

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 2Svk/19/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 4018200717
Dátum vydania rozhodnutia: 25. 09. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Anita Filová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:4018200717.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky JUDr. Anity Filovej, sudkyne Mgr. Kristíny Babiakovej a sudcu JUDr. Rastislava Dlugoša, PhD. (sudca spravodajca) v právnej veci žalobcu: F. Y., nar. XX.XX.XXXX, bytom S. H. XX, D., právne zastúpený advokátom JUDr. Viktorom Mlynekom, advokátom so sídlom Štúrova 43, Nitra, proti žalovanému (sťažovateľ 1/): Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky, so sídlom Tomášikova 14366/64A, Bratislava (pôvodne Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky, Námestie slobody 6, Bratislava), za účasti ďalšieho účastníka konania (sťažovateľ 2/): Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o., Vysoká 2/B, Bratislava, IČO: 48 302 392, zastúpený advokátskou kanceláriou CMS CAMERON McKenna Nabarro Olswang, advokáti, v. o. s., Na Poříčí 1079/3a, Praha 1, Česká republika, za ktorú koná CMS CAMERON McKenna Nabarro Olswang, advokáti, v.o.s., organizačná zložka, Staromestská 3, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky č. 21560/2018/SV/57317 zo dňa 07.08.2018, v konaní o kasačných sťažnostiach sťažovateľov 1/ a 2/ proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/227/2018-152 zo dňa 13.10.2021 takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky návrh ďalšieho účastníka konania na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti **z a m i e t a**.
- II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky **z r u š u j e** rozsudok Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/227/2018-152 zo dňa 13.10.2021 a **v r a c i a** Správnomu súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

odôvodnenie:

I. Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Okresnému úradu Nitra, odbor výstavby a bytovej politiky (ďalej aj ako „správny orgán prvého stupňa“) bol dňa 01.06.2018 doručený návrh na vydanie kolaudačného rozhodnutia pre stavbu „Automotive Nitra Project“, v tam uvedených stavebných objektoch SO 746 Areálové rozvody VN 22kV - 2. časť kolaudácie a SO 748 NN rozvody - 3. časť kolaudácie v k. ú. W. a U. stavebníka Jaguar Land Rover Slovakia s. r. o.

2. Správny orgán prvého stupňa vydal dňa 04.06.2018 rozhodnutie pod č. OU-NR-OVBP2-2018/026026-4 (ďalej aj ako prvostupňové rozhodnutie“), ktorým žalobcu vylúčil z konania vo veci návrhu na vydanie kolaudačného rozhodnutia podaného spoločnosťou Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. Poukázal okrem iného na ustanovenie § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) označujúceho účastníkov kolaudačného konania, z ktorého nevyplýva, že by priznávalo právo byť účastníkom konania osobám, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu tak, ako je tomu v územnom alebo stavebnom konaní. Upríamiac pozornosť na § 14 ods. 1, 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) a § 140 a 140c ods. 8 stavebného zákona správny orgán prvého stupňa ďalej uviedol, že správny poriadok síce vymedzuje, kto je účastníkom konania, no odpoveď na to, na koho sa táto definícia vzťahuje, dávajú predpisy hmotného práva. Žalobca nie je vlastníkom žiadneho z pozemkov, na ktorých je stavba

umiestnená, a nie je ani vlastníkom stavby. Zároveň mu postavenie účastníka kolaudačného konania nevyplýva ani z osobitného predpisu. V predmetnom konaní nie sú dotknuté žiadne jeho práva, nie je preto účastníkom konania.

3. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie. Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky (ďalej aj ako „ministerstvo“) odvolanie žalobcu rozhodnutím č. 21560/2018/SV/57317 zo dňa 07.08.2018 (ďalej aj ako „preskúmané rozhodnutie“) zamietlo a prvostupňové rozhodnutie potvrdilo.

4. Ministerstvo sa stotožnilo s právnymi závermi správneho orgánu prvého stupňa. Žalobca nemôže byť účastníkom predmetného kolaudačného konania, nakoľko nespĺňa podmienky stanovené ustanovením § 78 ods. 1 stavebného zákona. Ani ustanovenie § 140c ods. 8 stavebného zákona nezakladá právo účasti v kolaudačnom konaní osobám, ktoré boli účastníkmi konania podľa osobitného predpisu, priznáva však právo podať odvolanie aj osobám, ktoré neboli účastníkmi kolaudačného konania, ak tomuto konaniu predchádzalo konanie 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 len „zákon č. 24/2006 Z. z.“ alebo „zákon o posudzovaní vplyvov“ alebo „zákon o EIA“), ale len v rozsahu, v akom sa namieta nesúlad povolenia s obsahom rozhodnutia podľa osobitného predpisu.

5. K námietke žalobcu ohľadom skutočností, že mu jeho právo vyplýva aj z ustanovenia § 78 ods. 1 stavebného zákona s poukazom na § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. žalovaný uviedol, že v danom prípade žalobcovi neprináleží postavenie účastníka konania, nakoľko okruh účastníkov kolaudačného konania je upravený inak, ako okruh účastníkov územného, resp. stavebného konania. Z § 78 stavebného zákona nevyplýva, že by toto ustanovenie priznávalo právo byť účastníkom konania aj osobám, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu, tak ako je tomu v územnom alebo stavebnom konaní. Žalobca mal preto ako dotknutá verejnosť v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. plnohodnotné právo byť účastníkom či už územného, resp. stavebného konania týkajúceho sa predmetnej stavby. Toto právo účastníka konania však žalobcovi môže vyplývať v kolaudačnom konaní len po splnení podmienok podľa § 78 stavebného zákona.

6. Ministerstvo doplnilo, že kolaudovaná stavba sa nenachádza na pozemkoch vo vlastníctve žalobcu. Ani účastníctvo žalobcu vo viacerých vyvlastňovacích konaniach týkajúcich sa pozemkov, ktoré sú súčasťou územia strategického parku vymedzeného osvedčením a v rámci ktorého sa realizovala aj predmetná stavba, tiež neoprávňuje žalobcu k priznaniu postavenia účastníka konania v predmetnom kolaudačnom konaní.

II. Konanie na správnom súde a jeho rozhodnutie

7. Proti preskúmanému rozhodnutiu podal žalobca všeobecnú správnu žalobu, domáhajúc sa jeho zrušenia ako aj zrušenia prvostupňového rozhodnutia.

8. Krajský súd v Nitre (ďalej aj ako „správny súd“) rozsudkom č. k. 11S/227/2018-152 zo dňa 13.10.2021 (ďalej aj ako „napadnutý rozsudok“) preskúmané rozhodnutie ako aj prvostupňové rozhodnutie zrušil a vec vrátil správne orgánu prvého stupňa na ďalšie konanie.

9. Správny súd odôvodnil napadnutý rozsudok predovšetkým tým, že stavebný úrad a žalovaný síce správne posúdili okruh účastníkov kolaudačného konania aplikujúc ustanovenie § 78 stavebného zákona, ale nedostatočne sa vysporiadali s argumentáciou žalobcu, ktorý svoje účastníctvo v kolaudačnom konaní odvodzoval od § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. Žalobca sa podaním zo dňa 10.11.2017 prihlásil za účastníka kolaudačného konania ako dotknutá verejnosť, pričom v postavení dotknutej verejnosti bol účastníkom viacerých zisťovacích konaní, ktoré sa týkali výstavby automobilového závodu v Nitre. Účasťou v konaniach podľa tretej časti zákona o EIA podľa správneho súdu získava dotknutá verejnosť automaticky aj účastníctvo v následných povoľovacích konaniach, akým je aj kolaudačné konanie.

10. Podľa správneho súdu sa stavebný úrad napriek podaniu žalobcu zo dňa 10.11.2017 jeho účastníctvom v kolaudačnom konaní z titulu účastníctva v zisťovacích konaniach vôbec nezaoberal. Rovnako ministerstvu správny súd vytkol, že z jeho rozhodnutia nie je zrejmé, na základe čoho dospel k záveru, že žalobcovi neprináleží účastníctvo v kolaudačnom konaní podľa zákona o EIA.

11. Záverom ešte správny súd poukázal na procesné konotácie týkajúce sa rozhodovania o účastníctve žalobcu v kolaudačnom konaní a rozhodovaní v kolaudačnom konaní vo veci samej. Konkrétne uviedol, že „žalobca bol z kolaudačného konania vylúčený rozhodnutím zo dňa 04.06.2018, ktoré mu bolo doručené dňa 25.06.2018. Dňa 23.07.2018 správny orgán prvého stupňa vydal kolaudačné rozhodnutie, ktoré doručoval i žalobcovi a bolo mu doručené dňa 14.08.2018. Žalobca podal proti obidvom rozhodnutiam správneho orgánu prvého stupňa, t. j. proti procesnému rozhodnutiu o jeho vylúčení z kolaudačného konania ako i proti kolaudačnému rozhodnutiu odvolanie. O odvolaní žalobcu zo dňa 10.07.2018 proti rozhodnutiu zo dňa 04.06.2018 o jeho vylúčení z kolaudačného konania rozhodoval

žalovaný žalobou napadnutým rozhodnutím zo dňa 07.08.2018, ktoré bolo doručené žalobcovi dňa 31.08.2018, pričom týmto dňom bol žalobca právoplatne vylúčený z kolaudačného konania. Z obsahu spisu však vyplýva, že žalobca podal proti kolaudačnému rozhodnutiu zo dňa 23.07.2018 odvolanie zo dňa 09.08.2018 (teda v čase, keď ešte nebol právoplatne vylúčený z kolaudačného konania, do ktorého sa prihlásil podaním zo dňa 10.11.2017), o ktorom príslušný odvolací správny orgán rozhodol rozhodnutím zo dňa 10.09.2018 tak, že konanie o odvolaní žalobcu zastavil podľa § 30 ods. 1 písm. a) správneho poriadku a toto rozhodnutie žalobcovi doručil len na vedomie. Vo všeobecnosti možno uviesť, že osoba sa stáva účastníkom konania od okamihu, keď sa sama za účastníka správneho konania označí a túto skutočnosť oznámi správne orgánu, čo v predmetnej veci znamenalo, že žalobca sa stal účastníkom kolaudačného konania na základe podania zo dňa 10.11.2017 označeného ako „Urgentná žiadosť aj v zmysle Aarhuského dohovoru“, ktoré bolo doručené správne orgánu prvého stupňa dňa 13.11.2017, pričom správny orgán si toto podanie žalobcu vo fotokópii zabezpečil do spisu dňa 01.06.2018. Na základe tohto podania sa žalobca prihlásil za účastníka kolaudačného konania a v čase, keď z neho ešte nebol právoplatne vylúčený, podal odvolanie proti kolaudačnému rozhodnutiu zo dňa 23.07.2018“. Na podklade uvedeného následne správny súd skonštatoval, že bolo povinnosťou žalovaného rozhodnúť o žalobcovom odvolaní v zmysle ustanovení § 59 ods. 2, ods. 3 správneho poriadku.

III. Kasačné sťažnosti, vyjadrenia k nim

12. Proti napadnutému rozsudku správneho súdu podalo ministerstvo (ďalej aj ako „sťažovateľ 1“) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“).

13. Ministerstvo pripomenulo, že v prejednávanej veci ide o stavebné objekty areálových podzemných rozvodov NN a VN, ktoré sú súčasťou stavby „Automotive Nitra Project“. Uvedené stavebné objekty samostatne nepodliehali konaniu podľa zákona č. 24/2006 Z. z. [Záverečné stanovisko Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 4783/2016-1.7/pl zo dňa 04.11.2016 ako aj rozklad podaný proti záverečnému stanovisku - rozhodnutie ministra životného prostredia č. 2930/2017-9.2 (1/2017-rozkl) právoplatné dňa 18.01.2017]. Z obsahu záverečného stanoviska a rozhodnutia ministra životného prostredia vyplýva, že sa navrhovaná činnosť - vybudovanie výrobného závodu zameraného na výrobu a montáž automobilov Jaguar a Land Rover v lokalite strategického parku Nitra, ktorej súčasťou sú aj súvisiace súčasti externej infraštruktúry - bude posudzovať podľa zákona o posudzovaní vplyvov. Kolaudované stavebné objekty - areálové pozemné rozvody NN a VN - žalobca ako účastník konania / dotknutá verejnosť nenapadol v konaniach vedených na Ministerstve životného prostredia Slovenskej republiky a preto sťažovateľ 1/ jeho podanie označené ako „Urgentná žiadosť aj v zmysle Aarhuského dohovoru“ v súvislosti s konkrétnymi kolaudovanými stavebnými objektmi nepovažoval za odôvodnené písomné stanovisko podľa § 24 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z. z. Areálové rozvody NN a VN neboli umiestnené na pozemku vo vlastníctve žalobcu a žiadnym spôsobom sa nedotkli jeho práv a právom chránených záujmov.

14. S účinnosťou od 1. januára 2023 sa, podľa § 34a v spojení s § 40a ods. 1, 2 a 3 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov nástupcom Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky, ako ústredného orgánu štátnej správy pre územné plánovanie okrem ekologických aspektov, výstavbu a vyvlastnenie, stal Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky. V súlade s § 180 ods. 1 a 3 v spojení s § 452 ods. 1 SSP preto od 1. januára 2023 nahradil Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky v postavení žalovaného / sťažovateľa 1/ v tomto kasačnom konaní Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky a s týmto právnym nástupcom ako sťažovateľom 1/ aj kasačný súd ďalej konal.

15. Ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa 1/ sa vyjadril žalobca. Napadnutý rozsudok správneho súdu považuje za zákonný. Právo byť účastníkom kolaudačného konania mu vzniklo ako dotknutej verejnosti v zmysle § 24 ods. 2 zákona o posudzovaní vplyvov, ktoré podľa jeho dopadá nielen na územné alebo stavebné konanie, ale aj kolaudačné konanie. Kasačnú sťažnosť sťažovateľa 1/ preto navrhol zamietnuť ako nedôvodnú.

16. Proti napadnutému rozsudku podal kasačnú sťažnosť aj ďalší účastník konania (ďalej aj ako „sťažovateľ 2“). Rozhodnutia správnych orgánov o tom, že žalobca nie je účastníkom kolaudačného konania, považuje za správne a stotožňuje sa s nimi. Preto navrhol zrušiť napadnutý rozsudok z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP a vec vrátiť správne orgánu na ďalšie konanie. Prezentoval názor, že ak žalobca nie je účastníkom kolaudačného konania podľa § 78 stavebného zákona, mohol podať správnu žalobu iba ako zainteresovaná verejnosť podľa § 178 ods. 3 SSP. Žalobca však v správnej žalobe neuviedol žiadnu námietku týkajúcu sa porušenia verejného záujmu v oblasti životného prostredia,

príčom uvádza len námietky týkajúce sa porušenia jeho subjektívnych práv. Preto mal správny súd žalobu ako nedôvodnú zamietnuť.

17. Sťažovateľ 2/ súčasne v kasačnej sťažnosti navrhol, aby jej kasačný súd priznal odkladný účinok. Výkon napadnutého rozsudku je spôsobilý ohroziť riadnu prevádzku automobilového závodu, priamo ohroziť 1233 pracovných miest, znížiť účtovnú a trhovú hodnotu spoločnosti sťažovateľa 2/, viesť k zmluvným pokutám od jeho obchodných partnerov, spôsobiť stratu vysokokvalifikovaných zamestnancov. Sťažovateľ 2/ súčasne zastáva názor, že priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom, keďže naopak je verejným záujmom fungovanie spoločnosti sťažovateľa 2/ ako významnej investície do automobilového priemyslu v rámci Slovenskej republiky.

18. Ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa 2/ sa vyjadril sťažovateľ 1/, ktorý sa s jej argumentáciou ako aj sťažnostným návrhom stotožnil.

IV. Právne posúdenie veci kasačným súdom

19. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“) po zistení, že kasačné sťažnosti sťažovateľa 1/ a sťažovateľa 2/ boli podané včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenými osobami (§ 442 ods. 1 SSP) a sú prípustné (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok v medziach sťažnostných bodov uplatnených sťažovateľmi (§ 453 ods. 2 SSP) spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a postupom podľa § 455 SSP bez nariadenia pojednávania.

20. Vec bola náhodným výberom pridelená do druhého senátu Najvyššieho správneho súdu. Na základe § 27a ods. A rozvrhu práce Najvyššieho správneho súdu na rok 2023 v znení jeho opatrenia č. 6 bola vec prerozdelená do ôsmeho senátu Najvyššieho správneho súdu, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozsudku pod pôvodnou spisovou značkou.

21. S ohľadom na vymedzenie sťažnostných bodov a ich argumentačnú podstatu bolo úlohou kasačného súdu posúdiť, či krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia [§ 440 ods. 1 písm. g) SSP], keď zrušil preskúmané rozhodnutie ministerstva ako aj prvostupňové rozhodnutie stavebného úradu a vec vrátil stavebnému úradu na ďalšie konanie z dôvodu, že orgány verejnej správy postupovali nesprávne, keď vylúčili žalobcu ako účastníka konania z kolaudačného konania.

22. Kasačný súd v nadväznosti na uvedené zistil, že v kasačnom konaní bola rovnaká právna otázka (účastníctvo žalobcu v kolaudačnom konaní alebo v konaní o predčasnom užívaní stavby) v obdobných veciach veci už opakovane posudzovaná Najvyšším správnym súdom, napr. vo veciach vedených pod sp. zn. 1Svk/61/2022, sp. zn. 6Svk/12/2022, sp. zn. 1Svk/9/2023. Kasačný súd upriamuje v tejto súvislosti pozornosť na rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 3Svk/21/2021 zo dňa 30.11.2022, v ktorom sa Najvyšší správny súd k uvedenej právnej otázke vyjadroval z časového hľadiska prvý raz a tiež z dôvodu, že uvedený rozsudok bol pod č. 71/2023 ZNSS následne publikovaný v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. 1/2024. Zohľadniac túto skutočnosť, kasačný súd v súlade s § 464 ods. 1 SSP ku sťažnostným bodom sťažovateľov 1/ a 2/ poukazuje na odôvodnenie skôr vydaného rozsudku Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 3Svk/21/2021 zo dňa 30.11.2022, s ktorým sa plne stotožňuje a v príslušnom rozsahu ho uvádza:

„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 striktnie len z § 78 ods. 1 stavebného zákona, keďže z § 24 ods. 2 zákona o EIA vyplýva, že účastníci zisťovacieho konania sú účastníkmi všetkých následných povoľovacích 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 povoľovacom 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 povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene. Jedným zo zákonov, ktorý upravuje následné povoľovacie 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 „povoľovacie 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. Používajúc takto zadefinované východiská kasačný súd posúdil, akú povahu má kolaudačné povolenie alebo povolenie na predčasné užívanie stavby (spoločné ustanovenia § 76 až 84 stavebného zákona, ďalej spolu ako „kolaudačné povolenie/konanie“). Podľa kasačného súdu kolaudačné povolenie, 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).“

23. Na podklade vyššie uvedených skutočností dospel kasačný súd k záveru, že kasačné sťažnosti sťažovateľa 1/ a sťažovateľa 2/ boli dôvodné a teda napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP vychádza z nesprávneho právneho posúdenia vo veci účasti žalobcu v kolaudačnom konaní.

V. Záver

24. Kasačný súd preto napadnutý rozsudok správneho súdu zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie podľa § 462 ods. 1 SSP Správneho súdu v Bratislave, a to s odkazom na § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Úlohou správneho súdu v ďalšom konaní bude opätovne posúdiť účasti žalobcu v kolaudačnom konaní v zmysle záverov vyššie citovaného rozsudku Najvyššieho správneho súdu Právnym názorom vysloveným kasačným súdom je správny súd viazaný (§ 469 SSP).

25. Návrh sťažovateľa 2/ na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti kasačný súd zamietol v zmysle § 447 ods. 2 SSP druhej vety v spojení s § 188 SSP. Pri posudzovaní dôvodnosti návrhu dospel k záveru, že cieľ sledovaný vydaním rozhodnutia o priznaní odkladného účinku kasačnej sťažnosti je vo svojich následkoch týkajúcich sa „zmrazenia“ právnych účinkov napadnutého rozsudku správneho súdu už dosiahnutý samotným meritórnym rozhodnutím kasačného súdu o kasačných sťažnostiach.

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

27. Toto rozhodnutie prijal kasačný senát Najvyššieho správneho súdu pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 prvá veta SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok **n i e j e** prípustný.