

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 7Sžk/15/2017  
Identifikačné číslo spisu: 1015201376  
Dátum vydania rozhodnutia: 01.08.2018  
Meno a priezvisko: JUDr. Zdenka Reisenauerová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1015201376.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a z členiek senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a JUDr. Eriky Čanádyovej, v právnej veci žalobcu: KÚPELE LUČIVNÁ, a. s., 059 31 Lučivná 290, IČO: 31 714 480, právne zastúpený: Advokátska kancelária CHOCHOLÁK & ČESLA s. r. o., Krmanova 6, 040 01 Košice, IČO: 36 857 416, proti žalovanému: Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, Námestie slobody č. 6, P. O. BOX 100, 810 05, Bratislava, IČO: 30 416 094, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 102/2015, 15854/2015/D220-SLP/32300-M zo dňa 15.06.2015, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 1S/200/2015-95 zo dňa 19. januára 2017, jednomyselne, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalovaného z a m i e t a .

Kasačnej sťažnosti odkladný účinok n e p r i z n á v a .

Žalobcovi p r i z n á v a právo na náhradu trov kasačného konania.

### Odôvodnenie

I.

Rozhodnutie krajského súdu

1. Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom č.k. 1S/200/2015-95 zo dňa 19. januára 2017 preskúmané rozhodnutie žalovaného č. 102/2015, 15854/2015/D220-SLP/32300-M zo dňa 15.06.2015 v spojení s prvostupňovým rozhodnutím Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky č. j. 02969/2015/C343-SŽDD/15949 zo dňa 16.03.2015 podľa § 191 ods. 1 písm. c/ SSP zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Žalobcovi priznal právo na náhradu trov konania, o výške ktorej rozhodne správny súd po právoplatnosti tohto rozsudku samostatným uznesením.

2. Z predloženého administratívneho spisu žalovaného krajský súd zistil, že Ministerstvo dopravy,

výstavby a regionálneho rozvoja SR, Sekcia železničnej dopravy a dráh, Odbor dráhový stavebný úrad, ako orgán verejnej správy vo veciach dráh podľa § 101 písm. a/ zákona č. 513/2009 Z. z. o dráhach, zároveň ako špeciálny stavebný úrad pre stavby dráh a ich súčastí, pre stavby v obvode dráhy, ktoré neslúžia na prevádzku dráhy alebo na dopravu na dráhe a pre stavby v ochrannom pásme dráhy, ktoré slúžia na prevádzku dráhy alebo na dopravu na dráhe, rozhodol rozhodnutím zo dňa 16.03.2015 č. j.: 02969/2015/C343-SŽDD/15949 o nepriznaní postavenia účastníka konania spoločnosti žalobcu v stavebnom konaní stavby: „Modernizácia žel. trate Žilina - Košice, úsek trate Liptovský Mikuláš - Poprad - Tatry, ÚČS 403 - Svit - Štrba“. Vo výroku rozhodnutia uviedol, že po preskúmaní námietok žalobcu, ktoré boli zaslané v rámci stavebného konania predmetnej stavby špeciálnemu stavebnému úradu, žalovaný dospel k názoru, že nakoľko Kúpele Lučivná, a. s. nemajú vlastnícke alebo iné právo k pozemkom, alebo stavbám na nich, vrátane susediacich pozemkov a stavieb, pri ktorých by mohli byť stavebným povolením priamo dotknuté ich vlastnícke alebo iné práva k týmto pozemkom a stavbám, nie sú účastníkom stavebného konania.

3. Napadnutým rozhodnutím minister Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR č. 102/2015, č. 15854/2015/D220-SLP/32300-M zo dňa 15.06.2015 rozklad žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu zamietol a prvostupňové rozhodnutie žalovaného potvrdil. V odôvodnení rozhodnutia argumentoval, že povolením stavby nebude znemožnené užívanie nehnuteľnosti Kúpeľov Lučivná, a. s. konkrétne pozemku parc. č. KN C XXX spolu s budovou ČOV (čistička odpadových vôd) a počas realizácie stavby sa ani žiadnym spôsobom neobmedzí jej užívanie. Prístupová trasa k ČOV je zabezpečená aj počas realizácie stavby a po ukončení predmetnej stavby bude dokonca prístupová cesta k ČOV ešte výrazne kratšia ako doteraz, nakoľko sa vybuduje prepojenie poľných ciest cez terajšie teleso železničnej trate tak, ako je určené v územnom rozhodnutí. Mal za to, že užívanie ČOV stavbou nebude dotknuté ani tým, že prístup k nej bude zmenený, čo sa nedá považovať za obmedzenie jej užívania, teda za zmenu hmotnoprávneho postavenia Kúpeľov Lučivná, a. s. po vydaní rozhodnutia. Konštatoval, že žalobca doposiaľ, a teda ani v územnom konaní nemal proti umiestneniu predmetnej stavby žiadne pripomienky a neuplatnil ani žiadne námietky vo vzťahu jej umiestnenia k ČOV. K námietke žalobcu, že navrhovaná stavba môže ovplyvniť hlukom, infrazvukom a vibráciami prevádzku prírodných liečebných kúpeľov, ktorú žalobca prevádzkuje, minister zdôraznil, že táto námietka je nepodložená a nepreukázaná, pričom mohla a mala byť uplatnená v územnom konaní. K ďalšej odvolacej námietke, že pre účasť v stavebnom konaní nie je podstatné, či skutočne dôjde k zásahu do vlastníckych práv, ale postačuje len možnosť, že k takémuto zásahu môže dôjsť, žalovaný uviedol, že táto námietka je neopodstatnená, pretože je jednoznačne preukázané, že povolením predmetnej stavby nebude dotknuté užívanie ČOV.

4. Krajský súd zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného správneho orgánu preskúmal v intenciách ustanovení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), citujúc právnu úpravu ustanovenú v § 59 ods. 1 písm. b/, v spojení s § 139 ods. 2 písm. d/ uvedeného zákona a súčasne v intenciách ustanovenia § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (správny poriadok), postupom podľa ustanovení tretej časti prvej hlavy Správneho súdneho poriadku (ďalej aj SSP) a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná, a preto napadnuté rozhodnutie je potrebné zrušiť podľa § 191 ods. 1 písm. c/ SSP.

5. Krajský súd za spornú otázku medzi účastníkmi považoval otázku týkajúca sa priznania, resp. nepriznania účastníctva žalobcu v stavebnom konaní stavby: „Modernizácia žel. trate Žilina - Košice, úsek trate Liptovský Mikuláš - Poprad - Tatry, ÚČS 403 - Svit - Štrba“.

6. Podľa názoru krajského súdu z administratívneho spisu je nesporné, že žalobca preukázal existenciu vlastníckeho práva k pozemkom a stavbám, vrátane susednej stavby, a to k stavbe ČOV na pozemku, ktorú v zmysle § 139 ods. 2 pís. d/ stavebného zákona treba vyhodnotiť ako stavbu na takom pozemku, ktorý síce nemá spoločnú hranicu s pozemkom, o ktorý v konaní podľa Stavebného zákona ide, ale jej užívanie môže byť stavbou dotknuté.

7. K tvrdeniu žalovaného, že povolením stavby nedôjde k znemožneniu užívania uvedených nehnuteľností žalobcu a počas realizácie stavby sa ani žiadnym spôsobom neobmedzí ich užívanie,

krajský súd uviedol že k úspešnosti priznania postavenia účastníka stavebného konania je postačujúce, aby existoval predpoklad, potencionálna možnosť dotknutia práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu. V konaní nie je podstatné to, či skutočne príde k zásahu do vlastníckeho práva žalobcu, ale postačuje len možnosť zásahu do niektorého z vlastníckych oprávnení, to znamená, že pre účasť v konaní nie je podstatné to, či skutočne príde k zásahu do jeho vlastníckeho práva, ale postačuje i len možnosť, že k takémuto zásahu môže prísť.

8. Krajský súd sa stotožnil s argumentáciou žalobcu, že žalovaný sa nesprávne vysporiadal s námietkami žalobcu, že stavba môže ovplyvniť hlukom, infrazvukom a vibráciami prevádzku prírodných liečebných kúpeľov, ktorú žalobca prevádzkuje, a to vo vzťahu k otázke priznania postavenia účastníka konania žalobcu v stavebnom konaní, pretože zvýšenie hluku, infrazvuku a vibrácií zo stavby môže reálne predstavovať možnosť zásahu do práv žalobcu. Konštatoval, že účastníctvo žalobcu obstoí samo o sebe, a to bez ohľadu na skutočnosť, či by takáto námietka mala úspech v stavebnom konaní a privodila by žalobcovi priaznivejšie postavenie, pretože pre priznanie postavenia účastníka stavebného konania je postačujúce, aby existoval predpoklad dotknutia práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu. Pre posúdenie účastníctva správneho konania postačuje, že existuje čo i len potencionálna možnosť, že rozhodnutie správneho orgánu môže predstavovať zásah do práv daného subjektu, na základe čoho je správny orgán povinný s takýmto subjektom konať ako s účastníkom konania, pričom je irelevantné, či k takémuto zásahu do jeho práv v skutočnosti dôjde. Medzi práva žalobcu patrí i právo na nerušené užívanie nehnuteľnosti a právo na ochranu proti neoprávneným zásahom do vlastníckeho práva. Stavebný zákon vo svojich ustanoveniach upravujúcich účastníctvo v konaní chráni subjekty pred neoprávnenými zásahmi do ich vlastníckeho práva tým, že im umožňuje uplatniť námietky a chrániť svoje práva a záujmy v stavebnom konaní v postavení účastníka konania, ak ich práva môžu byť stavebným konaním dotknuté.

9. Krajský súd poukázal na to, že z definície účastníka správneho konania podľa § 14 ods. 1 Správneho poriadku vyplýva, že pre priznanie postavenia účastníka správneho konania postačuje, ak existuje možnosť priameho dotknutia práv osoby rozhodnutím správneho orgánu. Definícia účastníctva predpokladá, že daný subjekt je účastníkom až do času, kým sa nepreukáže opak. Potom z uvedeného vyplýva, že s otázkou, či existuje predpoklad dotknutia práv subjektu, ktorý o sebe tvrdí, že je účastníkom konania, je povinný sa vysporiadať správny orgán.

10. Podľa názoru krajského súdu pokiaľ žalovaný námietku žalobcu, že navrhovaná stavba môže ovplyvniť hlukom, infrazvukom a vibráciami prevádzku prírodných liečebných kúpeľov, ktorú žalobca prevádzkuje, vyhodnotil ako nepodloženú a nepreukázanú, ide o nesprávne právne posúdenie veci správnym orgánom, pretože dôkazné bremeno vyvrátenia tejto námietky, resp. posúdenie jej opodstatnenosti zaťažuje správny orgán, a nie žalobcu, ktorý má len povinnosť tvrdenia.

11. Krajský súd dospel k záveru, že zo strany žalovaného správneho orgánu došlo v danom prípade k nesprávnemu právnomu posúdeniu veci v otázke priznania postavenia žalobcu ako účastníka stavebného konania, a preto musel rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím správneho orgánu zrušiť v zmysle § 191 ods. 1 písm. c/ SSP a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie.

12. Tvrdenie žalobcu týkajúce sa neustanovenia osobitnej rozkladovej komisie a vyhotovenia návrhu na rozhodnutie v lehotách podľa Správneho poriadku (§ 57 ods. 2 v spojení s § 61 ods. 1/ krajský súd vyhodnotil ako nedôvodné. Uviedol, že z administratívneho spisu vyplynulo, že osobitná rozkladová komisia ministra pre veci výstavby a bytovej politiky bola zriadená a žalovaný pri rozhodovaní z návrhu osobitnej komisie vychádzal, čo je zrejmé z úvodnej časti napadnutého rozhodnutia. Potrebné je uviesť, že osobitná rozkladová komisia je len poradným orgánom a orgán, ktorý je podľa § 61 ods. 2 Správneho poriadku príslušným na rozhodnutie je minister, s tým, že minister nie je povinný rešpektovať právny názor osobitnej rozkladovej komisie. Súd súhlasil s tvrdením žalovaného v tom smere, že i keď návrh osobitnej rozkladovej komisie nie je súčasťou napadnutého rozhodnutia táto skutočnosť nepostihuje napadnuté rozhodnutie neplatnosťou, ale podstatné je, že minister ako správny orgán sa oboznámil s návrhom osobitnej rozkladovej komisie.

13. O náhrade trov konania krajský súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP a v konaní úspešnému žalobcovi priznal úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania. O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia.

## II.

### Kasačná sťažnosť žalovaného

14. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal žalovaný kasačnú sťažnosť. Navrhoval, aby najvyšší súd napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 1S/200/2015-95 zo dňa 19. januára 2017 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Súčasne navrhoval, aby najvyšší súd priznal odkladný účinok jeho kasačnej sťažnosti.

15. V dôvodoch kasačnej sťažnosti žalovaný namietal, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP). Zdôraznil, že Krajský súd v Bratislave nesprávne právne posúdil vec, keď pri svojom rozhodovaní vychádzal z existencie možnosti ovplyvňovania vlastníckeho práva alebo iných práv k pozemkom alebo stavbám žalobcu ako primárne v danej bez skúmania, či táto možnosť v danom prípade môže naozaj reálne existovať. Uviedol, že okruh účastníkov stavebného konania vymedzuje stavebný zákon v § 59 ods. 1 a 2 a vzhľadom k tomu, že stavebný zákon ako lex specialis obsahuje osobitnú právnu úpravu účastníkov stavebného konania, je použitie § 14 ods. 1 správneho poriadku veta pred bodkočiarkou vylúčené. Poukázal tiež na to, že z uvedeného vyplýva, že ďalším osobám priznáva stavebný zákon práva účastníka stavebného konania len vtedy, ak by rozhodnutím o povolení stavby mohli byť priamo dotknuté ich vlastnícke alebo iné práva k pozemkom alebo stavbám, ako aj k susedným pozemkom a stavbám vrátane bytov, pričom slovné spojenie priamo dotknuté vyjadruje stav značnej a bezprostrednej intenzity porušenia a individualizácie subjektu, ktorý je porušením dotknutý. Tento stav musí byť účastníkmi konania preukázaný.

16. Žalovaný nesúhlasil s argumentáciou krajského súdu uvedenou v bodoch 36, 37 a 38 odôvodnenia napadnutého rozsudku. Dôvodil, že pri skúmaní priznania alebo nepriznania postavenia účastníka konania žalobcovi dospel nesporne k zisteniu, že neexistuje možnosť vzniku predpokladov možnosti zásahu do práv alebo právom chránených záujmov žalobcu. Na posúdenie otázky účastníctva je kompetentný stavebný úrad podľa okolností konkrétneho prípadu. Pre postavenie účastníka konania nepostačuje vlastnícke alebo iné právo k susednej nehnuteľnosti, ale musí byť splnená aj podmienka, že vlastnícke právo alebo právom chránené záujmy alebo povinnosti suseda môžu byť stavebným povolením dotknuté. Vyslovil názor, že tvrdenie žalobcu, ktoré prevzal aj krajský súd je možno jednoznačne vyvrátiť, nakoľko nové umiestnenie povoľovanej stavby ďalej od objektov kúpeľov žalobcu nepredstavuje možnosť zhoršenia existujúcich podmienok na úseku životného prostredia žalobcu. Žalovaný poukázom na právnu úpravu § 28 ods. 2 zákona č. 513/2009 Z.z. o dráhach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorú citoval, nesúhlasil ani s bodom 42 napadnutého rozsudku, nakoľko žalovaný pri posúdení otázky potenciálnej možnosti zásahu do práv a právom chránených záujmov žalobcu vychádzal zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu. Ďalej uviedol, že námietkami žalobcu v súlade s § 3 ods. 3 správneho poriadku sa svedomite a zodpovedne zaoberal, vychádzajúc zo spoľahlivo zisteného stavu veci.

17. Vyslovil názor, že napadnutý rozsudok môže vytvoriť nebezpečný precedens, ktorý umožní úspešne napadnúť rozhodnutie o nepriznaní účastníctva stavebného konania, kedy aj napriek tomu, že stavebný úrad mal za jednoznačne preukázané, že k možnosti zásahu do práv a právom chránených záujmov dotknutej osoby nemôže predmetnou stavbou dôjsť, súd takéto rozhodnutie zruší. Zdôraznil, že žalobca v územnom konaní o umiestnení stavby voči predmetnej stavbe nenamietal a nepožadoval ani priznanie postavenia účastníka konania, majúť za to, že námietky žalobcu smerujú voči umiestneniu predmetnej stavby. Nesúhlasil ani s právnym názorom krajského súdu, podľa ktorého žalobca bude stavbou dotknutý na práve na nerušené užívanie nehnuteľností a práve na ochranu proti neoprávnenému zásahu do vlastníckeho práva, poukázom na to, že žalobca ani neuviedol žiadne konkrétne okolnosti, pre ktoré by bolo možné považovať rozhodnutie o nepriznaní účastníka konania za nezákonné, keď nepreukázal

stav značnej a bezprostrednej intenzity porušenia svojich práv.

18. Žalovaný návrh, aby najvyšší súd priznal odkladný účinok jeho kasačnej sťažnosti odôvodnil tým, že právnymi následkami napadnutého rozhodnutia krajského súdu hrozí závažná ujma spočívajúca v ohrození realizácie stavby: „Modernizácia trate Žilina - Košice, úsek trate Liptovský Mikuláš - Poprad - Tatras, UČS 403 - Svit - Štrba“, ktorej modernizácia je vo verejnom záujme z hľadiska zabezpečenia dopravnej obslužnosti Slovenskej republiky a skvalitnenia železničnej infraštruktúry a v neposlednom rade k zvýšeniu traťovej rýchlosti a komfortu cestovania.

### III.

Vyjadrenie žalobcu ku kasačnej sťažnosti žalovaného

19. Žalobca sa ku kasačnej sťažnosti žalovaného vyjadril tak, že navrhoval, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 1S/200/2015-95 zo dňa 19. januára 2017 zamietol a súčasne zamietol aj návrh žalovaného na priznanie odkladného účinku jeho kasačnej sťažnosti.

20. V dôvodoch vyjadrenia žalobca nesúhlasil s dôvodmi žalovaného, uvedenými v kasačnej sťažnosti, ktorými namietal vecnú správnosť a zákonnosť napadnutého rozsudku krajského súdu. Uviedol, že žalovaný v rozpore so základnými zásadami správneho konania sa snažil preniesť dôkazné bremeno ohľadne postavenia žalobcu ako účastníka stavebného konania na žalobcu, pričom platí, že pokiaľ ide o preukázanie, že osoba nie je účastníkom konania, toto zaťažuje vždy správny orgán, v danom prípade žalovaného. Podstatou riešenia otázky, či právnická alebo fyzická osoba bude rozhodnutím správneho orgánu priamo dotknutá na svojich právach právom chránených záujmoch alebo povinnostiach, je zistenie, či rozhodnutie správneho orgánu môže zasiahnuť do jej hmotnoprávneho postavenia, t. j. či jej hmotnoprávne postavenie môže byť po vydaní rozhodnutia iné ako pred jeho vydaním. Túto skutočnosť musí skúmať správny orgán a za tým účelom môže vykonať rozsiahle dokazovanie, avšak dôkazné bremeno nesmie preniesť na osobu, ktorá tvrdí, že môže byť rozhodnutím správneho orgánu priamo dotknutá na svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach. Správny orgán tiež musí mať na zreteli, že pre priznanie postavenia účastníka správneho konania je postačujúce, aby existoval predpoklad dotknutia práv, právom chránených záujmov alebo povinností danej osoby, a preto je nevyhnuté priznať postavenie účastníka správneho konania osobe, u ktorej nie je možné nepochybne vyvrátiť tvrdenie, že jej práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté. V danej súvislosti opätovne poukázal na rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 18.02.2010, sp. zn. 5As 36/2009, na rozsudok Krajského súdu v Bratislave z 28.04.2003, sp. zn. 19S 269/02 - 33. Žalobca trval na tom, že k úspešnosti priznania postavenia účastníka stavebného konania je postačujúce, ak by existoval predpoklad, potenciálna možnosť dotknutia práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu, pričom v konaní nie je podstatné to, či skutočne príde k zásahu do vlastníckeho práva, ale postačuje len možnosť zásahu do niektorého z vlastníckych oprávnení.

21. Žalobca nesúhlasil ani s argumentáciou žalovaného vo vzťahu k vytvoreniu nebezpečného precedensu. K tomu uviedol, že v zmysle dikcie zákona sa pre priznanie postavenia účastníka konania v stavebnom konaní vyžaduje možnosť /predpoklad/ dotknutia práv, právom chránených záujmov alebo povinností danej osoby, a nemusí k takémuto zásahu skutočne dôjsť, preto samotné postavenie účastníka stavebného konania nemôže znamenať žiadne „nebezpečenstvo“ pre akékoľvek správne konanie. Ďalej žalobca poukázal na rozpor spočívajúci v tom, že na jednej strane žalovaný mal za to, že tu nie je daný dôvod na priznanie postavenia účastníka konania, resp. žalobca nie je účastníkom stavebného konania, pokiaľ ide o predmetnú stavbu, a na strane druhej posudzoval v rámci predmetného stavebného konania námietky žalobcu, pričom platí, že námietky je oprávnený podať len účastník stavebného konania. Žalobca trval na to, že posudzovanie účastníctva je potrebné aplikovať tak v zmysle stavebného zákona ako i podľa všeobecnej definície účastníctva upravenej v právnom poriadku. V danej súvislosti poukázal na právne závery vyplývajúce z rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžp 21/2012. Uviedol, že v zmysle záverov označeného judikátu pri zisťovaní okruhu účastníkov správneho konania a teda aj stavebného konania nemožno reštriktívne vychádzať z vymedzenia okruhu osôb ustanovených v osobitných predpisoch, ale je potrebné prihliadať aj na osoby, ktorých práva a právom

chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté. Okruh účastníkov vymedzený v osobitnom zákone predstavuje subjekty, u ktorých zákonodarca predstavuje reálnu možnosť zásahu do práv a povinností a považuje za potrebné menovite ich do správneho konania zahrnúť. Pri výklade § 14 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov totiž nemožno opomenúť časticu „aj“, ktorá z hľadiska gramatického výkladu indikuje ďalšie rozšírenie okruhu účastníkov popri subjektoch uvedených v § 14 ods. 1 správneho poriadku. Poukázal tiež na to, že rovnaký názor vyslovil Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze z 13.01.2011, II. ÚS 197/2010 - 52, keď konštatoval, že základným kritériom pre posúdenie účasti je predovšetkým dopad účinkov postupu orgánu štátnej moci /súdu alebo orgánu verejnej správy/ alebo jeho rozhodnutia na základe práva, ktoré má takáto osoba zaručené v ústave alebo prostredníctvom medzinárodnej zmluvy. Trval na tom, že jeho postavenie účastníka predmetného stavebného konania vyplýva i z ustanovenia § 59 ods. 1 písm. b/ stavebného zákona ako i z ustanovenia § 14 ods. 1 správneho poriadku, a ak by mu postavenie účastníka stavebného konania bolo odopreté, takýto postup má za následok ukrátenie jeho práv, čo sa môže prejaviť nielen po formálnej stránke, ale aj v následku nemožnosti účinného uplatnenia jeho práv. Žalobca poukazom na body 34, 36, 38, 39, 41 a 43 odôvodnenia napadnutého rozsudku krajského súdu, uviedol, že z uvedeného je zrejmé, že krajský súd rozhodol na základe správneho posúdenia veci a námietky žalovaného obsiahnuté v kasačnej sťažnosti je potrebné považovať za bezpredmetné.

22. Žalobca nesúhlasil ani s návrhom žalovaného na priznanie odkladného účinku z dôvodov, že nie sú splnené podmienky pre priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti ako aj z dôvodu, že žalovaný dostatočne nezdôvodnil a nepreukázal hrozbu závažnej ujmy. Citujúc právnu úpravu ustanovenú v § 447 ods. 1 SSP žalobca uviedol, že žalovaný nepreukázal, že by právnymi následkami napadnutého rozhodnutia krajského súdu hrozila závažná ujma.

#### IV.

##### Konanie pred kasačným súdom

23. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 11 písm. g/ v spojení s § 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podanej kasačnej sťažnosti žalovaného (§ 453 ods. 1 SSP), kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk) (§ 452 ods. 1 v spojení s ust. § 137 ods. 4 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalovaného nie je dôvodná.

24. Predmetom prieskumného konania na kasačnom súde bol rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 1S/200/2015-95 zo dňa 19. januára 2017, ktorým správny súd žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného č. 102/2015, 15854/2015/D220-SLP/32300-M, zo dňa 15.06.2015 v spojení s prvostupňovým rozhodnutím Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky č. j. 02969/2015/C343-SŽDD/15949 zo dňa 16.03.2015 zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie podľa § 191 ods. 1 písm. c/ SSP.

25. Predmetom súdneho prieskumu v danej veci bolo rozhodnutie žalovaného č. 102/2015, 15854/2015/D220-SLP/32300-M zo dňa 15.06.2015, ktorým žalovaný zamietol rozklad žalobcu a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky č. j. 02969/2015/C343-SŽDD/15949 zo dňa 16.03.2015. Uvedeným rozhodnutím Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky spoločnosti žalobcu nepriznal postavenie účastníka konania v stavebnom konaní stavby: „Modernizácia žel. trate Žilina - Košice, úsek trate Liptovský Mikuláš - Poprad - Tatry, ÚČS 403 - Svät - Štrba“.

26. Správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverené právomoci a jednak

poskytuje ochranu subjektívnym právam osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Hlavnou úlohou správneho súdnictva je teda ochrana subjektívnych práv a jeho cieľom ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom následne aj ochrana zákonnosti. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu zaručujúcim každej osobe, či už ide o fyzickú alebo právnickú osobu ochranu práv pred činnosťou orgánov verejnej správy. Dodržiavanie zákonnosti v oblasti výkonnej moci a dôsledná ochrana jednotlivca je jednou z najdôležitejších črt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi.

27. Kasačný súd predovšetkým upriamuje pozornosť na to, že správny súd nie je súdom skutkovým. Jeho úlohou pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa tretej časti Správneho súdneho poriadku (§§ 177 a nasl. SSP) je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj s procesnoprávnymi predpismi.

28. Na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu. (§ 454 SSP)

29. Správny súd vychádza zo skutkového stavu zisteného orgánom verejnej správy, ak tento zákon neustanovuje inak. Správny súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia alebo na rozhodnutie vo veci. (§ 119 SSP)

30. Na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy. (§ 135 ods. 1 SSP)

31. Správny súd pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu v konkrétnej veci sa zásadne obmedzí na otázku, či vykonané dôkazy, z ktorých správny orgán vychádzal, nie sú pochybné najmä s ohľadom na prameň, z ktorých pochádzajú, alebo pre porušenie niektorej procesnej zásady správneho konania, a ďalej na otázku, či vykonané dôkazy logicky robia vôbec možným skutkový záver, ku ktorému správny orgán dospel. Správny súd pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu posudzuje, či správny orgán aplikoval na predmetnú právnu vec relevantný právny predpis. Zákonnosť postupu správny súd skúma na základe rovnakých kritérií ako zákonnosť rozhodnutí.

32. Kasačný súd v danej veci považoval za preukázané, že krajský súd v procese súdneho prieskumu napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu postupoval náležite v zmysle procesných pravidiel zákonodarcom nastolených v prvej hlave tretej časti Správneho súdneho poriadku, keď napadnutým rozsudkom preskúmané rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým správnym rozhodnutím zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie podľa § 191 ods. 1 písm. c/ SSP.

VI.

Právne posúdenie kasačným súdom

33. Podľa čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

34. Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 ústavy je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Základnou premisou materiálneho právneho štátu sa prezentuje všeobecná záväznosť práva pre všetkých. To znamená, že štátne orgány, orgány územnej samosprávy, právnické osoby s právomocou rozhodovania o právach a povinnostiach, ako aj každý jednotlivec musí konať tak, ako určuje právny poriadok.

35. Ústavný súd SR princíp materiálneho právneho štátu prezentoval v právnom názore: „V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasť okrem iných stelesnené princípy, ako sú právna istota a

spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodiť z čl. 1 ústavy, sa osobitný dôkaz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorými boli priznané“ (ÚS 17/1999, Nález z 22. septembra 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 365; zhodne I.ÚS 44/1999, Nález z 13. októbra 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 382, I.ÚS 10/98“). (I.ÚS 54/02. Nález z 13. novembra 2002. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 2002 - II. polrok, s. 750, nález Ústavného súdu SR č. PL. ÚS 22/06). Judikatúra ústavného súdu tiež kladie dôraz, že v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy s uplatňovaním princípu právnej istoty v právom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem; medzi ústavné princípy vlastné právnomu štátu patrí aj zákaz svojvôle v činnosti štátnych orgánov, ako aj zásada primeranosti, resp. proporcionality (m. m. PL. ÚS 1/04).

36. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

37. Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

38. Z uvedeného článku ústavy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v závislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy nemôže byť interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. Požiadavka na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona je podmienkou zákonnosti rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu. Mocenské orgány štátu realizujú svoju rozhodovaciu právomoc sú pri výkone svojej moci povinné postupovať v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, s prihliadnutím na to, že súčasne sú viazané aj právnou úpravou obsiahnutou v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl. 7 Ústavy SR) a po vstupe Slovenskej republiky do Európskeho spoločenstva, Európskej únie postupovať tiež v súlade s právne záväznými predpismi Európskeho spoločenstva, Európskej únie.

39. Ochrana práv na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky ako základné ľudské právo je zakotvené v Ústave Slovenskej republiky v čl. 46 ods. 1, 2.

40. Podľa čl. 46 ods. 1, 2, 3, 4 Ústavy Slovenskej republiky každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Každý má právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom.

Podmienky a podrobnosti o súdnej a inej právnej ochrane ustanoví zákon.

41. Právo domáhať sa ochrany svojich práv na súde ako i na inom orgáne Slovenskej republiky v prípadoch ustanovených v zákone je úzko spojené s ostatnými základnými ľudskými právami a slobodami, ktoré predstavujú určitý vývoj ľudskej spoločnosti. Tvoria obsah základných dokumentov vydaných Organizáciou Spojených národov či radou Európy. Vo svojej podstate je verejným subjektívnym právom. Oprávňuje fyzickú alebo právnickú osobu uplatňovať základné ľudské práva a slobody voči štátu prostredníctvom súdov a iných orgánov verejnej správy. Obsah práva na súdnu a inú právnú ochranu zakotvený v čl. 46 ústavy nespočíva len v tom že, osobám nemožno brániť v uplatnení práva alebo ich diskriminovať pri jeho uplatňovaní. Jeho obsahom je i zákonom upravené relevantné

konanie súdov a iných orgánov Slovenskej republiky, považujúc každé konanie, ktoré je v rozpore so zákonom za porušenie ústavou zaručeného práva na súdnu alebo inú právnu ochranu. Ústavné právo na súdnu alebo inú právnu ochranu garantované čl. 46 ústavy neznačí však právo na úspech v konaní pred súdom alebo orgánom verejnej správy.

42. Zákonomodarca v právnej norme ustanovenej v § 59 ods. 1 stavebného zákona za účastníka stavebného konania označuje stavebníka, osoby, ktoré majú vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich vrátane susediacich pozemkov a stavieb, ak ich vlastnícke alebo iné práva k týmto pozemkom a stavbám môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté, ďalšie osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu, 1g), stavebný dozor alebo kvalifikovaná osoba, projektanta v časti, ktorá sa týka projektu stavby.

43. Vychádzajúc z uvedeného povinnosťou správneho orgánu v stavebnom konaní, výsledkom ktorého je vydanie rozhodnutia o povolení stavby, po začatí konania je zisťovať okruh účastníkov v súlade správnou úpravou ustanovenou v § 59 ods. 1 stavebného zákona, a za tým účelom vykonať dokazovanie.

44. Podľa § 140 stavebného zákona, ak nie je výslovne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.

45. Správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.

Správne orgány sú povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy. Účastníkom konania, zúčastneným osobám a iným osobám, ktorých sa konanie týka musia správne orgány poskytovať pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpeli v konaní ujmu. Správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne vybaveniu veci. Ak to povaha veci pripúšťa, má sa správny orgán vždy pokúsiť o jej zmierne vybavenie. Správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb.

Rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci. Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely (§ 3 ods. 1, 2, 4, 5 správneho poriadku).

46. Správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za tým účelom si obstaráť potrebné podklady pre rozhodnutie. Pritom nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania.

Podkladom pre rozhodnutie sú najmä podania, návrhy a vyjadrenia účastníkov konania, dôkazy, čestné vyhlásenia, ako aj skutočnosti všeobecne známe alebo známe správne orgánu z jeho úradnej činnosti. Rozsah a spôsob zisťovania podkladov pre rozhodnutie určuje správny orgán. (§ 32 ods. 1, 2 správneho poriadku).

47. 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. (§ 46 správneho poriadku).

48. Podľa § 14 ods. 1, 2 správneho poriadku účastníkom konania je ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté; účastníkom konania je aj ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak.

Účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva.

49. Koho zákonodarca označuje za účastníka stavebného konania je ustanovené v § 59 ods.1 stavebného zákona, z toho dôvodu správny orgán v stavebnom konaní pri ustálení okruhu účastníctva v konaní postupuje v zmysle právnej úpravy § 59 ods.1 stavebného zákona, ktorá právna úprava je lex specialis k právnej úprave účastníctva ustanovenej v § 14 správneho poriadku. Vchádzajúc však z gramatického aj logického výkladu oboch právnych noriem právna úprava účastníctva ustanovená v § 59 ods. 1 stavebného zákona vychádza z právnej úpravy ustanovenej v § 14 ods. 1 správneho poriadku a nadväzne z právnej úpravy ustanovenej v § 14 ods. 2 správneho poriadku.

50. Vzhľadom k uvedenému a vychádzajúc zo skutkových zistení vyplývajúcich zo súdneho spisu, súčasť ktorého tvorí administratívny spis žalovaného, kasačný súd dospel k zhodnému záveru ako krajský súd, že okolnosti daného prípadu dosvedčujú, že predmetnou stavbou práva, resp. oprávnené záujmy žalobcu môžu byť dotknuté. Spoločnosť žalobcu prevádzkuje liečebné kúpele v katastri obce Lučivná. Zo samotného vyjadrenia obce Lučivná z 28.01.2015 vyplýva, že obec vyjadrila nesúhlas k časti navrhovanej výstavby železnicovej trate. Tvrdila, že premiestnením železnice, trati bližšie k obci Lučivná sa obmedzí prístup cestujúcich do detských kúpeľov Lučivná, taktiež občanom obce a zamestnancov kúpeľov, ktorí cestujú vlakom.

51. Vychádzajúc z predmetu súdneho prieskumu v danej veci odvolací súd dáva súčasne do pozornosti žalovanému právny názor Ústavného súdu SR vyslovený v jeho náleze sp. zn. III. ÚS 72/2010, v zmysle ktorého „v súvislosti s výkladom a aplikáciou príslušných právnych predpisov musí súd prihliadať na spravodlivú rovnováhu pri poskytovaní ochrany uplatňovaným právam a oprávneným záujmom účastníkov konania. Princíp spravodlivosti a požiadavka materiálnej ochrany práv sú totiž podstatnými a neopomenuteľnými atribútmi právnej ochrany (predovšetkým súdnej) v rámci koncepcie materiálneho právneho štátu.

52. Nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov, ako aj orgánov verejnej správy, ktorá zahŕňa aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov, je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu. Z uvedených dôvodov bolo povinnosťou žalovaného posudzovať postavenie žalobcu v zmysle právnej úpravy § 59 ods. 1 stavebného zákona s prihliadnutím na všetky okolnosti prípadu. Právny názor žalovaného, že nehnuteľnosti žalobcu nie sú nehnuteľnosťami, na ktorých sa má stavba realizovať a nepatria ani k susediacim pozemkom a stavbám, a preto pri nich nemôžu byť stavebným povolením priamo dotknuté ich vlastnícke alebo iné práva k tomuto pozemku a stavbe, kasačný súd považoval za formalistický, nesledujúci ochranu účastníka, ktorému zákonodarca v právnej norme § 59 ods. 1 stavebného zákona takéto práva ochrany jeho práv a oprávnených záujmov priznáva. Z uvedených dôvodov najvyšší súd námietku žalovaného, ktorou namietal, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil vyhodnotil ako nedôvodnú.

53. Najvyšší súd po vyhodnotení kasačných dôvodov žalovaného vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa v zásade odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov vo veci samej, spolu so správnym poukazom na právnu úpravu vzťahujúcu sa k predmetu konania, uvedených v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku.

54. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd kasačnú sťažnosť žalovaného podľa ust. § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

55. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní mal úspech, ich náhradu priznal v zmysle § 467 ods. 1 SSP v spojení § 167 ods. 1 SSP.

56. Kasačný súd vychádzajúc zo skutkových zistení danej veci a právnych záverov uvedených vyššie nevyhovel návrhu žalovaného na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti, keďže nemal preukázané dôvody pre priznanie odkladného účinku v zmysle § 447 ods. 1 SSP.

57. Toto rozhodnutie prijal kasačný súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

**Poučenie:**

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