

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 5Svk/1/2025
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5022200260
Dátum vydania rozhodnutia: 18. 11. 2025
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Petra Príbelská
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:5022200260.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD. (sudkyňa spravodajkyňa) a členov senátu JUDr. Juraja Vališa, LL.M. a Mgr. Petra Macha, PhD., v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Združenie domových samospráv, o. z., so sídlom Rovniankova č. 1667/14, 851 02 Bratislava, P. O. BOX 218, 850 00 Bratislava, IČO: 31 820 174, právne zastúpený: Tkáč & Partners, s. r. o., so sídlom Hrnčiarska 29, 040 01 Košice - mestská časť Staré Mesto, IČO: 53 929 691, proti žalovanému: Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky, so sídlom Tomášikova 14366/64A, 831 04 Bratislava, IČO: 54 669 464, za účasti ďalšieho účastníka: MONET 1840, s. r. o., so sídlom Sládkovičova 6, 010 01 Žilina, IČO: 50 535 463, právne zastúpený: TOMANÍČEK & PARTNERS s. r. o., advokátska kancelária, so sídlom Sládkovičova 6, 010 01 Žilina, IČO: 47 239 000, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Okresného úradu Žilina, odboru výstavby a bytovej politiky č. OU-ZA-OVBP2-2022/011721-002 zo dňa 21. februára 2022, v konaní o kasačnej sťažnosti proti rozsudku Správneho súdu v Banskej Bystrici sp. zn. ZA-30S/108/2022 zo dňa 15. augusta 2024, takto

rozhodol:

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky zrušuje rozsudok Správneho súdu v Banskej Bystrici sp. zn. ZA-30S/108/2022 zo dňa 15. augusta 2024 a vec vracia Správnemu súdu v Banskej Bystrici na ďalšie konanie.

II. Návrh sťažovateľa na prerušenie kasačného konania sa zamietá.

odôvodnenie:

I. Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Mesto Žilina (ďalej len „stavebný úrad“ alebo „prvostupňový orgán“) rozhodnutím č. 5966/2021-193143/2021-SÚ-AD zo dňa 30. novembra 2021 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) nepriznalo žalobcovi postavenie účastníka konania podľa § 34 ods. 1 a 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „stavebný zákon“) v územnom konaní vedenom na stavebnom úrade pod č. s. 5966/2021-SÚ-AD, v ktorom sa na návrh navrhovateľa spoločnosti iProperty Žilina s. r. o. (v súčasnosti MONET 1840, s. r. o.), (ďalej aj „ďalší účastník“) rozhodovalo o umiestnení stavby „Polyfunkčný objekt Kuzmányho ulica, Žilina“.

2. Prvostupňový orgán vzhľadom na znenie § 34 ods. 1 stavebného zákona a v ňom uvedeného odkazu 1g) na osobitný predpis - § 24 až § 27 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej aj „zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie“) konštatoval, že zainteresovaná verejnosť môže v územnom konaní podľa stavebného zákona predkladať námietky a pripomienky k navrhovanej činnosti, teda má postavenie účastníka konania len v prípade, ak navrhovaná činnosť podlieha posudzovaniu podľa zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Z predloženého

stanoviska Okresného úradu Žilina, odboru starostlivosti o životné prostredie - na úseku EIA č. OU-ZA-OSZP3-2019/027816-002Hnl zo dňa 15. júla 2019 (ďalej len „stanovisko Okresného úradu Žilina“) vyplynulo, že navrhovaná činnosť na základe údajov uvedených v projektovej dokumentácii nedosahovala hodnoty stanovené v prílohe č. 8 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, a preto nebola predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie. Z uvedených dôvodov nebolo možné žalobcovi priznať postavenie účastníka konania ako zainteresovanej verejnosti podľa § 34 ods. 1 stavebného zákona.

3. Stavebný úrad zároveň uviedol, že dňa 4. novembra 2021 bol Odboru posudzovania vplyvov na životné prostredie doručený list Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „Ministerstvo životného prostredia SR“) č. 11295/2021-11.1.2/fr 60057/2021 zo dňa 3. novembra 2021, ktorým Ministerstvo životného prostredia SR informovalo stavebný úrad o začatí konania o podnete žalobcu podľa § 19 ods. 4 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Stavebný úrad napriek doručenému listu Ministerstva životného prostredia SR s poukazom na znenie § 140c ods. 5 stavebného zákona pokračoval v konaní.

4. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodol Okresný úrad Žilina, odbor výstavby a bytovej politiky (ďalej aj „odvolací orgán“), rozhodnutím č. OU-ZA-OVBP2-2022/011721-002 zo dňa 21. februára 2022 (ďalej len „rozhodnutie odvolacieho orgánu“), ktorým odvolanie zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

II. Konanie pred správnym súdom

5. Proti rozhodnutiu odvolacieho orgánu podal žalobca v zákonnej lehote správnu žalobu na Krajský súd v Žiline, ktorou sa domáhal zrušenia rozhodnutia odvolacieho orgánu spolu s prvostupňovým rozhodnutím a vec vrátiť prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie. Zároveň sa domáhal priznania práva na náhradu trov konania a priznania odkladného účinku správnej žalobe.

6. Na základe § 3 ods. 3 písm. a) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, výkon súdnictva prešiel z Krajského súdu v Žiline, Krajského súdu v Banskej Bystrici a Krajského súdu v Trenčíne na Správny súd v Banskej Bystrici vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. júna 2023 daná právomoc správnych súdov. Vec bola na základe uvedenej zmeny právnej úpravy náhodným výberom pridelená senátu Správneho súdu v Banskej Bystrici pod sp. zn. ZA-30S/108/2022.

7. Správny súd v Banskej Bystrici (ďalej len „správny súd“) rozsudkom sp. zn. ZA-30S/108/2022 zo dňa 15. augusta 2024, rozhodol tak, že žalobu v zmysle § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol ako nedôvodnú.

8. K žalobcom vznesenej námietke nesprávneho právneho posúdenia, správny súd uviedol, že v prípade rozhodovania o umiestnení stavieb v územnom konaní stavebný zákon pre účely tohto konania výslovne ako lex specialis k všeobecnej úprave účastníctva v správnom konaní podľa § 14 ods. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej aj „správny poriadok“), priznáva postavenie účastníka územného konania aj tomu, komu toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu, s odkazom pod čiarou na ustanovenia § 24 až § 27 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, teda aj zainteresovanej verejnosti, ktorej vzniklo postavenie účastníka konania, ak predkladala svoje námietky a pripomienky v rámci posudzovania vplyvov alebo zisťovacieho konania podľa zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. V tomto prípade boli konajúce orgány pri posudzovaní účastníctva žalobcu v územnom konaní o umiestnení stavby povinné vyhodnotiť splnenie osobitných podmienok, vyplývajúcich z ustanovenia § 34 ods. 1 stavebného zákona v nadväznosti na podmienky účastníctva v povoľovacom konaní odvodeného od účasti žalobcu získanej v konaní podľa zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

9. Nakoľko mal správny súd z obsahu administratívneho spisu za preukázané, že podľa stanoviska Okresného úradu Žilina navrhovaná činnosť „Polyfunkčný objekt Kuzmányho ulica, Žilina“ nepodliehala posudzovaniu vplyvov na životné prostredie podľa zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (keď nespĺňala kritériá uvedené v prílohe č. 8 tohto zákona), stotožnil sa so záverom, že žalobcovi nevzniklo právo na predkladanie námietok a pripomienok v rámci posudzovania vplyvov. Stanovisko

Okresného úradu Žilina bolo z hľadiska ďalšieho konania pre prvostupňový orgán i odvolací orgán záväzné. Žalobca vzhľadom na uvedené v územnom konaní v postavení zainteresovanej verejnosti nespĺnil podmienku účasti podľa § 34 ods. 1 a 2 stavebného zákona.

10. Správny súd návrh odvolacieho orgánu a ďalšieho účastníka konania na prerušenie správneho súdneho konania podľa § 25 SSP v spojení s § 162 ods. 3 CSP zamietol, keď ani po viacerých žiadostiach o súčinnosť nemal preukázané, že konanie o podnete č. 11295/2021-11.1.2/fr60057/2021 bolo do dňa konania pojednávania ukončené a správny súd v tomto štádiu konania s poukazom na ustanovenie § 135 ods. 1 SSP, v zmysle ktorého správny súd vychádza zo stavu v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy, ani nevzhladol dôvod na jeho prerušenie.

11. Správny súd v kontexte uvedeného zároveň poukázal na to, že odvolací orgán správne uviedol, že ak by Ministerstvo životného prostredia SR v priebehu odvolacieho (územného) konania do jeho právoplatného skončenia, v konaní o podnete žalobcu podľa § 19 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie vydalo rozhodnutie, v ktorom by určilo, že stavba, ktorá je predmetom neskončeného územného konania, nepodlieha posudzovaniu podľa tohto zákona, dôvody, pre ktoré bol žalobca vylúčený z územného konania, boli dôvodné a rozhodnutie o vylúčení žalobcu opodstatnené. Odvolací orgán podľa správneho súdu správne uviedol, že ak by Ministerstvo životného prostredia SR svojím rozhodnutím (po právoplatnom skončení odvolacieho konania) určilo, že navrhovaná činnosť posudzovaniu podlieha, boli by splnené zákonné predpoklady zakotvené v § 140b ods. 7 stavebného zákona na obnovu územného konania, podľa § 62 a nasl. správneho poriadku.

III. Kasačná sťažnosť, stanovisko účastníkov

12. Proti napadnutému rozsudku podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP, v ktorej navrhol, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil správne súdu na ďalšie konanie. Zároveň si uplatnil právo na náhradu trov konania.

13. Sťažovateľ v úvode kasačnej sťažnosti namietal nedostatočne zistený skutkový stav a nedostatočné odôvodnenie napadnutého rozhodnutia odvolacieho orgánu. V tomto smere dodal, že správny súd len prevzal závery odvolacieho orgánu, hoci tieto tvrdenia nie sú podložené obsahom administratívneho spisu.

14. Ďalej namietal, že správny súd nesprávne právne posúdil postavenie sťažovateľa ako zainteresovanej verejnosti, a rovnako nesprávne právne posúdil záujem, ktorý svojou žalobou ochraňuje. Podľa sťažovateľa je z napadnutého rozsudku zrejme, že je diskriminačne založený na účelovom posudzovaní žaloby ako individuálnej subjektívnej žaloby podľa § 178 ods. 1 SSP a nie ako žaloby zainteresovanej verejnosti podľa § 178 ods. 3 SSP. V tejto súvislosti namietal, že správny súd neuviedol a neaplikoval § 42, § 177 ods. 2 a § 178 ods. 3 SSP. Toto sťažovateľ vyhodnotil ako závažné procesné pochybenie, ktoré vyústilo do denegatio iustitiae.

15. Pokiaľ správny súd v bode 47. napadnutého rozsudku vytýkal všeobecnosť žalobných námietok, sťažovateľ poukázal na úpravu § 58 a § 59 SSP, prostredníctvom ktorej je možné nezrozumiteľné, alebo neúplné podanie opraviť. Správny súd ho mal preto vyzvať na doplnenie žaloby s konkrétnou inštrukciou tak, aby správna žaloba bola pre súd zrozumiteľná, jasná a konkrétna. K uvedenému postupu správneho súdu však nedošlo, a preto sťažovateľ prezumoval, že žaloba nebola nezrozumiteľná.

16. Sťažovateľ ďalej poukázal na rozhodnutie Súdneho dvora EÚ vo veci C-240/09, ktorým malo dôjsť k extenzívnemu výkladu postavenia účastníka konania, a rovnako tak na rozhodnutia Najvyššieho Súdu SR sp. zn. 5Sžp/41/2009, sp. zn. 3Sžp/30/2009 a sp. zn. 5Sžp/21/2012, pričom uviedol, že správny súd sa s judikatúrou, od ktorej odvodzoval nárok na účasti v administratívnom konaní, nevyporiadal.

17. Sťažovateľ ďalej rozporoval právne posúdenie správneho súdu v bode 53. napadnutého rozsudku. Neprerušenie administratívneho konania podľa sťažovateľa prvostupňový a rovnako aj odvolací orgán konali predčasne, keďže z rozhodnutia Ministerstva životného prostredia SR mohli vyplynúť skutočnosti majúce podstatný vplyv pre administratívne konanie. Uvedený postup preto sťažovateľ hodnotí v rozpore so znením § 29 správneho poriadku. Postup odvolacieho orgánu nemožno konvalidovať ani argumentáciou, že v konaní je možné podať návrh na obnovu konania, keďže tento môže podať len

účastník konania, a to v lehote do troch rokov od právoplatnosti rozhodnutia. Podľa sťažovateľa preto správny súd uvedeným postupom konvalidoval znemožnenie prístupu zainteresovanej verejnosti k účasti na konaní vo veciach životného prostredia.

18. Ďalej sťažovateľ namietal, že správne orgány nepostupovali v zmysle princípov dobrej verejnej správy. Poukázal pritom na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžo/38/2015 a sp. zn. 10Asan/3/2017. Taktiež odkázal na uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. IV. ÚS 1/2014 zaoberajúce sa jazykovým výkladom v zmysle ustálenej judikatúry. Sťažovateľ tvrdil, že správne orgány uplatnili iba gramatický výklad bez použitia iných druhov právneho výkladu. Rovnako poukázal na smernicu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/825 zo dňa 28. februára 2024, v zmysle ktorej nie je možné považovať odkopírovanie zámeru za posúdenie vplyvov na životné prostredie správnym orgánom.

19. Sťažovateľ zároveň navrhol, aby sa kasačný súd obrátil na Súdny dvor EÚ s prejudiciálnou otázkou: „Či neprerušenie administratívneho konania podľa stavebného zákona do času rozhodnutia iného administratívneho konania o podnete podľa zákona EIA, a teda aj Smernice EIA, ktoré môže mať priamo vplyv na vznik účastníctva konania zainteresovanej verejnosti je v súlade s právom EÚ.“

20. Žalovaný a ďalší účastník sa vo vyjadreniach ku kasačnej sťažnosti stotožnili s napadnutým rozsudkom správneho súdu, a preto navrhli, aby kasačný súd zamietol kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú.

IV. Právne posúdenie veci kasačným súdom

21. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), vo veci v zmysle § 455 SSP nepovažoval za potrebné nariadiť pojednávanie. Kasačný súd konal s účastníkom konania, ktorý podal kasačnú sťažnosť, a ďalej tými účastníkmi, ktorí boli účastníkmi konania pred správnym súdom (§ 448 SSP). Po preskúmaní napadnutého rozsudku, ako aj konania, ktoré mu predchádzalo, dospel kasačný súd k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

22. Kľúčovou námietkou sťažovateľa, ktorú kasačný súd vzhliadol ako dôvodnú bolo, že správne orgány, a rovnako ani správny súd, neprerušili administratívne konanie do rozhodnutia o predbežnej otázke, hoci nepochybne túto povinnosť mali.

23. Z priebehu administratívneho konania je zrejmé, že prvostupňový a odvolací orgán odvodzovali nepriznanie účastníctva sťažovateľovi zo záverov založených stanoviskom Okresného úradu Žilina, odboru starostlivosti o životné prostredie - na úseku EIA č. OU-ZA-OSZP3-2019/027816-002Hnl zo dňa 15. júla 2019, z ktorého vyplynulo, že navrhovaná činnosť na základe údajov uvedených v projektovej dokumentácii nedosahovala hodnoty stanovené v prílohe č. 8 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, a teda nebola predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie. Na základe uvedeného stanoviska dospeli správne orgány k záveru, že nebolo možné žalobcovi priznať postavenie účastníka konania ako zainteresovanej verejnosti podľa § 34 ods. 1 stavebného zákona.

24. Sťažovateľ v rámci začatého administratívneho konania podal dňa 2. augusta 2021 na Ministerstvo životného prostredia SR podnet, ktorého doručením sa začalo konanie podľa § 19 ods. 3 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. V tomto konaní malo Ministerstvo životného prostredia SR rozhodnúť, či navrhovaná činnosť „Polyfunkčný objekt Kuzmányho ulica, Žilina“, ktorá nedosahuje prahové hodnoty uvedené v prílohe č. 8 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, podlieha posudzovaniu podľa tohto zákona. Kasačný súd zhodne so sťažovateľom dospel k záveru, že vyhodnotením tejto otázky mohlo byť priamo dotknuté účastníctvo sťažovateľa v územnom konaní. Kasačný súd preto predmetné konanie o podnete na Ministerstve životného prostredia SR považuje za predbežnú otázku. Predbežnou otázkou rozumieme takú otázku, od posúdenia ktorej závisí riešenie prejednávanej veci. Výsledok posúdenia predbežnej otázky je teda nevyhnutným predpokladom rozhodnutia vo veci, ktorá je predmetom konkrétneho správneho konania. Je pritom nepochybné, že rozhodnutie Ministerstva životného prostredia SR, vydané v rámci konania o podnete môže prelomiť závery vyslovené stanoviskom Okresného úradu Žilina.

25. V súvislosti s nastolenou predbežnou otázkou je podstatné zohľadniť obligatórny procesný postup, ktorý určuje imperatív v prvej vete § 29 ods. 1 správneho poriadku, v zmysle ktorého: „Správny orgán konanie preruší, ak sa začalo konanie o predbežnej otázke alebo ak bol účastník konania vyzvaný, aby v určenej lehote odstránil nedostatky podania, alebo ak účastník konania nemá zákonného zástupcu alebo ustanoveného opatrovníka, hoci ho má mať, alebo ak tak ustanovuje osobitný zákon.“ Zákonodarca tak vyjadril explicitne povinnosť správneho orgánu prerušiť konanie, ak sa začalo konanie o predbežnej otázke, a teda nepripúšťa žiadne výnimky, ktoré by boli založené napríklad na správnej úvahe konajúceho správneho orgánu.

26. Je zrejmé, že prvostupňový a rovnako aj odvolací orgán prejavili snahu vysporiadať sa s otázkou neprerušená administratívneho konania. V tomto smere uviedli v zásade zhodnú argumentáciu poukazujúc predovšetkým na ustanovenie § 140c ods. 5 stavebného zákona, v zmysle ktorého: „Ak vo vzťahu k predmetu územného konania o umiestnení stavby, územného konania o využití územia, stavebného konania alebo kolaudačného konania bolo ku dňu jeho začatia už začaté a právoplatne neukončené konanie podľa osobitného predpisu, stavebný úrad do dňa jeho právoplatného ukončenia svoje konanie preruší.“ Odkazujúc na uvedené ustanovenie stavebného zákona, správne orgány dospeli k záveru, že nemajú povinnosť prerušiť administratívne konanie, keďže sťažovateľ doručil podnet Ministerstvu životného prostredia SR viac ako 2 roky po začatí územného konania. Kasačný súd však upriamuje pozornosť na skutočnosť, že predmetom prvostupňového rozhodnutia, ako aj rozhodnutia odvolacieho orgánu nebolo územné konanie ako také (teda jeho predmet), ale otázka účasti v územnom konaní, ktorého procesnoprávne aspekty vychádzajú zo správneho poriadku. Uvedená argumentácia správnych orgánov, ktorú si napokon nekriticky osvojil aj správny súd preto nebola správna. Naopak, bolo povinnosťou už prvostupňového orgánu prerušiť správne konanie v zmysle § 29 ods. 1 správneho poriadku až do vydania právoplatného rozhodnutia Ministerstva životného prostredia SR, v ktorom by bol prijatý záver, či navrhovaná činnosť podlieha posudzovaniu podľa zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Nemožno sa pritom stotožniť s názorom odvolacieho orgánu, že by prerušením konania došlo k neodôvodnenej nečinnosti, keďže zo správneho poriadku jasne vyplýva, že počas prerušenia konania lehota na vydanie rozhodnutia neplynie (§ 29 ods. 5 správneho poriadku). Kasačný súd sa vzhľadom na konštatované pochybenia správnych orgánov preto stotožňuje so sťažovateľom aj v tom, že uvedený procesný postup nezodpovedá princípom dobrej verejnej správy.

27. Rovnako tak neobstojí argumentácia správneho súdu v bode 53. napadnutého rozsudku, ktorou správny súd vyjadril snahu vysporiadať sa s návrhom odvolacieho orgánu a ďalšieho účastníka konania na prerušenie konania. Dôvodom pre zamietnutie návrhu na prerušenie konania nemôže byť skutočnosť, že dožadovaný orgán opakovane na žiadosti o súčinnosť nereagoval, v dôsledku čoho nemal správny súd za preukázané, že konanie o podnete bolo ukončené. Správny súd žiadosťou o poskytnutie súčinnosti, adresovanou Ministerstvu životného prostredia SR, uložil tomuto orgánu štátnej správy povinnosť (§ 102 ods. 1 SSP), pričom plnenie tejto povinnosti mohol správny súd vynucovať uložením poriadkovej pokuty (§ 78 ods. 1 písm. b) SSP). Správny súd preto mal k dispozícii procesné prostriedky, ktorými mohol zistiť stav konania o podnete pred Ministerstvom životného prostredia SR, pričom ani túto skutočnosť nemožno vyhodnotiť ako dôvod pre neprerušenie konania.

28. Neobstojí pritom ani argument prevzatý z rozhodnutia odvolacieho orgánu, v zmysle ktorého, môže sťažovateľ pri splnení zákonných predpokladov podať návrh na obnovu konania podľa § 62 správneho poriadku. Akceptovaním uvedeného postupu by v okolnostiach preskúmaného prípadu dochádzalo priamo k nedôvodnému obchádzaniu povinnosti prerušenia konania podľa § 29 správneho poriadku. Kasačný súd preto zaujal názor, že zamietnutie návrhov na neprerušenie správneho súdneho konania bolo rovnako nedostatočne odôvodnené.

29. Ďalej sťažovateľ v časti C kasačnej sťažnosti namietal nesprávne právne posúdenie k aplikácii rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veci C-240/09, vo vzťahu k extenzívnemu výkladu účastníka konania. Rovnako namietal, že sa správny súd nevysporiadal s rozsudkami Najvyššieho súdu SR vo veciach sp. zn. 5Sžp/41/2009, sp. zn. 3Sžp/30/2009 a sp. zn. 5Sžp/21/2012, od ktorých sťažovateľ odvodzoval svoj nárok na účasti v predmetnom územnom konaní. Podľa kasačného súdu bolo úlohou správneho súdu aspoň v stručnosti uviesť, prečo (ak vôbec) je uvedená argumentácia sťažovateľa nesprávna, zvlášť v prípade, ak ide o judikatúru, ktorá sa týka otázok účasti. Kasačný súd preto aj túto námietku uvedenú v kasačnej sťažnosti vyhodnotil ako dôvodnú.

30. Kasačný súd podrobil prieskumu aj ostatnú časť kasačnej sťažnosti, ktorej námietky však vyhodnotil ďalej ako nedôvodné. Sťažovateľ v časti A kasačnej sťažnosti namietal, že jeho správna žaloba nebola vyhodnotená ako žaloba zainteresovanej verejnosti. Tvrdil, že správny súd posúdil jeho žalobu ako žalobu právnickej osoby podľa § 177 ods. 1 a § 178 ods. 1 SSP. Kasačný súd sa však s uvedenou kasačnou námietkou nestotožnil. Z obsahu napadnutého rozsudku je zrejmé, že správny súd opakovane uvádzal, že sťažovateľ je zainteresovanou verejnosťou (k tomu pozri napr. bod 44. napadnutého rozsudku: „Správny súd vzhľadom na uvedené v predmetnej veci skúmal, či žalobcovi v postavení zainteresovanej verejnosti prislúchalo postavenie účastníka konania...“). V tomto smere kasačný súd konštatuje, že z § 139 ods. 2 SSP, ako ani z inej normy nevyplýva povinnosť správneho súdu v rozsudku odčitovať znenie všetkých ustanovení, ktorých všeobecné východiská v rozsudku použije (teda aj prípadne § 177 ods. 2, § 178 ods. 3 a § 42 SSP). Z tohto dôvodu je neopodstatnená aj námietka sťažovateľa, že absencia vyššie uvedených ustanovení SSP spôsobuje nepreskúmateľnosť napadnutého rozsudku.

31. Z napadnutého rozsudku je pritom zrejmé, že správny súd si bol vedomý predmetu súdneho prieskumu, ktorým bolo predovšetkým zodpovedanie otázky, či sťažovateľovi v postavení zainteresovanej verejnosti prislúchalo postavenie účastníka konania v územnom konaní, pričom správny súd pri preskúmaní veci použil príslušné právne normy s ohľadom vznesené žalobné námietky sťažovateľa ako zainteresovanej verejnosti. Správny súd teda nerozporoval postavenie sťažovateľa ako zainteresovanej verejnosti a rovnako nerozporoval jeho aktívnu vecnú legitímáciu na podanie správnej žaloby. Zo samotnej skutočnosti, že sťažovateľovým námietkam nebolo vyhovené, nie je možné vyvodiť, že by si správny súd nebol vedomý toho, že sa sťažovateľ identifikuje ako zainteresovaná verejnosť v oblasti ochrany životného prostredia.

32. Ďalej sťažovateľ v časti B kasačnej sťažnosti namietal, že argumentácia správneho súdu ohľadom všeobecnosti žalobných dôvodov neobstojí, keďže správny súd mohol vyzvať na odstránenie väd podania. Vzhľadom k tomu, že správna žaloba predstavuje podanie vo veci samej, kasačný súd upriamuje pozornosť predovšetkým na znenie § 59 SSP. Aplikácia tohto ustanovenia prichádza do úvahy vtedy, ak z podania vo veci samej nie je zrejmé, čoho sa týka a čo sa ním sleduje alebo je neúplné či nezrozumiteľné. Táto situácia nenastáva, ak žaloba obsahuje náležitosti podľa § 182 ods. 1 SSP, teda aj dôvody žaloby. Samotná kvalita predostretých žalobných bodov je teda priamo závislá od sťažovateľa. Správny súd je v zmysle § 134 ods. 1 SSP viazaný včas uplatnenými žalobnými námietkami a je v dispozícii sťažovateľa tieto konkretizovať. Ak žalobné body formuluje len všeobecne a v nekonkrétnej rovine, toto nie je nedostatok žaloby z pohľadu jej náležitostí a nie je dôvodom na odstraňovanie jej väd. V tom prípade súd meritórne prejedná vec v zmysle takto uplatnených žalobných bodov (k tomu pozri napr. rozhodnutie NSS ČR sp. zn. 1Azs 28/2004-41).

33. Kasačný súd konštatuje, že uvedené východiská sú aplikovateľné tak pri žalobcovi so žalobnou legitímáciou podľa § 178 ods. 1 SSP, ako aj podľa § 178 ods. 3 SSP. Aj v prípade namietaného porušenia verejného záujmu v oblasti životného prostredia musí byť správna žaloba dostatočne konkrétna po skutkovej aj právnej stránke [§ 182 ods. 1 písm. e) SSP], nestačí len všeobecný nesúhlas s postupom správnych orgánov. Správny súd nekonštatoval, že by zo správnej žaloby nebolo zrejmé, čo sa ňou sleduje, ani že by bola neúplná, nezrozumiteľná alebo úmysel sťažovateľa nejasný, ako sa snažil interpretovať sťažovateľ, preto nebol dôvod na aplikáciu § 59 SSP. Správny súd v tu prejednávanvej veci nemal povinnosť vyhľadávať konkrétne dôvody nezákonnosti a určovať tak rozsah preskúmania zákonnosti rozhodnutia správnym súdom (pozri napr. uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 644/2024). Preto námietky sťažovateľa o jeho diskriminácii a odmietnutí spravodlivosti v tomto kontexte vyhodnotil kasačný súd ako plne nedôvodné.

34. V ostatnej časti kasačnej sťažnosti neidentifikoval kasačný súd také námietky, ktoré by odôvodňovali konštatovanie ďalších procesných pochybení, či nesprávneho právneho posúdenia. Išlo v prevažnej miere o všeobecne formulované námietky, obsahujúce množstvo teoretických východísk, ktoré však priamo napadnutý rozsudok nenapádali. Keďže uvedené tvrdenia boli veľmi všeobecné a sťažovateľ ani nekonkretizoval, aké právne posúdenie pokladá za nesprávne a v čom spočíva táto nesprávnosť (§ 440 ods. 2 SSP), kasačný súd tieto námietky vyhodnotil ako nedôvodné.

35. V súvislosti s návrhom sťažovateľa na podanie prejudiciálnej otázky, kasačný súd uvádza, že podľa čl. 267 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ platí, že ak sa otázka výkladu zmlúv podľa ods. 1 položí v konaní

pred vnútroštátnym súdnym orgánom, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, je tento súdny orgán povinný obrátiť sa na Súdny dvor EÚ. Proti rozhodnutiu kasačného súdu nie je prípustný opravný prostriedok okrem ústavnej sťažnosti, a preto sa naň vzťahuje táto povinnosť (SD EÚ Križan a i. z 15. januára 2013, C-416/10, bod 72.). Judikatúra Súdneho dvora EÚ však z nej pripúšťa tri výnimky, keď: a) nastolená otázka nie je relevantná, b) predmetné ustanovenie práva Únie už bolo predmetom výkladu zo strany Súdneho dvora (acte éclairé), alebo c) správne uplatnenie práva Únie je tak jasné, že tu nie je priestor na žiadne rozumné pochybnosti (acte clair).

36. Povinnosť obrátiť sa na Súdny dvor s otázkou práva Únie, ktorú žiadal sťažovateľ navrhovanou prejudiciálnou otázkou vyriešiť výkladom vnútroštátneho práva, ktorým kasačný súd vyhovel kasačnej sťažnosti sťažovateľa, odpadla. V prejednávanej veci tak posúdenie otázky nastolenej sťažovateľom stratilo svoju relevanciu, čím kasačný súd dospel k záveru, že je splnená výnimka z povinnosti v zmysle čl. 267 ods. 3 ZF EÚ (pozri najmä rozsudok Súdneho dvora Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi zo 6. októbra 2021, C-561/19, bod 33. a 35.).

37. Záverom kasačný súd považuje za potrebné upozorniť správny súd, že jeho úlohou v ďalšom konaní bude rovnako opätovne posúdiť, na ktorý orgán štátnej správy prešla rozhodovacia pôsobnosť z pôvodného odvolacieho orgánu (§ 180 ods. 3 SSP). Kasačný súd má v tomto smere pochybnosť, či správny súd konal so správnym účastníkom konania na strane žalovaného, keď už v rámci svojej predchádzajúcej rozhodovacej praxe opakovane uviedol, že v obdobných konaniach prešla rozhodovacia pôsobnosť na regionálne úrady Úradu pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky. Kasačný súd v tomto smere odkazuje na závery rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 7Svk/23/2024 zo dňa 15. augusta 2025: „Počas konania pred správnym súdom nadobudol 1. apríla 2024 účinnosť zákon č. 46/2024 Z. z., ktorým sa menil a doplnil okrem iného aj zákon č. 608/2003 Z. z. o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie. Podľa § 4a písm. a) cit. zák. účinného až do 31. marca 2025 vykonával „regionálny úrad Úradu pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky“ [porov. leg. skratku v § 1 ods. 1 písm. d) cit. zák.] štátnu správu v druhom stupni vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhodovala obec ako stavebný úrad (v zmysle stavebného zákona), a to namiesto okresného úradu v sídle kraja [porov. § 4 ods. 1 písm. b) prvý bod cit. zák. účinného do 31. marca 2024]. Tým rozhodovacia pôsobnosť pôvodného žalovaného Okresného úradu Trenčín, odboru výstavby a bytovej politiky, prešla na regionálny úrad. Hoci jeho postavenie nie je upravené úplne jasne (porov. terminologickú mátež v § 7 zákona č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní), je vypočítaný v samostatnom písmene § 1 ods. 1 a jeho pôsobnosť je osobitne upravená v § 4a zákona č. 608/2003 Z. z. Preto je samostatným (miestnym) orgánom štátnej správy, odlišným od samotného úradu pre územné plánovanie a výstavbu (§ 34a zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy). Regionálny úrad ako orgán štátnej správy je tak v zmysle § 4 písm. a) SSP aj orgánom verejnej správy, ktorý podľa § 35 ods. 1 SSP má vždy procesnú subjektivitu, teda spôsobilosť byť účastníkom konania, aj keď nemá právnu subjektivitu na účely iných právnych odvetví (napr. nie je právnickou osobou v zmysle súkromného práva). Podľa § 180 ods. 1 a 3 SSP sa tak od 1. apríla 2024 regionálny úrad považuje za žalovaného (porov. zhodne napr. rozsudok sp. zn. 7 Svk 25/2024).“

38. Kasačný súd preto aj v zmysle aktuálne účinnej právnej úpravy dodáva, že ako účastník konania na strane žalovaného by mal byť správne uvedený Regionálny úrad pre územné plánovanie a výstavbu Žilina, do ktorého právomoci v skutkových a právnych okolnostiach veci prešlo od 1. apríla 2025 rozhodovanie o odvolaní proti rozhodnutiam stavebného úradu, ktorým je obec, a to s poukazom na § 12 písm. b), § 14 ods. 1 písm. a) v spojení s § 15 ods. 1 zákona č. 25/2025 Z. z. Stavebný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov, keďže v posudzovanej veci bolo stavebným úradom mesto Žilina.

V. Záverečné zhodnotenie a odôvodnenie rozsudku v časti trov

39. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd napadnutý rozsudok správneho súdu podľa ustanovenia § 462 ods. 1 SSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Úlohou správneho súdu bude v ďalšom konaní vysporiadať sa s otázkou účasti v konaní pred súdom, tak ako naznačil kasačný súd v bodoch 37. a 38. a rovnako vysporiadať sa so sťažovateľovou argumentáciou, namietajúcou neprerušenie konania, v kontexte záverov prijatých kasačným súdom.

40. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodne v ďalšom konaní správny súd (§ 467 ods. 3 SSP).

41. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu SR pomerom hlasov 3 : 0 (§ 147 ods. 2 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

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