

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 3Svk/45/2022  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 4019200313  
Dátum vydania rozhodnutia: 26. 10. 2023  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Katarína Benczová  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:4019200313.1

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Kataríny Benczovej a zo sudcov JUDr. Zuzany Šabovej, PhD. a JUDr. Michala Dzurdzíka, PhD., v právnej veci žalobcu: X. T., I. Š. J. XX, XXX XX E., zast. JUDr. Viktor Mlynek, advokát so sídlom Štúrova 43, 949 01 Nitra, proti žalovanému: Okresný úrad Nitra, so sídlom Štefánikova trieda 69, 949 01 Nitra, za účasti: 1/ MH Invest, s.r.o., so sídlom Mlynské Nivy 44/A, 821 09 Bratislava, IČO: 36 724 530, zast. JUDr. Allan Böhm, advokát, so sídlom Jesenského 2, 811 02 Bratislava, 2/ Slovenská správa ciest, so sídlom Dúbravská cesta 1152/3, 841 04 Bratislava a ďalšieho pribratého účastníka konania: SLOVENSKÝ VODOHOSPODÁRSKY PODNIK, štátny podnik, so sídlom Martinská 49, 821 05 Bratislava, v konaní o správnej žalobe proti rozhodnutiu žalovaného č. OU-NR-OCDPK-2019/020992 zo dňa 3. apríla 2019, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného (sťažovateľ 1) a účastníka 1/ (sťažovateľ 2) proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/49/2019-221 zo dňa 15. februára 2022, takto

### rozhodol:

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/49/2019-221 zo dňa 15. februára 2022 zrušuje a vec vracia Správnemu súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky návrhy sťažovateľov 1 a 2 na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti zamietla.

### odôvodnenie:

I.  
Priebeh administratívneho konania

1. Mesto Nitra (ďalej len „prvostupňový orgán“) rozhodnutím č. UHA-DUal-9658/2018-008-Ing.Dá zo dňa 13. júla 2018 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) podľa § 83 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) povolil časovo obmedzené predčasné užívanie stavby „Príprava strategického parku Nitra“ aj pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok, do 31. júla 2019. Povoľenie sa týkalo predčasného užívania stavieb v rozsahu: SO 101 Účelová komunikácia (obchvat) úsek I, úsek II; SO 106 Okružná križovatka „B“; SO 114 Účelová komunikácia medzi Strategickým parkom a križovatkou „B“; SO 115 Účelová komunikácia medzi križovatkami „B“ - „E“; SO 206 Most na komunikácii „B-E“ nad potokom Dobrotka; SO 303 PHS pri ÚK medzi križovatkami „B“ a „E“.

2. Okresný úrad Nitra, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií (ďalej aj ako „žalovaný“) rozhodnutím č. OU-NR-OCDPK-2019/020992 zo dňa 3. apríla 2019 podľa § 3 ods. 5 písm. c) zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon), v spojení so zákonom č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a v spojení s § 32, § 46, § 58 ods. 1 a § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „správny poriadok“) odvolanie žalobcu zamietol a potvrdil rozhodnutie prvostupňového orgánu.

3. Žalovaný v napadnutom rozhodnutí uviedol, že žalobca nebol účastníkom predmetného konania a stavebný úrad nemal povinnosť sa s jeho námietkami vysporiadať. Poukázal na okruh účastníkov kolaudačného konania podľa ustanovenia § 78 ods. 1 stavebného zákona. V súlade s § 140c ods. 8 stavebného zákona preskúmal odvolanie žalobcu, a to v rozsahu, v akom namietal nesúlad povolenia na užívanie s obsahom rozhodnutia podľa osobitného predpisu. Žalovaný poukázal na to, že stavebnému konaniu, týkajúcemu sa povolovanej stavby, predchádzalo posúdenie vplyvov na životné prostredie a námietky sťažovateľa boli prejednané v predmetnom zisťovacom konaní.

## II.

### Priebeh konania pred správnym súdom

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

5. Žalobca namietal: (I) vecnú príslušnosť mesta Nitra rozhodovať v predmetnej veci, (II) nesplnenie podmienok pre aplikáciu § 32 ods. 2 stavebného zákona, (III) neposúdenie stavby v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o EIA“), (IV) správne orgány odignorovali povinnosť prerušiť konanie v prípade existencie konania o predbežnej otázke, (V) úsek cesty I/64 s napojením na rýchlостnú komunikáciu R1A nebol dopravne a kapacitne vyriešený tak, aby vyhovoval plynulosti cestnej premávky, (VI) stavebný úrad v konaní o vydanie stavebného povolenia nemal upustiť od ústneho pojednávania, (VII) žalobcovi nebola daná možnosť vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia, (VIII) prvostupňový orgán s ním nekonal ako s účastníkom konania, (IX) prvostupňový orgán zmeškal lehotu na predloženie odvolania odvolaciemu orgánu, (X) arbitrárnosť rozhodnutia a (XI) nerešpektovanie Aarhurského dohovoru.

6. Žalovaný vo vyjadrení k jednotlivým žalobným bodom v podstatnom zotrval na svojej argumentácii uvedenej v napadnutom rozhodnutí a navrhol, aby správny súd žalobu zamietol ako nedôvodnú.

7. Podaním zo dňa 15. októbra 2019 spoločnosť MH Invest, s.r.o. požiadala o vstup do konania v predmetnej veci. Následne podaním zo dňa 3. februára 2020 uvedená spoločnosť zaslala správne súdu na vedomie uznesenie sp. zn. 26S/7/2019 zo dňa 26. septembra 2019, ktorým bolo zastavené konanie o správnej žalobe žalobcu.

8. Uznesením zo dňa 27. apríla 2021 správny súd pribral za účastníkov konania účastníkov administratívneho konania.

9. Účastník 1/ vo vyjadrení k žalobe uviedol, že nesúhlasí s obsahom, dôvody v nej uvedené považuje za nesprávne, nedôvodné a bez opory v skutočnom skutkovom a právnom stave veci. Podľa jeho názoru nie je v tomto prípade možné pokračovať v súdnom konaní, pretože odpadol dôvod na jeho pokračovanie (§ 99 písm. g/ Správneho súdneho poriadku). Z uvedených dôvodov alternatívne navrhol, aby správny súd konanie zastavil, alebo aby v súlade s § 190 Správneho súdneho poriadku správnu žalobu zamietol.

## III.

### Rozhodnutie správneho súdu

10. Správny súd rozsudkom č. k. 11S/49/2019-221 zo dňa 15. februára 2022 podľa § 191 ods. 1 písm. g) a ods. 3 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „SSP“) napádané rozhodnutia zrušil a vec vrátil prvostupňovému správne orgánu na ďalšie konanie.

11. Správny súd v prvom rade skúmal vecnú príslušnosť správnych orgánov, pričom poukázal na § 5 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“). Správny poriadok nemá konkrétne ustanovenie o určení vecnej príslušnosti, ale odkazuje iba na osobitné zákony upravujúce jednotlivé úseky štátnej správy. Týmto zákonom je aj zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, ktorý určuje pôsobnosť štátnej cestnej správy tak, že pre stavby miestnych a účelových pozemných komunikácií určuje pôsobnosť príslušných obcí. Mesto Nitra vo svojom rozhodnutí - stavebnom povolení uvádza, že rozhoduje ako špeciálny stavebný úrad podľa § 120 stavebného zákona a podľa § 3a ods. 4 cestného zákona. Pôsobnosť špeciálneho stavebného úradu je určená osobitnými právnymi predpismi, medzi ktoré patrí i cestný zákon. Pri cestných stavbách vykonávajú pôsobnosť stavebného úradu orgány vykonávajúce štátnu správu podľa osobitných predpisov, t. j. „špeciálne stavebné úrady“. V súlade s § 77 stavebného zákona, potom kolaudačné konanie vykonáva stavebný úrad, ktorý vydal stavebné povolenie, teda

Mesto Nitra. O odvolaní žalobcu rozhodol žalovaný v súlade s § 3 ods. 5 písm. c) cestného zákona, a v zmysle § 2 ods. 3 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Z vyššie uvedeného podľa názoru správneho súdu vyplýva, že správne orgány v predmetnej veci rozhodli v rámci svojej právomoci.

12. Správny súd tiež skúmal aktívnu legitímáciu žalobcu na podanie žaloby, pričom mal za to, že žalobca podal žalobu ako zainteresovaná verejnosť. Podľa správneho súdu žalobca, ktorý bol účastníkom zisťovacieho konania navrhovanej činnosti „Automotive Nitra project“, mal byť účastníkom všetkých povolovacích konaní ex lege (§ 24 ods. 2 zákona o EIA), a teda i konania o povolení časovo obmedzeného predčasného užívania časti stavby aj pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok. Z administratívneho spisu je zrejmé, že stavebné orgány so žalobcom konali v stavebnom konaní o vydanie stavebného povolenia práve titulom toho, že bol účastníkom uvedeného zisťovacieho konania, avšak v kolaudačnom konaní už so žalobcom ako s účastníkom konania nekonali, čo vyplýva i zo samotného rozhodnutia žalovaného.

13. Pojem účastníka konania teda definuje správny poriadok, ktorý je všeobecným predpisom o správnom konaní ako i stavebný zákon, a preto je potrebné postupovať podľa interpretačného pravidla, ktoré určí, ktorá právna norma sa má na konkrétny prípad použiť. V právnej teórii platí vo vzťahu všeobecných a osobitných právnych noriem derogačné pravidlo *lex specialis derogat legi generali* (špeciálny zákon ruší generálny zákon), pričom aplikáciou tohto pravidla v prejednávacom prípade možno dospieť k záveru, že na posúdenie účastníctva žalobcu v kolaudačnom konaní bolo potrebné postupovať podľa § 78 ods. 1 stavebného zákona, ktorý je v stavebnom konaní zákonom špeciálnym vo vzťahu k všeobecnému predpisu o správnom konaní - správnomu poriadku.

14. Správny súd uviedol, že z § 140 stavebného zákona je zrejmé, že na toto konanie sa použijú pravidlá ustanovené správnym poriadkom len vtedy, ak sám stavebný zákon ako osobitný predpis neupravuje konkrétnu situáciu, resp. právnu otázku, inak. Vzhľadom na to, že stavebný zákon výslovne pomenúva účastníkov kolaudačného konania, a teda určuje ich okruh, je preto v danej veci vylúčená aplikácia § 14 správneho poriadku. Správny poriadok má subsidiárne použitie, ak konkrétne konanie v štátnej správe je upravené samostatným právnym aktom, osobitným zákonom. Stavebný zákon v § 78 definuje účastníkov kolaudačného konania, resp. upravuje okruh účastníkov tzv. pozitívnou enumeráciou, t. j. uvedením konkrétnych subjektov, ktorým postavenie účastníka v konaní priznáva. V súvislosti s účastníctvom v stavebnom konaní správny súd poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžk/23/2017. V priebehu kolaudačného konania bolo nepochybné, že žalobca nie je stavebníkom predmetnej stavby, vlastníkom stavby, ani vlastníkom pozemku, na ktorom je stavba umiestnená, a preto nemôže byť účastníkom kolaudačného konania v zmysle § 78 ods. 1 stavebného zákona.

15. Pokiaľ správne orgány pri zisťovaní okruhu účastníkov kolaudačného konania vychádzajú striktne len z § 78 ods. 1 stavebného zákona, ich postup nemožno považovať za súladný so zákonom. Z § 24 ods. 2 zákona o EIA vyplýva, že účastníci zisťovacieho konania sú účastníkmi všetkých následných povolovacích konaní, teda i kolaudačného konania. Správny súd dal do pozornosti, že verejnosť získava účasťou v konaniach podľa tretej časti zákona o EIA automaticky aj účastníctvom v následných povolovacích konaniach, akými je stavebné konanie, územné konanie, kolaudačné konanie a podobne. Z tohto dôvodu sa v zákone o EIA priamo deklaruje, že právo dotknutej verejnosti, ktorá sa stala účastníkom konania podľa zákona o EIA môže byť výsledkami následných povolovacích konaní, ich zmien alebo aj realizáciou navrhovanej činnosti priamo dotknuté. V dôsledku procesného postupu, ktorý zvolil prvostupňový orgán vznikla situácia, že správne orgány si okruh účastníkov konania vo veci vydania povolenia časovo obmedzeného predčasného užívania časti stavby aj pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok neurčili správne, pretože nekonali s účastníkmi, ktorí boli účastníkmi zisťovacieho konania. Pochybenie, ktorého sa dopustil správny orgán prvého stupňa neodstránil ani žalovaný, keď potvrdil prvostupňové rozhodnutie a so žalobcom nekonal ako s účastníkom konania, ale jeho odvolanie posúdil len v rozsahu § 140c ods. 8 stavebného zákona.

16. Správny súd zaviazal prvostupňový orgán povinnosťou správne určiť okruh účastníkov konania, vysporiadať sa s námietkami, ktoré budú prípadne vznesené a rozhodnúť o žiadosti stavebníka. V tejto súvislosti dal správny súd do pozornosti správnych orgánov povinnosť presne a úplne zistiť skutočný stav veci. S povinnosťou zistiť presne a úplne skutočný stav veci súvisí i povinnosť zisťovania, či a k akým zmenám došlo s odstupom času od začatia kolaudačného konania, teda v jeho priebehu, až k rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa, resp. k času, kedy bude rozhodované o odvolaní. V predmetnej veci je podľa súdu potrebné prihliadnúť i na to, že žalobca s poukazom na jeho tvrdenia je účastníkom kolaudačného konania, a to v súlade s ustanoveniami zákona o EIA.

## Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

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

18. Sťažovateľ 1 v kasačnej sťažnosti uviedol, že:

(I) v danom prípade neboli splnené podmienky pre súdny prieskum napadnutých rozhodnutí a správny súd mal v zmysle § 99 písm. g) SSP konanie zastaviť. Žalobca napádal rozhodnutie, ktoré bolo časovo obmedzené do 31. júla 2019, pričom uplynutím tohto dňa stratilo účinnosť. V tejto súvislosti poukázal na rozhodnutie NS SR sp. zn. 7Sžo/41/2016;

(II) žalobcu nebolo možné považovať za účastníka kolaudačného konania. Od výkladu § 78 ods. 1 stavebného zákona sa nemožno nijakým spôsobom odchyliť. Vo vzťahu k územnému a stavebnému konaniu sú ako účastníci explicitne uvedené aj osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu, avšak vo vzťahu k úprave kolaudačného konania takáto právna úprava absentuje. Z toho je zrejmé, že úmyslom zákonodarcu bolo v nadväznosti na § 24 ods. 2 zákona o EIA upraviť okruh účastníkov v konaniach tak, že účastníci zisťovacieho konania budú ex lege účastníkmi len územného a stavebného konania, nie však kolaudačného. Vzhľadom k tomu, že stavebný zákon ako lex specialis k správne poriadku explicitne vymenúva účastníkov kolaudačného konania, je v konaniach podľa stavebného zákona, vrátane kolaudačného konania, vylúčená aplikácia § 14 správneho poriadku. Žalobcovi vzniklo postavenie účastníka konania na základe § 140c ods. 8 stavebného zákona, a teda nebol na svojich právach ukrátený;

(III) požiadal o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti vzhľadom na ekonomické a sociálne dopady rozhodnutia na hospodárstvo SR.

19. Proti rozsudku správneho súdu podal v zákonnej lehote účastník 1/ (sťažovateľ 2) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a h) SSP a navrhol, aby kasačný súd rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

20. Sťažovateľ 2 v kasačnej sťažnosti uviedol, že:

(I) neboli splnené podmienky pre súdny prieskum napadnutých rozhodnutí a správny súd mal konanie zastaviť z dôvodu, že odpadol dôvod na pokračovanie v konaní. Prvostupňové rozhodnutie bolo časovo obmedzené a uplynutím stanoveného dňa stratilo účinnosť. V tejto súvislosti sťažovateľ poukázal na rozsudok NS SR sp. zn. 10Sžk/11/2016, pričom k rovnakým záverom dospel správny súd aj vo veciach sp. zn. 26S/7/2019 a 15S/75/2019. Uvedené sťažovateľ 2, spolu so žalovaným, namietali aj v priebehu súdneho konania, pričom správny súd sa s touto námietkou dostatočne nevysporiadal;

(II) žalobca nemal a nemohol byť účastníkom tohto stavebného konania. Kolaudačné konanie totiž nie je konaním, ktoré má na mysli § 24 ods. 2 zákona o EIA. V tejto súvislosti sťažovateľ 2 poukázal na definíciu navrhovanej činnosti v zmysle § 3 písm. f) zákona o EIA a čl. 1 ods. 2 písm. c) smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2011/92/EÚ. Kolaudačným konaním sa nemenia fyzické aspekty lokality. Vymedzenie účastníctva v stavebnom zákone má prednosť pred jeho vymedzením v správnom poriadku. Právo účasti žalobcu v kolaudačnom konaní nezakladá ani § 140c ods. 8 stavebného zákona. Uvedené ustanovenie žalobcovi priznáva len právo podať odvolanie, o ktorom však správne orgány rozhodli, a teda neboli porušené žiadne práva žalobcu. Sťažovateľ tiež poukázal na rozdiel medzi § 80 ods. 1, § 34 ods. 1 a § 61 ods. 1 stavebného zákona, vo vzťahu k oznámeniu o začatí konania. Navyše, zákon o EIA neupravuje procesný postup povolujujúceho orgánu smerom k dotknutej verejnosti v povolujujúcich konaniach. Ak by sa teda v kolaudačnom konaní malo konať aj s účastníkmi EIA, nie je zrejmé, na základe akého ustanovenia by im malo byť oznámené začatie konania.

(III) aktívna legitímácia žalobcu je daná len v prípade, že žalobca uvedie konkrétne porušenie verejného záujmu v oblasti životného prostredia, čo však žalobca neurobil. Skúmaním aktívnej legitímácie sa však správny súd nezaoberal. Námietka spočívajúca v tom, že stavba, ktorá bola predmetom kolaudačného konania mala byť posudzovaná podľa zákona o EIA nie je žalobný dôvod, ktorý by preukazoval dopad nezákonnosti na subjektívnu právnu pozíciu žalobcu. Uvedené vyplýva aj z uznesenia Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 502/2015. Žalobca nezdôvodnil a nepreukázal ani to, že mu patrí postavenie dotknutej verejnosti podľa zákona o EIA. Žalobca nie je mimovládnu organizáciou v oblasti ochrany životného prostredia, a preto je zaťažený dôkazným bremenom na preukázanie postavenia dotknutej verejnosti.

(IV) požiadal o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z dôvodu možnosti vzniku závažnej majetkovej ujmy a škody z titulu ušlých ziskov.

21. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa 1 považoval napadnutý rozsudok za vecne správny a uviedol, že keďže bol účastníkom konania podľa zákona o EIA, je automaticky účastníkom aj kolaudačného konania. Podľa žalobcu existuje dôvodné podozrenie, že prednosta Okresného úradu

v sídle kraja dostal v júli 2021 post prokuristu účastníka 1/ za odmenu. Podľa žalobcu neobstojí ani argument, že v priebehu súdneho konania odpadol dôvod na jeho pokračovanie v dôsledku uplynutia doby, na ktorú bolo vydané prvostupňové rozhodnutie. V tejto súvislosti poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžk/5/2020, 10Sžk/14/2019 a 3Sžk/6/2020. Rovnako žalobca nevezhliadol dôvody na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti a z kasačnej sťažnosti nevyplýva splnenie podmienok uvedených v § 449 SSP, čo je dôvodom na odmietnutie kasačnej sťažnosti. Alternatívne žalobca navrhol, aby kasačný súd zamietol kasačnú sťažnosť a priznal mu právo na náhradu trov konania.

22. Sťažovateľ 1 vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa 2 uviedol, že sa s ňou v plnej miere stotožňuje a súhlasí aj s jej návrhom.

23. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa 2 zopakoval, že ako účastník zisťovacieho konania, mal byť aj účastníkom kolaudačného konania. Ďalej poukázal na návrh zákona (parlamentná tlač 1060), ktorý mal do zákona o EIA doplniť, že za povolenie sa nepovažuje kolaudačné rozhodnutie, povolenie na užívanie, ani ich zmena. Z uvedeného vyplýva, že v súčasnosti kolaudačné konanie je potrebné považovať za povoľovací proces. Záverom navrhol, aby kasačný súd túto kasačnú sťažnosť buď odmietol, alebo zamietol.

V.

Posúdenie kasačného súdu

24. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) po tom, čo zistil, že obe kasačné sťažnosti boli podané riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenými osobami (§ 442 SSP), smerujú proti rozhodnutiu, proti ktorému sú prípustné (§ 439 SSP), majú predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podaných kasačných sťažnostiach (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP) a dospel k záveru, že obe kasačné sťažnosti sú dôvodné.

25. Kasačný súd sa v rámci posúdenia predmetnej veci zaoberal dvomi sťažnostnými bodmi, resp. otázkami, ktoré namietali obaja sťažovatelia:

I) či rozhodnutie o predčasnom užívaní stavby pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok stavby podľa § 83 stavebného zákona, ktorého platnosť už uplynula, predstavuje spôsobilý predmet správneho súdneho prieskumu a

II) či zainteresovanej verejnosti patrí postavenie účastníka kolaudačného konania, ktorého povahu má aj konanie o povolení predčasného užívania stavby pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok stavby podľa § 83 stavebného zákona.

26. Podľa § 464 ods. 1 SSP 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.

27. Kasačný súd k vyššie uvedeným sťažnostným bodom uvádza:

(I) K povinnosti správneho súdu zastaviť konanie

28. K právnomu posúdeniu uvedeného sťažnostného bodu kasačný súd odkazuje na znenie rozsudku kasačného súdu sp. zn. 3 Svk 21/2021 zo dňa 30. novembra 2022, týkajúceho sa rovnakého sťažovateľa v obdobnej právnej veci, s ktorého závermi sa v plnej miere stotožňuje:

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

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

24. Ustanovenie § 99 písm. g) SSP predstavuje osobitný dôvod zastavenia správneho súdneho konania bez meritórneho posúdenia správnej žaloby, ktorý je podmienený odpadnutím dôvodu na pokračovanie v konaní. Na rozdiel od situácií upravených v § 99 písm. c) a d) SSP, ako vyplýva už zo samotného znenia predmetného ustanovenia, pod odpadnutím dôvodu na pokračovanie v konaní nemožno považovať zrušenie napádaného rozhodnutia na základe uplatneného protestu či uplatneného mimoriadneho

opravného prostriedku. Pôjde o odlišné situácie, najmä o prípady faktického zániku účinkov či už žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré môžu byť spojené buď s faktickým postupom žalovaného orgánu verejnej správy, s vydaním rozhodnutia podľa osobitných predpisov či s uplynutím času v prípade časovo limitovaných rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy. Dôvod zastavenia správneho súdneho konania podľa § 99 písm. g) SSP vychádza zo samotnej podstaty správneho súdnictva, ktorého rozhodovanie nemá plniť primárne akademické účely, ale má praktický zmysel - poskytovať efektívnu ochranu právam a právom chráneným záujmom fyzických a právnických osôb, ktoré boli porušené alebo priamo dotknuté zákonom vymedzenou činnosťou verejnej správy, pred nezákonným výkonom verejnej moci (§ 2 ods. 2 SSP).

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

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

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

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

29. Ak žalovaný v kasačnej sťažnosti poukazuje na rozhodnutie najvyššieho súdu zo dňa 24. januára 2018, sp. zn. 10Sžk/11/2016, išlo práve o také rozhodnutie, ktorého závery boli následne vyššie

citovanými rozhodnutiami ústavného súdu zrušené ako neústavné a došlo v tejto otázke k ustáleniu judikatúry tak ako je uvedené v bodoch 24 - 28 tohto rozhodnutia.“

(II) K účasti zainteresovanej verejnosti v kolaudačnom konaní

29. V rámci posúdenia predmetnej otázky kasačný súd, rovnako ako v bode 28. odôvodnenia, odkazuje na rozsudok kasačného súdu sp. zn. 3 Svk 21/2021 zo dňa 30. novembra 2022, s ktorého závermi sa v plnej miere stotožňuje:

„30. Správny súd v napadnutom rozsudku dospel k záveru, že správne orgány postupovali v rozpore so zákonom, ak pri zisťovaní okruhu účastníkov kolaudačného konania vychádzali striktne len z § 78 ods. 1 stavebného zákona, keďže z § 24 ods. 2 zákona o EIA vyplýva, že účastníci zisťovacieho konania sú účastníkmi všetkých následných povolovacích konaní, teda i kolaudačného konania.

31. Podľa § 24 ods. 2 zákona o EIA dotknutá verejnosť má postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti a následne postavenie účastníka v povoloacom 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 povoloacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene. Jedným zo zákonov, ktorý upravuje následné povoloacie konania, je aj stavebný zákon. Stavebný zákon zainteresovanej verejnosti výslovne priznáva postavenie účastníka konania v územnom konaní (§ 34 ods. 1 stavebného zákona) ako aj v stavebnom konaní (§ 59 ods. 1 stavebného zákona). Na rozdiel od územného a stavebného konania, stavebný zákon v kolaudačnom konaní zainteresovanej verejnosti postavenie účastníka konania nepriznáva, keď v § 78 ods. 1 uvádza, že účastníkmi kolaudačného konania sú stavebník, vlastník stavby, ak nie je stavebníkom a vlastník pozemku, na ktorom je stavba umiestnená (účastníctvo by bolo možné prípadne podľa § 78 ods. 2 stavebného zákona, ale v prejednávacom prípade nebolo preukázané a ani tvrdené, že išlo o zmenu stavby). Dochádza tak k významovému stretu dvoch zákonov, pričom úlohou správneho súdu v danom prípade bolo vyložiť oba tieto zákony v súlade s požiadavkami na výklad práva uvedenými v čl. 3 a 4 Civilného sporového poriadku v spojení s § 5 ods. 1 SSP za použitia jednotlivých výkladových metód a odôvodniť svoj záver.

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

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

36. Aarhuský dohovor a tiež Smernica o EIA práva verejnosti na účasť v administratívnom alebo súdnom konaní viažu na „povolenie činností/projektov“. Smernica o EIA, ktorá je implementovaná do slovenského právneho poriadku, „povolenie“ definuje ako rozhodnutie príslušného orgánu alebo

orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt (čl. 1 ods. 2 písm. c) Smernice EIA) a pojem „projekt“ definuje ako realizáciu stavieb alebo iných zariadení alebo plánov, iné zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín (čl. 1 ods. 2 písm. a) Smernice EIA). Uvedené definície Súdny dvor 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).“

30. Zároveň vo vzťahu k námietke žalobcu, že sťažovateľ nebol riadne zastúpený svojou zamestnankyňou pri podávaní kasačnej sťažnosti, túto kasačný súd vyhodnotil ako nedôvodnú, keďže

na č. I. 268 súdneho spisu sa nachádza splnomocnenie pre pracovníčku žalovaného na spísanie kasačnej sťažnosti. Rovnako žalovaný ako prílohu kasačnej sťažnosti zaslal súdu aj kópiu diplomu svojej zamestnankyne (č. I. 269), na základe ktorého mal kasačný súd za to, že žalovaný splnil podmienku zastúpenia v kasačnom konaní v zmysle § 449 ods. 2 písm. a) SSP.

31. Kasačný súd tiež poukazuje aj na svoje ďalšie rozhodnutie sp. zn. 1 Svk 17/2021 zo dňa 21. júla 2023, v ktorom sa s námietkami sťažovateľov vysporiadal rovnakým spôsobom.

VI.

Záver

32. Kasačný súd dospel k záveru, že kasačné sťažnosti sťažovateľov 1 a 2 boli dôvodné a napádaný rozsudok správneho súdu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci. Kasačný súd preto napadnutý rozsudok krajského 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 posúdiť, či povolením na predčasné užívanie stavby nedošlo aj k povoľovaniu samotnej realizácie stavby, teda k povoľovaniu činnosti, čo by mohlo odôvodňovať postavenie žalobcu ako účastníka kolaudačného konania. V opačnom prípade správny súd meritórne, v kontexte žalobcových námietok, preskúma rozhodnutia napadnuté správnu žalobou.

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

34. Návrh sťažovateľov 1 a 2 na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti kasačný súd zamietol v zmysle druhej vety § 447 ods. 2 SSP v spojení s § 188 SSP. Pri posudzovaní dôvodnosti návrhu dospel k záveru, že požadované vydanie rozhodnutia o priznaní odkladného účinku kasačnej sťažnosti je vo svojich následkoch týkajúcich sa „zmrazenia“ právnych účinkov napadnutého rozsudku správneho súdu jednak vo svojej podstate konzumované právnymi účinkami rozhodnutia kasačného súdu o kasačnej sťažnosti a predovšetkým z dôvodu uplynutia doby platnosti preskúmaných rozhodnutí správnych orgánov, by sa aj tak následok predpokladaný § 447 SSP priznaním odkladného účinku kasačnej sťažnosti nemohol dostaviť.

35. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.