v tvare „V“ s nasvietením, p.č. 301, k.ú. K. N., ktorá sa nachádza v sídelnom útvaru obce, najväčšia plocha reklamnej stavby je plocha 9,6 x 3,6 m (ďalej len „reklamná stavba“), a to po dobu platnosti nájomnej zmluvy. K žiadosti pripojil rozhodnutie príslušného stavebného úradu 15084/2012-016-da/Ko zo dňa 16.09.2013 o dočasnom povolení reklamného zariadenia na obdobie do 30.09.2016 v znení oznámenia o oprave zrejmej chyby č. 15084/2012-017-da/Ko zo dňa 24.09.2013, zmluvu o nájme č. DI/NR/02/05/2012/Slíž zo dňa 27.06.2012 s dodatkom č. 3 predmetom ktorej je nájom pozemku v Nitre, p.č. 301 o výmere 834 m², druh pozemku orná pôda, katastrálne územie K. N., T. I., T. I..

4. Podklad rozhodnutia prvostupňového orgánu verejnej správy tvorilo aj stanovisko Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky (v tom čase ešte Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky), sekcie cestnej dopravy a pozemných komunikácií (ďalej len „ministerstvo“) č. 23913/2016/C240-SCDPK/60440 zo dňa 27.09.2016, v ktorom ministerstvo konštatovalo, že reklamná stavba je umiestnená v ochrannom pásme rýchlostnej cesty R1 a z uvedeného dôvodu nesúhlasí s jej umiestnením na danom mieste. Ako podklad rozhodnutia bola braná aj mapa nachádzajúca sa v administratívnom spise na č.l. 9, na ktorej je označenie reklamnej stavby s vyznačením jej osadenia 12 m od osi vozovky. Skutočnosť o umiestnení stavby na konkrétnom pozemku vo vzdialenosti 12 m od osi vozovky nebola v konaní sporná.

5. Účastníci konania boli oboznámení o začatí konania Oznámením o začatí konania o zmenu doby trvania reklamnej stavby s upustením od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania (z dôvodu dobre známych pomerov staveniska) č. 15192/2016-019-Re zo dňa 26.11.2018 v ktorom boli zároveň poučení o lehote na uplatnenie svojich námietok do 7 pracovných dní, v opačnom prípade na ne nebude prihliadnuté. Zároveň boli upovedomení o nesúhlasnom stanovisku ministerstva ako podkladom pre rozhodnutie.

6. Krajský súd v úvode vlastného odôvodnenia napadnutého rozsudku ustálil, že medzi účastníkmi konania bola v prvom rade spornou otázka, či v predmetnom prípade ide o reklamnú stavbu umiestnenú mimo sídelného útvaru obce v ochrannom pásme rýchlostnej cesty R1, ktorá je zároveň aj medzinárodným ťahom, kde je umiestnenie reklamnej stavby zakázané.

7. Majúc vedomosť o konaní v obdobnej veci vedenej na krajskom súde pod sp.zn. 11S/135/2019 medzi totožnými účastníkmi konania uplatňujúcimi totožnú argumentáciu v súvislosti s umiestnením reklamnej stavby v rámci sídelného útvaru obce popri rýchlostnej ceste R1 (reklamné stavby sa nachádzajú na iných pozemkoch), ktorého predmetom prieskumu zákonnosti boli rozhodnutia orgánov verejnej správy vydané na základe žiadosti o zmenu doby trvania reklamnej stavby, konštatoval, že na rozdiel od senátu rozhodujúceho v uvedenej veci (ten dospel k záveru, že z administratívneho spisu nevyplýval dostatočne zistený skutkový stav pre rozhodnutie vo veci) mal za to, že v prejednávanej veci bol skutkový stav zistený dostatočne, čo odôvodnil nižšie.

8. Po preskúmaní administratívneho spisu konštatoval, že v danom prípade sa jedná o reklamnú stavbu umiestnenú mimo sídelného útvaru obce (južný obchvat mesta Nitra) v ochrannom pásme cesty R1, kde je umiestnenie reklamnej stavby zakázané. Rovnako tak mal za preukázané, že reklamná stavba sa nachádza vo vzdialenosti menšej ako 100m (konkrétne 12 m) od osi príslušného jazdného pásu rýchlostnej cesty R1 a teda v jej ochrannom pásme. Z uvedenej konštatácie pre krajský súd vyplynul jednoznačný záver o dostatočnom zistení skutkového stavu veci. Krajský súd navyše prihliadol aj na skutočnosť, že rýchlostná cesta R1 je zároveň medzinárodným cestným ťahom (je súčasťou európskej cesty E571) na ktorom je umiestnenie reklamnej stavby v zmysle § 10 ods. 4 zákona č. 135/1961 Zb. neprípustné a výnimku v zmysle § 11 ods. 2 zákona č. 135/1961 Zb. nie je možné povoliť.

9. Krajský súd sa nestotožnil s argumentáciou žalobcu o podobe línie oddeľujúcej územie sídelného útvaru obce od územia mimo tohto sídelného útvaru obce. Nesúhlasil ani s úvahami žalobcu o možnosti stotožniť ochranné pásmo rýchlostnej cesty R1 mimo sídelného útvaru obce s pojmom zastavané územie obce, pretože zastavané územie obce je výraz používaný katastrom nehnuteľností a týka sa určenia druhu nehnuteľnosti, avšak nikde v zákone nie je ustanovené, že ide o identický pojem so sídelným útvarom obce, pretože cestný zákon ho vymedzuje ako územie medzi začiatkom a koncom obce. Rýchlostná cesta R1 síce prechádza aj cez zastavané územie obce, no na účely zákona č. 135/1961 Zb. ide o rýchlostnú cestu R1 mimo sídelného útvaru obce.

10. Krajský súd poukázal aj na zmenu právnej úpravy s účinnosťou od 02.01.2015 (teda pred začatím administratívneho konania), ku ktorej došlo prijatím zákona č. 293/2014 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (vrátane zákona č. 135/1961 Zb.). Došlo ňou k sprísneniu pôvodnej právnej úpravy § 10 ods. 1, 2, 3 (ochrana diaľnic, ciest a miestnych komunikácií) a § 11 ods. 1 až 6 (cestné ochranné pásma) zákona č. 135/1961 Zb. a teda k sprísneniu podmienok umiestňovania reklamných stavieb mimo obcí a miest pri diaľniciach, cestách pre motorové vozidlá a cestách I. triedy.

11. Z dôvodovej správy k vyššie uvedeným ustanoveniam zákona č. 135/1961 Zb. vyplynulo, že od 02.01.2015 platí právna úprava, v zmysle ktorej je na diaľniciach, rýchlostných cestách a medzinárodných cestných ťahoch zakázané umiestňovať reklamné stavby a ich umiestňovanie je zakázané i mimo sídelného útvaru obce ohraničeného dopravnou značkou označujúcou začiatok a koniec obce v území 100 m od osi vozovky príslušného jazdného pásu diaľnice, rýchlostnej cesty a cesty I. triedy, ktoré sú medzinárodným cestným ťahom, okrem odpočívadiel.

12. V súvislosti s predloženým stanoviskom ministerstva krajský súd konštatoval, že orgány verejnej správy postupovali správne, keď naň prihliadli ako na stanovisko príslušného orgánu, ktoré sa vyjadrovalo k otázke povolenia výnimky zo zákazu činnosti (umiestňovania reklamných stavieb) v cestnom ochrannom pásme a reklamnej stavbe umiestnenej popri rýchlostnej ceste R1 mimo sídelného útvaru obce. Dôvodné bolo takúto stavbu v dôsledku jej rozporu s verejným záujmom ďalej nelegalizovať a žiadosť žalobcu o predĺženie doby trvania dočasnej reklamnej stavby zamietnuť. Poukaz orgánov verejnej správy na zamietajúce stanovisko ministerstva vo vzťahu k umiestneniu tejto reklamnej stavby bol taktiež správny, pretože v zmysle ustanovenia § 126 ods. 1 Správneho poriadku bol správny orgán oprávnený vo veci rozhodnúť vychádzajúc z takéhoto stanoviska.

13. Krajský súd sa nestotožnil s názorom žalobcu, podľa ktorého mal orgán verejnej správy vyvodiť skutočnosť o umiestnení reklamnej stavby mimo sídelného útvaru obce zo stanoviska ministerstva, keď k takémuto záveru mal dospieť z jeho vlastnej znalosti o mieste situovanej stavby, vychádzajúc zároveň z definície sídelného útvaru obce zavedeného do nášho právneho poriadku cestným zákonom.

14. Krajský súd uzavrel, že orgány verejnej správy v danej veci vychádzali zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu, keď správne reklamnú stavbu subsumovali pod úpravu zákona č. 135/1961 Zb. a vyvodili správny právny záver, že ide o reklamnú stavbu, ktorá je pre jej umiestnenie v území mimo sídelného útvaru obce v cestnom ochrannom pásme rýchlostnej cesty R1, ktorá je medzinárodným ťahom, zakázaná, pričom žalobcovi z tohto dôvodu nemohla byť povolená ani výnimka zo zákazu tejto činnosti. Svoje rozhodnutie tak žalovaný ako aj správny orgán prvého stupňa dostatočne a zrozumiteľne odôvodnili tým, že riadne opísali zistený skutkový stav, uviedli listinné dôkazy, z ktorých vychádzali, opísali procesný priebeh správneho konania a vec subsumovali pod konkrétne ustanovenia zákonov.

15. Za neopodstatnenú považoval krajský súd taktiež námietku, v rámci ktorej žalobca namietal zaujatosť zamestnancov obce ako stavebného úradu, menovite Mgr. V. L. a Ing. arch. F. N. (ďalej spolu aj ako „Zamestnanci“). Krajský súd po preskúmaní administratívneho spisu zistil, že žalobca v rámci svojho podania zo dňa 20.09.2017 podal oznámenie a výzvu na upustenie od neoprávneného konania zmienených Zamestnancov. Rozhodnutím č. 15192/2016-010-Re zo dňa 30.10.2017 stavebný úrad rozhodol tak, že námietka predpojatosti v konaní vedenom na tunajšom stavebnom úrade pod spisovou značkou č. 15192/2016 a v ďalšom stavebnom a/alebo inom konaní, proti všetkým zamestnancom stavebného úradu, najmä proti Zamestnancom, sa zamietá.

16. Po zrušení prvostupňového rozhodnutia stavebného úradu č. 15192/2016-014-Re zo dňa 09.04.2018 (v poradí druhého rozhodnutia o žiadosti žalobcu o zmenu doby trvania reklamnej stavby) a vrátení veci na nové rozhodnutie, podali obaja Zamestnanci dňa 17.10.2018 stavebnému úradu oznámenia o podaní námietky predpojatosti voči ich osobe, o ktorých bolo v oboch prípadoch rozhodnuté tak, že námietka predpojatosti podaná účastníkom konania - žalobcom v konaní vedenom na tunajšom stavebnom úrade pod spisovou značkou č. 15192/2016 a v ďalšom stavebnom a/alebo inom konaní, proti všetkým zamestnancom stavebného úradu, najmä voči Zamestnancom sa zamietá. Následne stavebný úrad vydal ďalšie oznámenie o začatí konania o zmenu doby trvania reklamnej stavby s upustením od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania č. 15192/2016-019-Re zo dňa 26.11.2018, doručené účastníkom administratívneho konania. Z uvedeného možno vyvodiť, že orgán verejnej

správy prvého stupňa o žalobcom vznesenej námietke zaujatosti Zamestnancov rozhodol. Samotná skutočnosť, že žalobca sa s týmito rozhodnutiami nestotožňuje a to bez preukázania konkrétneho dôvodu, preukazujúceho vylúčenie dotknutých Zamestnancov, je právne irelevantná. Následne krajský súd musel skonštatovať len to, že o žalobcom vznesenej námietke zaujatosti bolo rozhodnuté a čo sa týka odvolacieho konania, v tomto konaní námietka zaujatosti vznesená nebola, preto sa s ňou žalovaný správne nezaoberal.

17. Rovnako tak neobstojí ani námietka zaujatosti, ktorá smerovala voči primátorovi, pretože z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 8Sžo/15/2015 <<https://www.beck-online.sk/bo/document-view.seam?documentId=hbzXu3zrguxtembrgu>> zo dňa 21.05.2015 vyplýva, že starosta obce, ktorý je vecne príslušným správnym orgánom v stavebnom konaní nemôže byť vylúčený z prejednávania a rozhodovania vecí, pretože nie je zamestnancom ani členom stavebného orgánu a neexistuje iný správny orgán, ktorý by vo veci, ako aj o prípadnej námietke zaujatosti mohol rozhodnúť.

18. Pokiaľ išlo o námietku, že rozhodoval orgán verejnej správy ktorý bol nesprávne obsadený, krajský súd ani v tejto námietke nevzhliadol jej dôvodnosť. Správnosť obsadenia konajúceho stavebného úradu vyvodil z § 117 ods. 1 stavebného zákona, podľa ktorého je stavebným úradom obec, pričom ide o prenesený výkon štátnej správy. Zároveň platí, že v zmysle § 13 ods. 5 zákona o obecnom zriadení je starosta štatutárnym orgánom obce a môže rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy písomne poveriť zamestnanca obce. Poverený zamestnanec obce rozhoduje v mene obce v rozsahu vymedzenom v písomnom poverení. Z pripojených poverení Zamestnancov vyplynulo, že títo boli poverení oprávnením výkonu štátneho stavebného dohľadu týkajúceho sa reklamných stavieb podľa § 98 až § 102 stavebného zákona. Z uvedeného teda jednoznačne vyplýva, že primátor mesta ako štatutárny orgán obce, ktorá vykonáva prenesený výkon štátnej správy v rámci pôsobnosti stavebného úradu, poveril výkonom štátneho stavebného dohľadu týkajúceho sa reklamných stavieb žalobcom namietaných Zamestnancov, čo mu umožňuje vyššie citovaný zákon.

19. Krajský súd dodal, že každá obec, resp. mesto má svoju osobitnú organizačnú štruktúru, v rámci ktorej vykonáva svoje kompetencie, čo v danom prípade je Organizačný poriadok Mestského úradu Nitra. Navyiac, zo strany žalobcu žiadnym spôsobom nebolo preukázané, že poverení zamestnanci obce, ktorí zabezpečujú činnosť stavebného úradu v rozsahu reklamných stavieb, nespĺňali v čase rozhodovania, ktoré je preskúmané správnym súdom, osobitné kvalifikačné predpoklady, preto ani tejto námietke žalobcu správny súd nevyhovel.

20. Žalobca ako sťažovateľ podal včas kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP a navrhol, aby kasačný súd zmenil napadnutý rozsudok krajského súdu tak, že zruší napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím a vec vráti prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie.

21. Sťažovateľ namietal rozpor s § 3 ods. 5 Správneho poriadku, keď odôvodnenie vzťahujúce sa na skutkový stav, čo do rozsahu a obsahu, nie je dostačujúce na subsumpciu pod § 62 ods. 4 v spojení s § 126 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) (ďalej len „Stavebný zákon“). Krajský súd síce správne identifikoval problematickú časť rozhodnutia žalovaného ako aj predchádzajúceho prvostupňového rozhodnutia, ktorou je poloha reklamného zariadenia vo vzťahu k sídelnému útvaru obce, no v ďalšom pochybil, keď sa vysporiadal s predmetnou otázkou iba tak, že sa stotožnil s argumentáciou žalovaného uvedenou skôr v napadnutom rozhodnutí. Na podporu svojich tvrdení mal odkázať na podklady, ktoré navyše neobsahujú žiadne údaje, ktoré by umožňovali vymedzenie sídelného útvaru obce vo vzťahu k polohe reklamnej stavby. Podľa názoru sťažovateľa krajský súd pochybil, ak bez ďalšieho len poukázal na zákonné vymedzenie sídelného útvaru obce. Legálna definícia v zmysle § 10 ods. 4 resp. § 11 ods. 1 zákona č. 135/1961 Zb. na ktorú odkazuje krajský súd je definíciou, ktorá vyžaduje ďalšiu aplikáciu a postup zo strany orgánov verejnej správy v podobe získavania podkladov, čo však nebolo uskutočnené, v dôsledku čoho nie je možné určiť polohu reklamnej stavby v cestnom ochrannom pásme.

22. Zároveň legálna definícia na ktorú poukazuje bez ďalšieho krajský súd obsahuje vymedzenie bodov, ktoré sa nepochybne nachádzajú na hranici sídelného útvaru obce, ale samé o sebe nemôžu vymedziť plochu ani geometrický útvar, ktorý je možné vymedziť len hranicami ako čiarami. Hranice sídelného útvaru obce ako geometrického útvaru teda môžu byť len čiary, nie body. Takéto vymedzenie

hraníc sídelného útvaru neuskutočnili tak orgány verejnej správy ani krajský súd. Sťažovateľ dodal, že ani dokumenty nachádzajúce sa v administratívnom spise na ktoré odkazuje krajský súd nevyplňajú medzery legálnej definície s ktorou pracuje krajský súd.

23. V tejto súvislosti sťažovateľ poukázal na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 48/97 zo dňa 07.01.1998, ktorý pojednáva, že všetky subjekty práva môžu odôvodnene očakávať, že príslušné štátne orgány budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov, a že ich budú správne vykladať a aplikovať. Podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky IV. ÚS 77/02 zo dňa 27.11.2002, dôjde k reálnemu poskytnutiu súdnej ochrany len vtedy, ak sa na zistený stav veci použije ústavne súladne interpretovaná, platná a účinná právna úprava. S odkazom na uvedené ma sťažovateľ za to, že napadnutý rozsudok krajského súdu je arbitrárny a celkom svojvoľný.

24. Za správny postup pri aplikácii ustanovení § 62 ods. 2 a § 126 ods. 1 Stavebného zákona v znení do 01.05.2021 v spojení s § 10 ods. 4 resp. § 11 ods. 1 zákona č. 135/1961 Zb., označil sťažovateľ taký, pri ktorom orgán verejnej správy prvého stupňa vymedzí sídelný útvar obce podľa § 10 ods. 4 resp. § 11 ods. 1 zákona č. 135/1961 Zb. buď z verejnoprávneho zdroja v podobe dát z registra obsahujúceho dáta o sídelných útvaroch obce resp. obsahujúce mapové podklady sídelných útvarov obcí tak, aby bolo možné identifikovať v danom prípade jeho plochu alebo pokiaľ taký zdroj neexistuje, sám svojim zákonným, logickým a preskúmateľným postupom vymedzí sídelný útvar obce v mediach ústavne konformného výkladu § 10 ods. 4 resp. § 11 ods. 1 zákona č. 135/1961 Zb. v súlade s logickými a geometrickými axiómami o ploche vymedzenej hranicami v podobe čiar tak, aby možné uvedené vymedzenie považovať za vymedzenie súladné s čl. 2 ods. 2 a 3 (ako aj čl. 20 ods. 1 a 4 a čl. 35 ods. 1) Ústavy Slovenskej republiky.

25. Podľa názoru sťažovateľa z napadnutého rozsudku nevyplýva také odôvodnenie v podstatnej otázke významnej pre rozhodnutie, ktoré by bolo pochopiteľné pre sťažovateľa ako priemerného adresáta, ktorému je rozhodnutie určené, čím je zasahované do jeho práva na spravodlivý proces v podobe práva na preskúmateľné, prevedčivé a pochopiteľné odôvodnenie rozhodnutia, ktoré sa neprieči zneniu príslušných ustanovení zákona a ich logickej a ústavne konformnej aplikácii na zistený skutkový stav. Dodal, že krajský súd sa nedostatočne vysporiadal so závermi, prečo nepovažuje za potrebné vymedzenie sídelného útvaru obce pre záver o tom, či mohlo v mieste reklamnej stavby vzniknúť cestné ochranné pásmo.

26. V súvislosti so zmieneným konaním vedeným pod sp.zn. 11S/135/2019 sťažovateľ namietal, že v oboch prípadoch ide o riešenie totožných problémov, kedy vzdialenosť reklamnej stavby bola tak, ako v predmetnom prípade relevantným problémom za predpokladu, že sa reklamné stavby nachádzajú v sídelnom útvaru obce, čo však zostalo neznáme v oboch prípadoch. V obdobnej veci vedenej na krajskom súde pod sp.zn. 11S/28/2020 v rozsudku zo dňa 11.11.2020, ktorého úvahy sú použiteľné aj v prejednávanej veci, konštatoval, že „Z administratívneho spisu nie je zrejmé, akým spôsobom dospeli správne orgány k záveru, že reklamná stavba je umiestnená, resp. osadená mimo sídelného útvaru obce a v území do 50 metrov od osi vozovky cesty I. triedy. Uvedené nevyplýva zo žiadnej listiny, ktorá tvorí obsah administratívneho spisu a s ktorou by bol žalobca oboznámený. Napriek tomu, že žalobca túto skutočnosť namietal, žalovaný žiadnym spôsobom na uvedenú námietku nereagoval, nedoplnil dokazovanie o listiny preukazujúce osadenie reklamnej stavby vo vzťahu k hraniciam sídelného útvaru obce a jej vzdialenosti od osi vozovky I. triedy a len skonštatoval tvrdenia správneho orgánu prvého stupňa bez toho, aby uviedol, na základe čoho k takémuto tvrdeniu dospel. V tejto súvislosti poukazuje správny súd na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR v konaní pod sp.zn. 2Sžo/112/2015 <<https://www.judikaty.info/document/nssr/67816>>, podľa ktorého „okrem popisu skutkových zistení, má odôvodnenie správneho rozhodnutia obsahovať rozbor jednotlivých dôkazov a ostatných podkladov pre rozhodnutie, reakciu na pripomienky a návrhy účastníkov konania a na ich vyjadrenia k podkladom rozhodnutia a závery o tom, ktoré skutočnosti správny orgán považuje za nepochybne zistené, ako posúdil správny orgán ich právny význam a zdôvodnenie použitia právnej normy“. Správny súd má za to, že správne orgány v danom prípade boli povinné úplne zistiť skutočný stav veci, najmä osadenie reklamnej stavby vo vzťahu k podmienkam stanoveným v právnej norme, podľa ktorej v konaní o žiadosti žalobcu o predĺženie doby trvania reklamnej stavby rozhodovali. Pokiaľ však žalobca namietal tvrdenia správnych orgánov o tom, že reklamná stavba je umiestnená mimo sídelného útvaru obce ako i jej vzdialenosť od osi vozovky cesty I. triedy, bolo potrebné sa s touto jeho námietkou vysporiadať a vykonať dokazovanie, ktoré je v kompetencii správneho orgánu prvého stupňa, teda zadovážiť dostatok listinných

dôkazov, ktoré budú vo vzťahu k zistenému skutočnému stavu veci jednoznačné. Skutočný stav veci musí byť zrejmy nielen správne orgánu, ktorý vo veci koná, ale aj účastníkom správneho konania a následne i správne súdu, inak nie je možné vykonať súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu správnym súdom“

27. Aj v prejednávanej veci mali orgány verejnej správy správne a spoľahlivo zistiť skutkový stav, teda určiť hranice sídelného útvaru obce, čo sa však nestalo. Konštatovanie krajského súdu v bode 38 napadnutého rozsudku, v ktorom prevzal od prvostupňového orgánu verejnej správy bez ďalšieho argumentu v znení „mal za preukázané, že v danom prípade ide o reklamnú stavbu umiestnenú mimo sídelného útvaru obce (južný obchvat mesta Nitra) v ochrannom pásme rýchlostnej cesty R1“ nemá oporu v administratívnom spise a to najmä v otázke vymedzenia sídelného útvaru obce, ani v otázke ochranného pásma cesty R1, vymedzenia osadenia reklamnej stavby vo vzťahu k označeniu začiatku resp. konca sídelného útvaru. Sťažovateľovi navyše nie je zrejmé, čo má znamenať spojenie „južný obchvat“ vo vzťahu k vymedzeniu sídelného útvaru obce a reklamnej stavby. Sťažovateľ si opätovne pomohol odôvodnením z rozsudku krajského súdu sp.zn. 11S/28/2020 zo dňa 11.11.2020, ktorý konštatoval, že „len paušálny odkaz na mapové podklady Google maps a na iné nemôže postačovať na zistenie osadenia reklamnej stavby a pre úplné zistenie skutočného stavu veci“

28. Sťažovateľ nesúhlasil so záverom krajského súdu o povahe nesúhlasného stanoviska ministerstva. Toto stanovisko totiž neobsahuje žiadne skutočnosti vo vzťahu k sídelnému útvaru obce a teda ani k odôvodneniu potreby požadovať výnimku na umiestnenie reklamnej stavby v cestnom ochrannom pásme, ktoré vzniká len mimo takého útvaru. Krajský súd potvrdil v danom prípade len to, že spornú skutočnosť vyvodzoval práve z tohto stanoviska, ktoré však samo o sebe bolo možné žiadať len na základe spoľahlivo zisteného skutkového stavu (k čomu nedošlo) zahŕňajúc aj vymedzenie začiatku a konca sídelného útvaru obce resp. jeho hranice, nie naopak (teda nemožno vyvodzovať záver o spoľahlivo zistenom skutkovom stave existenciou stanoviska).

29. Záverom tejto námietky dodal, že predmetné konanie nie je jediným, kde orgány verejnej správy majú problém vymedziť územie sídelného útvaru obce podľa zákona č. 135/1961 Zb. Vymedzenie sa javí ako systematický problém právnej úpravy zákona č. 135/1961 Zb. v znení účinnom od 01.06.2021, ktorý stanovuje body (dopravné značky), cez ktoré musí prechádzať hranica takého územia, avšak nestanovuje priamo hranice takého územia, čo potom naráža na problém orgánov verejnej správy spoľahlivo zistiť a odôvodniť aplikáciu § 10 ods. 4, § 11 ods. 1 a 2 a § 24f zákona č. 135/1961 Zb., pretože problematrická je subsumpcia skutkového stavu pod citované normy práve z dôvodu nemožnosti, neschopnosti, či nechoty riadne vyvodiť a presvedčivo zdôvodniť závery o polohe reklamnej stavby mimo sídelného útvaru obce. Logicky, ak nie je možné určiť územie vymedzené hranicami (sídelný útvar obce), nie je možné určiť polohu reklamnej stavby k takémuto územiu a vyvodiť odôvodnený záver o existencii cestného ochranného pásma v mieste polohy reklamnej stavby. V tejto súvislosti označil za nesprávne konštatovanie krajského súdu (ktoré pravdepodobne prevzal z odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia), že sa sťažovateľ snažil stotožniť zastavané územie obce a sídelný útvar obce. Sťažovateľ naopak tvrdil, že pokiaľ nebolo možné vymedziť sídelný útvar obce žiadnym dôkazom, je možné vychádzať zo zastavaného územia obce, pričom práve takýto prístup je príkladom pomocnej argumentácie, pokiaľ neexistuje iný rozumný výklad a spôsob vymedzenia plochy sídelného útvaru obce, ktorý by bol z hľadiska geometrického súladu so zákonnou definíciou obsiahnutou v § 10 ods. 4 resp. § 11 ods. 1 zákona č. 135 v znení účinnom od 02.01.2015.

30. Sťažovateľovi ďalej nebolo z odôvodnenia napadnutého rozsudku zrejmé, ako sa vysporiadal krajský súd s jeho námietkami týkajúcimi sa predpojatosti osôb konajúcich za prvostupňový orgán verejnej správy. Krajský súd konštatoval, že námietka predpojatosti bola podaná bez preukázania konkrétneho dôvodu, z čoho sťažovateľ nevedel posúdiť, či sa to týka nepreukázania existencie dôvodov po ich právnom posúdení alebo či je treba preukazovať existenciu vlastných listov útvaru mesta Nitra, ktorý je označený jeho vlastnou registratúrnou značkou, alebo či tým len všeobecne konštatoval, že nebola preukázaná žiadna skutočnosť nasvedčujúca predpojatosti. Zároveň nie je zrejmé, či dokázal krajský súd z rozhodnutí o námietkach predpojatosti vyvodiť akékoľvek vecné odôvodnenie k zjavne predpojatému konaniu identifikovanému vo vznesenej námietke aj registratúrnymi značkami Útvaru hlavného architekta mesta Nitra identifikovanému konaniu, ku ktorému sa vecne zo strany akejkoľvek osoby konajúcej za Útvar hlavného architekta mesta Nitra nevyjadril a žalovaný rovnako nezaujal žiadne stanovisko.

31. Sťažovateľ namietal, že Zamestnanci konajúci za orgán verejnej správy nemôžu byť nepredpojatí, ak zároveň mimo administratívneho konania zastupujú záujem, ktorý je v priamom protiklade so záujmami sťažovateľa a konajú v záujme zmať jeho zmluvné vzťahy s tretími osobami. Jednotlivé prípady takéhoto konania mal sťažovateľ riadne označiť v rámci možností, pričom na dôvody predpojatosti poukazoval v priebehu celého administratívneho konania ako aj v správnej žalobe. Namietal, že ani jedno z rozhodnutí o jeho námietkach predpojatosti nebolo preskúmateľne odôvodnené a nebolo ho možné samostatne napadnúť odvolaním. Krajský súd sa neozberal materiálnou stránkou predpojatosti z hľadiska podstatnosti porušenia ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, keď Zamestnanci rozosielením listov zaujali svoj postoj k žalobcovi a jeho súkromnoprávnym vzťahom s tretími osobami no zároveň sa nezaoberal ani procesnou stránkou vybavenia námietky predpojatosti, keď nie je zrejmé z akého dôvodu nepostupovali Zamestnanci podľa § 11 ods.1 Správneho poriadku a neoznámili vedúcemu stavebného úradu ako najbližšie nadriadenému vedúcemu skutočnosti nasvedčujúce ich vylúčeniu.

32. Sťažovateľ namietal, že aj odôvodnenie krajského súdu uvedené v bode 44 týkajúce sa nesprávne obsadeného orgánu verejnej správy je preňho nepochopiteľná, pretože nerozumie ako majú súvisieť oprávnenia štátneho stavebného dohľadu s výkonom právomoci zamestnanca obce v stavebnom konaní o predĺžení doby trvania reklamnej stavby. Sťažovateľ totiž namietal, že v prípade Zamestnancov nešlo o zamestnancov konajúcich za stavebný úrad resp. zabezpečujúcich jeho činnosť podľa § 117 ods. 3 stavebného zákona, ale išlo o zamestnancov obce zabezpečujúcich činnosť Útvaru hlavného architekta mesta Nitra, čo je úplne iný organizačný útvar. Títo Zamestnanci teda okrem skutočnosti, že nie sú zamestnancami obce zabezpečujúcimi činnosť stavebného úradu, ale iného útvaru obce, plnia s ohľadom na sťažovateľom predložené listy aj iné úlohy, ktoré vylučujú nepredpojatý a nestranný prenesený výkon štátnej správy.

33. Sťažovateľ nikdy nespochybňoval právo orgánu verejnej správy organizovať si prácu zo strany obce, no nie je možné bez procesných následkov zorganizovať prácu spôsobom, ktorý negarantuje spravodlivosť konania, ktorá sa vzťahuje aj na konanie správne, v podobe nestranného a nepredpojatého preneseného výkonu štátnej správy. Podľa názoru sťažovateľa nie je rozhodnutie krajského súdu v tejto časti správnym vyhodnotením otázky podstatného porušenia ustanovení o konaní pred prvostupňovým orgánom verejnej správy a predstavuje potvrdenie stavu, kedy si môže obec bez akýchkoľvek procesných následkov zorganizovať prácu spôsobom, ktorý priamo inštitucionálne porušuje garanciu spravodlivého konania v administratívnom konaní z hľadiska nestrannosti a nepredpojatosti pri vybavení vecí účastníka konania v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Výklad krajského súdu v bode 42 a 44 napadnutého rozsudku možno chápať tak, že za stavebný úrad môžu konať aj iní zamestnanci, než len tí, ktorí zabezpečujú jeho činnosť a sú na zabezpečovanie jeho činnosti na tento útvar obce organizačne zaradení a to navyše bez ohľadu na akýkoľvek konflikt záujmov, vrátane konfliktu pri súčasnom zastupovaní samosprávneho záujmu obce útvarom, kam sú takíto zamestnanci obce organizačne zaradení a súkromnoprávnemu záujmu účastníka konania na zachovaní súkromnoprávných vzťahov s inými subjektmi práva.

34. Mal za to, že ak za stavebný úrad konali v predmetnom administratívnom konaní Zamestnanci, konali ako zamestnanci zabezpečujúci činnosť Útvaru hlavného architekta mesta Nitra (čo však zákon neumožňuje a to ani s odkazom na § 13 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení) bez toho, aby to nemalo dopad na zákonnosť rozhodnutia, správnu obsadenosť orgánu verejnej správy a najmä spravodlivosť konania v otázke práva na prejednanie veci pred na to príslušným a právomocou vybaveným orgánom prostredníctvom na to oprávnených, nestranných a nepredpojatých osôb.

35. Za správny postup označil sťažovateľ taký postup, ktorým by žalovaný zrušil rozhodnutie prvostupňového orgánu verejnej správy s tým, že ďalej zabezpečí rozhodnutie vo veci zamestnancami obce zabezpečujúcimi činnosť stavebného úradu, teda aj organizačne zaradenými na stavebný úrad - Stavebný odbor, referát agendy stavebných konaní mesta Nitra, nestranným a nepredpojatým spôsobom, ktorí sa budú javiť ako nestranní a nepredpojatí, teda bez preukázateľnej aktivity mimo správneho konania v priamom rozpore so záujmami sťažovateľa ako účastníka administratívneho konania.

36. Záverom kasačnej sťažnosti namietal, že sa krajský súd odchýlil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu vyjadrenej v rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 4Sžo/3/2011, v

ktorom vyslovil že správny súd pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správnych orgánov, konkrétne právnej veci sa musí obmedziť len na hodnotenie, či vykonané dôkazy, z ktorých správne orgány nie sú pochybné, a to najmä kvôli prameňu, z ktorých pochádzajú, alebo pre porušenie niektorej procesnej zásady správneho konania a ďalej na otázku, či vykonané dôkazy robia vôbec možným skutkový záver, ku ktorému správne orgány dospeli.

37. Hodnotenie dôkazov v zmysle zásady voľného hodnotenia dôkazov nemôže byť ľubovoľné. Správny orgán môže pristúpiť k hodnoteniu dôkazov v zmysle zásady voľného hodnotenia dôkazov len potom, ak vykonal všetky úkony s cieľom odstrániť existujúce rozpory v dôkazoch. Hodnotenie dôkazov predstavuje zložitý myšlienkový postup, v rámci ktorého správny orgán na základe svojich logických systematických a historických úsudkov, ako aj účelu zákona, určité tvrdenia prijíma iné odmieta. S konkretizáciou na prejednávajúcu vec teda nemohol správny orgán bez zistenia skutkového stavu pristúpiť k požadovaniu akéhokoľvek záväzného stanoviska.

38. Krajský súd sa mal odchyliť od rozhodovacej praxe aj v otázke dodržania kritérií požadovaných zákonom pre preskúmateľnosť rozhodnutia (napríklad rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 5SŽi/1/2009, sp.zn. 1SŽo/23/2010 a sp.zn. 1SŽd/18/2011).

39. Žalovaný ani ďalší účastníci svoje právo na vyjadrenie sa ku kasačnej sťažnosti napriek výzve krajského súdu nevyužili.

40. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 SSP prv preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce dôvody jej odmietnutia. Po konštatovaní jej včasnosti, ako aj splnení ostatných podmienok konania, preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky www.nssud.sk (§ 137 ods. 2 a 3 SSP) pričom jednomyseľne (§ 464 v spojení s § 139 ods. 4 SSP) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná a preto podľa § 462 ods. 2 SSP v spojení s § 464 ods. 1 SSP zmenil napadnutý rozsudok tak, že zrušil napadnuté rozhodnutie ako aj prvostupňové rozhodnutie a vec vrátil na ďalšie konanie žalovanému.

41. Kľúčovým pre rozhodnutie vo veci zostalo posúdenie skutkovej ako aj právnej otázky, či je sporná reklamná stavba umiestnená mimo sídelného útvaru obce a teda v ochrannom pásme rýchlostnej cesty R1, ako medzinárodného ťahu, kde je umiestnenie reklamnej stavby zakázané. Zároveň bolo potrebné sa s rovnakou dôležitosťou vysporiadať s námietkami zo strany sťažovateľa, ktorý spochybnil záväzné stanovisko dotknutého orgánu - ministerstva, z ktorého žalovaný pri vydávaní svojho rozhodnutia vychádzal.

42. Kasačný súd zistil, že obdobná vec medzi totožnými účastníkmi konania na strane žalobcu a žalovaného bola v časti námietok vymedzených v bode 21 až 29 predmetného rozsudku predmetom konania a rozhodovania iného senátu kasačného súdu pod sp.zn. 1SŽk/1/2020 zo dňa 27.09.2021 (obdobne aj v konaní vedenom pod sp.zn. 2SŽk/19/2019 zo dňa 16.12.2021 a sp.zn. 5SŽk/5/2020 zo dňa 16.12.2021) s ktorým sa konajúci senát kasačného súdu stotožňuje a preto na jeho relevantnú časť v súlade s § 464 ods. 1 SSP poukazuje v nižšie uvedenom znení. Pre úplnosť však dodáva, že v nižšie popísanom prípade (vec vedená pod sp.zn. 1SŽk/1/2020) bol na účely § 140a v spojení s § 140 ods. 1 písm. a/ Stavebného zákona dotknutým orgánom orgán štátnej správy pre pozemné komunikácie podľa § 3 ods. 4 písm. a/ zákona č. 135/ teda Okresný úrad v Nitre, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií, zatiaľ čo v prejednanom prípade je to orgán štátnej správy pre pozemné komunikácie podľa § 3 ods. 3 písm. g/ zákona č. 135/, teda ministerstvo, čo však na nižšie popísané právne posúdenie nemá dopad.

„11. Žalobca kasačnou sťažnosťou namieta v podstate len proti tomu, ako správny súd pristúpil k otázke vymedzenia tzv. sídelného útvaru obce podľa § 10 ods. 4 cestného zákona. Zároveň vytýka správne mu súdu, že nevzal do úvahy, že správne orgány počas celého konania riadne nezistili skutkový stav, aby ustálili priebeh hraníc tohto útvaru. Takisto spochybňuje, že by stavebný úrad mohol vychádzať zo stanoviska dotknutého orgánu, ak toto stanovisko samo nebolo odôvodnené. Žalobca tieto námietky vznášal už v správnom konaní a vznášal ich aj v správnej žalobe. Podľa kasačného súdu sa však správny súd dostatočne jasne vyrovnal s argumentáciou žalobcu.

12. V prerokúvanej veci bola predmetom správneho konania žiadosť žalobcu o predĺženie doby trvania reklamného zariadenia, povoleného pôvodne rozhodnutím Mesta Nitra z 11. septembra 2011 do 30. septembra 2014. Žalobca nespochybňoval, že pri prejednávaní tejto žiadosti mesto ako stavebný úrad malo postupovať podľa stavebného zákona v spojení so správnym poriadkom. Podľa § 126 ods. 1 stavebného zákona platí, že ak sa konanie podľa tohto zákona dotýka záujmov chránených predpismi (okrem iného) o pozemných komunikáciách, rozhodne stavebný úrad na základe záväzného stanoviska dotknutého orgánu podľa § 140a, ktorý uplatňuje požiadavky podľa osobitných predpisov. Podľa § 140 ods. 1 písm. a/ stavebného zákona je dotknutým orgánom orgán verejnej správy, ktorý je správnym orgánom chrániacim záujmy uvedené v § 126 ods. 1. Podľa § 3 ods. 3 písm. g/ a ods. 4 písm. a/ cestného zákona vykonáva štátnu správu vo veciach diaľnic a ciest pre motorové vozidlá ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja a vo veci ciest I. triedy okresný úrad v sídle kraja; jeho územným obvodom je v takom prípade územný obvod kraja (§ 3 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov). Z citovaných ustanovení teda vyplývalo, že ak sa konanie podľa stavebného zákona týkalo záujmov chránených predpismi o pozemných komunikáciách na diaľniciach a cestách pre motorové vozidlá, je dotknutým orgánom ministerstvo, a ak na cestách I. triedy na území Nitrianskeho kraja, je dotknutým orgánom Okresný úrad v Nitre, ktorého pôsobnosť vykonáva jeho odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií [§ 3 ods. 2 písm. a/ v spojení s § 2 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z.z.].

13. Z citovaných § 126 ods. 1 a § 140a stavebného zákona však podľa kasačného súdu vyplýva, že otázku, či určitý orgán má postavenie dotknutého orgánu, nerieši s konečnou platnosťou stavebný úrad. Účel § 140a ods. 1 stavebného zákona, teda ochrana príslušných záujmov dotknutým orgánom, si totiž vyžaduje, aby tento dotknutý orgán nerozhodoval len o tom, aké požiadavky bude uplatňovať, ale tiež o tom, kedy sú dotknuté záujmy, ktoré má chrániť. Nie je teda úlohou stavebného úradu najskôr posúdiť, či budú konkrétne dotknuté príslušné chránené záujmy, a na základe toho zapojiť do konania príslušné dotknuté orgány. Stavebný úrad totiž spravidla nie je spôsobilý takéto posúdenie vykonať. Odborne spôsobilý na takéto posúdenie je spravidla len dotknutý orgán, ktorý má príslušné záujmy chrániť. Stavebný úrad je tak povinný do konania zapojiť dotknutý orgán v zmysle § 140a ods. 1 stavebného zákona, len čo zistí, že tu existuje čo len mierne pravdepodobné riziko, že v jeho konaní môžu byť dotknuté záujmy chránené predpismi uvedenými v § 126 ods. 1 cit. zák.

14. V prerokúvanej veci nebolo od počiatku sporné (a dosvedčuje to aj fotografia por.č. 26 administratívneho spisu) (podobne ako v prejednávanej veci na č.l. 9 administratívneho spisu), že reklamné zariadenie stojí v tesnej blízkosti cesty pre motorové vozidlá a v relatívnej blízkosti cesty I. triedy. Už to samo osebe znamenalo, že v konaní môžu byť v zmysle § 126 ods. 1 stavebného zákona dotknuté záujmy chránené predpismi o diaľniciach a cestách I. triedy, v dôsledku čoho mali byť podľa § 140a ods. 1 cit. zák. dotknutými orgánmi ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja, ako aj Okresný úrad v Nitre, odbor cestného hospodárstva a pozemných komunikácií. Potom bolo predovšetkým vecou týchto orgánov, aby chránili záujmy na ochrane týchto pozemných komunikácií. Bolo v prvom rade ich úlohou posúdiť, či sú v prerokúvanej veci splnené predpoklady § 10 ods. 4 cestného zákona, teda či umiestnenie reklamného zariadenia je v rozpore s citovanými ustanoveniami. Preto sa nemožno stotožniť s názorom žalobcu, že posúdenie, či reklamné zariadenie je alebo nie je v sídelnom útvere obce, malo byť v prvom rade vecou stavebného úradu, a že ten mal žiadať stanovisko dotknutého orgánu až potom, čo zistil, že sa na povoľované zariadenie zákaz podľa § 10 ods. 4 cestného zákona vzťahuje. To isté platí aj pre námietku, že stavebný úrad mal najskôr zistiť priebeh cestného ochranného pásma podľa § 11 cestného zákona. Aj to je v prvom rade vecou dotknutého orgánu, nie stavebného úradu.

15. Podľa § 10 ods. 4 cestného zákona v znení účinnom od 2. januára 2015 sa reklamné stavby nesmú umiestňovať mimo sídelného útvaru obce ohraničeného dopravnou značkou označujúcou začiatok a koniec obce je v území 100 metrov od osi vozovky prilehlého jazdného pásu diaľnice, rýchlostnej cesty a cesty I. triedy, ktoré sú medzinárodným cestným ťahom, okrem odpočívadiel. Žalobca už v správnej žalobe, ako aj v kasačnej sťažnosti neustále namieta, že správne orgány nezistili presne rozsah sídelného útvaru obce. Podľa správneho súdu však z administratívneho spisu vyplýva, že sporné reklamné zariadenie žalobcu sa nachádza jednak blízko cesty, jednak dostatočne ďaleko od dopravnej značky, ktorá označuje začiatok obce. Úvahu žalobcu o tom, ako by línia sídelného útvaru mohla prebiehať (teda že by mohla prebiehať tak, že by sa sporná stavba predsa len nachádzalo vo vnútri sídelného útvaru obce), považoval za týchto okolností za účelovú. Žalobca však aj v kasačnej sťažnosti pokračuje v umelom konštruovaní hypotéz o priebehu hraníc takéhoto útvaru. Neuvádza v nej totiž žiadne konkrétne okolnosti, ktoré by čo len nasvedčovali tomu, že sporná stavba neleží mimo sídelného útvaru obce. Povinnosťou žalobcu podľa § 440 ods. 2 SSP pritom bolo jasne vytknúť správne mu súdu,

v čom sú jeho výklad a aplikácia § 10 ods. 4 cestného zákona v prerokovanej veci nesprávne a ako mal uvedenú normu aplikovať správne. Tejto požiadavke nevyhovujú hypotetické konštrukcie žalobcu o tom, aký priebeh sídelného útvaru obce by boli mohli správne orgány zistiť, keby ešte viac zisťovali skutkový stav (nevedno pritom, v akom konkrétnom smere).

16. Napriek tomu však kasačný súd považuje aj prístup správneho súdu k výkladu § 10 ods. 4 cestného zákona za správny. Pôvodne upravovalo zákaz umiestňovania reklamných zariadení ustanovenie § 10 ods. 3 cestného zákona v znení účinnom do 1. januára 2015, ktoré tento zákaz viazalo tiež na ochranné pásmo diaľnice, cesty pre motorové vozidlá a medzinárodný cestný ťah. Pojem cestného ochranného pásma bol vymedzený v § 11 cestného zákona v cit. znení. Podľa odseku 1 prvej vety bola ich účelom ochrana diaľnic, ciest a miestnych komunikácií mimo súvisle zastavaného územia obce. Tento pojem bol pôvodne vymedzený len v § 15 ods. 2 vyhlášky č. 35/1984 Zb., podľa ktorého mala táto hranica vyplynúť najmä z územnoplánovacej dokumentácie, inak ju mal určiť cestný správny orgán, ktorý mal prihliadať tiež na to, či je súvislé zastavanie po oboch stranách cesty alebo len po jednej. Zákon č. 368/2013 Z. z. účinný od 1. decembra 2013 vložil túto definíciu do cestného zákona ako § 11 ods. 2. Podstatou tejto definície bolo, že vymedzoval zastavané územie pomocou spojnic rohov budov, ktoré od seba neboli ďalej než bolo ustanovené.

17. Zákon č. 293/2014 Z. z. s účinnosťou od 2. januára 2015 doplnil do cestného zákona nový § 10 ods. 4, ktorý už zákaz umiestňovať reklamné stavby viazal (aj) na sídelný útvar obce vymedzený dopravnou značkou. Pojem „sídelný útvar“ sa v čase účinnosti tohto zákona v právnom poriadku Slovenskej republiky používal len pomerne výnimočne. Pôvodne bol tento pojem vymedzený v § 14 stavebného zákona v znení účinnom do 31. júla 2000 ako každá jednotka osídlenia, ktorá tvorí uzavretý, od iných jednotiek osídlenia priestorovo oddelený útvar. Zo znenia § 10 ods. 4 cestného zákona v znení účinnom od 2. januára 2015 je zrejmé, že toto ustanovenie nevymedzuje sídelný útvar podľa takého urbanistického kritéria, ale ohraničuje ho dopravnými značkami. Tým sa táto definícia približuje vymedzeniu pojmu „obec“ v § 2 písm. x/ zákona NR SR č. 315/1996 Z.z. o premávke na pozemných komunikáciách v znení účinnom do 31. decembra 2009, podľa ktorého bolo obcou zastavané územie, ktorého začiatok a koniec sú označené príslušnou dopravnou značkou.

18. Z uvedeného vyplýva, že pri výklade jazykovej formulácie „mimo sídelného útvaru obce“ podľa § 10 ods. 4 cestného zákona v citovanom znení sú v zásade možné dve zmysluplné alternatívy. Pri prvej by sídelný útvar obce bol vymedzený ako uzavreté územie (plocha) ležiace medzi spojnicami jeho vrcholov, pričom vrcholmi tohto útvaru by boli body, v ktorých sú na jednotlivých pozemných komunikáciách umiestnené dopravné značky začiatok a koniec obce. Pritom z každého vrcholu by museli viesť práve (a len) dve spojnice. Ostatné plochy by sa nachádzali „mimo tohto sídelného útvaru“. Pri druhej alternatíve by sa pojem „mimo sídelného útvaru“ vymedzil s ohľadom na pozemnú komunikáciu, na ktorej má byť určené územie zákazu podľa § 10 ods. 4 cestného zákona. V tomto prípade by pás zákazu podľa tohto ustanovenia končil čiarou, ktorá by bola kolmá na os vozovky príľahlého jazdného pruhu a zároveň by prechádzala bodom, v ktorom je umiestnená značka začiatok alebo koniec obce platná pre tento jazdný pruh. Za touto čiarou by pozemná komunikácia vstupovala do sídelného útvaru obce, v ktorom by sa už zákazový pás podľa § 10 ods. 4 cestného zákona neurčoval. Naopak, racionálne nie je možný výklad, ktorý naznačuje žalobca a ktorý by zo sídelného útvaru robil akúsi množinu bodov. To totiž odporuje už formulácii ustanovenia § 10 ods. 4 cestného zákona, podľa ktorého má byť sídelný útvar „ohraničený“, takže sa predpokladá, že ide o určitú plochu alebo územie.

19. Podľa judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky treba jazykový výklad normy podľa potreby doplniť aj inými metódami výkladu, predovšetkým výkladom účelom normy (porov. rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 171/05, III. ÚS 341/07, III. ÚS 72/2010, I. ÚS 351/2010 a ďalšie). Z dôvodovej správy k zákonu č. 293/2014 Z.z., ktorým bolo formulované znenie § 10 ods. 4 cestného zákona (Národná rada Slovenskej republiky, VI. volebné obdobie, tlač 1060), vyplýva, že účelom novej úpravy bolo sprísnenie umiestňovania reklamných stavieb, ktoré okrem iného neprimerane zaťažujú životné prostredie a znižujú kvalitu života v spoločnosti. Zákaz umiestňovať takéto stavby do 100 metrov od diaľnic, ciest pre motorové vozidlá a niektorých ciest I. triedy slúži podľa kasačného súdu tomu, aby sa zamedzilo rušeniu vodičov na týchto dôležitých pozemných komunikáciách. Zároveň prispieva aj k zlepšeniu vzhľadu krajiny, cez ktorú tieto pozemné komunikácie vedú. Pre vodiča alebo cestujúceho, ktorý cestuje po pozemnej komunikácii, je začiatok a koniec obce rozpoznateľný umiestnením príslušnej dopravnej značky. Cieľom je teda zabezpečiť, aby vodiči a cestujúci nemuseli byť obťažovaní takýmito zariadeniami v určenej vzdialenosti od pozemnej komunikácie predtým, než ich dopravná značka informuje, že sa nachádzajú v obci, ani potom, čo ich dopravná značka informovala, že obec opustili.

20. Na základe uvedeného tak kasačný súd považuje za správny výklad § 10 ods. 4 cestného zákona druhú alternatívu uvedenú v odseku 18 tohto odôvodnenia. Z takéhoto výkladu vychádzal aj správny súd v napadnutom rozsudku. Zároveň vyslovil, že aj pri takomto výklade sa reklamná stavba žalobcu nachádza mimo sídelného útvaru obce, v dôsledku čoho sa na ňu vzťahujú nielen zákaz podľa § 10 ods. 4, ale aj obmedzenia v cestnom ochrannom pásme podľa § 11 ods. 2 cestného zákona. Žalobca ani v správnej žalobe, ani v kasačnej sťažnosti neuviedol nič, čo by akokoľvek sponchybňovalo tieto závery. Za týchto okolností správny súd správne uzavrel, že pre Mesto Nitra ako stavebný úrad bolo v konaní o žiadosti žalobcu záväzné stanovisko Okresného úradu Nitra, odboru cestnej dopravy a pozemných komunikácií, ktorý uplatňoval záujmy na ochrane pozemných komunikácií podľa § 10 ods. 4 a § 11 cestného zákona. Keďže toto záväzné stanovisko bolo nesúhlasné, nezostávalo stavebnému úradu nič iné než žiadosť žalobcu zamietnuť.

43. K prezentovaným právnym záverom kasačný súd s konkretizáciou na prejednávajúcu vec dodáva, že sťažovateľ bol riadne upovedomený o začatí konania ako aj o upustení od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania. Zároveň bol upovedomený o existencii záväzného nesúhlasného stanoviska ministerstva ako aj o možnosti nazrieť do ostatných podkladov na základe ktorých stavebný úrad vydal svoje rozhodnutie. V oznámení o začatí konania bol sťažovateľ výslovne poučený, že akokoľvek námietky musí uplatniť v lehote 7 pracovných dní, inak na ne nebude prihliadnuté. Sťažovateľ toto právo nevyužil v dôsledku čoho nastala zákonná preklúzia vzťahujúca sa na akokoľvek jeho námietky týkajúce sa záväzného stanoviska ministerstva alebo ostatných podkladov rozhodnutia. Sťažovateľ proti uvedeným podkladom brojil až v podanom odvolaní, no v zmysle poučenia už na ne odvolací orgán neprihliadal. Stavebný zákon je totiž jedným z osobitných predpisov podľa § 21 ods. 2 Správneho poriadku, ktorý umožňuje konajúcemu stavebnému úradu uplatniť prísnu koncentráciu konania v podobe stanovenia lehoty na uplatnenie námietok účastníkov konania za predpokladu súčasného poučenia o následkoch nevyužitia tohto práva. V tomto smere znie aj rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pod sp.zn. 6Sžp/1/2011 podľa ktorého v stavebnom konaní, obdobne ako v územnom konaní, platí koncentračná zásada, to znamená, že po termíne určenom stavebným úradom sa na pripomienky a námietky účastníkov konania neprihliada a stanoviská dotknutých orgánov, ktoré sa nevyjadrili, sa považujú za kladné; stavebný úrad však musí zainteresované subjekty na túto skutočnosť písomne upozorniť a jednoznačne určiť lehotu na uplatnenie ich pripomienok a námietok. V tomto smere konal aj stavebný úrad, keď mal skutkový stav pre rozhodnutie za riadne zistený a ustálený (aj v dôsledku absencie námietok sťažovateľa) a preto mu nemožno vyčítať, že z takto zhromaždených podkladov vychádzal pri rozhodovaní o žiadosti o zmenu doby trvania reklamnej stavby.

44. Nad rámec uvedeného bolo v kasačnom konaní potrebné posúdiť aj námietky týkajúce sa nenáležitosti vysporiadania sa s námietkou predpojatosti Zamestnancov prvostupňového orgánu verejnej správy ako aj s námietkou nesprávneho obsadenia konajúceho orgánu verejnej správy. Obe námietky však kasačný súd vyhodnotil ako nedôvodné, pričom konštatuje, že krajský súd sa s totožnými námietkami ktoré boli podané už v správnej žalobe vysporiadal náležite a svoje úvahy dostatočne odôvodnil.

45. Stavebný úrad o námietkach rozhodol a svoje rozhodnutia odôvodnil v intenciách § 9 ods. 1 Správneho poriadku, upravujúceho dôvody možnej zaujatosti svojich zamestnancov (ktoré v ďalšom odôvodnení bližšie špecifikoval), pričom dospel k záveru, že žiadne takéto dôvody v súvislosti s namietanými Zamestnancami nevzhladol. Námietky sťažovateľa v tomto smere hodnotí kasačný súd ako účelové, keď tvrdí, že v odôvodnení je pre neho nezrozumiteľné.

46. Navyiac, napriek tvrdeniam sťažovateľa, že sa na rozhodovaní stavebného úradu podieľali zaujatí Zamestnanci stavebného úradu, z pripojeného administratívneho spisu táto skutočnosť nevyplýva. Všetky rozhodnutia vydané stavebným úradom boli podpísané primátorom mesta Nitra ako jeho štatutárnym orgánom. Poverení Zamestnanci síce vec vybavovali, no ich úkony sa podľa administratívneho spisu obmedzovali na administratívno-technické zabezpečenie konania, prípadne dopytovali dotknutý orgán na zaslanie záväzného stanoviska. Stavebný úrad v rozhodnutiach o podaných námietkach predpojatosti proti Zamestnancom pritom dôvodil, že vylúčený môže byť iba ten zamestnanec správneho orgánu, ktorý vykonáva úkony procesnoprávneho charakteru (napríklad vedie dokazovanie alebo vydáva rozhodnutia), pričom takýto postup neprichádza do úvahy u zamestnancov, ktorí vykonávajú iba administratívno-technické práce ako napríklad písárske práce a doručovanie písomností.

47. Kasačný súd nevyhodnotil ako dôvodnú ani námietku podľa § 440 ods. 1 písm. h/ SSP. K argumentácii odchýlenia sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu je potrebné len stručne dodať, že podstatou tohto kasačného dôvodu má byť odchýlenie sa krajského súdu od skôr vysloveného právneho posúdenia konkrétnej otázky tvoriacej podstatu veci ktorá má byť v prejednávanej veci sporná. Ustálenou rozhodovacou praxou sa má zároveň rozumieť rozhodnutie vydané v skutkovo a právne obdobnej veci. V prejednávanej veci by to znamenalo odchýlenie sa od skôr vydaného rozhodnutia kasačného súdu, ktoré by sa zaoberalo otázkami (resp. aspoň jednou z vymedzených) umiestnenia reklamného zariadenia popri rýchlostnej ceste a v jej ochrannom pásme, posudzujúc zároveň jeho umiestnenie v rámci sídelného útvaru obce, zohľadňujúc záväzné stanovisko dotknutého orgánu. Sťažovateľ však poukazuje na rozhodnutia, ktoré uvedené otázky vôbec nerozoberajú. Rozsudky vymedzené sťažovateľom sa týkajú namietanej nesprávnosti postupu konajúceho krajského súdu v súvislosti s vyhodnotením vykonania dôkazov orgánom verejnej správy ako aj nedostatočného odôvodnenia napadnutého rozsudku. Ako také teda skôr dopĺňajú odôvodnenie sťažnostného bodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, v ktorom sťažovateľ krajskému súdu vyčítal práve vymedzené nedostatky. Keďže sťažovateľ na účely sťažnostného bodu podľa § 440 ods. 1 písm. h/ SSP neuviedol rozhodnutia, ktoré by boli relevantné pre prejednanú vec, kasačný súd sa týmto dôvodom ďalej nezaoberal.

48. Po vyhodnotení rozsahu a dôvodov kasačnej sťažnosti vo vzťahu k napadnutého rozsudku krajského súdu, sledujúc záujem na zachovaní jednotnosti rozhodovania kasačného súdu v totožných otázkach, dospel kasačný súd k názoru, že námietky sťažovateľa neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu, ani rozhodnutí orgánov verejnej správy a preto tieto vyhodnotil ako nedôvodné. Vzhľadom na vyššie uvedené tak kasačnú sťažnosť zamietá ako nedôvodnú podľa § 461 SSP.

49. O trovách kasačného konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov kasačného konania z dôvodu neúspechu v kasačnom konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva. Ďalším účastníkom náhradu trov konania nepriznal v zmysle § 169 SSP, keďže im žiadne trovy v súvislosti s plnením povinnosti nevznikli.

50. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.