

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 4Svk/9/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu: 4019200488
Dátum vydania rozhodnutia: 31. 01. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Petra Príbelská
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:4019200488.2

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a členov senátu JUDr. Michala Dzurdzíka, PhD. a prof. JUDr. PhD. Petra Potáscha, PhD., v právnej veci žalobcu: (sťažovateľa): NUBIUM, s. r. o., so sídlom Trenčianska 705/55, 821 09 Bratislava, IČO: 47 545 674, zastúpeného: JUDr. Jánom Mišurcom, PhD. advokátom so sídlom Kopčianska 10, Bratislava, proti žalovanému: Okresný úrad Nitra, so sídlom Štefánikova trieda 69, Nitra za účasti: Rímskokatolícka cirkev, Biskupstvo Nitra, so sídlom Nám. Jána Pavla II. č. 7, Nitra, IČO: 35 593 008, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-NR-OVBP2-2019/027630-002 zo dňa 24.06.2019, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/112/2019-141 zo dňa 24. marca 2021, takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa zamietla.
- II. Účastníkom konania sa nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

odôvodnenie:

I. Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Mesto Nitra (ďalej aj „stavebný úrad“) dňa 07.03.2019 vydalo rozhodnutie č. 19769/2016-024-Re (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým zamietlo žiadosť žalobcu o zmenu doby trvania reklamnej stavby, a to 1 ks obojstrannej reklamnej stavby typu „Billboard“, umiestnenej popri Chrenovskej ulici, na pozemku parc. č. XXXX/XX. reg. C KN, katastrálne územie Z., rozmer reklamnej plochy 5,1 x 2,4 m, Identifikačné číslo: 28 (ďalej aj „reklamná stavba“). Uvedené stavebný úrad odôvodnil tak, že umiestnenie reklamnej stavby je v rozpore so záväznou časťou Územného plánu mesta Nitra vyhlásenou Všeobecne záväzným nariadením mesta Nitra č. 3/2003 zo dňa 22.05.2003 v znení neskorších dodatkov (ďalej aj „Územný plán Mesta Nitra“ alebo „Územný plán mesta“), podľa ktorej je neprípustné umiestnenie reklamných stavieb v území s plochami vymedzenými pre funkciu urbánnej a ekostabilizujúcej zelene.

2. Žalovaný rozhodnutím č. OU-NR-OVBP2-2019/027630-002 zo dňa 24.06.2019 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) odvolanie žalobcu zamietol a potvrdil prvostupňové rozhodnutie. K námietke žalobcu voči Územnému plánu Mesta Nitra uviedol, že podľa ust. § 62 ods. 4 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v platnom znení (ďalej len „stavebný zákon“), ak by sa uskutočnením alebo užívaním stavby mohli ohroziť verejné záujmy chránené týmto zákonom a osobitným predpismi alebo neprimerane obmedziť či ohroziť práva a oprávnené záujmy účastníkov vo väčšom rozsahu, než sa počítalo v územnom rozhodnutí, stavebný úrad žiadosť o stavebné povolenie zamietne. Podľa územného plánu Mesta Nitra, pozemok parc. č. XXXX/XX, kat. územie Z., na ktorom je predmetná stavba umiestnená, je územie s plochami vymedzenými pre funkciu urbánnej a ekostabilizujúcej zelene. Podľa Územného plánu Mesta Nitra, zmien a doplnkov č. 6, schválených uznesením č. 264/2018-MZ zo dňa 13. 09. 2018, je v bode 8.2.8. uvedené, že v území s plochami vymedzenými pre funkciu urbánnej a ekostabilizujúcej zelene je neprípustné umiestnenie reklamných stavieb. K námietke žalobcu,

že regulácia umiestnenia reklamných stavieb nemôže byť obsahom regulatívu neprípustného funkčného využívania pozemkov, žalovaný poukázal na to, že reklamné stavby sú vizuálne dominantné štruktúry, ktoré atakujú vnímanie ľudí. Nadmerný počet reklamných pútačov vytvára vizuálny smog, ktorý znižuje kvalitu života v spoločnosti a zaťažuje životné prostredie.

II. Konanie pred správnym súdom

3. Krajský súd v Nitre (ďalej len „správny súd“ alebo „krajský súd“) uznesením č. k. 11S/112/2019-136 zo dňa 24. marca 2021 zamietol návrh žalobcu na prerušenie konania. Uviedol, že v danom prípade neboli splnené podmienky na postup súdu podľa ust. § 100 ods. 1 písm. b/ Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“), nakoľko správny súd nenadobudol pochybnosti o rozpore akejkoľvek na vec sa vzťahujúcej právnej normy nižšej právnej sily s Ústavou SR a ústavným zákonom, a preto nebol dôvod na iniciovanie konania o súlade právnych predpisov a s tým spojenej potreby prerušenia konania.

4. Krajský súd rozsudkom č. k. 11S/112/2019-141 zo dňa 24. marca 2021 (ďalej len „napadnutý rozsudok“) zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania napadnutého rozhodnutia. Žalovanému ani ďalšiemu účastníkovi konania nárok na náhradu trov konania nepriznal.

5. K námietke nesúlady časti Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Nitra č. 3/2003 v znení jeho zmien a doplnkov s konkrétnymi článkami Ústavy SR a ustanoveniami stavebného zákona správny súd uviedol, že sa jedná o originálnu kompetenciu obce (§ 4 ods. 3 písm. j zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ďalej len „zákon o obecnom zriadení“). Správny súd preto nenadobudol pochybnosti o zákonnosti tohto aktu.

6. Správny súd zdôraznil, že stavebník môže pred uplynutím doby platnosti rozhodnutia o dočasnom povolení reklamnej stavby požiadať o predĺženie doby jej trvania v zmysle § 67 ods. 4 stavebného zákona, pričom podaním žiadosti doba trvania reklamnej stavby až do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o žiadosti neplynie. Dobu trvania reklamnej stavby nemožno predĺžiť, ak jej ďalšia existencia v danom území odporuje verejným záujmom chráneným stavebným zákonom, a to konkrétne cieľom a zámerom územného plánovania. Uviedol, že Územným plánom Mesta Nitra a Zmenami a doplnkami územného plánu Mesta Nitra č. 5 schválenými Mestským zastupiteľstvom v Nitre uznesením č. 195/2015- MZ zo dňa 11. 06. 2015 a dodatkom č. 5 k VZN Mesta Nitra č. 3/2003, bola vyhlásená záväzná časť Územného plánu Mesta Nitra prijatým uznesením č. 196/2015 zo dňa 11. 06. 2015, kapitola I. bod 8.2 Regulatívy pre umiestnenie reklamných stavieb vo vymedzených územiach. Reklamná stavba je umiestnená v území s plochami vymedzenými pre funkciu urbánnej a ekostabilizujúcej zelene, na ktorej ploche je neprípustné umiestnenie reklamných stavieb - billboardov.

7. Správny súd poukázal na to, že ustanovenie § 62 ods. 4 stavebného zákona jednoznačne určuje, že žiadosť o stavebné povolenie je potrebné zamietnuť, ak by sa uskutočnením alebo užívaním stavby mohli ohroziť verejné záujmy chránené týmto zákonom a osobitnými predpismi. Ak je teda stavba v rozpore s územným plánom, ide o stavbu v rozpore s verejným záujmom chráneným stavebným zákonom.

8. Územný plán obce v zmysle napadnutého rozsudku vyjadruje verejný záujem obyvateľov, je prejavom hodnôt, ktoré chce obec (resp. mesto) na svojom území chrániť a uprednostňovať. Vlastnícke právo žalobcu v teste proporcionality v tomto kontexte musí ustúpiť právu verejnosti na správe vecí verejných. Územný plán mesta je garanciou ochrany verejného záujmu v danom mieste a čase, pred ktorým subjektívne vlastnícke právo žalobcu nemožno uprednostniť. V tejto súvislosti správny súd poukázal i na právny názor vyslovený Najvyšším súdom Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 8Sžk/45/2020.

9. K námietke žalobcu, že stavebný úrad inicioval obchodných partnerov žalobcu na účel vypovedania nájomných zmlúv so žalobcom, krajský súd skonštatoval, že listy adresované obchodným partnerom žalobcu, ktoré žalobca ako prílohy k žalobe súdu predložil, sa netýkajú tohto konania ani ďalšieho účastníka administratívneho konania - prenajímateľa pozemku, na ktorom je reklamná stavba postavená (Rímskokatolícka cirkev, Biskupstvo Nitra), a preto sa touto námietkou nebol dôvod zaoberať.

10. Pokiaľ ide o žalobcom namietaný rozpor Územného plánu mesta so stavebným zákonom, prípadne inými zákonmi alebo podzákonnými normami, krajský súd skonštatoval, že v danom správnom súdnom konaní nie je oprávnený túto skutočnosť preskúmať. Zákonnosť Územného plánu mesta Nitra, resp. súlad všeobecne záväzného nariadenia so zákonom možno preskúmať len v osobitnom konaní iniciovanom prokurátorom a ústavnosť len v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Pokiaľ takýmto postupom nebol vyslovený nesúlad Územného plánu mesta Nitra s označenými ustanoveniami stavebného zákona alebo ústavy, správny súd je povinný vychádzať z prezumpcie ich zákonnosti a ústavnosti.

11. Za neopodstatnenú považoval správny súd aj námietku porušenia princípu úzkej súčinnosti s účastníkom konania zo strany žalovaného a prvostupňového orgánu (v uvedenej veci boli vydané rozhodnutia o podaných námietkach žalobcu voči uvedeným zamestnancom stavebného úradu, oznámenie o začatí konania s upustením od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania zo dňa

26. 11. 2018 bolo žalobcovi doručené dňa 21.12.2018 a stavebný úrad vyhovel i žiadostiam žalobcu o vyhotovenie kópie ďalších listín zo spisu, žalobca v podaní zo dňa 04. 01. 2019 oznámil stavebnému úradu, že nevyužíva právo na nahliadnutie do spisu). Upustenie od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania považoval správny súd za súladné s § 61 ods. 2 stavebného zákona.

III. Kasačná sťažnosť

12. Proti napadnutému rozsudku podal v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f/, g/ a h/ SSP. Sťažovateľ navrhol, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zmenil tak, že zruší napadnuté rozhodnutie v spojení s prvostupňovým rozhodnutím a vec vráti prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie.

13. Nesprávne právne posúdenie sťažovateľ videl najmä vo vzťahu k záverom krajského súdu, podľa ktorých ustanovenia § 11 ods. 5 a § 13 ods. 3 písm. b) stavebného zákona umožňujú mestu upraviť v územnom pláne plošný zákaz umiestňovania konkrétnych, rozmerovo určených typov reklamných stavieb na určitých územiach. Z odôvodnenia napadnutého rozsudku nie je podľa neho zrejmé, ktoré konkrétne ustanovenie a akého znenia má umožňovať obmedzenie umiestňovania reklamných stavieb určitých typov a rozmerov na určitom území v územnom pláne. V súlade s čl. 2 ods. 2 a 3 Ústavy SR je sťažovateľ toho názoru, že takéto obmedzenie nemôže byť Územným plánom mesta Nitra uložené (takúto úpravu by mohol prijať len zákonodarca).

14. Sťažovateľ ďalej namietal, že krajský súd nevzal do úvahy § 39a ods. 3 písm. e) stavebného zákona, v zmysle ktorého sa na umiestnenie reklamnej stavby nevyžaduje rozhodnutie o umiestnení stavby. Zo systematického hľadiska potom nedáva zmysel regulácia určitého typu reklamných stavieb územným plánom. Pre niektoré typy reklamných stavieb sa pritom nevyžaduje ani stavebné povolenie [§ 56 ods. 1 písm. j) a § 55 ods. 2 písm. h) stavebného zákona] a pre väčšinu ani kolaudačné rozhodnutie (§ 76 ods. 4 stavebného zákona). Podľa názoru sťažovateľa výklad krajského súdu bol nesprávny aj z pohľadu hierarchie právnych noriem.

15. Sťažovateľ ďalej namietal, že verejný záujem kreovaný v obci nemôže byť v rozpore s verejným záujmom na dodržiavaní zákonov a Ústavy SR. V rámci ústavnej roviny predmetnej problematiky argumentoval tým, že plošný zákaz umiestňovania konkrétne typovo a rozmerovo určených reklamných stavieb obsiahnutý v Územnom pláne mesta Nitra je rozporný s Ústavou SR. Konkrétne namietal porušenie svojho práva na podnikanie (čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 3 Ústavy SR). Rovnako tvrdil, že v predmetnej veci došlo k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva nespĺňajúce požiadavku zákonnosti a primeranej náhrady (čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy SR) a tiež k narušeniu jeho legitímnych očakávaní spadajúcich pod ochranu majetku (keďže sťažovateľ už v minulosti povolenia na reklamné stavby získal). Žalovaný teda vzhľadom na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 16/99 z 30.3.1999 postupoval nezákonne a neústavne.

16. K poukazu krajského súdu na možnosť preskúmania zákonnosti územného plánu v osobitnom správnom súdnom konaní na podklade žaloby prokurátora sťažovateľ uviedol, že pri ochrane individuálnych práv účastníkov správnych konaní je ochrancom zákonnosti a ústavnosti predovšetkým správny súd. Tiež namietal, že krajský súd potrebu obrátenia sa na ústavný súd jeho návrh na postup podľa § 100 ods. 1 písm. b) SSP dostatočne neodôvodnil, resp. sa s ním vysporiadal len formálne.

17. Ďalšie námietky sťažovateľa smerovali voči právnomu posúdeniu ohľadom spoľahlivosti zisteného skutkového stavu. Opätovne argumentoval neprípustnosťou plošného zákazu umiestňovania reklamných stavieb, ktoré podľa jeho názoru sú bez emisií a nezasahujú do verejného záujmu.

18. Porušenie práva na spravodlivý súdny proces spojil sťažovateľ v rámci sťažnostných bodov s argumentáciou týkajúcou sa nedostatočného odôvodnenia napadnutého rozsudku. Sťažovateľ tiež namietal, že z napadnutého rozsudku nie je zrejmé, prečo a ako sa správny súd vysporiadal s jeho návrhom na postup podľa § 100 ods. 1 SSP. Konštatovania v uznesení č. k. 11S/112/2019-136 považuje za nedostatočné. Výklad krajského súdu navyše podľa neho pripúšťa takú interpretáciu, že obce v rámci originálnej pôsobnosti majú právomoc obmedzovať základné práva a slobody mimo zákonných a ústavných limitov.

19. Sťažovateľ tiež považoval bod 55 napadnutého rozsudku, v ktorom krajský súd uviedol, že sťažovateľ mal priestor na vyjadrenie sa od doručenia podkladov na rozhodnutie, za nepochopiteľný. Podľa neho nie je zrejmé, aké námietky mal vzniesť, keď podstatou sporu je aplikácia práva.

20. Odklon od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu videl sťažovateľ v nerešpektovaní rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/3/2011 (požiadavky kladené na hodnotenie dôkazov), sp. zn. 5Sžl/1/2009, sp. zn. 1Sžo/23/2010, sp. zn. 1Sžd/18/2011 (nezohľadnenie nepreskúmateľnosti rozhodnutia žalovaného) a sp. zn. 6Svzn/2/2013.

21. Žalovaný a ani ďalší účastník konania sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadrili.

IV. Konanie na kasačnom súde

22. Najvyšší správní soud Slovenskej republiky v postavení kasačného súdu (ďalej len „kasačný súd“) preskúmal rozsudok správneho súdu v rozsahu podanej kasačnej sťažnosti. Jeho právomoc a príslušnosť pre toto konanie a rozhodnutie je daná v § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení a § 11 písm. h) SSP.

23. Kasačný súd s ohľadom na § 455 SSP nepovažoval za potrebné nariadiť vo veci pojednávanie a rozhodol o kasačnej sťažnosti bez jeho nariadenia. Rozsudok bol vyhlásený verejne po oznámení dňa vyhlásenia v súlade s § 137 ods. 4 SSP.

24. So zreteľom na § 439 ods. 1, § 442 ods. 1, § 443 ods. 2 písm. a) SSP kasačný súd skonštatoval, že podaná kasačná sťažnosť smeruje proti rozsudku, voči ktorému je prípustná, bola podaná oprávnenou osobou a včas. Súdny poplatok za podanú kasačnú sťažnosť bol uhradený.

25. Po preskúmaní napadnutého rozsudku správneho súdu a kasačnej sťažnosti, ako aj podkladového materiálu, kasačný súd dospel k záverom, ktoré odôvodňuje v nasledovnom texte.

V. Vybrané ustanovenia, z ktorých kasačný súd vychádzal

Podľa § 11 ods. 5 písm. a) a b) stavebného zákona, územný plán obce ustanovuje najmä

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

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

Podľa § 13 ods. 3 písm. b) stavebného zákona, v záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie sa schvaľujú zásady a regulatívy v obci priestorového usporiadania a funkčného využívania územia obce, hranice zastavaného územia, usporiadania verejného dopravného, občianskeho a technického vybavenia, ustanovenia plôch pre verejnoprospešné stavby, na vykonanie asanácie a pre chránené časti krajiny, ochrany a využívania prírodných zdrojov, kultúrno-historických hodnôt a významných krajinných prvkov, územného systému ekologickej stability, starostlivosti o životné prostredie, tvorby krajiny vrátane plôch zelene...“

Podľa § 139a ods. 1 a 2 stavebného zákona, regulatív priestorového usporiadania a funkčného využívania územia je záväzná smernica, ktorou sa usmerňuje umiestnenie a usporiadanie určitého objektu alebo vykonávanie určitej činnosti v území. Je vyjadrený hodnotami vlastností prvkov krajiny štruktúry slovne, číselne a podľa možností aj graficky. Regulatív má charakter zákazov, obmedzení alebo podporujúcich faktorov vo vzťahu k priestorovému usporiadaniu a funkčnému využívaniu územia. Regulatív tým určuje zakázanú, obmedzenú a prípustnú činnosť alebo funkciu v území.

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

VI. Posúdenie námietok kasačnej sťažnosti

26. Podstatné otázky vyplývajúce z kasačnej sťažnosti možno vymedziť nasledovne: (i) či stavebný úrad pri rozhodovaní o žiadosti o zmenu doby trvania reklamnej stavby podľa § 67 ods. 4 stavebného zákona môže zohľadňovať verejný záujem uvedený v územnom pláne; (ii) či územný plán obce môže obsahovať záväzný regulatív spočívajúci v úprave podmienok a limitov (prípadných zákazov) umiestňovania reklamných stavieb v závislosti od ich typu či rozmerov; (iii) či krajský súd správne a dostatočne odôvodnil žiadosť sťažovateľa o iniciovanie konania o súlade právnych predpisov vo vzťahu k reguláciám obsiahnutým v záväznej časti Územného plánu mesta Nitra.

27. V zmysle § 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.

28. Nakoľko obdobná vec rovnakých účastníkov konania (a s obdobnými sťažnostnými bodmi) bola predmetom rozsudku kasačného súdu sp. zn. 3 Svk 9/2021 zo dňa 16. decembra 2021, s ktorým sa kasačný súd stotožňuje, v súlade s § 464 ods. 1 SSP preberá relevantnú časť jeho odôvodnenia v doslovnom znení:

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

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

a posudzovania žiadosti stavebníka o predĺženie doby trvania reklamnej stavby je potrebné aplikovať ustanovenia Stavebného zákona upravujúce postup rozhodovania o žiadosti o stavebné povolenie (§ 58 a nasl. Stavebného zákona). Teda rovnaký procesný postup ako v prípade podania žiadosti o stavebné povolenie reklamnej stavby prvýkrát, pretože jedine vtedy môže stavebný úrad, vzhľadom na dočasnosť reklamnej stavby, znova riadne posúdiť dôvodnosť je opätovného povolenia. [...]

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

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

43. Doteraz uvedené úvahy vedú kasačný súd k záveru, že nič nebráni stavebnému úradu, aby za predpokladu že (i) stavba nepodlieha samostatnému územnému konaniu, avšak (ii) ju možno realizovať len na základe stavebného povolenia, posudzoval súlad tejto stavby s územným plánom obce v intenciách § 62 ods. 4 Stavebného zákona priamo v stavebnom konaní. Uskutočnenie, resp. povolenie takejto stavby v rozpore so záväznou časťou územného plánu obce by mohlo ohroziť verejný záujem chránený Stavebným zákonom, ktorý je daný povahou a účelom územného plánu obce. Vyššie uvedené princípy sa vzťahujú tak na stavebné konanie týkajúce sa povolenia reklamnej stavby, ako aj na konanie o žiadosti o predĺženie trvania reklamnej stavby.

44. Na záveroch kasačného súdu v zásade nič nemení ani sťažovateľkou zdôrazňovaná skutočnosť, že časť reklamných stavieb (reklamné stavby, na ktorých najväčšia informačná plocha je menšia ako 3 m² - § 55 ods. 2 písm. h) Stavebného zákona) sa považuje za drobné stavby, ktoré je možné uskutočniť na základe ohlásenia stavebnému úradu ako ani to, že pre uskutočnenie ďalšej časti reklamných stavieb sa nevyžaduje ani stavebné povolenie ani ohlásenie. Skutočnosť, že zákonodarca na základe rozsahu reklamných stavieb a intenzity ich zásahu do územia, v ktorom majú byť uskutočnené, rozlišuje rôzne režimy ich uskutočňovania bez ďalšieho nemôže znamenať, že v prípade procesných postupov stavebného konania vo veciach reklamných stavieb stráca územnoplánovacia dokumentácia svoj zmysel. V tomto smere považuje kasačný súd za vhodné upozorniť sťažovateľku, že aj v prípade drobných stavieb, pokiaľ sa stavebný úrad domnieva, že ohlásená stavba by mohla byť v rozpore s územným plánom obce, môže určiť, že stavba podlieha stavebnému konaniu (§ 57 ods. 1 posledná veta Stavebného zákona). V tomto konaní sa príslušný orgán so súladom s územným plánom obce vysporiada, a to aj v intenciách § 62 ods. 4 Stavebného zákona. [...]

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

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

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

50. Kasačný súd nespochybňuje, že umiestňovanie, uskutočňovanie a užívanie reklamných stavieb na účely reklamy predstavujú podnikateľské záujmy sťažovateľky. Rovnako tiež nespochybňuje ani to, že reklama a ani reklamná činnosť nie je nezákonná, práve naopak.

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

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

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

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

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

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

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

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

68. Právo na podnikanie má charakter hospodárskeho práva, ktorého sa podľa čl. 51 ods. 1 Ústavy možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré toto právo vykonávajú. Samotná Ústava jednak v čl. 51 ods. 1 Ústavy a jednak v čl. 35 ods. 2 Ústavy predpokladá možnosť zákonného nastavenia rámcov práva na podnikanie. Z povahy hospodárskych práv vyplýva aj pomerne široká miera voľnej úvahy normotvorcu pri identifikovaní ich obsahu. Stavebný zákon a v ňom obsiahnutá úprava územného plánovania, ktorá sa v súlade s § 11 ods. 5 písm. a) a b) v spojení s § 13 ods. 3 písm. b) Stavebného zákona premieta do územného plánu obce, môže predstavovať práve takéto nastavenie

zákonnych rámcov práva na podnikanie v oblasti týkajúcej sa umiestňovania, uskutočňovania a užívania reklamných stavieb. Závazné regulatívy obsiahnuté v Územnom pláne mesta Nitra ani z pohľadu kasačného súdu nevykazujú znaky nasvedčujúce jeho neústavnosti (napr. nezakazujú umiestňovanie akýchkoľvek reklamných stavieb na celom území mesta, resp. neodnímajú podstatu práva na podnikanie sťažovateľky podľa čl. 13 ods. 4 Ústavy a nejavia sa ako diskriminačné v rozpore s čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy).

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

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

29. Čo sa týka odôvodnenia uznesenia správneho súdu č. k. 11S/112/2019-136 zo dňa 24. marca 2021 (bod 3 tohto rozsudku), toto obsahuje náležité odôvodnenie postupu správneho súdu, prečo sa rozhodol neobrátiť na Ústavný súd Slovenskej republiky. Tento postoj správneho súdu bol postavený najmä na právnom názore (odlišnom od právneho názoru sťažovateľa), že úprava regulatívov umiestňovania reklamných stavieb v územnom pláne obce je v zásade právne možná a zákonná (k tomu pozri aj bod 28 tohto rozsudku; bod 65 cit. rozsudku). S týmto sa kasačný súd v plnom rozsahu stotožňuje. V tejto súvislosti je navyše potrebné doplniť, že kasačná sťažnosť, o ktorej koná najvyšší správny súd v tejto veci, smeruje proti rozsudku krajského súdu vo veci (č. k. 11S/112/2019-141 zo dňa 24. marca 2021) a nie proti procesnému rozhodnutiu č. k. 11S/112/2019-136 zo dňa zo dňa 24. marca 2021.

30. Preskúmajúc napadnutý rozsudok kasačný súd konštatuje, že správny súd sa vysporiadal so všetkými podstatnými žalobnými bodmi sťažovateľa uvedenými v správnej žalobe a poskytol na ne postačujúce odpovede. Pokiaľ sťažovateľ namietal odôvodnenie bodu 55 napadnutého rozsudku, toto odôvodnenie treba vykladať v kontexte žalobnej námietky, na ktorú správny súd reagoval (porušenie princípu súčinnosti). Vzhľadom na to kasačný súd predmetné odôvodnenie považuje za zrozumiteľné a dostatočné. Sťažovateľ namietal, že mu nie je známe, aké námietky mal v administratívnom konaní vzniesť. Úlohou správneho súdu však nie je poučovať žalobcu o tom, aké námietky má vzniesť, aby bol v konaní úspešný. Nepreskúmateľnosť rozsudku je daná v prípade, ak chýbajú zásadné vysvetlenia dôvodov rozhodnutia súdu, pričom subjektívnu nespokojnosť sťažovateľa s obsahom odôvodnenia nemožno považovať za vyhovujúcu dôvodu kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 ods. 1 písm. f/ SSP.

31. K sťažnostnému bodu týkajúcemu sa odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu je potrebné skonštatovať, že sťažovateľom namietané rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Svzn/2/2013, 5Sži/1/2009, 1Sžo/23/2010, 1Sžd/18/2011 skutkovo a právne nekorešponujú s?prejednávanou vecou. V rozsudku sp. zn. 6Svzn/2/2013 zo dňa 18.06.2014 sa?obec?totiž rozhodla (nad rámec zákonnych splnomocnení) regulovať umiestňovanie reklamných stavieb samostatným všeobecne záväzným nariadením s odkazom na?jej?samosprávnou pôsobnosť, čo nie je prípad Územného plánu mesta Nitra. Rozsudok sp. zn. 5Sži/1/2009 zo dňa 03.11.2009 sa týkal veci slobodného prístupu k?informáciám (sprístupnenie kompletného originálu zmluvy o predaji akcií obchodnej spoločnosti vrátane všetkých jej príloh a dodatkov), rozsudok sp.?zn. 1Sžd/18/2011 z 13.12.2011 sa?týkal priestupku spáchaného na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky. V tomto kontexte navyše kasačný súd dopĺňa, že ak sťažovateľ v kasačnej sťažnosti žalovanému vytýkal, že tento postupoval nezákonné vzhľadom na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 16/99 (k tomu pozri bod 15

tohto rozsudku), kasačný súd nemohol prisvedčiť ani tejto námietke sťažovateľa. Tak krajský súd, ako aj najvyšší správny súd v skoršom rozhodnutí v obdobnej veci (k tomu pozri bod 28 tohto rozsudku) správne ustálili, že Územným plánom mesta nedošlo k prekročeniu, príp. k vybočeniu z normotvornej právomoci mesta. Ak v súvislosti s predmetným nálezom ústavného súdu poukazoval sťažovateľ na to, že obec nemôže v rámci svojej normotvornej právomoci obmedziť základné práva a slobody, je potrebné podčiarknuť, že takéto obmedzenia nemôžu byť realizované „nad rámec zákona“. Vstup do právnej sféry fyzických osôb a právnických osôb všeobecne záväznými nariadeniami teda vylúčený nie je, musí však byť realizovaný v medziach zákona, resp. ústavy. V tomto zmysle potom nie je možné abstrahovať od toho, že predmetom ústavnej kontroly v rámci konania vo veci sp. zn. II. ÚS 16/99 bolo všeobecne záväzné nariadenie mesta, ktorým sa upravovali podmienky chovu zvierat, a ktoré vstupovali do právnej sféry adresátov predmetnej právnej úpravy napr. tým, že obmedzovali počet zvierat, ktoré mohli chovať (napr. „chov psov a mačiek je obmedzený na max. počet 1 ks“, „Je zakázané chovať viac ako 2 zvieratá rovnakého druhu v domoch s viacerými bytmi spravovanými bytovou organizáciou, resp. iným správcom obytných budov, ako aj v bytoch v osobnom vlastníctve.“ a pod.). Je nepochybné, že skutkové okolnosti veci sp. zn. II. ÚS 16/99, resp. tam preskúmaného všeobecne záväzného nariadenia a súdnej veci sú diametrálne odlišné. Navyiac, aj s touto námietkou sťažovateľa sa už kasačný súd komplexne vysporiadal (k tomu pozri bod 28 tohto rozsudku; bod 67 a nasl. citov. rozsudku).

32. Na strane druhej ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu v danom prípade predstavujú v závislosti od konkrétneho sťažnostného bodu najmä rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Svk/9/2021 zo dňa 16.12.2021, sp. zn. 3Svk/24/2021 zo dňa 23.02.2022, sp. zn. 6Svk/28/2022 zo dňa 27.04.2023, sp. zn. 7Svk/18/2021 zo dňa 29.03.2023, sp. zn. 8Sžk/22/2021 zo dňa 25.08.2022, sp. zn. 10Sžk/30/2021 zo dňa 28.2.2023, s ktorými korešponduje aj odôvodnenie tohto rozsudku. Jedná sa o rozhodnutia vydané v kasačnom konaní týkajúce sa reklamných stávieb vo veci toho istého sťažovateľa, aký vystupuje aj v prejednávanej veci. Doteraz uvedené právne názory kasačného súdu korešpondujú aj s rozhodovacou praxou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v obdobných veciach, napr. rozhodnutia sp. zn. 8Sžk/45/2020 zo dňa 8. decembra 2020, sp. zn. 5Sžk/24/2020 zo dňa 25. januára 2021, sp. zn. 5Sžk/10/2020 zo dňa 25. januára 2021 či sp. zn. 6Sžk/1/2020 zo dňa 16. júna 2021.

33. Napokon kasačný senát pre úplnosť dopĺňa, že Ústavný súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn. IV. ÚS 341/2022 zo dňa 28.06.2022 odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľa proti rozsudku kasačného súdu, na ktorý odkazuje senát rozhodujúci v tejto veci - sp. zn. 3Svk/9/2021 zo dňa 16. decembra 2021 (k tomu pozri bod 28 tohto odôvodnenia).

VII. Záverečné zhodnotenie a odôvodnenie rozsudku v časti trov

34. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že námietky uvedené v kasačnej sťažnosti neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

35. O trovách kasačného konania rozhodol Najvyšší správny súd Slovenskej republiky podľa § 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP. Sťažovateľ v kasačnom konaní úspech nemal a žalovanému náhrada trov kasačného konania prislúcha len v prípadoch, ak to možno spravodlivo požadovať a po splnení zákonom stanovených podmienok len výnimočne (§ 168 SSP), ktoré okolnosti podľa obsahu súdnych spisov nenastali, preto súd účastníkom konania právo na náhradu trov kasačného konania neprižnal.

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

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.