

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 7Svk/28/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 4018200033
Dátum vydania rozhodnutia: 25. 04. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Katarína Benczová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:4018200033.1

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. (sudca spravodajca), v právnej veci žalobcu: Q. L., C. Š. R. XX, XXX XX H., zast. JUDr. Viktor Mlynek, advokát so sídlom Štúrova 43, 949 01 Nitra, proti žalovanému: Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky, so sídlom Tomášikova 14366/64A, 831 04 Bratislava, za účasti: 1/ Jaguar Land Rover Slovakia s. r. o., so sídlom Horné lúky 4540/1, 949 01 Nitra, IČO: 48 302 392 zast. advokátskou kanceláriou CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang, advokáti, v. o. s., so sídlom Na Poříčí 1079/3a, Praha, Česká republika, v mene ktorej právne služby poskytuje organizačná zložka zahraničnej osoby: CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang, advokáti, v. o. s., organizačná zložka, so sídlom Staromestská 3, 811 03 Bratislava, IČO: 51 034 166, 2/ MH INVEST, s.r.o., so sídlom Mlynské Nivy 44/A, 821 09 Bratislava, IČO: 36 724 530, 3/ Slovenská agentúra pre rozvoj investícií a obchodu, so sídlom Mlynské nivy 44/b, 821 09 Bratislava, IČO: 36 070 513, 4/ Nitra Invest, s.r.o., so sídlom Mostná 29, 949 01 Nitra, IČO: 36 561 690, 5/ Združenie domových samospráv, o.z., so sídlom Rovniankova 14, 851 02 Bratislava, korešpondenčná adresa: P. O. BOX 218, Bratislava, IČO: 31 820 174, 6/ Q.. B. T., C. E. XX, XXX XX C., 7/ P. A. Z., C. S. M. X, XXX XX H., 8/ S. N., C. A. X, XXX XX H., 9/ S. L., C. S. M. XX, XXX XX H., 10/ DESIGN ENGINEERING, a. s., so sídlom Palisády 33, 811 06 Bratislava, IČO: 36 609 633, v konaní o správnej žalobe proti rozhodnutiu žalovaného č. 24561/2017/SV/66388 zo dňa 4. októbra 2017, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/7/2018-322 zo dňa 20. septembra 2021, v spojení s opravným uznesením č. k. 11S/7/2018-455 zo dňa 1. marca 2022, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.
- II. Účastníkom konania nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.
- III. Ďalším účastníkom konania náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

odôvodnenie:

I. Priebeh administratívneho konania

1. Okresný úrad Nitra, odbor výstavby a bytovej politiky (ďalej len „prvostupňový orgán“ alebo „stavebný úrad“) vydal rozhodnutie č. OU-NR-OVBP2-2017/021862-12 zo dňa 4. júla 2017 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“ alebo „stavebné povolenie“), ktorým podľa § 66 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „stavebný zákon“), povolil spoločnosti Jaguar Land Rover Slovakia s. r. o. stavbu „Automotive Nitra project, E1 Budovy“ v rozsahu stavebného objektu SO 517 Tréningové centrum.

2. Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky rozhodnutím (ďalej len „odvolací orgán“) č. 24561/2017/SV/66388 zo dňa 4. októbra 2017 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) zamietlo odvolanie žalobcu a prvostupňové rozhodnutie potvrdilo. K námietkam žalobcu uviedlo:

I. prvostupňové rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonom vecne príslušným stavebným úradom;

II. vybavenie žiadosti o poskytnutie informácie v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. nebolo predmetom tohto konania;

III. podľa § 32 ods. 2 stavebného zákona sa územné rozhodnutie nevyžaduje na umiestnenie strategického parku a na prípravu územia na jeho realizáciu, keďže naň bolo vydané Osvedčenie o významnej investícii;

IV. stavba sa má realizovať v odlišnom katastrálnom území, v akom je žalobca vlastníkom pozemkov a dopravné napojenie nebolo predmetom tohto konania;

V. príslušný orgán na úseku posudzovania vplyvov na životné prostredie v zisťovacom konaní rozhodol o tom, že navrhovaná činnosť „Automotive Nitra Project“ sa nebude posudzovať podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „zákon o EIA“) a odvolací orgán nie je oprávnený toto rozhodnutie preskúmať;

VI. zákon odvolaciu orgánu neprikazuje vyzývať účastníkov konania v čase pred vydaním rozhodnutia v odvolacom konaní k vyjadreniu sa k podkladom rozhodnutia.

II. Priebeh konania pred správny súdom a jeho rozhodnutie

3. 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 na ďalšie konanie.

4. Žalobca v správnej žalobe namietal, že (I) na danú vec nebolo možné aplikovať § 32 ods. 2 stavebného zákona, (II) nebol vypracovaný územný plán zóny; (III) nebol vypracovaný zastavovací plán celého súboru stavieb, (IV) úsek cesty I/64 s napojením na rýchlostnú cestu R1A nebol dopravné a kapacitne vyriešený tak, aby vyhovoval plynulosti cestnej premávky pre celý strategický park, (V) v rámci strategického parku neprebehlo zisťovacie konanie, (VI) pojem „strategický park“ je širší ako zámer „Automotive Nitra Project“ a strategický park nebol posudzovaný z hľadiska vplyvov na životné prostredie.

5. Odvolací orgán vo vyjadrení k správnej žalobe v podstatnom zotrval na argumentácii uvedenej v napadnutom rozhodnutí a navrhol, aby správny súd žalobu zamietol.

6. Ďalší účastník konania 1/ vo vyjadrení k správnej žalobe uviedol, že žaloba nie je dôvodná a navrhol, aby ju správny súd v celom rozsahu zamietol ako nedôvodnú.

7. Správny súd rozsudkom č. k. 11S/7/2018-322 zo dňa 20. septembra 2021 podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „SSP“) správnu žalobu zamietol.

8. Správny súd v odôvodnení uviedol, že žalobca podal žalobu ako zainteresovaná verejnosť podľa § 178 ods. 3 SSP. K vecným námietkam uviedol, že Všeobecne záväzné nariadenie Mesta Nitra č. 3/2003 (ďalej len „VZN“) v znení jeho dodatkov, konkrétne v časti I. (Záväzné regulatívy funkčného a priestorového usporiadania územia), kapitole 1 (V oblasti usporiadania územia a rozvoja sídelnej štruktúry), bod 1.13 (Pre podrobnejšie priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia obstaráť a schváliť územný plán zóny), v bodoch 1.13.1 - 1.13.5 uvádza priestorovo funkčné celky, ktorých sa obstaranie a schválenie územného plánu zóny týka, ale oblasť, resp. priestorovo funkčný celok Dražovce tu nie je uvedený. Na tejto skutočnosti nič nemení ani zistenie, že v časti územného plánu Mesta Nitra s označením „UPN Nitra - Zástavba“ pod bodom „zástavba“ a v časti „UPN Nitra - Komplexný výkres“ pod bodom „priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia“ je uvedený text „Priemyselná výroba - priemyselný park (špecifické rezervovanie funkcie ako ucelená investícia v území podmienená riešením samostatnej územnoplánovacej dokumentácie na úrovni zóny)“.

9. Na postup podľa § 32 ods. 2 stavebného zákona sa vyžaduje splnenie dvoch podmienok. Prvou je, že sa jedná o umiestnenie strategického parku, resp. o prípravu územia na jeho realizáciu, na ktoré bolo vydané osvedčenie o významnej investícii v zmysle zákona č. 175/1999 Z. z. Ministerstvo hospodárstva SR vydalo osvedčenie č. 13489/2016-1000-02437 zo dňa 14. januára 2016 pre stavbu „výstavba nového automobilového výrobného podniku v Nitre“ v rámci strategického parku v Nitre s tým, že táto stavba je významnou investíciou a jej uskutočnenie je vo verejnom záujme podľa zákona č. 175/1999 Z. z. Druhou podmienkou je, že priestorové usporiadanie územia a funkčné využívanie územia, ktoré nie je v rozpore s ich umiestnením, vyplýva z územného plánu obce alebo z územného plánu zóny. V predmetnej veci umiestnenie strategického parku, resp. príprava územia na realizáciu strategického parku nie je v rozpore s platnou územnoplánovacou dokumentáciou Mesta Nitra a vyplýva z územného plánu mesta bez potreby vypracovania územného plánu zóny.

10. Umiestnenie strategického parku, resp. navrhovanej činnosti (podľa zámeru vypracovaného v auguste 2015 pre potreby navrhovateľa a užívateľa - Slovenskej agentúry pre rozvoj investícií a obchodu) v nadväznosti na existujúci priemyselný park Nitra - Sever potvrdzuje i predmetný zámer. V územnom

pláne Mesta Nitra sú uvedené čísla lokalít s funkčným využitím „priemyselný park sever“ a termín „strategický park“ sa v územnom pláne Mesta Nitra neuvádza, pretože termín „strategický park“ bol zavedený do stavebného zákona zákonom č. 254/2015 Z. z. Do zákona č. 175/1999 Z. z. bol termín „strategický park“ zavedený zákonom č. 154/2015 Z. z. Z uvedených dôvodov potom termín „strategický park“ nie je zahrnutý v územnom pláne Mesta Nitra, nakoľko posledný dodatok č. 5 k VZN č. 3/2003 bol schválený mestským zastupiteľstvom Mesta Nitra dňa 11. júna 2015, kedy ešte uvedený termín nebol v našom právnom poriadku definovaný. Podľa zámeru „Automotive Nitra Project“ vypracovaného pre užívateľa Slovenská agentúra pre rozvoj investícií a obchodu v auguste 2015 bude navrhovaná činnosť (spočívajúca vo výstavbe nového závodu na výrobu automobilov s kapacitou v rozmedzí 150.000 až 300.000 kusov vozidiel ročne) umiestnená v nadväznosti na existujúci priemyselný park Nitra - Sever. Z vyššie uvedených dôvodov súd námietku spočívajúcu v tom, že pre vydanie stavebného povolenia v predmetnej veci bez predchádzajúceho vydania územného rozhodnutia neboli naplnené podmienky, považoval za nedôvodnú.

11. Správny súd ďalej uviedol, že stavebnému konaniu v predmetnej veci predchádzalo zisťovacie konanie, v ktorom Okresný úrad Nitra, odbor starostlivosti o životné prostredie, oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia vydal rozhodnutie č. OU-NR-OSZP3-2015/031851-017-F36 zo dňa 8. októbra 2015, v zmysle ktorého sa navrhovaná činnosť „Automotive Nitra Project“, nebude posudzovať podľa § 29 zákona o EIA. Toto rozhodnutie bolo potvrdené aj v odvolacom konaní. V predmetnom súdom konaní na základe podanej žaloby sa teda nebolo možné zaoberať otázkou, či predmetná investícia (súčasťou ktorej sú i stavby uvedené v stavebnom povolení) mala byť posudzovaná z hľadiska vplyvov na životné prostredie. Pre posúdenie danej veci bolo podstatné to, že v čase vydania napadnutého rozhodnutia existovalo právoplatné rozhodnutie vydané v zisťovacom konaní. Správne orgány vychádzali z týchto rozhodnutí, ktoré boli pre ne záväzné.

12. K námietke týkajúcej sa nerešpektovania § 9 vyhlášky č. 453/2000 Z. z. a nepredloženia zastavovacieho plánu správny súd uviedol, že stavebník sa domáhal vydania stavebného povolenia stavieb, ktoré nadväzujú už na predchádzajúce stavebné povolenia celého strategického parku. Zastavovací plán bol predložený v rámci stavebného povolenia na prvý objekt areálu a riešil priestorové usporiadanie strategického parku a jeho vydaním sa zastavovací plán stal záväzným pre priestorové usporiadanie daného územia. Z rozhodovacej činnosti súdu je zrejmé, že stavebné povolenie na prvý stavebný objekt bolo vydané pod č. OU-NR-OVBP2-2015/041342-026 dňa 16. decembra 2015. Z uvedených dôvodov potom správny súd posúdil túto námietku ako nedôvodnú.

13. Za nedôvodnú považoval správny súd aj námietku vo vzťahu k vyústeniu dopravy na cestu I/64 a napojenia na rýchlostnú komunikáciu R1A. S poukazom na § 66 ods. 4 písm. d) stavebného zákona požiadavky napojenia na pozemné komunikácie sa určia v podmienkach uskutočnenia stavby podľa potreby.

14. K námietke, že v rámci celého strategického parku neprebehlo zisťovacie konanie podľa zákona o EIA správny súd zdôraznil, že uvedený zákon nepozná pojem strategický park a preto nie je možné viesť zisťovacie konanie v rámci tohto zákona, ktoré by sa týkalo strategického parku. Z § 18 ods. 2 písm. b) zákona o EIA vyplýva, že predmetom zisťovacieho konania o posudzovaní vplyvov navrhovanej činnosti alebo zmeny navrhovanej činnosti musí byť každá navrhovaná činnosť uvedená v prílohe č. 8 v časti B. V predmetnej veci pre činnosť „Projekty budovania priemyselných zón vrátane priemyselných parkov“ v časti B (zisťovacie konanie) je uvedená prahová hodnota „bez limitu“, čo znamená, že takáto činnosť sa stáva predmetom zisťovacieho konania automaticky. V zmysle tohto postupu i príslušný správny orgán, keď navrhovanú činnosť „Automotive Nitra Project“ posudzoval v rámci zisťovacieho konania a vydal rozhodnutie zo zisťovacieho konania, v zmysle ktorého sa táto navrhovaná činnosť po ukončení zisťovacieho konania nebude posudzovať podľa tohto zákona. Správny súd zdôraznil, že na základe podanej žaloby nie je možné preskúmať iné rozhodnutia vydané v procese prípravy a realizácie výstavby priemyselného parku (pokiaľ je na ich preskúmanie zákonom upravený postup), resp. poukazovať na prípadné pochybenia alebo nedostatky v iných správnych konaniach, ktoré predchádzali stavebnému konaniu alebo ktoré budú na stavebné konanie nadväzovať.

15. Správny súd sa v konaní nezaoberal námietkou žalobcu, ktorú prezentoval na pojednávaní dňa 20. septembra 2021 z dôvodu, že ide o námietku vznesenú po uplynutí dvojmesačnej lehoty na podanie námietok (koncentračná zásada) a nestotožnil sa s vyjadrením právneho zástupcu žalobcu, že ide o rozšírenie žalobného dôvodu v súlade s § 134 ods. 2 písm. b) SSP. V zmysle koncentračnej zásady je uvádzanie skutkových okolností a právneho posúdenia veci a označovanie dôkazných návrhov v zásade obmedzené, až na výnimky stanovené zákonom v citovanom ustanovení SSP, len do uplynutia lehoty na podanie žaloby. Navyiac, skutočnosť, že bývalý prednosta Okresného úradu Nitra sa stal v júni 2021 prokuristom spoločnosti MH Invest s.r.o. nemožno vyhodnotiť tak, že rozhodnutia Okresného úradu Nitra,

ktoré boli vydané v čase výkonu funkcie prednostu, sú rozhodnutiami, ktoré vydal orgán, ktorý na to nebol zo zákona oprávnený.

III. Kasačná sťažnosť a konanie pred kasačným súdom

16. Proti rozsudku správneho súdu podal v zákonnej lehote žalobca - sťažovateľ kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP a navrhol, aby kasačný súd alternatívne zmenil rozsudok správneho súdu tak, že zruší rozhodnutie žalovaného a vec mu vráti na ďalšie konanie, alebo aby zrušil rozsudok správneho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Zároveň navrhol, aby mu kasačný súd priznal náhradu trov konania.

17. Sťažovateľ namietal vyhodnotenie jeho námietky správnym súdom vo vzťahu k predpojatosti prednostu Okresného úradu Nitra v sídle kraja, pričom uviedol, že si je vedomý toho, že ide o novotu v kasačnom konaní. Zároveň nesúhlasil s posúdením jeho aktívnej žalobnej legitímácie, ktorú odvodzoval z § 178 ods. 1 SSP. Mal za to, že ako fyzická osoba bol rozhodnutiami správnych orgánov ukrátený na svojich právach, keďže je vlastníkom priamo susediacich pozemkov. V tomto smere uviedol, že jeho pozemky mu boli vyvlastnené. Zároveň poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžk/12/2017.

18. Podľa sťažovateľa je záver správneho súdu vo vzťahu k nenaplneniu podmienok podľa § 32 ods. 2 stavebného zákona nesprávny. Vo výkresovej časti ÚPN mesta Nitra je v grafickej časti legenda uvedená „Priemyselná výroba - priemyselný park (špecifické rezervovanie funkcie ako ucelená investícia v území podmienená riešením samostatnej územnoplánovacej dokumentácie na úrovni zóny)“. Grafická časť je rovnako záväzná ako textová časť ÚPN mesta Nitra. Neboli tak naplnené podmienky vydania stavebného povolenia v zmysle § 32 ods. 2 stavebného zákona, keďže stavebnému konaniu nepredchádzalo územné konanie a rovnako nebol vypracovaný územný plán zóny.

19. Sťažovateľ poukázal na oznámenie Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky zo dňa 25. novembra 2015, v ktorom sa uvádza, že § 32 ods. 2 stavebného zákona sa použije v prípadoch, keď je územie dostatočne zaregulované územným plánom obce alebo zóny. Územný plán mesta Nitra pre predmetné územie určuje funkčné využitie, ale nedefinuje priestorové regulatívy zástavby (prípustnú podlažnosť, podiel zastavanosti, ...) a ani dopravnú koncepciu obslužiteľnosti priemyselného parku, a z tohto dôvodu sám stanovuje podmienku spracovania územnoplánovacej dokumentácie na úrovni zóny, ktorá vypracovaná nebola. Podľa sťažovateľa v aktuálne platnom ÚPNO - mesta Nitra je vymedzené územie priemyselného parku sever, avšak nie je vymedzená hranica Strategického parku a v predmetných dokumentoch územného plánu vôbec nie je definované územie pre Strategický park.

20. Sťažovateľ mal za to, že nie je postačujúce zdôvodnenie, že územné rozhodnutie sa nevyžaduje len z dôvodu strategicko- investičnej. S poukazom na § 62 ods. 1 písm. a) stavebného zákona, ak sa strategický park v územnom pláne vôbec nerieši, nie je možné splniť jednu zo základných úloh povolenia a to zistiť, či nedochádza k ohrozeniu verejných záujmov alebo obmedzeniu, či ohrozeniu práv účastníkov, a teda vydané rozhodnutie je v rozpore s § 32 ods. 1 Správneho poriadku. V kontexte uvedeného sťažovateľ zdôraznil rozdiel medzi strategickým parkom a investíciou, ktorá sa v rámci strategického parku má realizovať. Sťažovateľ uviedol, že § 32 ods. 2 stavebného zákona upravuje prípad, kedy sa územné rozhodnutie nevyžaduje, avšak výlučne v prípade stavby/stavieb na umiestnenie strategického parku a nie na významné investície, ktoré budú realizované v ňom na základe osobitných osvedčení. Sťažovateľ opakovane zdôraznil, že aj grafická časť Územného plánu mesta Nitra je v plnom rozsahu záväzná a pred prípravou zámeru strategického parku sa nespracovala žiadna územnoplánovacia dokumentácia zóny. Uzavrel, že správny súd vôbec neuviedol, či a ako územný plán mesta Nitra rieši zastavovací plán a vzájomné vzťahy priestorového usporiadania dotknutého územia.

21. Sťažovateľ naďalej zotrval na námietke, že žiaden zastavovací plán celého súboru stavieb v komplexnej rovine v rámci výstavby a realizácie „Strategického parku Nitra“ nebol doložený. V nadväznosti na § 9 ods. 2 vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 453/2000 Z. z. teda mal byť zastavovací plán doložený. Sťažovateľ nesúhlasil s vyhodnotením námietky, týkajúcej sa posúdenia parametrov cesty I/64 a napojenia na cestu R1A. Podľa sťažovateľa nebol zdokumentovaný ani hlukový dopad z dopravy v jestvujúcich respektíve navrhovaných trasách ciest a ani v križovatkách na R1A a hlavne dopad na obytnú zónu Nitra Zobor-Šindolka a dopravné vzťahy a napojenia. Ak má v následných povoľovacích konaniach (stavebné konanie) stavebný úrad v zmysle § 66 ods. 4 písmeno d) stavebného zákona určiť aj podrobnejšie požiadavky na uskutočnenie stavby z hľadiska napojení na pozemné komunikácie, nie je možné takéto konanie uskutočniť bez znalostí navrhovanej dopravnej situácie. Podľa § 4 ods. 2 vyhlášky MŽP SR č. 532/2002 Z. z. umiestnením stavby a jej užívaním nesmie byť zaťažené okolie nad prípustnú mieru a ohrozovaná bezpečnosť a plynulosť prevádzky na priľahlých pozemných

komunikáciách. Bez znalosti dopravnej situácie potom stavebný úrad nemôže zabezpečiť dodržanie tejto zákonnej podmienky pri povoľovanej stavbe.

22. Podľa sťažovateľa v rámci strategického parku neprebehlo zisťovacie konanie podľa zákona o EIA a samotný strategický park nebol z hľadiska vplyvov na životné prostredie posudzovaný. V zmysle § 18 ods. 2 písm. b) zákona o EIA je v prípade realizácie stavieb v rámci strategických parkov daná povinnosť viesť zisťovacie konanie. Na predmetnú stavbu bolo vydané Osvedčenie o významnej investícii, a teda ide o právny režim podľa § 1 ods. 3 písm. b) zákona č. 175/1999 Z. z. Z tohto pohľadu teda ide o samostatnú významnú investíciu, ktorá sa v zmysle § 3 písm. f) zákona o EIA považuje za tzv. navrhovanú činnosť a táto musí podliehať procesu EIA a pokiaľ tento proces splnený nebol, nemôžu byť legitímne povoľovacie konania na stavby resp. investície ktoré budú alebo sú realizované v predmetnom strategickom parku. Podľa sťažovateľa orgány verejnej správy pochybili, keď nepostupovali podľa § 38 ods. 9 zákona o EIA, resp. § 140c ods. 6 Stavebného zákona, keďže bolo nutné prerušiť konanie do rozhodnutia povinného hodnotenia vplyvov na životné prostredie.

23. Sťažovateľ mal za to, že stavba „Vybudovanie strategického parku“ je významnou investíciou, jedná sa o tzv. navrhovanú činnosť (§ 3 písm. f) zákona o EIA), ktorá musí podliehať administratívne konaniu podľa zákona o EIA. Pokiaľ nebol dodržaný zákon a významná investícia v podobe stavby „Vybudovanie strategického parku“ nebola posúdená podľa zákona o EIA (ako je tomu v Strategickom parku Nitra), nemôžu byť legitímne ďalšie stavby - významné investície, ktoré budú/sú realizované v predmetnom strategickom parku. Sťažovateľ považoval nekonanie stavebného úradu v zmysle § 140c ods. 6 stavebného zákona za protiprávne, lebo tu úplne absentuje záväzné stanovisko Ministerstva životného prostredia SR. Povoľovací orgán nesmie vydať rozhodnutie bez vydaného záverečného stanoviska, alebo bez rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní, ak ide o navrhovanú činnosť, ktorá podlieha rozhodovaniu podľa tohto zákona. Posudzovanie by tak malo zohľadňovať zaťaženie na životné prostredie kumulatívnym spôsobom, t. j. všetky prevádzky a nie len jednotlivých prevádzok samostatne. Nezákonnosť napadnutého rozsudku videl sťažovateľ aj v tom, že správny súd sa nijako nevyšporiadal s potrebou aplikácie Aarhuského dohovoru.

24. Ďalší účastník konania 1/ vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že napadnutý rozsudok považuje za zákonný a navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

25. Odvolací orgán vo svojom vyjadrení uviedol, že sa v plnej miere stotožňuje so závermi správneho súdu a navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

I. Posúdenie kasačného súdu

26. Predmetná vec bola Najvyššiemu správne súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“) doručená dňa 18. mája 2022. Následne bola náhodným spôsobom pridelená senátu 7S Najvyššieho správneho súdu a v tomto senáte bola pridelená sudkyňi spravodajkyňi JUDr. Zdenke Reisenauerovej. Podľa § 27c Rozvrhu práce Najvyššieho správneho súdu na rok 2023, v znení jeho opatrenia č. 6, bola vec prerozdelená do senátu 3S Najvyššieho správneho súdu, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozsudku pod pôvodnou spisovou značkou.

27. 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), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 SSP) spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je nedôvodná.

28. Úvodom kasačný súd uvádza, že so žalovaným konal s právnym nástupcom Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky, ktorým je podľa zákona č. 172/2022 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR. Kasačný súd ďalej uvádza, že vzhľadom k tomu, že sa pôvodný účastník konania 6/ Z.. Z. Q. vzdal účastníctva v súdnom konaní (č. I. 306), ďalej s ním nekonal.

29. Kasačný súd v prvom rade uvádza, že väčšina námietok sťažovateľa bola obsahovo zhodná so žalobnými bodmi uvedenými v správnej žalobe, na ktoré sťažovateľ dostal od správneho súdu vyčerpávajúcu odpoveď. Zároveň sťažovateľ svoje kasačné námietky nesmeroval proti samotnému povoleniu stavby, ale tieto sa týkali niektorých jeho podkladových rozhodnutí.

30. Kasačný súd sa v rámci posúdenia predmetnej veci zaoberal nasledovnými sťažnostnými bodmi, resp. otázkami: (I) posúdením postavenia sťažovateľa ako zainteresovanej verejnosti, (II) aplikáciou § 32 ods. 2 stavebného zákona, (III) povinnosťou, aby k strategickému parku prebehlo zisťovacie konanie podľa zákona o EIA, (IV) aplikáciou § 9 ods. 2 vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 453/2000 Z. z. a (V) namietaným porušením ďalších práv sťažovateľa.

31. 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.

32. Kasačný súd k jednotlivým sťažnostným bodom uvádza:

(I) K posúdeniu postavenia sťažovateľa ako zainteresovanej verejnosti

33. K právnemu posúdeniu sťažnostného bodu týkajúceho sa nesprávneho právneho posúdenia aktívnej žalobnej legitímácie sťažovateľa kasačný súd odkazuje na znenie rozsudku kasačného súdu sp. zn. 5Svk/15/2021 zo dňa 26. apríla 2022, týkajúceho sa rovnakého sťažovateľa v obdobnej veci, kde kasačný súd, rovnako ako správny súd, posúdil postavenie sťažovateľa ako zainteresovanej verejnosti v zmysle § 178 ods. 3 SSP v spojení s § 442 ods. 1 SSP:

„51. Námitku týkajúcu sa aktívnej žalobnej legitímácie sťažovateľa vyhodnotil kasačný súd ako nedôvodnú. Tak ako krajský súd, ani kasačný súd nemá z tvrdení sťažovateľa nijako preukázané, že by bol ako fyzická osoba dotknutý stavebným povolením na svojich právach a právom chránených záujmoch tak, ako to predpokladá § 178 ods. 1 SSP. Iné závery nevyplývajú ani z predloženého administratívneho spisu či už z obsahu správnej žaloby alebo kasačnej sťažnosti. V nej sťažovateľ iba stroho konštatuje, že sa cíti byť účastníkom konania odvodzujúc svoje postavenie údajným vlastníctvom priamo susediacich pozemkov. Takéto tvrdenia bez ďalšieho nemohli zvrátiť závery krajského súdu, ktorý vyčerpávajúco odôvodnil postavenie sťažovateľa vyplývajúce zo zákona č. 24/2006 Z. z. ktoré považuje kasačný súd za vecne správne a nevidí dôvod, aby sa od neho odchyľil a posúdil ho v zmysle sťažovateľom prezentovaných záverov.

52. Kasačný súd len okrajovo dodáva, že si je vedomý predchádzajúcej rozhodovacej praxe, kedy správne súdy výnimočne priznávajú aktívnu žalobnú legitímáciu aj účastníkom administratívneho konania, ktorí neboli vydaním rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy ukrátení na svojich subjektívnych právach (napríklad v súvislosti s rozhodnutiami o zastavení konania z dôvodu, že skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom), no išlo o špecifické prípady týkajúce sa výlučne priestupkových konaní, čo nie je predmetný prípad a takýto prístup k aplikácii § 178 ods. 1 SSP teda neprichádza do úvahy.“

(II) K aplikácii § 32 ods. 2 stavebného zákona

34. Podľa § 32 ods. 2 stavebného zákona územné rozhodnutie sa nevyžaduje na umiestnenie strategického parku a na prípravu územia na realizáciu strategického parku, na ktoré bolo vydané osvedčenie o významnej investícii podľa osobitného predpisu, ak priestorové usporiadanie územia a funkčné využívanie územia, ktoré nie je v rozpore s ich umiestnením, vyplýva z územného plánu obce alebo z územného plánu zóny.

35. Kasačný súd vo vzťahu k uvedenej námietke v súlade s § 464 ods. 1 SSP poukazuje na svoj skorší rozsudok sp. zn. 1Sžk/44/2020 zo dňa 30. novembra 2022 v obdobnej právnej veci sťažovateľa, v ktorej sa už vysporiadalo s obsahovo rovnakými sťažnostnými bodmi:

„31. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti namieta, že podľa výnimky ustanovenej v § 32 ods. 2 (nevyžadovanie územného rozhodnutia) stavebného zákona možno postupovať len vtedy, keď územný plán obce/zóny dostatočne podrobne reguluje územie, kde má byť strategický park umiestnený.

32. Z právneho rozboru § 32 ods. 2 stavebného zákona podľa kasačného súdu vyplýva, že na umiestnenie strategického parku sa nevyžaduje územné rozhodnutie ak (splnenie podmienok) priestorové usporiadanie územia a funkčné využívanie územia nie je v rozpore s ich umiestnením a (kumulatívne) vyplýva z územného plánu obce alebo (alternatívne) z územného plánu zóny.

33. Kasačný súd sa v súvislosti s touto námietkou v plnom rozsahu stotožňuje so závermi správneho súdu a tiež odkazuje na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžk 26/2020 zo dňa 28. septembra 2022, týkajúci sa rovnakých účastníkov konania v obdobnej právnej veci, v ktorom kasačný súd uviedol: „...Toto ustanovenie však podľa kasačného súdu nevyžaduje, aby pre umiestňovaný strategický park existovalo v územnom pláne obce/zóny podrobne ustanovené priestorové usporiadanie územia a funkčné využívanie územia. Zákonným predpokladom, ktorý z citovaného ustanovenia vyplýva, je len absencia rozporu umiestnenia strategického parku s priestorovým usporiadaním územia a funkčným využívaním územia, ktoré je v územnom pláne ustanovené. Sťažovateľovi sa nepodarilo preukázať, že umiestnenie strategického parku, v ktorom mali byť povolené stavby postavené (opätovne súd zdôrazňuje, že sám sťažovateľ v žalobe tieto projekty nerozlišoval), bolo v rozpore s relevantnými časťami územného plánu. Sťažovateľ poukazoval na poznámku z textovej časti a legendu z grafického výkresu, ktoré podmieňujú priemyselnú výrobu či priemyselný park (vo forme rezervovanej funkcie) riešením územnoplánovacej dokumentácie na úrovni zóny. Tieto state zvažoval a citoval v napadnutom rozsudku aj správny súd. Kasačný súd sa však v súlade s vyššie uvedeným domnieva, že pre aplikáciu § 32 ods. 2 stavebného zákona sa nevyžaduje,

aby územný plán priamo podrobne riešil umiestnenie strategického parku. Podstatné je, že z územného plánu nevyplýva také priestorové usporiadanie územia a funkčné využívanie dotknutého územia, s ktorým by bol strategický (priemyselny) park v rozpore - napríklad rekreačná funkcia, bytová výstavba a pod. Preto sa dá povedať, že výslovná rámcová rezervácia územia na priemyselnú výrobu (hoci podmienená ďalšou dokumentáciou) v územnom pláne Mesta Nitra v podstate prevyšuje požiadavky stavebného zákona na absenciu rozporu s územným plánom, ak pri nesplnení podmienky uvedenej v poznámke/legende nie je územie určené na iný účel. Kasačný súd tiež poznamenáva, že jeho úlohou v tomto konaní nebolo preskúmať, či boli splnené všetky zákonné požiadavky na vydanie preskúmaného rozhodnutia alebo samostatne vyhľadávať nesprávnosti napadnutého rozsudku, ale len vyhodnotiť dôvodnosť sťažovateľom uplatnených a prípustných sťažnostných bodov.“

34. K uvedenému kasačný súd navyše dodáva, že hoci územné ako aj stavebné konanie každé plní svoj vlastný účel, platia pre nich rovnaké zásady správneho konania, ktoré nie je možné ani z dôvodu rozdielného predmetu posudzovania ignorovať. 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.“ 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 (POTÁŠCH, P.; HAŠANOVÁ, J.; VALLOVÁ, J.; MILUČKÝ, J.; MEDŽOVÁ, D.: Správny poriadok. Komentár. 3. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 379).

35. 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. Naopak, vylúčenie niektorých stavieb z rozhodovania o umiestnení stavby práve naopak, podľa kasačného súdu, prenáša povinnosti správneho orgánu z územného konania (napr. zohľadnenie územného plánu) priamo do stavebného konania. Z uvedeného vyplýva, že účastník konania, teda ani sťažovateľ, nie je na svojich právach vylúčením územného konania ukrátený, keďže zásada legality rovnako platí v stavebnom ako aj územnom konaní.

36. Kasačný súd preto v tejto časti námietok sťažovateľa nezistil, že by správny súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci. Námietky sťažovateľa v tomto smere považoval za nedôvodné.

37. Na doplnenie kasačný súd odkazuje aj na argumentáciu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v rozsudkoch napr. sp. zn. 10Sžk/40/2020 a sp. zn. 5Svk/15/2021, ktorá je identická s vyššie uvedenou argumentáciou a túto aj za „logickú a vychádzajúcu z ústavne akceptovateľného výkladu a aplikácie príslušných ustanovení stavebného zákona“ označil Ústavný súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. IV. ÚS 487/2022 zo dňa 27. septembra 2022.“

36. Kasačný súd tiež poukazuje aj na svoje ďalšie rozhodnutia, v ktorých sa s predmetnou námietkou vysporiadal rovnakým spôsobom. Konkrétne ide o rozsudky Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 8Sžk/30/2019 zo dňa 30. novembra 2022 a sp. zn. 6Sžk/17/2020 zo dňa 30. novembra 2022.

(III) K povinnosti, aby k strategickému parku prebehlo zisťovacie konanie podľa zákona o EIA

37. Kasačný súd mal z administratívneho spisu za preukázané, že predmetné stavebné konanie nadviazalo na zisťovacie konanie, v ktorom Okresný úrad Nitra, odbor starostlivosti o životné prostredie, oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia vydal rozhodnutie č. OU-NR-OPSP3-2015/031851-017-F36 zo dňa 8. októbra 2015. V zmysle predmetného rozhodnutia sa navrhovaná činnosť „Automotive Nitra Project“ nebude posudzovať podľa § 29 zákona o EIA. Uvedené rozhodnutie bolo v odvolacom konaní (vedenom i na základe odvolania sťažovateľa) rozhodnutím Okresného úradu Nitra, odboru opravných prostriedkov, referátu starostlivosti o životné prostredie č. OU-NR-OOP4-2015/045777 zo dňa 14. decembra 2015 potvrdené. Následne rozsudkom správneho súdu sp. zn. 26S/3/2016 zo dňa 1. júla 2021 bola zamietnutá žaloba sťažovateľa. Predmetné rozhodnutie správneho súdu bolo predmetom posúdenia zo strany kasačného súdu vo veci sp. zn. 1Svk/15/2022, ktorý kasačnú sťažnosť sťažovateľa zamietol. Uvedené znamená, že rozhodnutie vydané v zisťovacom konaní je stále právoplatné a záväzné pre správne orgány konajúce v stavebnom konaní, ako i pre súdy. V uvedenom zisťovacom konaní príslušný orgán posudzoval zámer podľa prílohy č. 8 zákona o EIA, okrem iného aj v kapitole č. 9 Infraštruktúra - položka č. 15 Projekty budovania priemyselných zón, vrátane priemyselných parkov, keďže v danom prípade sa zisťovacie konanie konalo bez limitu.

38. Z vyššie uvedeného rozsahu zisťovacieho konania vyplýva, že v tomto konaní bolo súčasťou zámeru aj posudzovanie kapitoly - Projekty budovania priemyselných zón, vrátane priemyselných parkov. Ako uviedol kasačný súd vo viacerých svojich rozhodnutiach (viď napr. rozsudok Najvyššieho správneho

súdu sp. zn. 1Sžk/44/2020 zo dňa 30. novembra 2022), zákon o EIA nepozná pojem „strategický park“, preto posudzovanie týchto činností je zaraďované práve pod činnosť uvedenú v prílohe č. 8 zákona o EIA, kapitole č. 9 Infraštruktúra - položka č. 15 Projekty budovania priemyselných zón, vrátane priemyselných parkov. Vzhľadom na uvedené, priemyselný/strategický park prešiel zisťovacím konaním. Argumenty sťažovateľa, keď tvrdil, že strategický park neprešiel zisťovacím konaním sa preto nezakladajú na pravde a kasačný súd ich vyhodnotil ako nedôvodné.

(IV) K aplikácii § 9 ods. 2 vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 453/2000 Z. z.

39. V zmysle § 9 ods. 2 vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 453/2000 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona ak stavebník žiada o stavebné povolenie postupne na jednotlivé stavby súboru, projektová dokumentácia prvej stavby obsahuje celkovú situáciu (zastavovací plán) celého súboru stavieb vrátane zariadenia staveniska.

40. Sťažovateľ namietal, že v posudzovanej veci nebol predložený zastavovací plán v rozpore s § 9 ods. 2 vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 453/2000 Z. z. Aj uvedenú námietku vyhodnotil kasačný súd za nedôvodnú, v súlade s argumentáciou správnych orgánov a správneho súdu. Kasačný súd považoval za skutkovo ustálené, že posudzovaná stavba nebola prvou stavbou v rámci celého súboru stavieb a z toho dôvodu nebolo povinnosťou stavebníka v predmetnej veci predkladať zastavovací plán. Ten bol predložený v rámci stavebného povolenia na prvý stavebný objekt areálu, pričom vydaním stavebného povolenia sa zastavovací plán stal záväzným pre priestorové usporiadanie územia.

41. Kasačný súd tiež poukazuje aj na svoje ďalšie rozhodnutia, v ktorých sa s predmetnou námietkou vysporiadal rovnakým spôsobom. Konkrétne ide o rozsudky Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 1Sžk/44/2020 zo dňa 30. novembra 2022 a sp. zn. 6Sžk/17/2020 zo dňa 30. novembra 2022.

(V) K namietanému porušeniu ďalších práv sťažovateľa

42. K námietke týkajúcej sa zaujatosti prednostu Okresného úradu v sídle kraja sám sťažovateľ uviedol, ide o novotu v kasačnom konaní. Podľa § 441 SSP v kasačnej sťažnosti nemožno uplatňovať nové skutočnosti a dôkazy okrem skutočností a dôkazov na preukázanie prípustnosti a včasnosti podanej kasačnej sťažnosti. Vzhľadom k tomu, že sťažovateľ svojou námietkou nepreukazoval prípustnosť či včasnosť podanej kasačnej sťažnosti, kasačný súd sa ňou ďalej nezaoberal.

43. Vo vzťahu k námietkam, týkajúcim sa posúdenia parametrov cesty I/64, kasačný súd súhlasí so správnym súdom, ktorý uvedenú námietku vyhodnotil ako nedôvodnú (viď bod 42. odôvodnenia napadnutého rozsudku). Správny súd v odôvodnení napadnutého rozsudku uviedol, že v zmysle § 66 ods. 4 písm. d) stavebného zákona sa v záväzných podmienkach uskutočňovania stavby podľa potreby určia požiadavky napojenia na pozemné komunikácie. V tomto smere kasačný súd dodáva, že v tu posudzovanej veci ide o posúdenie stavebného povolenia na výstavbu budovy tréningového centra, ktoré sa primárne netýka napojenia na rýchlostnú cestu R1A.

44. Sťažovateľ ďalej namietal, že správny súd sa nijako nevysporiadal s potrebou aplikácie Aarhuského dohovoru. Uvedenú námietku však nijakým relevantným spôsobom nezdôvodnil a ani nešpecifikoval, v čom spočíva. Vzhľadom na to, že ide len o formálnu konštatáciu, kasačný súd nevzhladol dôvodnosť tejto námietky a rovnako nevidel dôvod na to, aby sa ňou ďalej zaoberal.

II. Záver

45. Najvyšší správny súd dospel k záveru, že dôvody, ktorými sťažovateľ spochybňoval predmetné rozhodnutie krajského súdu boli totožné s námietkami, ktoré namietal už v správnom konaní i v žalobe, a s ktorými sa správny súd náležite vysporiadal. Správny súd sa náležite vysporiadal aj s námietkami ktoré sťažovateľ uplatnil až po prekluzívnej lehote na podanie správnej žaloby. Kasačný súd zistil, že kasačná sťažnosť neobsahuje žiadne právne relevantné námietky, ktoré by mohli ovplyvniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku správneho súdu a stotožnil so záverom, že nebolo možné, aby súd v predmetnej veci posudzoval zákonnosť iných rozhodnutí, ktoré boli záväzné pre rozhodnutia vydané v stavebnom konaní a to i s poukazom na § 27 ods. 1 SSP, pretože rozhodnutia vydané v iných konaniach je možné preskúmať správnym súdom. Uvedenému zodpovedá i poučenie o opravných prostriedkoch a preskúmateľnosti správnym súdom v závere písomného vyhotovenia rozhodnutia. Správny súd sa v rozhodnutí riadne vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, a preto námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil kasačný súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

46. O náhrade trov kasačného konania kasačný súd rozhodol tak, že neúspešnému sťažovateľovi ich náhradu podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 SSP nepriznal a žalovanému ich náhrada zo zákona nevyplyva (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 SSP). Ďalším účastníkom konania kasačný súd náhradu

trov kasačného konania podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 169 SSP nepriznal, nakoľko im v kasačnom konaní nebola uložená žiadna povinnosť.

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

Poučenie:

P o u č e n i e : Proti tomuto rozsudku n i e j e prípustný opravný prostriedok.