

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 2Svk/24/2023
Identifikačné číslo súdneho spisu: 6023200092
Dátum vydania rozhodnutia: 29. 01. 2025
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: prof. JUDr. Juraj Vačok
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:6023200092.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte v právnej veci žalobcu: Združenie domových samospráv, o. z., so sídlom: Rovniankova 1667/14, 851 02 Bratislava, IČO: 31 820 174, proti žalovanému: Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky, sekcia výstavby a vyvlastňovania, za účasti ďalších účastníkov konania: 1/ PROFINEX staving, s.r.o., so sídlom: Horná 65A, 974 01 Banská Bystrica, IČO: 47 047 909, 2/ PROFINEX Pršianska terasa III, s.r.o., so sídlom: Miletičova 60, 821 09 Bratislava, IČO: 52 563 057, 3/ PROFINEX Pršianska terasa IV, s.r.o., so sídlom: Miletičova 60, 821 09 Bratislava, IČO: 52 563 073, 4/ Mesto Banská Bystrica, so sídlom: Československej armády 26, 974 01 Banská Bystrica, IČO: 00 313 271, 5/ ELOBA, s.r.o. v likvidácii, so sídlom: Slniečná stráž 649/2, 972 11 Lazany, IČO: 43 858 821, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 76S/15/2023-32, takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa zamieťa.
- II. Účastníkom konania sa náhrada účelne vynaložených trov kasačného konania nepriznáva.

odôvodnenie:

- I.
 1. Okresný úrad Banská Bystrica (ďalej len „prvostupňový orgán“) rozhodnutím č. OU-BB-OVBP-2022/030902-002 z 21. októbra 2022 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) vyhovel protestu prokurátorky Okresnej prokuratúry Banská Bystrica (ďalej len „prokurátor“) podanému proti rozhodnutiu stavebného úradu mesta Banská Bystrica (ďalej len „stavebný úrad“) č. OVZ-SÚ 162749/28769/2020-FUF z 15. októbra 2020 (ďalej len „rozhodnutie stavebného úradu“). Stavebný úrad predmetným rozhodnutím vydal stavebné povolenie pre spoločnosť PROFINEX staving, a.s. (ďalej len „stavebník“).
 2. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal stavebník odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný rozhodnutím č. 00105/2023-OOP z 1. februára 2023 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) tak, že prvostupňové rozhodnutie zmenil tak, že protestu prokurátora nevyhovuje. Uzavrel, že dôvod, pre ktorý bolo vyhovené protestu prokurátora prvostupňovým rozhodnutím, a to absencia posúdenia stavby z hľadiska zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení (ďalej len „zákon o EIA“), odpadol vydaním rozhodnutia Okresného úradu Banská Bystrica, odboru starostlivosti o životné prostredie, v zmysle ktorého sa navrhovaná činnosť nebude posudzovať podľa zákona o EIA.
 3. Žalobca všeobecnou správnu žalobou napadol rozhodnutie žalovaného z dôvodu, že vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci, ďalej z dôvodu nepreskúmateľnosti pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov, tiež z dôvodu, že skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia, je v rozpore s administratívnymi spismi a nemá v nich oporu a v konaní došlo k podstatnému zrušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci samej.
 4. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „správny súd“) uznesením č. k. 76S/15/2023-32 z 13. apríla 2023 (ďalej len „uznesenie správneho súdu“) správnu žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. c)

Správneho súdneho poriadku v účinnom znení (ďalej len „SSP“), nakoľko mal za to, že bola podaná neoprávnenou osobou.

5. Odmietnutie správnej žaloby odôvodnil správny súd najmä tým, že žalobca správnu žalobou napadol rozhodnutie, ktoré nemá vplyv na právny stav, respektíve nemá vplyv na subjektívne práva, právom chránené záujmy žalobcu vytvorené rozhodnutím vo veci samej, teda nejde o rozhodnutie, ktoré zakladá, mení alebo ruší oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb, alebo sú tým rozhodnutím práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb dotknuté. Aktívne legitimovaným na podanie žaloby proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu je len prokurátor, čím nie je nijak dotknuté právo účastníka konania na podanie správnej žaloby proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy, ktoré neúspešne napadol prokurátor protestom.

6. Žalobca podal proti napadnutému uzneseniu kasačnú sťažnosť z dôvodu, že správny súd nesprávnym procesným postupom znemožnil žalobcovi, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces; rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a podanie bolo nezákonne odmietnuté (§ 440 ods. 1 písm. f); g) a j) SSP).

7. Žalobca v kasačnej sťažnosti upriamil pozornosť na ustanovenia § 177 ods. 2 a § 178 ods. 3 SSP, z ktorých žalobcovi vyplýva aktívna vecná legitímácia. Zákonodarca zveril pôsobnosť na podávanie žalôb vo verejnom záujme okrem prokuratúry aj dotknutej verejnosti, pričom v prejednávanom prípade žalobca svojou žalobou nesledoval ochranu jeho subjektívnych záujmov, ale záujmu verejného - ochrany životného prostredia.

8. Verejný záujem a potrebu ochrany životného prostredia vzhliadol žalobca v skutočnosti, že tým, že protestu prokurátora nebolo vyhovené, došlo k potvrdeniu stavebného povolenia, ktoré bolo vydané pred rozhodnutím zo zisťovacieho konania. V stavebnom povolení tak nemohli byť zapracované záväzné podmienky vyplývajúce z výrokovkej časti rozhodnutia o tom, že navrhovaná činnosť sa nebude posudzovať podľa zákona o EIA, ktorých hlavnou úlohou je zabezpečenie čo najvyššej miery ochrany životného prostredia. Právo na priaznivé životné prostredie tým bolo porušené a je žalobcovou povinnosťou domáhať sa jeho ochrany ako ochrany verejného záujmu.

9. Žalobca v súvislosti s verejným záujmom na ochrane životného prostredia poukázal na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ÚS SR“) sp. zn. I. ÚS 380/2019 z 13. júla 2021, v ktorom ÚS SR zdôraznil, že: Záujem na ochrane životného prostredia okrem iných spočíva v tom, aby rozhodnutia, ktoré môžu porušovať tento záujem, neboli vydané a ak boli vydané, aby boli predmetom preskúmania súdom.

10. Svoju aktívnu vecnú legitímáciu ďalej odvodzuje žalobca zo skutočnosti, že protest prokurátora bol podaný práve na základe podnetu žalobcu. Podľa § 24 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v účinnom znení (ďalej len „zákon o prokuratúre“): Účastníkmi konania o proteste prokurátora sú tí, ktorí boli alebo mali byť podľa osobitného predpisu účastníkmi konania pred orgánom verejnej správy, v ktorom bolo vydané protestom napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie. Ak protestom napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie bolo vydané v administratívnom konaní, v ktorom nebol osobitným predpisom výslovne ustanovený okruh účastníkov konania, účastníkmi konania o proteste prokurátora sú tí, ktorých práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti by mohli byť rozhodnutím o proteste priamo dotknuté. Žalobca má za to, že z uvedeného vyplýva, že bol účastníkom konania o proteste prokurátora ako zainteresovaná verejnosť, a teda má aktívnu vecnú legitímáciu.

11. Okrem uvedeného vyššie žalobca poukázal tiež na § 24 ods. 2 zákona o EIA, ktorý má podľa žalobcu: svoj procesný rozmer a z ktorého vyplýva ako procesné postavenie žalobcu v následných povoľovacích konaniach, tak aj materiálny rozmer, a to spočívajúci minimálne presadzovať svoje oprávnené záujmy v týchto konaniach v materiálnom zmysle. Tým, že bolo konvalidované stavebné povolenie vydané pred rozhodnutím zo zisťovacieho konania, bolo toto nielen procesné, ale aj materiálne právo žalobcovi upreté. V nadväznosti na uvedené poukázal žalobca na rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie C-240/09 vo veci Lesoochranárske zoskupenie VLK z 8. marca 2011.

12. Na záver kasačnej sťažnosti navrhol podanie prejudiciálnych otázok: a) Či výklad práva obmedzujúci prieskum zákonnosti rozhodnutí s účasťou verejnosti na konaniach vo veciach životného prostredia je v súlade s právom EÚ? A b) Či verejné záujmy riešené Smernicou EIA a ich ochrana sa vzťahujú aj na nasledujúce povoľovacie konania? Uznesenie správneho súdu navrhol žalobca zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie a rozhodnutie.

13. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril podaním z 21. júla 2023 ďalší účastník konania Mesto Banská Bystrica tak, že s uznesením správneho súdu sa v plnom rozsahu stotožňuje, kasačnú sťažnosť navrhol zamietnuť ako nedôvodnú.

II.

14. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj „kasačný súd“), ktorého pôsobnosť pre toto konanie a rozhodnutie je daná v § 11 písm. h) SSP.

15. So zreteľom na § 439 ods. 1, § 442 ods. 1, § 443 ods. 1 a § 449 ods. 1 SSP skonštatoval, že podaná kasačná sťažnosť smeruje proti uzneseniu, voči ktorému je prípustná, bola podaná oprávnenou osobou a včas. Od platenia súdneho poplatku je žalobca oslobodený podľa § 4 ods. 2 písm. c) zákona č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov.

16. Úlohou kasačného súdu bolo primárne posúdiť, či žalobca je aktívne vecne legitimovaným subjektom na podanie správnej žaloby proti rozhodnutiu žalovaného, vydanému v konaní o proteste prokurátora.

17. Vzhľadom na skutočnosť, že kasačný súd o totožnej právnej otázke v obdobnej veci (totožného žalobcu, žalovaného, ďalších účastníkov konania aj predmetu konania) už právoplatne rozhodol rozsudkom sp. zn. 7Svk/31/2023 z 20. decembra 2024, v súlade s § 464 ods. 1 SSP, v zmysle ktorého: ak kasačný súd rozhoduje o kasačnej sťažnosti v obdobnej veci, ktorá už bola predmetom konania pred kasačným súdom, môže v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázať už len na obdobné rozhodnutie, ktorého prevzatú časť v odôvodnení uvedie, odkazuje na relevantnú časť jeho odôvodnenia:

10. Podstatu prerokovanej veci tvorí otázka, či má zainteresovaná verejnosť právo podať všeobecnú správnu žalobu proti rozhodnutiu, ktorým sa nevyhovelo protestu prokurátora. Správny súd vo svojom uznesení správne odkázal na § 178 ods. 3 SSP, podľa ktorého je zainteresovaná verejnosť oprávnená podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia. Pojem „zainteresovaná verejnosť“ je legislatívnou skratkou označujúcou zainteresovanú verejnosť, ako aj dotknutú verejnosť, ktorá je upravená v § 42 ods. 1 SSP. Podľa tohto ustanovenia má zainteresovaná verejnosť právo podať všeobecnú správnu žalobu [§ 6 ods. 2 písm. a) SSP], ak má právo podľa osobitného predpisu na účasť v administratívnom konaní vo veciach životného prostredia. Citované ustanovenie bližšie nevymedzuje, čo sa rozumie pojmom „administratívne konanie týkajúce sa životného prostredia“, a teda či sa ním môže rozumieť aj konanie o proteste prokurátora. Podľa kasačného súdu však správny súd vo výsledku správne primerane vyšiel zo záverov judikatúry, ktorá sa týkala prípustnosti všeobecnej správnej žaloby podľa § 178 ods. 1 SSP proti rozhodnutiu, ktorým sa nevyhovelo protestu prokurátora.

11. Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. prokuratúra chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. Túto pôsobnosť prokuratúry vykonávajú prokurátori podľa § 4 ods. 1 písm. c) a e) cit. zák. okrem iného uplatňovaním svojich oprávnení v konaní pred súdmi a dozorom nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy. Tento dozor vykonáva prokurátor podľa § 21 ods. 1 písm. a) prvého bodu cit. zákona preskúmaním zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy a uplatňuje ho protestom [§ 22 ods. 1 písm. a) cit. zák.]. Protest prokurátor podľa § 23 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. podá, ak (je presvedčený, že) takýmto rozhodnutím bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Jeho podaním sa začína konanie o proteste, v ktorom sa podľa § 23 ods. 3 cit. zák. rozhoduje o tom, či k takému porušeniu zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu došlo alebo nie. Účastníkmi tohto konania sú podľa § 24 ods. 2 cit. zák. tí, ktorí boli alebo mali byť účastníkmi konania pred orgánom verejnej správy, v ktorom bolo vydané protestom napadnuté rozhodnutie. Podľa § 24 ods. 14 cit. zák. platí, že ak orgán verejnej správy nevyhoví protestu prokurátora a nezruší ním napadnuté rozhodnutie, je prokurátor oprávnený podať proti rozhodnutiu správnu žalobu podľa Správneho súdneho poriadku.

12. Z citovaných ustanovení celkom zreteľne vyplýva, že prokurátor pri podaní protestu vykonáva svoje verejnomocenské oprávnenie, ktoré mu dáva zákon o prokuratúre. Konanie o proteste prokurátora nie je konaním o subjektívnom práve účastníka konania, ale je len osobitným formalizovaným postupom, v ktorom orgán verejnej správy reaguje na verejnomocenský akt iného orgánu - protest prokurátora (§ 24 ods. 14 cit. zák.). Ide v podstate o špecifické prieskumné konanie, ktoré vytvára orgánom verejnej správy priestor, aby odstránili nezákonnosť rozhodnutia, ktorú im prokurátor v proteste vytýka. Orgány verejnej správy môžu na protest zareagovať tak, že buď zotrvávajú na zákonnosti napadnutého aktu (a protestu nevyhovujú), alebo ju uznajú a predpísaným spôsobom príslušné rozhodnutie zrušia. Pokiaľ orgány verejnej správy protestu nevyhovujú a ponechávajú napadnuté rozhodnutie nedotknuté, existujúci právny stav sa nijako nemení. Práve preto judikatúra dospela k záveru, že rozhodnutie, ktorým sa nevyhovelo protestu prokurátora, je v podstate len procesným rozhodnutím v zmysle § 7 písm. e) SSP (porov. uznesenia tunajšieho súdu sp. zn. 1 Sžk 27/2021 alebo 4 Sfk 18/2022 a v nich citovanú prejudikatúru).

13. Konanie o proteste prokurátora tak podľa citovaných ustanovení a ich výkladu v judikatúre nie je konaním o právach, povinnostiach alebo právom chránených záujmoch osôb a rozhodnutie o nevyhovení protestu sa týchto práv, povinností a chránených záujmov nijako nedotýka, lebo nijako nemení existujúci stav. Rozhodnutím o nevyhovení protestu prokurátora sa nerozhoduje o priznaní žiadneho subjektívneho práva alebo uložení akejkoľvek povinnosti, ktorých dôsledkom by mohlo byť ohrozenie, poškodenie alebo znečistenie životného prostredia, prípadne ekologická ujma (porov. v tomto smere napr. žalobcom citovaný zákon č. 17/1992 Zb.) O takej otázke sa totiž rozhoduje v jednotlivých konaniach, ktorých predmetom sú jednotlivé ľudské činnosti a ich vplyvy na životné prostredie (napr. stavebný zákon a pod.). Ak príslušný orgán nevyhoví protestu prokurátora proti takémuto rozhodnutiu, je verejný záujem na ochrane životného prostredia naďalej dotknutý týmto rozhodnutím, nie rozhodnutím o nevyhovení protestu prokurátora.

14. Odlišné právne závery nevyplývajú ani zo žalobcom citovaného § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. Podľa neho má totiž dotknutá verejnosť postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti uvedeného zákona a následne postavenie účastníka v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti. Povoľovacím konaním sa však podľa § 3 písm. h) cit. zák. rozumie konanie, v ktorom sa rozhoduje o návrhu na vydanie povolenia vo vzťahu k navrhovanej činnosti alebo jej zmene podľa osobitných predpisov. Ako však bolo vysvetlené v predošlom texte, predmetom konania o proteste prokurátora nie je ani povolenie navrhovanej činnosti, ani jeho zmena, ale len prejednanie protestu ako osobitného verejnomocenského aktu prokurátora pri výkone jeho právomoci. Žalobca napokon sám ani bližšie nezrejmuje, akým výkladovým postupom by sa z § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. mal vyvodit' takýto charakter rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora. ... Nemožno však z neho vyvodit', že by sa tento účel mal naplnit' práve tým, že dotknutá verejnosť bude môcť správnu žalobou podľa § 178 SSP napadnúť práve rozhodnutie, ktorým sa nevyhovelo protestu prokurátora, pretože úprava postavenia a oprávnení dotknutej verejnosti v konkrétnych konaniach je obsiahnutá v osobitnom § 24.

18. Zhrňujúc uvedené vyššie možno konštatovať, že zainteresovaná verejnosť nie je aktívne vecne legitimovaným subjektom na podanie správnej žaloby proti rozhodnutiu žalovaného, vydanému v konaní o proteste prokurátora, pretože verejný záujem na ochrane životného prostredia (§ 178 ods. 3 SSP) môže byť dotknutý rozhodnutím napadnutým protestom prokurátora (tu stavebným povolením). Námiety žalobcu boli vzhľadom na uvedené vyššie vyhodnotené ako nedôvodné, a preto kasačný súd rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

19. Žiadosti o podanie prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru Európskej únie kasačný súd nevyhoviel. Žalobcom formulované otázky nespĺňajú formálne ani obsahové požiadavky, ktoré sú na prípustné prejudiciálne otázky kladené Súdnym dvorom Európskej únie. Z návrhu prejudiciálnych otázok nevyplýva, v čom by mal byť priamy rozpor s európskym právom. Žalobca nedefinuje žiadne ustanovenie, ktoré by bolo potrebné vyložiť, ani neuvádza, aké nejasnosti európskeho práva v prejednávanej veci je potrebné odstrániť. Navyše, kasačný súd v kontexte aplikovaných ustanovení prerokovanej veci nevzhladol nijakú nejasnosť, ktorú by bolo treba odstrániť výkladom Súdného dvora Európskej únie.

20. Poukazujúc aj na rozsudok Súdného dvora Európskej únie vo veci Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA zo 6. októbra 2021, C-561/19, v zmysle ktorého: článok 267 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že vnútroštátny súd, ktorého rozhodnutia nemožno napadnúť súdnym prostriedkom nápravy podľa vnútroštátneho práva, je povinný predložiť Súdnemu dvoru otázku týkajúcu sa výkladu práva Únie, ktorá bola pred ním nastolená, pokiaľ nekonštatuje, že táto otázka nie je relevantná alebo že predmetné ustanovenie práva Únie už bolo predmetom výkladu zo strany Súdného dvora, alebo že správny výklad práva Únie je taký jasný, že nie je priestor na žiadne dôvodné pochybnosti, kasačný súd v prejednávanom prípade nepredložil Súdnemu dvoru Európskej únie prejudiciálnu otázku a uvedené neposúdil ani ako návrh na prerušenie konania. Preto o ňom nerozhodol samostatným výrokom.

III. Záverečné zhodnotenie a odôvodnenie uznesenia v časti trov

21. Podľa § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná. Keďže kasačný súd nevzhladol dôvodnosť kasačnej sťažnosti, rozhodol podľa citovaného ustanovenia.

22. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 a § 168 druhej vety SSP spôsobom uvedeným vo výroku uznesenia. Kasačný súd žalobcovi náhradu trov kasačného konania nepriznal, nakoľko v kasačnom konaní nebol úspešný. Kasačný súd nepriznal trovy

konania ani žalovanému. Ten bol síce v konaní úspešný, avšak má postavenie orgánu štátnej správy a kasačný súd nevzhladol žiadne výnimočné dôvody, pre ktoré by mu mali byť trovy konania priznané (§ 168 druhá veta SSP).

23. Podľa § 3 ods. 3 písm. a) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení výkon súdnictva v predmetnej veci prešiel od 1. júna 2023 zo správneho súdu na Správny súd v Banskej Bystrici. Z tohto dôvodu bude aj tento rozsudok doručovaný cestou Správneho súdu v Banskej Bystrici.

24. Toto uznesenie prijal senát kasačného súdu jednomyseľne.

Zainteresovaná verejnosť nie je aktívne vecne legitimovaným subjektom na podanie správnej žaloby proti rozhodnutiu žalovaného, vydanému v konaní o proteste prokurátora, nakoľko predmetné rozhodnutie nemá dopad na verejný záujem v oblasti životného prostredia (§ 178 ods. 3 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.