

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 1Svk/9/2023
Identifikačné číslo súdneho spisu: 4020200208
Dátum vydania rozhodnutia: 28. 03. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Marián Fečík
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:4020200208.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v kasačnom senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Fečíka (sudca spravodajca) a členiek senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD., LL.M a JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M v právnej veci žalobcu: Y. D., nar. X.X.XXXX, trvale bytom B. I. XX, XXX XX K., právne zastúpený advokátom JUDr. Pavlom Gráčikom, Farská 40, Nitra, proti žalovanému (sťažovateľ 1/): Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky (pôvodne: Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky), Tomášikova 14366/64A, 831 04 Bratislava, za účasti ďalších účastníkov konania 1/ (sťažovateľ 2/) MH INVEST, s.r.o., Mlynské Nivy 44/A, Bratislava, právne zastúpeného advokátom JUDr. Allanom Böhmom, Jesenského 2, Bratislava, 2/ Slovenská správa ciest, Miletičova 19, Bratislava, IČO: 00 003 328, v konaní o všeobecnej správnej žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky č. 06615/2020/SCDPK/04227 z 14.1.2020, konajúc o kasačnej sťažnosti proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/65/2020-209 z 29.6.2022, takto

rozhodol:

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/65/2020-209 z 29.6.2022 **zrušuje a vec vracia** na ďalšie konanie Správneho súdu v Bratislave.

II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky návrh sťažovateľa 2/ na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti **zamietla**.

odôvodnenie:

I.
Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Okresný úrad Nitra, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií (ďalej aj „špeciálny stavebný úrad“) rozhodnutím č. OU-NR-OCDPK-2019/042300 z 22.10.2019 (ďalej aj „prvostupňové rozhodnutie“) podľa § 83 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) povolil časovo obmedzené predčasné užívanie stavby „Príprava strategického parku Nitra“ do 31.12.2021 pre stavebný objekt SO 17 Okružná križovatka „G“ na ceste I/64 katastrálnom území P. (ďalej len „predmetná stavba“).

2. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca včas odvolanie. Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky (ďalej len „žalovaný“) odvolanie žalobcu rozhodnutím č. 06615/2020/SCDPK/04227 z 14.1.2020 (ďalej aj „rozhodnutie žalovaného“) zamietlo a prvostupňové rozhodnutie potvrdilo.

3. Žalovaný okrem iného vo svojom rozhodnutí skonštatoval, že špeciálny stavebný úrad podľa § 80 stavebného zákona oznámil účastníkom konania i dotknutým orgánom listom z 16.9.2019 začatie

konania o povolenie predčasného užívania stavby v predmetnej veci a nariadil ústne pojednávanie spojené s miestnym zisťovaním na deň 2.10.2019. Poukázal na § 78 ods. 1 stavebného zákona a uviedol, kto je podľa neho účastníkom kolaudačného konania. Vzhľadom na to, že žalobca nie je ani jedným z taxatívne vymenovaných subjektov, špeciálny stavebný úrad postupoval správne, keď nezaslal oznámenie žalobcovi, ale iba vymedzenému okruhu osôb. V kolaudačnom konaní bolo potrebné postupovať podľa § 78 ods. 1 stavebného zákona, ktorý je špeciálnym vo vzťahu k zákonu č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Žalovaný ďalej uviedol, že špeciálny stavebný úrad postupoval správne, keď prvostupňové rozhodnutie zverejnil na úradnej tabuli Okresného úradu v Nitre od 22.10.2019 do 13.11.2019 a požiadal o zverejnenie na úradnej tabuli aj mesto Nitra, na území ktorého sa stavba nachádza, aby v súlade s § 140c ods. 8 stavebného zákona mal možnosť podať odvolanie aj ten, kto nebol účastníkom konania, ale len v rozsahu, v akom sa namieta nesúlad povolenia s obsahom rozhodnutia podľa zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o EIA“). Túto možnosť využil iba žalobca. K námietke žalobcu týkajúcej sa vyhodnotenia zapracovania podmienok zo zisťovacieho konania a námietke smerujúcej proti záväznému stanovisku č. OU NR č. OU-NROSZP3-2018/038251 z 11.10.2018 žalovaný poznamenal, že podľa § 140c ods. 2 stavebného zákona špeciálny stavebný úrad zaslal listom z 2.10.2019 Okresnému úradu Nitra, odboru životného prostredia žiadosť o záväzné stanovisko k predĺženiu predčasného užívania, ktorý reagoval listom z 8.10.2019 tak, že záväzné stanovisko, ktoré vydal dňa 11.10.2018 je naďalej v platnosti a na základe uvedeného s vydaním povolenia na predĺženie predčasného užívania stavby súhlasil.

II.

Konanie pred krajským súdom

4. Žalobca podal na Krajský súd v Nitre (ďalej len „krajský súd“) všeobecnú správnu žalobu, ktorou sa domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového rozhodnutia.

5. Žalovaný a aj ďalší účastník konania 1/ rade sa vo svojich vyjadreniach k žalobe s jej žalobnými bodmi nestotožnili a navrhli žalobu zamietnuť.

6. Dňa 29.6.2022 krajský súd vyhlásil rozsudok č. k. 11S/65/2020-209 (ďalej aj „napadnutý rozsudok“), ktorým zrušil rozhodnutie žalovaného ako i prvostupňové rozhodnutie a vec vrátil špeciálnemu stavebnému úradu na ďalšie konanie. Krajský súd zároveň priznal žalobcovi voči žalovanému právo na náhradu trov konania v plnom rozsahu a ďalším účastníkom konania právo na náhradu trov konania nepriznal.

7. Krajský súd odôvodnil napadnutý rozsudok predovšetkým tým, že pokiaľ správne orgány pri zisťovaní okruhu účastníkov kolaudačného konania vychádzali striktnie len z § 78 ods. 1 stavebného zákona, ich postup nemožno považovať za súladný so zákonom. Z § 24 ods. 2 zákona o EIA podľa krajského súdu vyplýva, že „účastníci zisťovacieho konania sú účastníkmi všetkých následných povoľovacích konaní, teda i kolaudačného konania.“ Hoci pri vydaní stavebného povolenia správne orgány so žalobcom ako s účastníkom konania konali, v kolaudačnom konaní vymedzili účastníctvo len v súlade s § 78 ods. 1 stavebného zákona a neprihľadli na to, že účastníkmi konania aj v tomto povoľovacom konaní sú ex lege účastníci zisťovacieho konania, ak tomuto povoľovaciemu konaniu predchádzalo v súlade so zákonom o EIA. Pochybenie, ktorého sa dopustil špeciálny stavebný úrad podľa krajského súdu neodstránil ani žalovaný, keď potvrdil prvostupňové rozhodnutie a so žalobcom nekonal ako s účastníkom konania, ale jeho odvolanie posúdil len v rozsahu danom § 140c ods. 8 stavebného zákona.

III.

Konanie na kasačnom súde

8. Proti rozsudku krajského súdu podal v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) žalovaný (ďalej len „sťažovateľ 1/“), ktorý navrhol, aby kasačný súd rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

9. Sťažovateľ 1/ v kasačnej sťažnosti namietal nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom v dvoch sťažnostných bodoch. Prvý spočíval v tom, že krajský súd podľa § 99 písm. g) SSP konanie nezastavil, hoci odpadol dôvod na pokračovanie v konaní, pretože prvostupňové rozhodnutie v spojení s rozhodnutím žalovaného boli vydané na časovo obmedzenú dobu a to do 31.12.2021, ktorá v čase

vydania napadnutého rozsudku už uplynula. Zároveň následne Okresný úrad Nitra, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií vydal pod č. OU-NR-OCDPK-2020/02483 z 15.7.2020 rozhodnutie, ktorým povolil trvalé užívanie predmetnej stavby, ktoré nadobudlo právoplatnosť 11.8.2020. V druhom sťažnostnom bode sťažovateľ 1/ namietal, že kolaudačné konanie nemožno považovať za navrhovanú činnosť v zmysle § 1 ods. 1 písm. a) bod 2 zákona o EIA, pretože sa uskutočňuje po realizácii stavby. Žalobcovi preto na podklade zákona o EIA nevzniklo postavenie účastníka kolaudačného konania. Odvolanie žalobcu malo byť vyhodnotené len s odkazom na znenie § 140c ods. 8 stavebného zákona. Ani v odvolaní a ani v žalobe však žalobca neuviedol žiaden relevantný dôvod nesúladu prvostupňového rozhodnutia, resp. rozhodnutia žalovaného s obsahom rozhodnutia vydaným v zisťovacom konaní podľa zákona o EIA.

10. Proti rozsudku krajského súdu podal v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť aj ďalší účastník konania v 1/ rade (ďalej len „sťažovateľ 2/“) a to podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a h) SSP a navrhol, aby kasačný súd rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

11. Sťažovateľ 2/ založil svoju kasačnú sťažnosť na dvoch sťažnostných bodoch, pričom pri nich formálne nerozlišoval medzi uplatnenými dôvodmi kasačnej sťažnosti. V prvom sťažnostnom bode namietal, že krajský súd nezastavil konanie podľa § 99 písm. g) SSP aj keď vzhľadom na časové obmedzenie účinnosti predčasného užívania predmetnej stavby do 31.12.2021 odpadol dôvod na pokračovanie v konaní, pričom poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžk/11/2016 z 24.1.2018. Sťažovateľ 2/ následne akcentoval, že sa žalobca nemohol stať účastníkom kolaudačného konania na podklade § 24 ods. 2 zákona o EIA, pretože kolaudačné konanie nie je povolovacím konaním k navrhovanej činnosti alebo jej zmene v zmysle daného zákonného ustanovenia. Kolaudačné konanie totiž nie je konaním o povolenie realizácie stavieb a nemenia sa ním fyzické aspekty lokality, na čo slúži výlučne územné a následne stavebné konanie. Kolaudačným konaním sa totiž rieši len užívanie stavieb. Účastníctvo žalobcu v kolaudačnom konaní podľa sťažovateľa 2/ nevyplývalo ani zo znenia § 78 stavebného zákona, resp. § 14 správneho poriadku. Vo vzťahu k tomuto záveru sťažovateľ 2/ namietal aj odklon o ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu. Sťažovateľ 2/ zároveň podal návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti, ktorý odôvodnil hrozbou závažnej majetkovej ujmy a škody z titulu ušlých ziskov.

12. S kasačnou sťažnosťou sťažovateľa 2/ sa vo svojom stručnom vyjadrení plne stotožnil sťažovateľ 1/.

IV.

Právny názor kasačného súdu

13. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 SSP preskúmal prípustnosť kasačných sťažností a z toho vyplývajúce možné dôvody ich odmietnutia. Po zistení, že kasačné sťažnosti podali žalovaný - sťažovateľ 1/ a ďalší účastník konania v 1/ rade - sťažovateľ 2/ v lehote včas [§ 443 ods. 2 písm. a) SSP v znení účinnom do 30.6.2023], preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podaných kasačných sťažnostiach (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP) a dospel k záveru, že kasačné sťažnosti sú dôvodné.

14. S ohľadom na vymedzenie sťažnostných bodov kasačnému súdu pripadlo posúdiť, či:

A. rozhodnutie o predčasnom užívaní stavby podľa § 83 stavebného zákona, ktorého platnosť už uplynula, predstavuje spôsobilý predmet správneho súdneho prieskumu,

B. zainteresovanej verejnosti patrí postavenie účastníka kolaudačného konania, ktorého povahu má aj konanie o povolení predčasného užívania stavby podľa § 83 stavebného zákona.

15. Kasačný súd v nadväznosti na uvedené zistil, že v kasačnom konaní boli rovnaké právne otázky v obdobnej veci už právoplatne posúdené Najvyšším správnym súdom Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 3Svk/21/2021 z 30.11.2022, ktorý bol pod č. 71/2023 ZNSS následne publikovaný v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. 1/2024. Zohľadniac túto skutočnosť, kasačný súd v súlade s § 464 ods. 1 SSP ku sťažnostným bodom A a B sťažovateľov 1/ a 2/ poukazuje na odôvodnenie skôr vydaného rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Svk/21/2021 z 30.11.2022, s ktorým sa konajúci kasačný senát stotožňuje a v príslušnom rozsahu ho uvádza.

A. spôsobilý predmet prieskumu

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

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

24. Ustanovenie § 99 písm. g) SSP predstavuje osobitný dôvod zastavenia správneho súdneho konania bez meritórneho posúdenia správnej žaloby, ktorý je podmienený odpadnutím dôvodu na pokračovanie v konaní. Na rozdiel od situácií upravených v § 99 písm. c) a d) SSP, ako vyplýva už zo samotného znenia predmetného ustanovenia, pod odpadnutím dôvodu na pokračovanie v konaní nemožno považovať zrušenie napádaného rozhodnutia na základe uplatneného protestu či uplatneného mimoriadneho opravného prostriedku. Pôjde o odlišné situácie, najmä o prípady faktického zániku účinkov či už žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré môžu byť spojené buď s faktickým postupom žalovaného orgánu verejnej správy, s vydaním rozhodnutia podľa osobitných predpisov či s uplynutím času v prípade časovo limitovaných rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy. Dôvod zastavenia správneho súdneho konania podľa § 99 písm. g) SSP vychádza zo samotnej podstaty správneho súdnictva, ktorého rozhodovanie nemá plniť primárne akademické účely, ale má praktický zmysel - poskytovať efektívnu ochranu právam a právom chráneným záujmom fyzických a právnických osôb, ktoré boli porušené alebo priamo dotknuté zákonom vymedzenou činnosťou verejnej správy, pred nezákonným výkonom verejnej moci (§ 2 ods. 2 SSP).

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

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

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

28. V preskúmanej veci ide nepochybne o situáciu, kedy na základe povolenia na predčasné užívanie stavby došlo aj k realizácii práv týmto rozhodnutím povolených (práva užívať stavbu), a teda došlo aj k prípadnému zásahu do žalobcom namietaného práva na životné prostredie. Ústavný súd v takomto prípade práve u zainteresovanej verejnosti jasne v náleze č. k. III. ÚS 418/2018-41 zo dňa 29. januára 2019 uviedol, že „ak už dané subjektívne práva boli uplatnené, nemožno ani v dôsledku uplynutia času bez ďalšieho zastaviť správne súdne konanie a odmietnuť súdnu ochranu, pretože jej primárny obsah založený na možnosti zrušenia nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia sa tým dostáva do sekundárnej podoby, ktorej podstatou je vytvorenie základu pre náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.“ Ak má zainteresovaná verejnosť podozrenie, že štát resp. jeho orgány

v konkrétnom prípade postupujú v rozpore s ústavnými požiadavkami podľa čl. 44 ods. 4 Ústavy SR, má v zmysle ustanovení SSP možnosť obrátiť sa na nezávislý súd, ktorý predmetné konanie podrobí súdnemu prieskumu. Žalobca ako zainteresovaná verejnosť sa v okolnostiach prejednávanej veci domáhal ochrany práva na priaznivé životné prostredie, teda zastupoval verejný záujem. Verejný záujem na preskúmaní negatívneho zásahu do životného prostredia existuje a pretrváva v okolnostiach danej veci aj po časovom uplynutí povolenia. Kasačný súd v súvislosti s touto námietkou žalovaného preto uvádza, že správny súd konal v súlade so zákonom, ako aj s už ustálenou rozhodovacou činnosťou ústavného ako aj kasačného súdu, keď konanie v tejto veci bez ďalšieho nezastavil.

29. Ak žalovaný v kasačnej sťažnosti poukazuje na rozhodnutie najvyššieho súdu zo dňa 24. januára 2018, sp. zn. 10Sžk/11/2016, išlo práve o také rozhodnutie, ktorého závery boli následne vyššie citovanými rozhodnutiami ústavného súdu zrušené ako neústavné a došlo v tejto otázke k ustáleniu judikatúry tak ako je uvedené v bodoch 24 - 28 tohto rozhodnutia.“

16. Na podklade vyššie uvedených skutočností dospel kasačný súd k záveru, že v rozsahu sťažnostného bodu A/ rozhodnutie žalovaného a prvostupňové rozhodnutie, ktorými bolo povolené predčasné užívanie stavby podľa § 83 stavebného zákona, predstavovali aj po uplynutí doby platnosti spôsobilý predmet správneho súdného prieskumu, v dôsledku čoho nebola preukázaná dôvodnosť tohto sťažnostného bodu kasačných sťažností sťažovateľov 1/ a 2/ a teda ani nesprávne právne posúdenie zo strany krajského súdu.

B. účasť v kolaudačnom konaní

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

31. Podľa § 24 ods. 2 zákona o EIA dotknutá verejnosť má postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti a následne postavenie účastníka v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní postup podľa odseku 3 alebo odseku 4, ak jej účasť v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu. (pozn. kasačného súdu: pojem „dotknutá verejnosť“ je totožný s pojmom „zainteresovaná verejnosť“)

32. Podľa § 78 ods. 1 stavebného zákona účastníkmi kolaudačného konania sú stavebník, vlastník stavby, ak nie je stavebníkom a vlastník pozemku, na ktorom je stavba umiestnená. Podľa § 78 ods. 2 stavebného zákona ak stavebný úrad zlúči s kolaudačným konaním konanie o zmene stavby pred dokončením, sú účastníkmi konania aj tí účastníci stavebného konania, ktorých by sa zmena mohla dotýkať.

33. Ako vyplýva z citovaných ustanovení, zákon o EIA stanovuje, že zainteresovaná/dotknutá verejnosť, ktorá bola účastníkom konania podľa zákona o EIA (postup podľa odseku 3 alebo odseku 4), je následne ex offio účastníkom v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene. Jedným zo zákonov, ktorý upravuje následné povoľovacie konania, je aj stavebný zákon. Stavebný zákon zainteresovanej verejnosti výslovne priznáva postavenie účastníka konania v územnom konaní (§ 34 ods. 1 stavebného zákona) ako aj v stavebnom konaní (§ 59 ods. 1 stavebného zákona). Na rozdiel od územného a stavebného konania, stavebný zákon v kolaudačnom konaní zainteresovanej verejnosti postavenie účastníka konania nepriznáva, keď v § 78 ods. 1 uvádza, že účastníkmi kolaudačného konania sú stavebník, vlastník stavby, ak nie je stavebníkom a vlastník pozemku, na ktorom je stavba umiestnená (účasť by bolo možné prípadne podľa § 78 ods. 2 stavebného zákona, ale v prejednávanom prípade nebolo preukázané a ani tvrdené, že išlo o zmenu stavby). Dochádza tak k významovému stretu dvoch zákonov, pričom úlohou správneho súdu v danom prípade bolo vyložiť oba tieto zákony v súlade s požiadavkami na výklad práva uvedenými v čl. 3 a 4 Civilného sporového poriadku v spojení s § 5 ods. 1 SSP za použitia jednotlivých výkladových metód a odôvodniť svoj záver.

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

35. Pre posúdenie správnosti tohto záveru kasačný súd ustálil východiská, z ktorých ustanovenie § 24 ods. 2 zákona o EIA vychádza. Základ účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch týkajúcich sa životného prostredia je daný v Dohovore o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“)

ako aj v Smernici č. 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (ďalej len „Smernica EIA“). Aarhuský dohovor (čl. 6 a čl. 9) a smernica o EIA (čl. 11) stanovujú, že v administratívnych konaniach, v ktorých prebieha povoľovanie činností, musí byť zainteresovanej verejnosti umožnené byť účastníkom konaní o povolení týchto činností a následne im musí byť umožnené aj právo podať žalobu na súd proti týmto rozhodnutiam.

36. Aarhuský dohovor a tiež Smernica o EIA práva verejnosti na účasť v administratívnom alebo súdnom konaní viažu na „povoľenie činností/projektov“. Smernica o EIA, ktorá je implementovaná do slovenského právneho poriadku, „povoľenie“ definuje ako rozhodnutie príslušného orgánu alebo orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt (čl. 1 ods. 2 písm. c) Smernice EIA) a pojem „projekt“ definuje ako realizáciu stavieb alebo iných zariadení alebo plánov, iné zásahy do prírodného prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín (čl. 1 ods. 2 písm. a) Smernice EIA). Uvedené definície Súdnym dvorom Európskej únie (ďalej ako „SD EÚ“) vo svojej rozhodovacej činnosti konkretizuje tak, že napr. predĺženie existujúceho povolenia na prevádzku letiska nie je možné bez realizácie stavieb alebo zásahov meniacich fyzickú realitu dotknutej krajiny kvalifikovať ako „projekt“ v zmysle článku 1 ods. 2 Smernice EIA (rozhodnutie SD EÚ C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest and others, bod 24) alebo, že pokračovanie v prevádzke existujúcej skládky je „povolením“ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice EIA len vtedy, ak toto rozhodnutie povoľuje zmenu alebo rozšírenie zariadenia alebo miesta prostredníctvom prác či zásahov meniacich ich fyzický stav, ktoré môžu mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie (rozhodnutie SD EÚ C-121/11, Pro-Braine and Others, bod 31).

37. Rovnako zákon o EIA v § 3 písm. j) povolenie definuje ako rozhodnutie povoľujúceho orgánu vydané v povoľovacom konaní, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať navrhovanú činnosť alebo zmenu povolennej navrhovanej činnosti. Ako „činnosť“ definuje zákona o EIA, v zhode so Smernicou EIA, realizáciu stavieb, iných zariadení, realizačný zámer alebo iný zásah do prírodného prostredia alebo do krajiny meniaci fyzické aspekty lokality vrátane ťažby nerastnej suroviny (§ 3 písm. f) zákona o EIA).

38. V zmysle citovaných ustanovení Aarhuského dohovoru, Smernice EIA, zákona o EIA a rozhodovacej praxe SD EÚ kasačný súd ustálil, že účasť verejnosti na rozhodovaní a jej prístup k súdu je potrebné spájať len s tými povoľovacími konaniami, ktorých výsledkom je povolenie na realizáciu prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny (navrhovaná činnosť). Inak povedané, ak napr. stavba elektrárne podlieha posudzovaniu na základe zákona o EIA, povoľovacími procesmi, ktoré na ňu nadväzujú, budú len tie konania, ktoré oprávňujú túto stavbu realizovať a nie iné konania, ktoré by mohli súvisieť s prevádzkou samotnej elektrárne, ktoré už ale nie sú fyzickou realizáciou stavby a nezasahujú do stavby či krajiny.

39. Používajúc takto zadefinované východiská kasačný súd posúdil, akú povahu má kolaudačné povolenie alebo povolenie na predčasné užívanie stavby (spoločné ustanovenia § 76 až 84 stavebného zákona, ďalej spolu ako „kolaudačné povolenie/konanie“). Podľa kasačného súdu kolaudačné povolenie, ktorým sa povoľuje užívanie stavby na určený účel, bez ďalšieho nie je povolením, ktorým sa povoľuje realizácia prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny. Naopak, rozhodnutie o umiestnení stavby ako aj stavebné povolenie, ktoré kolaudačnému konaniu predchádzajú, takýmito povoleniami sú, keďže stanovujú podmienky pre realizáciu prác. Ak je súčasťou kolaudačného konania aj konanie o zmene stavby pred dokončením, teda konanie, ktoré oprávňuje k realizácii prác, v takom prípade je aj kolaudačné konanie potrebné považovať za povoľovacie konanie v zmysle zákona o EIA (v súlade s § 78 ods. 2 stavebného zákona).

40. Ak teda podľa § 24 ods. 2 zákona o EIA má dotknutá verejnosť postavenie účastníka v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, kasačný súd je toho názoru, že ide len o také povoľovacie konania, ktoré spĺňajú definíciu „činnosti“ podľa Aarhuského dohovoru, Smernice EIA ako aj zákona o EIA. Keďže kolaudačné konanie bez ďalšieho nie je konaním, ktorého výsledkom je vydanie povolenia na „činnosť“ - realizáciu prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny, zainteresovanej verejnosti bez ďalšieho podľa zákona o EIA nevzniká postavenie účastníka kolaudačného konania. Záver správneho súdu o postavení žalobcu (zainteresovanej verejnosti) ako účastníka kolaudačného konania podľa § 24 ods. 2 zákona o EIA bez posúdenia ďalších skutočností preto vyhodnotil kasačný súd ako nesprávny.

41. Uvedený záver nič však nemení na tom, že v zmysle § 140c ods. 8 stavebného zákona, podľa ktorého proti kolaudačnému rozhodnutiu, ktorému predchádzalo konanie podľa zákona o EIA, má právo podať odvolanie aj ten, kto nebol účastníkom konania, ale len v rozsahu, v akom sa namieta nesúlad povolenia s obsahom rozhodnutia podľa zákona o EIA. Podaním odvolania podľa odseku 8 sa ten, kto ho podal, stáva účastníkom konania (§ 140c ods. 10 stavebného zákona). Z uvedeného vyplýva, že žalobca v postavení zainteresovanej verejnosti síce nemusel mať postavenie účastníka kolaudačného

konania, ale podaním odvolania mu toto postavenie vzniklo a následne bol aj oprávnený podať správnu žalobu proti rozhodnutiu o odvolaní v pozícii zainteresovanej verejnosti (§ 42 a § 178 SSP).“

17. Na podklade vyššie uvedených skutočností dospel kasačný súd k záveru, že v rozsahu sťažnostného bodu B/ žalobcovi ako zainteresovanej verejnosti nesvedčalo postavenie účastníka kolaudačného konania, resp. konania o povolení predčasného užívania stavby podľa § 83 stavebného zákona, čím bola preukázaná dôvodnosť tohto sťažnostného bodu kasačných sťažností sťažovateľov 1/ a 2/ teda aj nesprávne právne posúdenie zo strany krajského súdu.

V.

Záver

18. Kasačný súd dospel k záveru, že kasačné sťažnosti sťažovateľov 1/ a 2/ boli vo vyššie opísanom rozsahu dôvodné a napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia vo veci účastníctva žalobcu v kolaudačnom konaní.

19. Kasačný súd preto napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie podľa § 462 ods. 1 SSP Správneho súdu v Bratislave a to s odkazom na § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z.z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Úlohou správneho súdu v ďalšom konaní bude opätovne posúdiť účastníctvo v kolaudačnom konaní.

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

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

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

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný riadny opravný prostriedok.