Súd:	Najvyšší správny súd SR
Spisová značka:	3Svk/9/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu:	4019200307
Dátum vydania rozhodnutia:	16. 12. 2021
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ:	Mgr. Kristína Babiaková
ECLI:	ECLI:SK:NSSSR:2021:4019200307.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Kataríny Benczovej a z členiek senátu Mgr. Kristíny Babiakovej (sudkyňa spravodajkyňa) a JUDr. Zuzany Šabovej, PhD. v právnej veci žalobkyne: NUBIUM, s. r. o., so sídlom Trenčianska 705/55, 821 09 Bratislava, IČO: 47 545 674, právne zastúpenej advokátom JUDr. Jánom Mišurom, PhD., so sídlom Záhradnícka 27, 811 07 Bratislava; proti žalovanému: Okresný úrad Nitra, so sídlom Štefánikova trieda 69, 949 01 Nitra; za účasti: SLOVENSKÝ VODOHOSPODÁRSKY PODNIK, štátny podnik, so sídlom Radničné námestie 8, 969 55 Banská Štiavnica, IČO: 36 022 047; o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-NR-OVBP2-2019/014884-2 zo dňa 29. marca 2019, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S44/2019-155 zo dňa 24. marca 2021, takto

r o z h o d o l :

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamieta.

II. Účastníkom konania nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

o d ô v o d n e n i e :

O d ô v o d n e n i e

I.
Priebeh administratívneho konania

1. Dňa 29. decembra 2017 žalobkyňa podala Mestu Nitra (ďalej len „prvostupňový orgán“) žiadosť o zmenu doby trvania reklamnej stavby po dobu trvania nájomnej zmluvy (t. j. do 31. decembra 2018) vo vzťahu k 8 ks obojstrannej reklamnej stavby typu „Billboard“ s najväčšou plochou reklamnej stavby 5,1 x 2,4 m. Z týchto reklamných stavieb 1 ks bol umiestnený na pozemku reg. „E“ parc. č. XXXX/XXX (pôvodne reg. „C“ parc. č. XXXX/XX), katastrálne územie Q., popri R. Z., 5 ks bolo umiestnených na pozemku reg. „C“, parc. č. XXXX/X, katastrálne územie Q., popri R. Z., 1 ks bol umiestnený na pozemku reg. „C“ parc. č. XXXX/X, katastrálne územie G., popri R. Z. a 1 ks bol umiestnený na pozemku reg. „C“ parc. č. XXXX/X, katastrálne územie G., popri R. Z. (ďalej len „reklamné stavby“). K podanej žiadosti žalobkyňa priložila najmä stavebné povolenia vydané prvostupňovým orgánom k jednotlivým reklamným stavbám, konkrétne č. 8282/2015-005-La zo dňa 10. júla 2015, č. 3722/2015-005-La zo dňa 21. mája 2015, č. 5916/2015-005-La zo dňa 14. mája 2015, rozhodnutie o povolení reklamného zariadenia č. 21572/2012-006-Da/Ko zo dňa 19. novembra 2013, ktorými prvostupňový orgán dočasne povolil reklamné stavby do 31. decembra 2017, nájomnú zmluvu k dotknutým parcelám zo dňa 25. marca 2013, fotografie lokalít s dotknutými reklamnými stavbami, čiastočné výpisy z listov vlastníctva k dotknutým pozemkom a výpis z obchodného registra žalobkyne.

2. Prvostupňový orgán v ďalšom konaní nevyhovel žiadosti žalobkyne štyrmi samostatnými rozhodnutiami. Po odvolaní žalobkyne žalovaný v nadväznosti na procesné pochybenie prvostupňového orgánu (nerozhodnutie o žiadosti žalobkyne ako celku) zrušil rozhodnutia prvostupňového orgánu a vec mu vrátil na ďalšie konanie (rozhodnutia žalovaného č. OU-NR-OVBP2-2018/024687-002 zo dňa 17. júla 2018, č. OU-NR-OVBP2-2018/024841-002 zo dňa 17. júla 2018, č. OU-NR-OVBP2-2018/024840-002 zo dňa 17. júla 2018 a č. OU-NR-OVBP2-2018/0024842-002 zo dňa 17. júla 2018).

3. V ďalšom procesnom postupe prvostupňový orgán listom č. 146/2018-006-Re zo dňa 14. augusta 2018 oznámil žalobkyni a ďalšiemu účastníkovi začatie konania o zmenu doby trvania všetkých žiadosťou dotknutých reklamných stavieb s upustením od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania (§ 61 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „Stavebný zákon")). Určil tiež lehotu 7 pracovných dní odo dňa doručenia oznámenia na uplatnenie prípadných námietok, informoval účastníkov konania o možnostiach nahliadnutia do spisu a žalobkyňu osobitne informoval o skutočnosti, že predĺženie doby trvania reklamných stavieb v tomto prípade môže byť v rozpore s Územným plánom mesta Nitra schváleným Mestským zastupiteľstvom v Nitre uznesením č. 169/03-MZ zo dňa 22. mája 2003 a podľa Zmien a doplnkov územného plánu mesta Nitra č. 5 schválených Mestským zastupiteľstvom v Nitre, uznesením č. 195/2015-MZ zo dňa 11. júna 2015 a dodatku č. 5 k Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Nitra č. 3/2003, ktorým sa vyhlasuje záväzná časť Územného plánu mesta Nitra prijatým uznesením č. 196/2015 zo dňa 11. júna 2015 s účinnosťou od 18. júla 2015 (ďalej len „Územný plán mesta Nitra").

4. Žalobkyňa svoje právo vyjadriť sa a uplatniť námietky nevyužila, listom doručeným prvostupňovému orgánu dňa 18. septembra 2018 si však vyžiadala kópiu administratívneho spisu. Tejto prvostupňový orgán vyhovel listom zo dňa 7. novembra 2018.

5. Prvostupňový orgán rozhodnutím č. 146/2018-009-Re zo dňa 23. novembra 2018 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie") žiadosť žalobkyne o zmenu doby trvania reklamných stavieb vo vzťahu k všetkým reklamným stavbám zamietol. V konaní prvostupňový orgán zistil, že reklamné stavby sa nachádzajú na pozemkoch (bod 1) funkčne určených Územným plánom mesta Nitra na „zeleň urbánnu ekostabilizujúcu". Podľa bodu 8, podbodu 8.2, regulatívu 8.2.8, kapitoly I. záväznej časti Územného plánu mesta Nitra v území s plochami vymedzenými pre funkciu urbánnej a ekostabilizujúcej zelene je neprípustné umiestnenie reklamných stavieb.

6. Prvostupňový orgán preto dospel k záveru, že predĺženie doby trvania reklamných stavieb by bolo v rozpore s územným plánom a mohlo by ohroziť verejné záujmy chránené Stavebným zákonom (§ 62 ods. 4 Stavebného zákona). Za verejný záujem považoval prvostupňový orgán Územný plán mesta Nitra určujúci funkčné využitie územia, na ktorom sa nachádzali reklamné stavby ako aj záväzné limity a regulatívy pre dané územie.
7. Proti tomuto rozhodnutiu podala žalobkyňa odvolanie. V odvolaní namietala, že prvostupňový orgán upustil od miestneho zisťovania (bez riadneho odôvodnenia), hoci takéto zisťovanie bolo podľa nej potrebné pre skúmanie verejného záujmu dotknutého reklamnými stavbami. Rovnako namietala nedostatočné odôvodnenie prvostupňového rozhodnutia, porušenie zásady úzkej súčinnosti s účastníkom konania a odňatie možnosti náležite argumentovať.

8. Prezentovala tiež svoj názor, podľa ktorého právna úprava (s ohľadom na systematické argumenty, § 39a ods. 3 písm. e) Stavebného zákona vylučujúci územné konanie o umiestnení stavby pri reklamných stavbách, § 11 ods. 5 a § 13 ods. 3 písm. b) a c) Stavebného zákona v spojení s legálnymi definíciami obsiahnutými v § 139a Stavebného zákona) neumožňuje v územnom pláne obce či zóny upravovať záväzné regulatívy týkajúce sa umiestňovania reklamných stavieb. Územný plán mesta Nitra bol preto podľa jej názoru vydaný v rozpore so zákonom a nemožno naň prihliadať. Plošné vylúčenie reklamných stavieb z určitých území formou územného plánu tiež podľa jej názoru zasahuje vlastníkom dotknutých pozemkov do práva na majetok a neústavne tiež obmedzuje právo žalobkyne podnikať. Zdôraznila, že predchádzajúcimi rozhodnutiami o povolení reklamných stavieb z roku 2015 a 2013 (bod 1) sa dostala do legitímneho očakávania, že bude môcť využívať reklamné stavby aj naďalej (legitímne očakávanie spojené s jej ekonomickými záujmami). Toto očakávanie je podľa jej názoru chránené právom na vlastníctvo a bolo do neho nezákonne zasiahnuté prvostupňovým rozhodnutím a Územným plánom mesta Nitra.

9. V druhej línii svojej argumentácie poukazuje tiež na to, že Územný plán mesta Nitra je neurčitý a arbitrárny. Z rozhodnutia prvostupňového orgánu nie je zrejmé, ako by prípadná zmena doby trvania reklamných stavieb mala narušiť v súlade s Územným plánom mesta Nitra určenú funkciu ekostabilizujúcej zelene. Reklamné stavby podľa žalobkyne na takúto zeleň nemajú žiadny vplyv. Len samotná existencia územného plánu obce s nezákonnou reguláciou reklamných stavieb nemôže byť, v kontexte úvah žalobkyne, postačujúca pre vyvodzovanie rozporu s verejným záujmom.

10. Žalovaný rozhodnutím č. OU-NR-OVBP2-2019/014884-2 zo dňa 29. marca 2019 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) zamietol odvolanie žalobkyne a potvrdil prvostupňové rozhodnutie. V odôvodnení zdôraznil, že aj podľa Územného plánu mesta Nitra v znení zmien a doplnkov č. 6, schválených uznesením č. 264/2018-MZ zo dňa 13. septembra 2018 s účinnosťou od 21. októbra 2018 je v území s plochami vymedzenými pre funkciu urbánnej a ekostabilizačnej zelene naďalej neprípustné umiestňovanie reklamných stavieb. Pozemky, na ktorých sa nachádzajú dotknuté reklamné stavby, majú podľa Územného plánu mesta Nitra práve takúto funkciu. Podľa názoru žalovaného Stavebný zákon priamo určuje, že platný územný plán obce obmedzuje, zakazuje a pomenúva, čo je prípustné v danom území. Ide o legitímny a platný nástroj na stanovenie funkčného využívania plôch v meste Nitra.

II.
Priebeh konania pred správnym súdom a jeho rozhodnutie

11. Proti rozhodnutiu žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím podala žalobkyňa v zákonnej lehote správnu žalobu na Krajský súd v Nitre (ďalej len „správny súd“) žiadajúc zrušenie napádaných rozhodnutí a vrátenie veci prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie. V podstatnom pritom zotrvala na dôvodoch nezákonnosti, ktoré už uviedla vo svojom odvolaní (bod 7 až 9). Svoju argumentáciu rozšírila o námietku nedostatočného odôvodnenia rozhodnutia žalovaného, ktoré podľa tvrdení žalobkyne neposkytuje dostatočné odpovede na jej argumentáciu predloženú v odvolaní. Požiadala tiež správny súd o prerušenie súdneho konania podľa § 100 ods. 1 písm. b) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) a iniciovanie konania o súlade relevantnej časti Územného plánu mesta Nitra s čl. 20 ods. 1 a 4 (právo vlastniť majetok a podmienky vyvlastnenia, resp. núteného obmedzenia vlastníckeho práva) a čl. 35 ods. 1 (právo podnikať) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) ako aj s § 11 ods. 5, § 39a ods. 3 písm. e), ods. 4 a 5, § 39d ods. 1 a § 139a Stavebného zákona.

12. K žalobe žalobkyne sa vyjadril aj žalovaný, ktorý zotrval na svojej argumentácii uvedenej v žalovanom rozhodnutí. Rovnako na svojich postojoch zotrvala aj žalobkyňa v nasledujúcej replike. Ďalší účastník sa po pribratí do konania a zaslaní žaloby nevyjadril.

13. Uznesením č. k. 11 S 44/2019-150 zo dňa 24. marca 2021 správny súd zamietol návrh žalobkyne na prerušenie konania podľa § 100 ods. 1 písm. b) SSP. Dospel pritom k názoru, že bod 8, podbod 8.2, regulatív 8.2.8, v kapitole I. záväznej časti Územného plánu mesta Nitra je realizáciou zákonnej kompetencie mesta Nitra (§ 4 ods. 3 písm. j) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v spojení s § 2 ods. 1 písm. f), § 11 ods. 5, § 13 ods. 3 písm. b) a § 27 ods. 3 Stavebného zákona a § 12 ods. 1 a 6 písm. a) a b) vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 55/2001 Z. z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii (ďalej len „vyhláška“)), ktorým došlo k určeniu podmienok pre umiestňovanie reklamných stavieb. Správny súd preto nenadobudol pochybnosti o súlade tohto aktu so Stavebným zákonom a ani s Ústavou.

14. Rozsudkom č. k. 11 S 44/2019-155 zo dňa 24. marca 2021 (ďalej len „rozsudok správneho súdu“ alebo aj „napádaný rozsudok“) správny súd žalobu žalobkyne zamietol, žalovanému a ani ďalšiemu účastníkovi konania nárok na náhradu trov konania nepriznal.

15. V rámci odôvodnenia správny súd poukázal na skutočnosť, že stavebné povolenia reklamných stavieb sú časovo obmedzené. Ak žalobkyňa požiadala pred uplynutím doby platnosti rozhodnutí o dočasnom povolení reklamných stavieb o predĺženie tejto doby, prvostupňový orgán ako aj žalovaný postupovali správne, keď túto žiadosť posudzovali v súlade s § 67 ods. 4 Stavebného zákona a na konanie o nej aplikovali ustanovenia § 58 až § 66 Stavebného zákona. Rovnako sa stotožnil s právnym

názorom žalovaného a prvostupňového orgánu, že žiadosti žalobkyne by bolo možné vyhovieť len vtedy, ak by umiestnenie reklamných stavieb (zmena doby trvania reklamných stavieb) nemohlo ohroziť verejné záujmy chránené Stavebným zákonom alebo osobitnými zákonmi (§ 62 ods. 4 Stavebného zákona). Za verejný záujem chránený Stavebným zákonom považoval správny súd aj dodržiavanie cieľov a zámerov územného plánovania. Za rozhodujúci v predmetnej veci považoval správny súd záväzný bod 8, podbod 8.2, regulatív 8.2.8, v kapitole I. záväznej časti Územného plánu mesta Nitra, v zmysle ktorého nemožno na pozemkoch súvisiacich so žiadosťou žalobkyne (bod 1), umiestňovať reklamné stavby typu „billboard“, keďže ide o plochy vymedzené pre funkciu urbánnej a ekostabilizujúcej zelene.

16. Vo vzťahu k námietkam žalobkyne spochybňujúcim legitimitu a legalitu Územného plánu mesta Nitra správny súd zdôraznil, že obstarávanie územnoplánovacej dokumentácie obce, koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obce a spolupôsobenie pri utváraní vhodných podmienok na bývanie, ako vyplýva z § 4 ods. 3 písm. j) zákona o obecnom zriadení, je originálnou kompetenciou obce. Pokiaľ mesto Nitra, resp. jeho zastupiteľstvo využilo svoju kompetenciu a určilo podmienky pre umiestňovanie reklamných stavieb na území mesta, nepostupovalo v rozpore so zákonom, ale v súlade s § 2 ods. 1 písm. f), § 11 ods. 5, § 13 ods. 3 písm. b), § 27 ods. 3 Stavebného zákona v spojení s § 12 ods. 1 a 6 písm. a) a b) vyhlášky. Správny súd v tomto smere poukázal aj na právne názory Najvyššieho súdu Slovenskej republiky obsiahnuté v rozhodnutí sp. zn. 8 Sžk 45/2020 zo dňa 8. decembra 2020.

17. Územný plán obce, ako výsledok normotvornej činnosti zástupcov obyvateľov v danom mieste a čase, vyjadruje verejný záujem obyvateľov, je prejavom hodnôt, ktoré chce obec na svojom území chrániť a uprednostňovať. Prípadný zákaz umiestňovania reklamných stavieb určitého charakteru na určitom území obsiahnutý v územnom pláne je využitím práva účasti verejnosti na správe vecí verejných, na spôsobe ochrany hodnôt, ktoré obec v mene svojich obyvateľov vyjadrila prijatím územného plánu. Podľa názoru správneho súdu v teste proporcionality tak na jednej strane stojí právo žalobkyne na ochranu vlastníctva a na druhej strane právo verejnosti na účasť na správe vecí verejných, pričom vlastnícke právo žalobkyne v tomto smere musí ustúpiť. Územný plán obce predstavuje výsledok kompromisu medzi vzájomne kolidujúcimi právami a záujmami.

18. Správny súd tiež zdôraznil, že zákonnosť Územného plánu mesta Nitra, resp. súlad všeobecne záväzného nariadenia so zákonom možno preskúmať len v osobitnom konaní iniciovanom prokurátorom a ústavnosť len v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Pokiaľ takýmto postupom nebol vyslovený nesúlad Územného plánu mesta Nitra s označenými ustanoveniami Stavebného zákona alebo Ústavy, správny súd je povinný vychádzať z prezumpcie ich zákonnosti a ústavnosti.

19. Za neopodstatnenú považoval správny súd aj námietku porušenia princípu úzkej súčinnosti s účastníkom konania zo strany žalovaného a prvostupňového orgánu (keďže v oznámení o začatí konania a o upustení od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania zo dňa 14. augusta 2018 umožnil žalobkyni sa vyjadriť k podkladom rozhodnutia, poskytol jej priestor na nahliadnutie do spisu a predbežne ju upozornil aj na rozpor žiadosti žalobkyne s Územným plánom mesta Nitra) ako aj námietku nedostatočného odôvodnenia rozhodnutia žalovaného. A to najmä preto, lebo toto odôvodnenie obsahovalo vysporiadanie sa s kľúčovou otázkou pre rozhodnutie o veci žalobkyne - rozporu žiadosti žalobkyne s regulatívmi obsiahnutými v Územnom pláne mesta Nitra. Upustenie od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania považoval správny súd aj za súladné s § 61 ods. 2 Stavebného zákona.

III.
Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

20. Proti napádanému rozsudku správneho súdu podala žalobkyňa - sťažovateľka kasačnú sťažnosť z dôvodu, že tento podľa jej názoru vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, názory v ňom vyjadrené predstavujú neodôvodnený odklon od ustálenej rozhodovacej činnosti kasačného súdu a v konaní správneho súdu (ako aj pri odôvodňovaní jeho rozsudku) došlo k procesným nedostatkom dosahujúcim intenzitu porušenia práva žalobkyne na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f), g) a h) SSP).

21. Nesprávne právne posúdenie sťažovateľka vidí najmä vo vzťahu k záverom správneho súdu, podľa ktorých ustanovenia § 11 ods. 5 a § 13 ods. 3 písm. b) Stavebného zákona umožňujú obci/mestu upraviť v územnom pláne obce plošný zákaz umiestňovania konkrétnych, rozmerovo určených typov reklamných stavieb na určitých územiach. Uvádza, že úvahy správneho súdu sú všeobecné a nie je zrejmé, ktoré konkrétne ustanovenie a akého znenia (ktoré z písmen obsiahnutých v § 11 ods. 5 Stavebného zákona) má umožňovať obsiahnuť obmedzenie umiestňovania reklamných stavieb určitých typov a rozmerov na určitom území v územnom pláne. Zároveň sťažovateľka prezentuje odlišný názor, že norma takýto postup umožňujúca v Stavebnom zákone nie je. V súlade s dôsledným uplatňovaním princípu legality pri výkone verejnej moci (viazanosti právom) a čl. 2 ods. 2 a 3 v spojení s čl. 13 ods. 2 Ústavy preto argumentuje, že jej takéto obmedzenie nemôže byť Územným plánom mesta Nitra uložené a nemôže byť ani voči nej v súvisiacom konaní o jej žiadosti (bod 1) zohľadňované. Takúto úpravu by podľa sťažovateľky mohol prijať len zákonodarca.

22. Rovnako však za nesprávny považuje sťažovateľka aj právny názor správneho súdu, že ohrozený verejný záujem chránený Stavebným zákonom alebo osobitným predpisom podľa § 62 ods. 4 Stavebného zákona (ktorý má odôvodňovať zamietnutie žiadosti sťažovateľky) možno vyvodzovať aj z obsahu územného plánu obce v podobe plošného zákazu umiestňovania konkrétne typovo a rozmerovo určených reklamných stavieb. Namieta pritom, že správny súd opomenul pri svojich úvahách zohľadniť, že pri umiestňovaní reklamných stavieb sa nevyžaduje rozhodnutie o umiestnení stavby (§ 39a ods. 3 Stavebného zákona), pričom práve pri rozhodovaní o umiestnení stavby (a nie v stavebnom konaní, resp. konaní o zmene doby trvania reklamnej stavby) sa má sledovať verejný záujem prezentovaný prípadným územným plánom (§ 37 ods. 1 Stavebného zákona). Sťažovateľka tiež upozorňuje, že pre niektoré typy reklamných stavieb sa nevyžaduje ani stavebné povolenie (§ 56 ods. 1 písm. j) a § 55 ods. 2 písm. h) Stavebného zákona) a pre väčšinu ani kolaudačné rozhodnutie (§ 76 ods. 4 Stavebného zákona).

23. V súvislosti s nastolenými právnymi otázkami poukazuje sťažovateľka i na ústavnú rovinu predmetnej problematiky, keď plošný zákaz umiestňovania konkrétne typovo a rozmerovo určených reklamných stavieb obsiahnutý v Územnom pláne mesta Nitra považuje za porušujúci jej právo na podnikanie (čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 3 Ústavy). Sťažovateľka sa tiež domnieva, že ide o nútené obmedzenie vlastníckeho práva nespĺňajúce požiadavku zákonnosti a primeranej náhrady (v rozpore s čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy) ako aj o narušenie jej legitímnych očakávaní spadajúcich pod ochranu majetku podľa čl. 20 Ústavy (keďže žalobkyňa už v minulosti povolenia na reklamné stavby získala - bod 1).

24. Z hľadiska procesných pochybení považuje sťažovateľka za podstatné najmä nedostatočné odôvodnenie nepodania návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov vo veci rozporu Územného plánu mesta Nitra s Ústavou a Stavebným zákonom zo strany správneho súdu a celkovo nepostačujúce odôvodnenie vyššie uvedených záverov správneho súdu.

25. Odklon od ustálenej rozhodovacej činnosti vidí sťažovateľka v nerešpektovaní rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sžo 3/2011 (požiadavky kladené na hodnotenie dôkazov), sp. zn. 5 Sži 1/2009, sp. zn. 1 Sžo 23/2010, sp. zn. 1 Sžd 18/2011 (nezohľadnenie nepreskúmateľnosti rozhodnutia žalovaného) a sp. zn. 6 Svzn 2/2013 zo dňa 18. júna 2014.

26. Ku kasačnej sťažnosti sťažovateľky sa žalovaný a ani ďalší účastník konania nevyjadrili.

IV.
Posúdenie kasačného súdu

27. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľky bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu v medziach sťažnostných bodov uplatnených sťažovateľkou (§ 453 ods. 2 SSP) spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

28. Spornými otázkami, ku ktorých riešeniu bol kasačný súd sťažovateľkou v predmetnej veci vyzvaný, je na jednej strane to, (i) či stavebný úrad pri rozhodovaní o žiadosti o zmenu doby trvania reklamnej stavby podľa § 67 ods. 4 Stavebného zákona vôbec môže zohľadňovať verejný záujem uvedený v

územnom pláne a následne, (ii) či územný plán obce môže obsahovať záväzný regulatív spočívajúci v úprave podmienok a limitov (prípadných zákazov) umiestňovania reklamných stavieb v závislosti od ich typu či rozmerov a na následne. Nakoniec žiada sťažovateľka (iii) posúdiť dostatočnosť odôvodnenia napadnutého rozsudku, a to osobitne aj v otázke žiadosti sťažovateľky o iniciovanie konania o súlade právnych predpisov vo vzťahu k reguláciám obsiahnutým v záväznej časti Územného plánu mesta Nitra.

29. Pri riešení nastolených právnych otázok vychádzal kasačný súd z právnych predpisov v znení účinnom ku dňu právoplatnosti žalovaného rozhodnutia, teda najmä zo Stavebného zákona v znení účinnom do 30. apríla 2019 (§ 454 v spojení s § 135 ods. 1 SSP). Rovnako kasačný súd zohľadňoval aj rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Keďže odo dňa 1. augusta 2021 došlo k prechodu kompetencií zo správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (čl. 154g ods. 4, 5 a 6 Ústavy v spojení s § 101e ods. 1 a 2 a § 8a ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), vychádzajúc z účelu zabezpečenia kontinuity rozhodovacej činnosti, z právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní založených aj na ustálenej rozhodovacej činnosti najvyšších súdnych autorít (§ 5 ods. 1 SSP v spojení s čl. 2 ods. 1 až 3 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov) sa kasačný súd naďalej považuje za viazaný doterajšou rozhodovacou činnosťou správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

IV.A
Dodržiavanie územného plánu obce v konaní o povolení reklamnej stavby

30. Vo vzťahu k prvej nastolenej právnej otázke kasačný súd považuje za potrebné v prvom rade zdôrazniť, že reklamné stavby, na ktoré sa vyžaduje stavebné povolenie (teda s najväčšou informačnou plochou 3 a viac m2 - § 55 ods. 1 Stavebného zákona v spojení argumentum a contrario § 55 ods. 2 písm. h) a § 56 písm. j) Stavebného zákona), majú v posudzovanom prípade charakter dočasných stavieb (bod 1). V súvislosti s konaním o povolení reklamnej stavby je preto nepochybné, že jeho výsledkom je vydanie stavebného povolenia, na ktoré sa aplikuje všeobecný postup rozhodovania o žiadosti o stavebné povolenie podľa § 58 a nasl. Stavebného zákona. Tým, že bola povolením stanovená dočasnosť reklamných stavieb a zároveň zákonodarca predpokladá možnosť požiadať o predĺženie trvania reklamnej stavby podaním žiadosti podľa § 67 ods. 4 Stavebného zákona, sa kasačný súd stotožňuje s právnym názorom správneho súdu, že aj na procesný postup rozhodovania a posudzovania žiadosti stavebníka o predĺženie doby trvania reklamnej stavby je potrebné aplikovať ustanovenia Stavebného zákona upravujúce postup rozhodovania o žiadosti o stavebné povolenie (§ 58 a nasl. Stavebného zákona). Teda rovnaký procesný postup ako v prípade podania žiadosti o stavebné povolenie reklamnej stavby prvý krát, pretože jedine vtedy môže stavebný úrad, vzhľadom na dočasnosť reklamnej stavby, znova riadne posúdiť dôvodnosť je opätovného povolenia.

31. V stavebnom konaní platia všeobecné zásady správneho konania, podľa ktorých v zmysle § 3 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok; ďalej len „Správny poriadok“) „správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi“ (zásada legality). Zároveň podľa § 46 Správneho poriadku „rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti.“

32. V súlade so zásadou legality je teda povinnosťou správnych orgánov postupovať v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi, pričom podľa právnej teórie inými právnymi predpismi sa nepochybne rozumejú aj všeobecne záväzné nariadenia obcí a samosprávnych krajov (POTÁSCH, P.; HAŠANOVÁ, J.; VALLOVÁ, J.; MILUČKÝ, J.; MEDŽOVÁ, D.: Správny poriadok. Komentár. 3. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 379). Nutnosť súladu individuálnych správnych aktov so všeobecne záväznými právnymi aktami, medzi ktoré záväzná časť územného plánu vydávaná ako všeobecne záväzné nariadenie (§ 13 ods. 2, 3 písm. b) a 4 v spojení s § 27 ods. 3 Stavebného zákona) nepochybne patrí, sa pretavuje aj do povinnosti stavebného úradu postupovať a rozhodovať v súlade so všeobecne záväznými nariadeniami obcí aj v konaní o povolení a predĺžení reklamnej stavby.

33. Navyše zákonodarca v § 62 ods. 1 Stavebného zákona jasne stanovuje podmienky, ktoré musí v každom stavebnom konaní stavebný úrad pred vydaním stavebného povolenia zohľadniť, pričom medzi ne podľa písm. b) patrí aj to, či „dokumentácia spĺňa požiadavky týkajúce sa verejných záujmov, predovšetkým ochrany životného prostredia, ochrany zdravia a života ľudí, a či zodpovedá všeobecným technickým požiadavkám na výstavbu ustanoveným týmto zákonom a osobitnými predpismi“. Následne sa povinnosť súladu s verejnými záujmami v stavebnom konaní podľa § 62 ods. 4 Stavebného zákona prejavuje až do tej miery, že „ak by sa uskutočnením alebo užívaním stavby mohli ohroziť verejné záujmy chránené týmto zákonom a osobitnými predpismi alebo neprimerane obmedziť či ohroziť práva a oprávnené záujmy účastníkov vo väčšom rozsahu, než sa počítalo v územnom rozhodnutí, stavebný úrad žiadosť o stavebné povolenie zamietne.“

34. Územný plán obce, ako súčasť územnoplánovacej dokumentácie (§ 8 ods. 1 a 2 písm. c) Stavebného zákona) je potrebné materiálne vnímať ako stratégiu či koncepciu ďalšieho komplexného vývoja územia obce, ktorá jednak zohľadňuje záujmy spočívajúce v čo možno najširšom ekonomickom využití územia v obci, tiež verejné záujmy ochrany životného prostredia, ekologickej stability, kultúrno-historickej hodnoty územia, ale aj kvality života v obci, pričom sa v nej prejavujú aj súkromné záujmy jednotlivých vlastníkov. Vyváženie týchto záujmov by malo viesť k ich trvalému vzájomnému súladu a umožniť rozvoj územia obce tak, aby došlo k zachovaniu jeho hodnoty vo všetkých oblastiach. Záväzná časť územného plánu obce, vydávaná ako všeobecne záväzné nariadenie obce, preto zo svojej podstaty predstavuje verejné záujmy chránené Stavebným zákonom. Nakoniec aj v iných typoch konaní upravených Stavebným zákonom (napr. konania o dodatočnom povolení stavby) sú ciele a zámery územného plánovania pretavené do územného plánu obce zákonodarcom zaraďované medzi verejné záujmy chránené Stavebným zákonom (v tomto smere explicitne napr. § 88a ods. 1 Stavebného zákona).

35. Zákonodarca výslovne zveruje úlohu identifikovať rovnováhu kolidujúcich záujmov vzťahujúcich sa k územiu obce územným plánom obce práve orgánom územnej samosprávy, ktoré sú z titulu svojej blízkosti najlepšie uspôsobené poznať potreby obyvateľov obce a princípy rozvoja územia obce (§ 18 ods. 4, § 26 ods. 3 a § 27 ods. 3 až 5 Stavebného zákona). Kasačný súd sa stotožňuje so správnym súdom v tom, že pri schvaľovaní územného plánu obce, osobitne jeho záväznej časti, sa prejavuje výkon práva obyvateľov obce na správu vecí verejných, keď prostredníctvom svojich zástupcov v orgánoch územnej samosprávy komunikujú a určujú zásady vývoja ich spoločného územia. Celoštátne verejné záujmy na vývoji celého územia Slovenskej republiky naproti tomu upravuje koncepcia územného rozvoja Slovenska (§ 9 ods. 1 a 2 Stavebného zákona), pričom územnoplánovacie dokumentácie nižšieho stupňa s ňou, resp. s jej záväznou časťou musia byť v súlade (§ 25 ods. 1 a nasl. Stavebného zákona).

36. S ohľadom na povahu územnoplánovacej dokumentácie považuje kasačný súd za potrebné zdôrazniť, že pokiaľ má územné plánovanie napĺňať svoj účel, musí byť zohľadňované práve a najmä pri stavebnej činnosti, resp. musí nastavovať jej rámce. Stavebnou činnosťou sa totiž podstatným spôsobom zasahuje do územia, mení sa jeho charakter (často nenávratne) a jeho spôsobilosť plniť zadefinované úlohy. Uskutočňovanie reklamných stavieb, a to vrátane zmeny doby trvania určitej reklamnej stavby v území, v tomto smere nie je výnimkou.

37. Vyššie uvedené poňatie územnoplánovacej dokumentácie umožňuje bez ďalšieho prijať záver, že „územnoplánovacia dokumentácia sprítomňuje požiadavku ochrany verejného záujmu v zmysle § 62 ods. 4 stavebného zákona. Navrhovaná zmena doby trvania reklamnej stavby musí byť v súlade s verejnými záujmami reprezentovanými predovšetkým záväznými regulatívmi platnej územnoplánovacej dokumentácie“ (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžk 24/2020 zo dňa 25. januára 2021, bod 17; sp. zn. 5 Sžk 10/2020 zo dňa 25. januára 2021 a obdobne tiež sp. zn. 6 Sžk 1/2020 zo dňa 16. júna 2021, bod 27 a 36).

38. Inými slovami uskutočnenie reklamnej stavby v rozpore so záväznými regulatívmi územného plánu obce môže ohroziť verejné záujmy chránené Stavebným zákonom a spojené so zachovaním funkčného využívania a priestorového usporiadania územia tak, ako bolo územným plánom obce vymedzené.
39. Kasačný súd vníma systematickú námietku sťažovateľky, ktorá vo svojej podstate nespochybňuje význam územného plánovania, ale dôsledne rozlišuje medzi územným konaním, osobitne konaním o umiestení stavby (§ 39a a nasl. Stavebného zákona) na jednej strane a stavebným konaním na strane druhej (§ 54, resp. § 60 a nasl. Stavebného zákona).

40. V tomto smere kasačný súd uznáva, že každé z týchto konaní plní svoj vlastný účel, ale, ako bolo uvedené v bode 31 a 32, platia pre nich rovnaké zásady správneho konania, ktoré nie je možné ani z dôvodu rozdielneho predmetu posudzovania ignorovať.

41. Zmysel procesného rozčlenenia územného a stavebného konania nespočíva v tom, že by sa v nich riešené otázky nemohli prelínať alebo že by v nich platili iné zásady. V posudzovanej veci, kde stavebný úrad územné konanie pred vydaním povolenia alebo predĺženia doby reklamnej stavby, nevykonáva, sa povinnosť stavebného úradu zohľadniť regulatívy územného plánu obce naopak ešte viac umocňuje, pretože je jediným orgánom, ktorý zohľadňuje zákonný rámec reklamnej stavby, ako aj verejné záujmy v nich obsiahnuté.

42. Pokiaľ sa sťažovateľka domáha zohľadnenia § 39a ods. 3 písm. e) Stavebného zákona, kasačný súd v tejto súvislosti dodáva, že z vylúčenia niektorých stavieb z rozhodovania o umiestnení stavby nemožno bez ďalšieho dovodzovať, že ich súlad s územným plánom obce nemá byť posudzovaný a poukazuje na svoju argumentáciu v bode 40 a 41. Vylúčenie niektorých stavieb z rozhodovania o umiestnení stavby práve naopak, podľa kasačného súdu, prenáša povinnosť zohľadnenia územného plánu (ktorá primárne patrí územnému konaniu) priamo do stavebného konania.

43. Doteraz uvedené úvahy vedú kasačný súd k záveru, že nič nebráni stavebnému úradu, aby za predpokladu že (i) stavba nepodlieha samostatnému územnému konaniu, avšak (ii) ju možno realizovať len na základe stavebného povolenia, posudzoval súlad tejto stavby s územným plánom obce v intenciách § 62 ods. 4 Stavebného zákona priamo v stavebnom konaní. Uskutočnenie, resp. povolenie takejto stavby v rozpore so záväznou časťou územného plánu obce by mohlo ohroziť verejný záujem chránený Stavebným zákonom, ktorý je daný povahou a účelom územného plánu obce. Vyššie uvedené princípy sa vzťahujú tak na stavebné konanie týkajúce sa povolenia reklamnej stavby, ako aj na konanie o žiadosti o predĺženie trvania reklamnej stavby.
44. Na záveroch kasačného súdu v zásade nič nemení ani sťažovateľkou zdôrazňovaná skutočnosť, že časť reklamných stavieb (reklamné stavby, na ktorých najväčšia informačná plocha je menšia ako 3 m2 - § 55 ods. 2 písm. h) Stavebného zákona) sa považuje za drobné stavby, ktoré je možné uskutočniť na základe ohlásenia stavebnému úradu ako ani to, že pre uskutočnenie ďalšej časti reklamných stavieb sa nevyžaduje ani stavebné povolenie ani ohlásenie. Skutočnosť, že zákonodarca na základe rozsahu reklamných stavieb a intenzity ich zásahu do územia, v ktorom majú byť uskutočnené, rozlišuje rôzne režimy ich uskutočňovania bez ďalšieho nemôže znamenať, že v prípade procesných postupov stavebného konania vo veciach reklamných stavieb stráca územnoplánovacia dokumentácia svoj zmysel. V tomto smere považuje kasačný súd za vhodné upozorniť sťažovateľku, že aj v prípade drobných stavieb, pokiaľ sa stavebný úrad domnieva, že ohlásená stavba by mohla byť v rozpore s územným plánom obce, môže určiť, že stavba podlieha stavebnému konaniu (§ 57 ods. 1 posledná veta Stavebného zákona). V tomto konaní sa príslušný orgán so súladom s územným plánom obce vysporiada, a to aj v intenciách § 62 ods. 4 Stavebného zákona.

45. Kasačný súd preto v tejto časti námietok sťažovateľky nezistil, že by správny súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci. Práve naopak s právnym názorom správneho súdu o možnosti aplikácie § 62 ods. 4 Stavebného zákona a o možnosti zohľadnenia súladu umiestnenia reklamných stavieb so záväznými časťami Územného plánu mesta Nitra v intenciách verejného záujmu predpokladaného predmetným ustanovením (bod 15 a 17) sa kasačný súd stotožňuje. Námietky sťažovateľky sú v tomto smere nedôvodné.

IV.B
Úprava podmienok a limitov umiestňovania reklamných stavieb v územnom pláne obce

46. Druhá zásadná právna otázka, ktorú sťažovateľka nastolila svojou kasačnou sťažnosťou je, či územný plán obce môže obsahovať záväzný regulatív spočívajúci v úprave podmienok a limitov (prípadných zákazov) umiestňovania reklamných stavieb v závislosti od ich typu či rozmerov.

47. Podľa § 1 ods. 1 a 2 Stavebného zákona:

„1. Územným plánovaním sa sústavne a komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určujú sa jeho zásady, navrhuje sa vecná a časová koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja.

2. Územné plánovanie vytvára predpoklady pre trvalý súlad všetkých činností v území s osobitným zreteľom na starostlivosť o životné prostredie, dosiahnutie ekologickej rovnováhy a zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja, na šetrné využívanie prírodných zdrojov a na zachovanie prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt.“

48. Podľa § 2 ods. 1 písm. a), f) a j) Stavebného zákona:

„Územné plánovanie zahŕňa tieto úlohy a činnosti:

a) určuje regulatívy priestorového usporiadania a funkčného využívania územia...,
f) rieši umiestňovanie stavieb a určuje územno-technické, urbanistické, architektonické a environmentálne požiadavky na ich projektovanie a uskutočňovanie...,
j) navrhuje územno-technické a organizačné opatrenia nevyhnutné na zlepšenie životného prostredia, dosiahnutie ekologickej stability a zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja.“

49. Kasačný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že ustanovenia § 1 a § 2 Stavebného zákona vymedzujúce úlohy a ciele územného plánovania predstavujú základné princípy, na ktorých je postavená celá právna úprava územného plánovania. Pokiaľ majú byť tieto ciele a úlohy územným plánovaním skutočne realizované, je ich potrebné mať na zreteli aj pri interpretácii a aplikácii právnej úpravy územného plánu obce. Územné plánovanie preto musí umožňovať nastavenie (aspoň všeobecné) rámcov stavebnej činnosti v obci/meste. Tomuto záveru nevyhnutne nasvedčuje aj § 2 ods. 1 písm. a) a f) Stavebného zákona, podľa ktorých územné plánovanie určuje regulatívy priestorového usporiadania a funkčného využitia územia a rieši aj umiestňovanie stavieb na určitom území. Aj reklamné stavby sa pritom považujú za stavby v zmysle § 43 ods. 2 Stavebného zákona.
50. Kasačný súd nespochybňuje, že umiestňovanie, uskutočňovanie a užívanie reklamných stavieb na účely reklamy predstavujú podnikateľské záujmy sťažovateľky. Rovnako tiež nespochybňuje ani to, že reklama a ani reklamná činnosť nie je nezákonná, práve naopak.

51. Na druhej strane je však potrebné brať do úvahy aj skutočnosť, že reklamná činnosť môže so sebou prinášať špecifický typ imisií - tzv. vizuálny smog. Ten je sprievodným javom najmä takej reklamnej činnosti, ktorá je zjavne neprimeraná, resp. neprispôsobená (veľkosťou, odstupom či inými svojimi podstatnými prvkami) svojmu okoliu. Neregulované umiestňovanie reklamných stavieb môže podstatne meniť podobu územia obce či mesta, znižovať kultúrno-historickú a architektonickú hodnotu územia, znižovať kvalitu životného prostredia či kvalitu života v obci. Činnosť spočívajúca v umiestňovaní reklamných stavieb v obci preto nepochybne musí mať svoje rámce, aby bola v súlade (vyvážená) s ďalšími funkciami a účelmi, ktoré má územie obce plniť. Zákonodarca pritom podľa § 1 ods. 2 Stavebného zákona zveruje určovanie takýchto rámcov územnému plánovaniu.

52. Podľa § 11 ods. 5 písm. a) a b) Stavebného zákona:

„Územný plán obce ustanovuje najmä

a) zásady a regulatívy priestorového usporiadania a funkčného využívania územia obce v nadväznosti na okolité územie,

b) prípustné, obmedzené a zakázané funkčné využívanie plôch...,“

53. Podľa § 13 ods. 3 písm. b) Stavebného zákona:

„V záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie sa schvaľujú zásady a regulatívy...

b) v obci priestorového usporiadania a funkčného využívania územia obce, hranice zastavaného územia, usporiadania verejného dopravného, občianskeho a technického vybavenia, ustanovenia plôch pre verejnoprospešné stavby, na vykonanie asanácie a pre chránené časti krajiny, ochrany a využívania prírodných zdrojov, kultúrno-historických hodnôt a významných krajinných prvkov, územného systému ekologickej stability, starostlivosti o životné prostredie, tvorby krajiny vrátane plôch zelene...,“

54. Podľa § 139a ods. 1 a 2 Stavebného zákona:

„1. Regulatív priestorového usporiadania a funkčného využívania územia je záväzná smernica, ktorou sa usmerňuje umiestnenie a usporiadanie určitého objektu alebo vykonávanie určitej činnosti v území. Je vyjadrený hodnotami vlastností prvkov krajinnej štruktúry slovne, číselne a podľa možností aj graficky. Regulatív má charakter zákazov, obmedzení alebo podporujúcich faktorov vo vzťahu k priestorovému usporiadaniu a funkčnému využívaniu územia. Regulatív tým určuje zakázanú, obmedzenú a prípustnú činnosť alebo funkciu v území.

2. Priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia je komplexný proces vzájomného zosúlaďovania požiadaviek hospodárskych a iných činností človeka v životnom prostredí.“

55. S ohľadom na už vyššie uvedené, najmä však po prihliadnutí na (i) ciele a úlohy územného plánovania (bod 47 až 49) a (ii) po zohľadnení osobitného charakteru reklamných stavieb (bod 51) kasačný súd považuje upravovanie rámcov umiestňovania reklamných stavieb na území obce za súčasť riešenia priestorového usporiadania a funkčného využívania územia obce v súlade s § 1 ods. 1 v spojení s § 139a ods. 2 Stavebného zákona.

56. Podľa § 11 ods. 5 písm. a) a b) Stavebného zákona zásady a regulatívy priestorového a funkčného využívania územia obce upravuje práve územný plán obce a podľa § 13 ods. 3 písm. b) Stavebného zákona sa tieto zásady a regulatívy schvaľujú v záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie. Takýto regulatív pritom podľa § 139a ods. 2 Stavebného zákona môže mať aj charakter zákazov či obmedzení vo vzťahu k priestorovému usporiadaniu a funkčnému využívaniu územia. Inými slovami zásady a regulatívy priestorového a funkčného územia obce obsiahnuté v záväznej časti územného plánu obce môžu podľa právneho názoru kasačného súdu zahŕňať aj podmienky, zákazy a obmedzenia umiestňovania reklamných stavieb v určitej oblasti územia obce v závislosti od ich typu či rozmerov s ohľadom na funkciu tohto územia. Relevantná úprava obsiahnutá v Územnom pláne mesta Nitra preto má zákonný základ.

57. Na týchto záveroch kasačného súdu v zásade nič nemení ani argumentácia sťažovateľky odkazom na § 39a ods. 3 písm. e) Stavebného zákona, keďže samotná skutočnosť, že reklamné stavby nepodliehajú územnému konaniu o umiestnení stavby ešte neznamená a nemôže znamenať, že rámce ich umiestňovania nemožno upraviť v územnom pláne obce (bod 51 a 56) a následne ich zohľadniť v stavebnom konaní (bod 43).

58. Pokiaľ sa sťažovateľka dovoláva neprípustného odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu prezentovanej rozhodnutím Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Svzn 2/2013 zo dňa 18. júna 2014, ani táto námietka z dôvodu odlišnosti skutkového stavu neobstojí. V danom prípade sa obec totiž rozhodla (nad rámec zákonných splnomocnení) regulovať umiestňovanie reklamných stavieb samostatným všeobecne záväzným nariadením s odkazom na jej samosprávnu pôsobnosť, čo nie je prípad Územného plánu mesta Nitra.

59. Doteraz uvedené právne názory kasačného súdu ako aj správneho súdu podporuje aj ďalšia rozhodovacia činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v obdobných veciach, napr. rozhodnutia sp. zn. 8 Sžk 45/2020 zo dňa 8. decembra 2020, sp. zn. 5 Sžk 24/2020 zo dňa 25. januára 2021, sp. zn. 5 Sžk 10/2020 zo dňa 25. januára 2021 či sp. zn. 6 Sžk 1/2020 zo dňa 16. júna 2021.

60. Kasačný súd sa preto aj v tejto časti stotožnil s právnym názorom správneho súdu (bod 16). V intenciách námietok sťažovateľky preto ani v tejto časti nezistil nesprávne právne posúdenie veci správnym súdom a ani odchýlenie sa správneho súdu od ustálenej rozhodovacej činnosti kasačného súdu.

61. Neušlo pozornosti kasačného súdu, nad rámec námietok sťažovateľky, že v čase rozhodovania žalovaného už bol účinný Územný plán mesta Nitra v znení zmien a doplnkov č. 6, schválených uznesením č. 264/2018-MZ zo dňa 13. septembra 2018 s účinnosťou od 21. októbra 2018 (bod 10) a nie len Územný plán mesta Nitra v znení zmien a doplnkov č. 5 (bod 3), na ktorý sa sťažovateľka ako aj správny súd odvolávajú. Regulatívov rozhodujúcich pre túto vec (bod 15) a ani funkčného vymedzenia charakteru pozemkov, na ktorých sa reklamné stavby nachádzajú (bod 1) sa však aktualizácia Územného plánu mesta Nitra žiadnym spôsobom nedotkla. Z tohto dôvodu nesprávne označovanie Územného plánu mesta Nitra podľa právneho názoru kasačného súdu tiež nezakladá dôvod na zrušenie napádaného rozsudku správneho súdu. Žalovaný vo svojom rozhodnutí pritom zohľadňoval Územný plán mesta Nitra v znení všetkých zmien a doplnkov účinných v čase jeho rozhodovania (bod 10).

IV.C
Odôvodnenie napádaného rozsudku a žiadosť o iniciovanie konania o súlade právnych predpisov

62. Čo sa týka ostatných kasačných námietok sťažovateľky, ani tieto kasačný súd nepovažoval za dôvodné.

63. Správny súd uchopil všetky podstatné žalobné body sťažovateľky uvedené v správnej žalobe a poskytol na nich postačujúce odpovede. Na námietku sťažovateľky proti zohľadňovaniu Územného plánu mesta Nitra v intenciách § 62 ods. 4 Stavebného zákona poskytol správny súd odpoveď v bode 42 až 44 napadnutého rozsudku, na námietku nezákonnosti Územného plánu mesta Nitra v bode 44 až 46 a v bode 52 napadnutého rozsudku (v tomto smere aj s ohľadom na závery uvedené v časti IV.B tohto rozsudku nemožno vidieť odchýlenie sa od rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sžo 3/2011 zo dňa 15. februára 2011 vo vzťahu k hodnoteniu dôkazov). S namietanou nepreskúmateľnosťou rozhodnutia žalovaného sa správny súd vysporiadal v bode 48 a na ďalšie namietané procesné nedostatky poskytol správny súd vyčerpávajúcu odpoveď v bodoch 47, 49 až 51 napádaného rozsudku. Pre úplnosť kasačný súd dodáva, že rovnako ako správny súd považuje rozhodnutie žalovaného za preskúmateľné a v dostatočnej miere odôvodnené vo vzťahu k riešeniu pre konanie podstatných otázok - obsahu Územného plánu mesta Nitra a možnosti jeho zohľadnenia pri povoľovaní reklamných stavieb .

64. Zásadnou námietkou sťažovateľky v súdnom konaní bola tvrdená rozpornosť Územného plánu mesta Nitra s čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 3 Ústavy (právo na podnikanie), čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy (právo na majetok) a s niektorými ustanoveniami Stavebného zákona ako aj žiadosť sťažovateľky o iniciovanie konania o súlade právnych predpisov.
65. Kasačný súd sa stotožňuje s náhľadom správneho súdu v tom, že povinnosť všeobecného súdu podľa čl. 144 ods. 2 Ústavy podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy vzniká len vtedy, ak sa súd domnieva (dospel k názoru), že dotknuté právne predpisy sú vo vzájomnom rozpore (napr. rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 29/2020 zo dňa 9. decembra 2020, bod 22 a iné). Na druhej strane však zdôrazňuje, že „ak však účastník konania odôvodneným spôsobom podnieti, aby všeobecný súd podal návrh ústavnému súdu na preskúmanie súladu aplikovanej normy s Ústavou Slovenskej republiky..., má všeobecný súd v zásade tieto možnosti: Buď vykoná ústavne konformný výklad právnej normy, alebo vysvetlí, prečo považuje bez ďalšieho právnu normu za ústavne súladnú, alebo sa stotožní s návrhom účastníka a podá vec ústavnému súdu. V tomto zmysle nemožno pod domnienkou (čl. 144 ods. 1 ústavy) či pod dospením k záveru... rozumieť úplne voľnú úvahu súdu“ (uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 269/09 zo dňa 7. júla 2009, publikované v ZNaUÚS pod č. 101/2009).

66. Preskúmajúc napadnutý rozsudok kasačný súd konštatuje, že tento (aj v spojení s uznesením správneho súdu č. k. 11 S 44/2019-150 zo dňa 24. marca 2021, bod 13 tohto rozsudku) obsahuje náležité odôvodnenie postupu správneho súdu, prečo sa rozhodol neobrátiť na Ústavný súd Slovenskej republiky. Tento postoj správneho súdu bol postavený najmä na právnom názore (odlišnom od právneho názoru sťažovateľky), že úprava regulatívov umiestňovania reklamných stavieb v územnom pláne obce

je v zásade právne možná a zákonná. S týmto sa kasačný súd v plnom rozsahu stotožňuje (časť IV.B tohto rozsudku).

67. Na zdôraznenie správnosti záverov správneho súdu je na mieste dodať, že sťažovateľkou namietaný Územný plán mesta Nitra kasačný súd nepovažuje ani za rozporný s právom sťažovateľky na podnikanie (čl. 35 ods. 1 Ústavy) a ani s jej právom na majetok (čl. 20 ods. 1 Ústavy).

68. Právo na podnikanie má charakter hospodárskeho práva, ktorého sa podľa čl. 51 ods. 1 Ústavy možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré toto právo vykonávajú. Samotná Ústava jednak v čl. 51 ods. 1 Ústavy a jednak v čl. 35 ods. 2 Ústavy predpokladá možnosť zákonného nastavenia rámcov práva na podnikanie. Z povahy hospodárskych práv vyplýva aj pomerne široká miera voľnej úvahy normotvorcu pri identifikovaní ich obsahu. Stavebný zákon a v ňom obsiahnutá úprava územného plánovania, ktorá sa v súlade s § 11 ods. 5 písm. a) a b) v spojení s § 13 ods. 3 písm. b) Stavebného zákona premieta do územného plánu obce, môže predstavovať práve takéto nastavenie zákonných rámcov práva na podnikanie v oblasti týkajúcej sa umiestňovania, uskutočňovania a užívania reklamných stavieb. Záväzné regulatívy obsiahnuté v Územnom pláne mesta Nitra ani z pohľadu kasačného súdu nevykazujú znaky nasvedčujúce jeho neústavnosti (napr. nezakazujú umiestňovanie akýchkoľvek reklamných stavieb na celom území mesta, resp. neodnímajú podstatu práva na podnikanie sťažovateľky podľa čl. 13 ods. 4 Ústavy a nejavia sa ako diskriminačné v rozpore s čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy).

69. Pokiaľ sťažovateľka argumentovala porušením jej práva na majetok podľa čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy, kasačný súd zastáva názor, že nastavovanie limitov a usmernení pre umiestňovanie reklamných stavieb v regulatívoch Územného plánu mesta Nitra nedosahuje intenzitu potrebnú pre jeho vnímanie ako núteného obmedzenia vlastníckeho práva (teda de facto vyvlastnenie). Ide tu o nastavenie podmienok výkonu vlastníckeho práva k pozemkom s ohľadom na limity vychádzajúce zo všeobecných záujmov vyplývajúcich z funkcií určitého územia v obci, ktoré sú chránené zákonom a obec má na nich zákonné splnomocnenie. Kasačný súd preto zastáva názor, že regulatívy obsiahnuté v Územnom pláne mesta Nitra sú úpravou spadajúcou pod čl. 20 ods. 3 Ústavy (porovnaj MOLEK, P.: Základní práva. Svazek druhý - Svoboda. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 474 - 475). Sťažovateľka v zásade nepredložila žiadnu relevantnú argumentáciu, ktorá by bola spôsobilá spochybniť súlad Územného plánu mesta Nitra s čl. 20 ods. 3 Ústavy a odôvodňovala by tak prípadnú potrebu iniciovať konanie o súlade Územného plánu mesta Nitra s čl. 20 ods. 3 Ústavy. Kasačný súd rovnako ako správny súd, vyvažujúc dotknutie vlastníka s verejným záujmom premietajúcim sa do územného plánovania, považuje úpravu obsiahnutú v Územnom pláne mesta Nitra za primeranú.

70. Nemožno sa stotožniť ani s tvrdením sťažovateľky, že predchádzajúce povolenie reklamných stavieb jej založilo legitímne očakávanie na ich ďalšie nerušené užívanie bez časového obmedzenia. V tomto smere kasačný súd opätovne zdôrazňuje, že reklamné stavby boli v tomto prípade povolené len na určitý čas (bod 1). Sťažovateľka preto nemohla nadobudnúť legitímne očakávanie, že bude môcť reklamné stavby bez ďalšieho uskutočňovať a užívať aj po skončení platnosti predmetných povolení, resp. že jej bude doba trvania reklamnej stavby bez ďalšieho predĺžená (porovnaj tiež rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 6 As 276/2019-48 zo dňa 30. júla 2020, bod 28).

71. Kasačný súd preto aj zvyšné námietky sťažovateľky považoval za nedôvodné a naopak rozsudok správneho súdu za náležite a zrozumiteľne odôvodnený.

V.
Záver

72. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd uzatvára, že nezistil dôvodnosť kasačných námietok sťažovateľky. Rozsudok správneho súdu považuje za v postačujúcej miere odôvodnený, vychádzajúci zo správneho právneho posúdenia veci a nezistil ani neodôvodnený odklon správneho súdu od ustálenej rozhodovacej činnosti kasačného súdu. Preto kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

73. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol tak, že tento žiadnemu z účastníkov nepriznal. Urobil tak preto, lebo sťažovateľka nemala úspech v kasačnom konaní, súčasne nezistil výnimočné dôvody, pre ktoré by žalovaný mohol spravodlivo požadovať náhradu trov konania a ďalšiemu účastníkovi v kasačnom konaní nevznikli žiadne trovy v súvislosti s plnením povinností, ktoré by mu uložil súd a neboli zistené ani dôvody hodné osobitného zreteľa pre priznanie nároku na náhradu trov konania (§ 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1, § 168 a § 169 SSP).

74. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 463 v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.