

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 2Sžk/42/2018  
Identifikačné číslo spisu: 5017200144  
Dátum vydania rozhodnutia: 26.05.2021  
Meno a priezvisko: JUDr. Katarína Benczová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:5017200144.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Kataríny Benczovej a členiek senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a JUDr. Eriky Šobichovej, v právnej veci žalobcu: UNICO, s.r.o., so sídlom Závodská č. 42, Žilina, IČO: 36 392 715, právne zastúpený JUDr. Václavom Jaroščiakom, advokátom, so sídlom M. Rázusa č. 14, Žilina, proti žalovanému: Okresný úrad Žilina, odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom Vysokoškolákov 8556/33B, Žilina, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.: OU-ZA-OVBP2-2017/002981/Cho zo dňa 31. januára 2017, konajúc o kasačnej sťažnosti proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 30S/36/2017 zo dňa 3. apríla 2018 takto

### rozhodol:

- I. Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.
- II. Účastníkom náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

### Odôvodnenie

1. Krajský súd v Žiline (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č. k. 30S/36/2017 zo dňa 03.04. 2018, podľa ustanovenia § 190 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania rozhodnutia žalovaného č.: OU-ZA-OVBP2-2017/002981/Cho zo dňa 31.01.2017. Uvedeným rozhodnutím žalovaný potvrdil rozhodnutie č.s.: SÚ-3/2016/Mt zo dňa 19.08.2016, ktorým Obec Kotešová, ako prvostupňový správny orgán podľa § 37 ods. 4 zákona č. 50/1976 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) zamietla návrh na vydanie územného rozhodnutia o využívaní územia Ložisko nevyhradeného nerastu štrkopieskov v lokalite „LÁN“ a prístupovej komunikácie na pozemku O.-X. R. Č.. XXXX/XX, XXXX/XX, XXXX/XX, XXXX/XX v. kat. ú. X., K. U..

2. V odôvodnení rozhodnutia prvostupňový orgán poukázal na predchádzajúci priebeh správneho konania vo veci návrhu na využitie územia, dôsledkom ktorého bolo, že stavebný úrad oznámil 21.06.2016 pokračovanie územného konania a upustil od ústneho pojednávania, nakoľko na stavbu bolo oznámené dva krát ústne pojednávanie. V zmysle § 36 ods. 2 stavebného zákona určil účastníkom lehotu 7 pracovných dní na uplatnenie námietok od doručenia tohto oznámenia. Začatie územného konania

oznámil stavebný úrad v zmysle § 36 ods. 4 stavebného zákona verejnou vyhláškou. V uvedenej lehote neboli vznesené žiadne námietky. Stavebný úrad v tomto oznámení zároveň upozornil navrhovateľa, že uvedený návrh nie je v súlade s platným Územným plánom obce Kotešová, ktorý bol schválený Obecným zastupiteľstvom v Kotešovej dňa 19.06.2009 uznesením č. 17/2009, ako aj zmenou a doplnkom č. 1 a zmenou a doplnkom č. 2 Územného plánu (ÚP), ktorá bola schválená obecným zastupiteľstvom 27.07.2015 uznesením č. 52/2015 a to konkrétne s poukazom na zmenu a doplnok č. 2 k ÚP obce Kotešová, ktorým došlo k zmene znenia článku 5 „Prípustné, obmedzujúce, vylučujúce podmienky na využitie jednotlivých plôch“. Stavebný úrad dal navrhovateľovi možnosť vyjadriť sa a uplatniť si svoje pripomienky a námietky v lehote 30 dní odo dňa doručenia oznámenia. Navrhovateľ sa k uvedenému nevyjadril.

3. Stavebný úrad poukázal na znenie článku 5, bod b) zmeny a doplnku č. 2 ÚP obce Kotešová s názvom Neprípustné funkcie v zóne priemyslu. Uviedol, že plocha v územnom pláne (vo výkresovej časti sa jedná o územie doplnku č. 2 ÚPN-SÚ Kotešová) je vyfarbená šedou farbou, označená písmenom A, podľa článku 4 záväzných regulatívov funkčného usporiadania územia uvedených v textovej časti verzie 05/2009 je v časti členenia na lokality pomenovaná ako šedo značená lokalita - lokalita priemyslu (A). Navrhovateľ v šedo značenej lokalite A, teda v zóne priemyslu, požiadal o vydanie územného rozhodnutia na využívanie územia - dobývanie ložiska nevyhradeného nerastu spočívajúce v ťažbe štrkopieskov, ktoré sa podľa výsledkov prieskumu v území nachádzajú. Využívanie územia by malo spočívať v ťažbe štrkopieskov plošnou dobývacou metódou po predchádzajúcej skrývke a deponovaní ornice a podorničnej zeminy. Ťažba nevyhradeného nerastu je priemyselná činnosť. Podľa projektovej dokumentácie priloženej k návrhu má byť ťažobná jama po ukončení ťažby spätne zaplnená a povrch dotknutého územia zrekultivovaný. Z toho vyplývalo, že zámer navrhovateľa nebol v súlade s platným ÚP s poukazom na dikciu článku 5 bodu b) Neprípustné funkcie v zóne priemyslu ÚP, keďže v tejto zóne nie je dovolené zriaďovať prevádzky a zariadenia ťažobného priemyslu, ktoré by mohli hlukom, vibráciami, prachom, exhalátmi, žiarením, zápachom negatívne ovplyvňovať životné prostredie a kvalitu existujúceho a navrhovaného obytného územia. Z uvedených dôvodov vyhodnotil podaný návrh ako v rozpore s platným ÚP obce Kotešová.

4. V odvolacom konaní vedenom na základe odvolania žalobcu rozhodol žalovaný rozhodnutím č.: OU-ZA-OVBP2-2017/002981/Cho zo dňa 31.01.2017, ktorým odvolanie zamietol a rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu potvrdil. Na odvolaciu námietku, že zmena a doplnok ÚP obce Kotešová bol obstaraný účelovo a pri jeho obstaraní obec Kotešová nepostupovala v súlade so zákonom uviedol, že nemá právomoc skúmať, potvrdzovať, meniť alebo rušiť dokumenty prijaté a schválené obcou ako orgánom samosprávy. So žiadosťou o metodické stanovisko, ktorý orgán je príslušný v prípade pochybností o platnosti a záväznosti ÚP rozhodnúť, či je alebo nie je platný a záväzný, sa žalovaný obrátil na metodický orgán - Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR v Bratislave. Ministerstvo uviedlo, že zo stavebného zákona ani z iných právnych predpisov nemá kompetencie na posúdenie platnosti a záväznosti územných plánov obcí. Starosta obce nemôže vyhlásiť ÚP sídelného útvaru obce za neplatný a je potrebné, aby v danej veci rozhodol príslušný súd. Z uvedených dôvodov sa odvolací orgán námietkami o neplatnosti územného plánu nemohol zaoberať. Ďalej poukázal na skreslenú interpretáciu záväzného regulatívu č. 5, ako ju uviedol odvolateľ v odvolaní. Odvolateľ spojil výslovne vylúčenú prevádzku a zariadenie ťažobného priemyslu so škodlivými účinkami, ktoré by mohli hlukom, vibráciami, prachom, exhalátmi, žiarením, zápachom negatívne ovplyvňovať životné prostredie a kvalitu existujúceho a navrhovaného obytného územia, pričom tvrdí, že navrhovaná prevádzka ťažobného priemyslu väčšinu týchto škodlivých účinkov nemá. Regulatív článku 5 však vylučuje činnosti taxatívne vymenované, vrátane prevádzky ťažobného priemyslu, ako aj všetky ostatné prevádzky a zariadenia, ktoré by mohli hlukom, vibráciami, prachom, exhalátmi, žiarením, zápachom negatívne ovplyvňovať životné prostredie a kvalitu existujúceho a navrhovaného obytného územia. Ak teda ÚP v záväzných regulatívoch taxatívne vylúčil možnosť prevádzky ťažobného priemyslu, nemalo opodstatnenie skúmať, do akej miery by táto činnosť zároveň poškodzovala záujmy ochrany životného prostredia všeobecne vymenované ďalej.

5. Žalobca podanou žalobou namietal nezákonnosť napadnutého rozhodnutia z dôvodu, že bolo vydané

na základe neplatnej zmeny a doplnku č. 2 ÚP obce Kotešová, nesprávneho záveru o tom, že navrhované využívanie územia je vylúčené v zmysle čl. 5 bod 2. Nepripustné funkcie zóny priemyslu a zmena územného plánu bola vykonaná čiste účelovo, so zámerom zabrániť realizácii zámeru žalobcu.

6. Krajský súd v odôvodnení svojho rozsudku poukázal na to, že zmena a doplnok č. 2 ÚP obce Kotešová bol schválený uznesením Obecného zastupiteľstva v Kotešovej č. 52/2015 zo dňa 27.07.2015. Rovnakým uznesením bolo schválené všeobecne záväzné nariadenie obce Kotešová č. 4/2015 o záväznej časti zmeny a doplnku č. 2 ÚP obce Kotešová v súlade s § 27 ods. 3 stavebného zákona. Dňa 21.06.2016 vydal stavebný úrad oznámenie o pokračovaní územného konania o využití územia verejnou vyhláškou a upustenia od ústneho pojednávania. V oznámení určil účastníkom lehotu 7 pracovných dní od doručenia tohto oznámenia na uplatnenie námietok a upozornil ich, že na neskoršie námietky sa neprihliadne. Zároveň upozornil žalobcu, že jeho návrh nie je v súlade s platným ÚP obce Kotešová a bola mu stanovená lehota 30 dní od doručenia tohto oznámenia na podanie pripomienok a námietok. Žalobca nepodal žiadne pripomienky a námietky k tomuto oznámeniu stavebného úradu. Súčasťou administratívneho spisu bola zápisnica o výsledku prešetrovania petície č. 1/2015 z 31.08.2015, ktorú podali dňa 17.08.2015 obyvatelia obce Kotešová zastúpení U. H. U., osobou určenou pre styk s orgánom verejnej správy, ktorej predmetom bolo nepovoliť ťažbu štrkopieskov v lokalite LÁN a z tohto titulu zamietnuť návrh žiadateľa UNICO, s.r.o. na vydanie územného rozhodnutia o využívaní územia na ťažbu ložiska nevyhradeného nerastu štrkopieskov na špecifikovaných C-KN parcelách. Žiadali, aby investičné aktivity a využitie územia v danej lokalite boli výlučne v súlade s platným ÚP obce Kotešová. Zo zápisnice vyplývalo, že uvedenú petíciu podpísalo 758 občanov obce Kotešová a miestnej časti Bytča - Hliník nad Váhom. Petícia bola prerokovaná v rámci územného konania o využívaní územia Ložisko nevyhradeného nerastu štrkopieskov v lokalite LÁN. Stavebný úrad obec Kotešová prijal túto petíciu do územného konania s tým, že petícia občanov, ktorá bola doručená na stavebný úrad bola opodstatnená vzhľadom k tomu, že navrhovaná ťažobná činnosť žiadateľa bola v rozpore s platným ÚP obce Kotešová a s jeho zmenou a doplnkom č. 2. Súčasťou správneho spisu sú aj podpisové hárky jednotlivých fyzických osôb, ktoré podpísali petíciu.

7. Krajský súd sa stotožnil s právnym názorom žalovaného ako aj prvostupňového správneho orgánu, že v danom prípade nebolo možné vyhovieť návrhu žalobcu na vydanie rozhodnutia o využití územia v zmysle § 32 ods. 1 písm. b) stavebného zákona, pretože bolo zistené, že tento návrh nebol v súlade so základným podkladom a to ÚP obce Kotešová v znení jeho zmeny a doplnku č. 2 v zmysle § 37 ods. 1 stavebného zákona. V tejto súvislosti bola relevantná tá skutočnosť, že záväzné časti zmeny a doplnku č. 2 ÚP obce Kotešová boli vyhlásené všeobecne záväzným nariadením v zmysle § 27 ods. 3 stavebného zákona.

8. Krajský súd k námietke žalobcu o porušení zákona pri schvaľovaní zmeny a doplnku č. 2 ÚP obce Kotešová, konkrétne k postupu jeho obstarania a prerokovania, podľa § 25 ods. 6 stavebného zákona uviedol, že uznesením č. 52/2015 Obecné zastupiteľstvo obce Kotešová schválilo zmenu a doplnok č. 2 ÚP obce Kotešová v súlade s § 26 ods. 3 stavebného zákona a zároveň schválilo VZN č. 4/2015 o záväznej časti zmeny a doplnku č. 2 toho ÚP v súlade s § 27 ods. 3 stavebného zákona. Súd zdôraznil, že súlad všeobecne záväzného nariadenia prijatého obcou pri výkone jej samosprávy so zákonom je preskúmateľný súdom v osobitnom konaní podľa § 357 a nasl. SSP, kde aktívnu procesnú legitimáciu má iba prokurátor. Rovnako aj samotné uznesenie obecného zastupiteľstva je možné preskúmať v osobitnom konaní podľa § 348 SSP na základe žaloby prokurátora. V konaní o preskúmaní zákonnosti územného rozhodnutia nie je možné zákonnosť všeobecne záväzného nariadenia alebo uznesenia obecného zastupiteľstva a ani prípadnú nezákonnosť postupu pri ich prijatí (§ 357 ods. 1, § 348 SSP) preskúmať ako predbežnú otázku. Zákonnosť či už obsahu VZN a uznesenia alebo postupu pri ich prijatí (čo v danom prípade namietal žalobca) je možné preskúmať len v osobitnom konaní na návrh prokurátora a pokiaľ nedôjde k vysloveniu nesúladu VZN so zákonom alebo zrušeniu uznesenia, je potrebné vychádzať z prezumpcie ich zákonnosti.

9. Krajský súd sa nezaoberal ani jednotlivými dôvodmi, ktoré uvádzal žalobca ako dôvody porušenia postupu pri prijímaní uznesenia č. 52/2015 a všeobecne záväzného nariadenia č. 4/2015. Zamietol tiež

ako nedôvodné návrhy na vykonanie dokazovania uvedené v správnej žalobe (výsluch pracovníka správcu web stránky na vysvetlenie tvorby http adries zverejňovaných PDF súborov a vykonanie znaleckého dokazovania znalcom v odbore informačných technológií), ktoré sledovali preukázanie tvrdení žalobcu o nezákonnosti postupu obce Kotešová pri zverejňovaní návrhu územnoplánovacej dokumentácie na úradnej tabuli a internetovej stránke obce Kotešová pred jej prijatím vo forme uznesenia a jej záväznej časti vo forme všeobecne záväzného nariadenia.

10. Krajský súd považoval za nedôvodnú námietku, že navrhované využitie územia (prevádzka ťažby) nie je v rozpore s platnou zmenou a doplnkom č. 2, lebo ide o priemyselnú činnosť, ktorá nebude vytvárať vibrácie, exhaláty a zápach ale môže byť sprevádzaná hlukom a prachom,. Článok 5 zmeny a doplnku č. 2 je podľa súdu potrebné vykladať gramaticky a tiež teleologickým spôsobom tak, zakázaným druhom prevádzky je prevádzka okrem iného ťažobného priemyslu a to bez ďalších podmienok. Podmienka negatívneho ovplyvňovania životného prostredia a obytného územia hlukom, vibráciami, prachom, exhalátmi, žiarením či zápachom sa vzťahuje na všetky ostatné prevádzky a zariadenia, teda nie na tie konkrétne prevádzky, ktoré sú v tomto článku expressis verbis uvedené. Je zrejmé, že prevádzky a zariadenia hutníckeho, chemického, ťažobného priemyslu, priemyslu stavebných látok a energetického priemyslu sú najviac ohrozujúce, zhoršujúce a znečisťujúce životné prostredie a z tohto uhla pohľadu je logické, že samotné umiestnenie takýchto prevádzok zmena a doplnok č. 2 v tejto lokalite zakázal. Podľa názoru súdu nebolo potrebné pri umiestňovaní takýchto prevádzok osobitne skúmať ich dopady na životné prostredie. Je nesporné, že ťažba nevyhradeného nerastu štrkopiesku je druhom ťažobného priemyslu, čo žalobca ani nenamietal. Ak sa teda návrh týka umiestnenia takejto explicitne vymenovanej prevádzky, bez ďalšieho je jej umiestnenie v zóne priemyslu v zmysle článku 5 zakázané.

11. Samotné tvrdenie žalobcu, že sa nebudú vytvárať vibrácie, exhaláty, žiarenie a zápach, je ničím nepodložené a ide iba o prianie žalobcu. Sám pripúšťa negatívne ovplyvnenie životného prostredia hlukom a prachom, táto otázka už bola vyriešená záväznými stanoviskami a tiež v zrušujúcom rozhodnutí žalovaného zo dňa 21.04.2015. Argumentácia zrušujúcim druhostupňovým správnym rozhodnutím zo dňa 21.04.2015 a skôr vydanými záväznými stanoviskami je nedôvodná, pretože v tomto rozhodnutí sa druhostupňový správny orgán zaoberal ÚP obce Kotešová pred prijatím zmeny a doplnku č. 2, ktorý rozdielnym spôsobom stanovil negatívne regulatívy v dotknutom území.

12. Krajský súd skonštatoval, že výklad článku 5 písm. b) zmeny a doplnku č. 2 ÚP obce Kotešová tak, ako ho uviedol žalobca v žalobe bol čisto účelový s cieľom privodiť žalobcovi vydanie rozhodnutia podľa jeho návrhu. Požiadavka, aby pri akomkoľvek druhu prevádzky bola splnená tiež podmienka negatívneho ovplyvňovania hlukom, vibráciami, prachom, exhalátmi, žiarením či zápachom, nevyplývala z článku 5 písm. b) VZN č. 4/2015. Vymenované prevádzky jednotlivých typov priemyslu (hutnícky, chemický, ťažobný, stavebných látok, energetický) sú tak vysoko poškodzujúce životné prostredie, že sa u nich tieto negatívne ovplyvňovania predpokladajú. Aby neboli ostatné prevádzky automaticky taktiež vytesnené zo zóny priemyslu, boli vyselektované tak, že pri nich sa budú skúmať práve tieto negatívne vplyvy na životné prostredie a to hluk, vibráciu, prach, exhaláty, žiarenie a zápach. Tento výklad bol podporený aj logickým úsudkom v tom, že pokiaľ by sa časť vety „...ktoré by mohli hlukom, vibráciami, prachom, exhalátmi, žiarením, zápachom negatívne ovplyvňovať životné prostredie a kvalitu existujúceho a navrhovaného obytného územia“ mala vzťahovať na všetky (špecifikované aj ostatné) prevádzky a zariadenia, potom by vôbec nemalo zmysel prevádzky jednotlivých druhov priemyslu špecifikovať (prevádzky hutníckeho, chemického, ťažobného atď. priemyslu), pretože potom by postačovalo uviesť, že tieto negatívne dopady na životné prostredie (hlukom, vibráciami, prachom atď.) sa vzťahujú bez ďalšieho jednoducho na prevádzky. Takto však článok 5 bod b) formulovaný nebol a oddelené boli prevádzky a zariadenia jednotlivých druhov priemyslu a oddelené boli všetky ostatné prevádzky a zariadenia.

13. Námietku žalobcu, že zmena a doplnok č. 2 boli zo strany obce Kotešová vydané účelovo vyhodnotil krajský súd ako irelevantnú pre posudzovanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia. Žalobca opätovne napádal schválený ÚP obce Kotešová, dôvody jeho schválenia považoval za protiprávne, resp. namietal,

že išlo o konkurenčný boj (podnikateľov) medzi ním a Urbárom. Súd poukázal, že stavebný úrad pri vydaní prvostupňového rozhodnutia konal v súlade s vôľou občanov obce Kotešová, ktorí petíciou 758 občanov žiadali stavebný úrad, aby nepovolil ťažbu štrkopieskov v lokalite „LÁN“ a návrh žalobcu na vydanie rozhodnutia o využívaní územia zamietol. Títo občania výslovne súhlasili so schválením dodatku č. 2 ÚP, keď žiadali, aby investičné aktivity a využitie územia v danej lokalite boli výlučne v súlade s platným ÚP obce Kotešová. Súd zdôraznil, že uvedený postoj verejnosti bol, v danom prípade tiež dôležitý, čo by mal žalobca pri posúdení otázky využitia územia v lokalite „LÁN“ akceptovať.

14. Krajský súd sa vysporiadal aj s otázkou úpravy podávania námietok v územnom rozhodnutí. V zmysle § 36 ods. 2 stavebného zákona, ak stavebný úrad upustí od ústneho pojednávania, určí lehotu v ktorej môžu účastníci uplatniť námietky s upozornením, že svoje námietky a pripomienky môžu uplatniť najneskôr pri ústnom pojednávaní, inak sa na ne neprihliadne, pričom lehota nesmie byť kratšia ako 7 dní. V danom prípade došlo k upusteniu od ústneho pojednávania a účastníci boli upozornení, že môžu uplatniť námietky v lehote 7 dní, inak sa na ne neprihliadne. Zároveň žalobcovi bola daná špeciálna lehota na podanie týchto námietok 30 dní a výslovne bol upozornený, že jeho návrh je v rozpore s článkom 5 zmeny a doplnku č. 2 ÚP, ktorý bol aj citovaný. Žalobca v zákonnej lehote žiadne námietky nepodal. Nepodanie námietok v stanovenej (koncentračnej) lehote žalobcom bolo taktiež dôvodom, prečo nebolo možné na neskoršie námietky, a to ani v konaní pred súdom, prihliadnuť, a pre ktorý ich bolo potrebné vyhodnotiť ako v celom rozsahu nedôvodné. Žalobcovi nič nebránilo, aby všetky svoje námietky, ktoré uplatnil v správnej žalobe, uplatnil už v koncentračnej lehote podľa § 36 ods. 2 stavebného zákona, pričom vedel o názore stavebného úradu, že jeho návrh je v rozpore s ÚP. Súdna prax je jednotná v tom, že pokiaľ účastník v koncentračnej lehote podľa stavebného zákona nepodá námietky, ktoré by inak mohol podať a bol poučený o tom, že sa neďalej nebude prihliadať, na námietky, ktoré neboli uplatnené v koncentračnej lehote sa ďalej neprihliadal.

15. Proti právoplatnému rozsudku krajského súdu podal žalobca v postavení sťažovateľa (ďalej len „sťažovateľ“) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť podľa § 438 SSP z dôvodu uvedeného v § 440 ods. 1 písm. f/ a g/ SSP. Kasačnému súdu navrhol, aby napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil. Súčasne požadoval náhradu trov konania.

16. Žalobca v kasačnej sťažnosti, podanej z dôvodu porušenie práva na spravodlivý proces a vydania rozhodnutia na základe nesprávneho právneho posúdenia veci uviedol, že krajský súd je oprávnený otázku zákonnosti schválenia územnoplánovacej dokumentácie zmeny a dodatku č. 2 preskúmať v konaní ako predbežnú otázku. Jeho právomoc je daná tým, že ako súd je orgánom štátnej moci, ktorému je daná právomoc preskúmania zákonnosti všeobecného záväzného nariadenia alebo uznesenia obecného zastupiteľstva. Neplatnosť schválenia územnoplánovacej dokumentácie z dôvodu, že postup obstarania a prerokovania nebol v súlade s príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi vyplýva priamo zo zákona. Oprávnený vykladať zákon je súd. Otázka zákonnosti schválenia územnoplánovacej dokumentácie zmeny a dodatku č. 2 bola a je fundamentálnou otázkou pre spravodlivé rozhodnutie správneho orgánu prvého a druhého stupňa ale aj v konaní pred súdom.

17. Žalobca sa nestotožnil s tým, že ak podal podnet prokuratúre na preskúmanie zákonnosti postupu obce Kotešová pri schválení zmeny a doplnku č. 2 ÚP, mal vedomosť o tom, že preskúmanie zákonnosti VZN a uznesenia Obecného zastupiteľstva možno dosiahnuť iba cestou prokurátorskej žaloby. Napriek prezumpcii zákonnosti zmeny a dodatku č. 2, je oprávnený zákonnosť spochybňovať a povinnosťou súdu v rámci garantovanej ochrany práv účastníka konania je vysporiadať sa s jeho námietkami.

18. Žalobca nevyklúčil, že text č. 5 podľa zmeny a dodatku č. 2 možno vykladať tak, ako ho vyložil súd. Priebeh prijímania zmeny a dodatku č. 2 však svedčí o tom, že výklad žalobcu je správny. Právne normy vo svojich dikciách skutkových podstát sú často tak formulované, že najskôr príkladmo vypočítavajú pozitívnym pomenovaním konania, skutočností, ktoré následne spresňujú ďalším opisom ich požadovaných vlastností.

19. Žalobca k inštitútu podania námietok uviedol, že súd 30-dňovú lehotu na podanie námietok, ktorú

správny orgán v Oznámení o pokračovaní konania uložil pre žalobcu, nesprávne označil ako lehotu koncentračnú. Koncentračnou lehotou by bola iba vtedy, ak by správny orgán súčasne s uložením lehoty na podanie pripomienok a námietok upozornil navrhovateľa, že na neskoršie podané námietky neprihliadne. Konajúci orgán také upozornenie navrhovateľovi neoznámil ale ani pri 30-dňovej lehote na podanie námietok a pripomienok neuviedol, že ide o uloženie lehoty podľa § 36 ods. 2 SSP. Podľa žalobcu uložená lehota nebola klasifikovaná ako lehota koncentračná.

20. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

21. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 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) (§ 137 ods. 2 a 3 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

22. Predmetom konania pred kasačným súdom je rozhodnutie o podanej kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku krajského súdu, ktorým krajský súd zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutí žalovaného č.: OU-ZA-OVBP2-2017/002981/Cho zo dňa 31. januára 2017 v spojení s rozhodnutím Obce Kotešová č.s.: SÚ-3/2016/Mt zo dňa 19.08.2016 vo veci návrhu na vydanie územného rozhodnutia o využívaní územia Ložisko nevyhradeného nerastu štrkopieskov v lokalite „LÁN“ a prístupovej komunikácie na pozemku O.-KN . Č.. XXXX/XX, XXXX/XX, XXXX/XX, XXXX/XX v. kat. ú. X., K. U..

23. Kasačný súd z administratívneho spisu zistil, že územné konanie o využívaní územia „Ložisko nevyhradeného nerastu štrkopieskov v k. ú. X. v lokalite „LÁN“ bolo začaté na základe návrhu spoločnosti UNICO s.r.o. Žilina zo dňa 17.10.2014. Obec Kotešová uskutočnila územné konanie, výsledkom ktorého bolo zamietnutie návrhu na vydanie rozhodnutia o využití územia. Proti rozhodnutiu sa žalobca odvolal a žalovaný rozhodnutím č. OU-ZA-OVBP2-2015/014114/Cho zo dňa 21.04.2015 rozhodnutie o zamietnutí návrhu podľa § 59 ods. 3 správneho poriadku zrušil a vec vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie. Dôvodmi na zrušenie rozhodnutia bol najmä chybný procesný postup, chybné posúdenie obsahu záväzných častí územného plánu a nerešpektovanie obsahu záväzných stanovísk dotknutých orgánov. Stavebný úrad Obce Kotešová dňa 23.07.2015 znovu oznámila začatie územného konania, pričom nariadila ústne prerokovanie návrhu na deň 18.08.2015. Výsledkom druhého územného konania bolo vydanie rozhodnutia, ktorým stavebný úrad územné konanie zastavil. Dôvodom na zastavenie konania mali byť skutočnosti, že navrhovateľ v súlade s výzvou Obce Kotešová nedoplnil návrh o podklady v zmysle vyhlášky 453/2000 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona, že nedoplnil podklady v zmysle právoplatného rozhodnutia MŽP SR č. 5544/2015-3.4/jm zo dňa 15.07.2015 o neposudzovaní vplyvov na životné prostredie, na splnenie podmienok, ktoré majú byť zapracované do Plánu využívania ložiska v bodoch 1 až 16 a nedoplnil súhlasné stanovisko dotknutej obce Kotešová. Navrhovateľ sa proti rozhodnutiu o zastavení konania odvolal a žalovaný v druhom odvolacom konaní rozhodnutím č. OU-ZA-OVBP2-2016/011342/Cho zo dňa 14.04.2016 opäť zrušil rozhodnutie Obce Kotešová č. SÚ568/2015-Gch zo dňa 10.11.2015 o zastavení územného konania na vydanie územného rozhodnutia o využívaní územia „Ložisko nevyhradeného nerastu štrkopieskov v lokalite LÁN a prístupovej komunikácie“ a vec vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie.

24. Stavebný úrad listom č. 3/2016/Mt zo dňa 21.06.2016 oznámil pokračovanie územného konania o využití územia verejnou vyhláškou v zmysle § 36 ods. 4 stavebného zákona, pričom upustil od ústneho prerokovania návrhu a stanovil lehotu 7 pracovných dní odo dňa doručenia oznámenia na uplatnenie námietok alebo pripomienok s poučením účastníkov, že na neskoršie uplatnené námietky a pripomienky sa neprihliada. Stavebný úrad toto oznámenie doručil žalobcovi s upozornením, že predložený návrh je v rozpore s územným plánom Obce Kotešová, jeho zmenou a doplnkom č. 2, ktorá bola schválená uznesením Obecného zastupiteľstva v Kotešovej č. 52/2015 zo dňa 27.07.2015. Upozornil žalobcu, že podľa tejto zmeny a doplnenia článku 5 sú na území Obce Kotešová nepripustné vyšpecifikované

funkcie v zóne priemyslu. Stavebný úrad dal navrhovateľovi možnosť, aby sa k uvedenému vyjadril a uplatnil si svoje pripomienky a námietky v lehote do 30 dní od doručenia oznámenia. Žalobca si žiadne námietky alebo pripomienky neuplatnil. Po uplynutí lehoty stanovenej na uplatnenie námietok a pripomienok účastníkov konania stavebný úrad prišlo k vydaniu rozhodnutia, ktorým návrh na vydanie rozhodnutia o využívaní územia zamietol z dôvodu rozporu s územným plánom Obce Kotešová - zmenou a doplnkom č. 2. Žalobca sa proti tomuto rozhodnutiu odvolal a namietal, že územnoplánovací dokument zmena a doplnok č. 2 bol obstaraný účelovo a nesúlade so zákonom, preto mali byť neplatné. Žalovaný rozhodnutím č. OU-ZA-OVBP2-2017/002981/Cho zo dňa 31.01.2017 zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Obce Kotešová č. SÚ-3/2016/Mt zo dňa 19.08.2016.

25. Podľa § 177 ods. 1 SSP správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

26. Podľa § 134 ods. 1 SSP správny súd je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak nie je ďalej ustanovené inak.

27. Podľa § 348 SSP žalobca sa môže žalobou domáhať zrušenia uznesenia zastupiteľstva, ak jeho obsahom alebo postupom pri jeho prijatí bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis.

28. Podľa § 357 ods. 1 písm. a) SSP žalobca sa môže žalobou domáhať vyslovenia nesúladu všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja vydaného vo veciach územnej samosprávy so zákonom.

29. Podľa § 32 ods. 1 písm. b) Zákona č. 50/1976 Zb. (stavebný zákon) v znení účinnom ku dňu 22.02.2017 (právoplatnosť napadnutého rozhodnutia) ak odsek 2 neustanovuje inak, umiestňovať stavby, meniť využitie územia a chrániť dôležité záujmy v území možno len na základe územného rozhodnutia, ktorým je rozhodnutie o využití územia.

30. Podľa § 37 ods. 1 prvá veta citovaného zákona podkladom pre vydanie územného rozhodnutia sú územné plány obcí a zón.

31. Podľa § 37 ods. 2 citovaného zákona stavebný úrad v územnom konaní posúdi návrh predovšetkým z hľadiska starostlivosti o životné prostredie a potrieb požadovaného opatrenia v území a jeho dôsledkov; preskúma návrh a jeho súlad s podkladmi podľa odseku 1 a predchádzajúcimi rozhodnutiami o území, posúdi, či vyhovuje všeobecným technickým požiadavkám na výstavbu a všeobecne technickým požiadavkám na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu, prípadne predpisom, ktoré ustanovujú hygienické, protipožiarne podmienky, podmienky bezpečnosti práce a technických zariadení, dopravné podmienky, podmienky ochrany prírody, starostlivosti o kultúrne pamiatky, ochrany poľnohospodárskeho pôdneho fondu, lesného pôdneho fondu a pod., pokiaľ posúdenie nepatrí iným orgánom.

32. Podľa § 37 ods. 3 citovaného zákona stavebný úrad v územnom konaní zabezpečí stanoviská dotknutých orgánov a ich vzájomný súlad a posúdi vyjadrenie účastníkov a ich námietky. Stavebný úrad neprihliadne na námietky a pripomienky, ktoré sú v rozpore so schválenou územnoplánovacou dokumentáciou.

33. Podľa § 37 ods. 4 citovaného zákona ak stavebný úrad po posúdení návrhu podľa odsekov 1 až 3 zistí, že návrh alebo predložená dokumentácia nie je v súlade s podkladmi podľa odseku 1, s predchádzajúcimi územnými rozhodnutiami, so všeobecnými technickými požiadavkami alebo s predpismi uvedenými v odseku 2, návrh zamietne.

34. Podľa § 27 ods. 3 citovaného zákona obec schvaľuje územnoplánovaciu dokumentáciu a jej záväznú časť vyhlasuje všeobecne záväzným nariadením.

35. Podľa § 27 ods. 6 citovaného zákona schválená územnoplánovacia dokumentácia je v určenom rozsahu záväzným alebo smerným podkladom na vypracovanie a schvaľovanie ďalšej územnoplánovacej dokumentácie, na územné rozhodovanie a na vypracovanie dokumentácie stavieb.

36. Kasačný súd, po oboznámení sa s obsahom napadnutého rozsudku krajského súdu a s obsahom súdneho i administratívneho spisu konštatuje, že krajský súd sa v napadnutom rozsudku dostatočne vysporiadal so skutkovými a právnymi otázkami v prejednávanej veci. Svoje rozhodnutie náležite a presvedčivo zdôvodnil a vysporiadal sa so všetkými žalobnými bodmi správnej žaloby.

37. Len na doplnenie a zdôraznenie správnosti argumentácie krajského súdu uvádza kasačný súd nasledovné: Základným krokom stavebného úradu v územnom konaní je porovnanie predloženého návrhu na vydanie územného rozhodnutia s územným plánom obce alebo zóny. Ak stavebný úrad dospeje k záveru, že návrh je v rozpore s dokumentami, ktoré majú po schválení a vyhlásení všeobecne záväzným nariadením obstarávateľa, t. j. obce, návrh zamietne bez toho, aby od navrhovateľa požadoval doplnenie jeho podania ako sú posudky, vyjadrenia či záväzné stanoviská dotknutých orgánov. V predmetnom prípade stavebný úrad v Oznámení o pokračovaní územného konania upozornil navrhovateľa, že uvedený návrh nie je v súlade s platným Územným plánom obce Kotešová, ktorý bol schválený Obecným zastupiteľstvom v Kotešovej dňa 19.06.2009 uznesením č. 17/2009, ako aj zmenou a doplnkom č. 1 a zmenou a doplnkom č. 2 ÚP, ktorá bola schválená obecným zastupiteľstvom 27.07.2015 uznesením č. 52/2015 a to konkrétne s poukazom na zmenu a doplnok č. 2 k ÚP obce Kotešová, ktorým došlo k zmene znenia čl. 5 a žalobcovi dal možnosť vyjadriť sa k uvedenému a uplatniť si svoje pripomienky a námietky v lehote 30 dní.

38. Obstarávanie a schvaľovanie územného plánu je originálnou kompetenciou obce ako orgánu samosprávy, pričom podľa § 2 ods. 6 stavebného zákona na územnoplánovacia činnosť sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní. Žalovaný ako odvolací orgán vo veciach rozhodnutí, vydaných obcou pri prenesenom výkone štátnej správy nemal žiadnu právomoc skúmať, potvrdzovať, meniť alebo rušiť dokumenty schválené obcou ako orgánom samosprávy. Na obstarávanie a schvaľovanie územných plánov sa všeobecné predpisy o správnom konaní nevzťahujú, teda žalovaný nemal žiadne oprávnenie preskúmať proces obstarania zmeny a doplnku č. 2 obce Kotešová.

39. Kasačné dôvody žalobcu by bolo možné zhrnúť ako

- nesúhlas s vyhodnotením správnosti aplikácie čl. 5 bod 2 zmeny a doplnku č. 2 ÚP obce Kotešová na predmet jeho žiadosti o využitie územia,
- nezákonnosť postupu správneho orgánu ktorý sa odmietol vysporiadať s jeho námietkami o nezákonnosti zmeny a doplnku ÚP vzhľadom na neuplatnenie námietok v rámci koncentračnej lehoty,
- nezákonnosť akejkoľvek aplikácie čl. 5 bod 2 zmeny a doplnku č. 2 územného plánu obce Kotešová vzhľadom na porušenie právnych predpisov pri jej prijímaní,
- nepreskúmanie zákonnosti Zmeny a doplnku krajským súdom ako predbežnej otázky a nevykonanie súvisiaceho navrhovaného dokazovania.

40. K námietke správnosti použitého výkladu článku 5 písm. b) zmeny a doplnku č. 2 kasačný súd uvádza, že sa stotožňuje s výkladom krajského súdu: „Tento výklad je podporený aj logickým úsudkom v tom, že pokiaľ by sa časť vety „...ktoré by mohli hlukom, vibráciami, prachom, exhalátmi, žiarením, zápachom negatívne ovplyvňovať životné prostredie a kvalitu existujúceho a navrhovaného obytného územia“ mala vzťahovať na všetky - špecifikované aj ostatné - prevádzky a zariadenia, potom by vôbec nemalo zmysel prevádzky jednotlivých priemyslov špecifikovať (prevádzky hutníckeho, chemického, ťažobného atď. priemyslu), pretože potom by postačovalo uviesť, že tieto negatívne dopady na životné prostredie (hlukom, vibráciami, prachom atď.) sa vzťahujú bez ďalšieho jednoducho na prevádzky. Takto však článok 5 bod b) formulovaný nebol a oddelené boli prevádzky a zariadenia jednotlivých druhov priemyslu a oddelené boli všetky ostatné prevádzky a zariadenia.“

41. Uznesením č. 52/2015 Obecné zastupiteľstvo obce Kotešová schválilo zmenu a doplnok č. 2 ÚP

obce Kotešová v súlade s § 26 ods. 3 stavebného zákona a zároveň schválilo VZN č. 4/2015 o záväznej časti zmeny a doplnku č. 2 toho ÚP v súlade s § 27 ods. 3 stavebného zákona. V tejto súvislosti treba zhodne s krajským súdom zdôrazniť význam prezumpcie zákonnosti správnych aktov, ktoré sa považujú za platné a vyvolávajúce právne účinky až do momentu, kedy sú zákonom predvídaným spôsobom zrušené. Súlad všeobecne záväzného nariadenia prijatého obcou pri výkone jej samosprávy so zákonom je preskúmateľný súdom v osobitnom konaní podľa § 357 SSP, kde má aktívnu procesnú legitimáciu iba prokurátor. Uznesenie obecného zastupiteľstva je možné preskúmať iba v osobitnom konaní podľa § 348 SSP na základe žaloby prokurátora.

42. Žalobca ako subjekt tvrdiaci dotknutosť na svojich právach schválením a aplikáciou spornej zmeny a doplnku č. 2 územného plánu obce Kotešová formou VZN na základe uznesenia obecného zastupiteľstva mal v rámci zákonnej úpravy reálnu možnosť (v prípade preukázania nezákonnosti) dosiahnuť ich zrušenie zákonom predvídaným postupom - cestou protestu prokurátora ako prostriedku výkonu dozoru nad dodržiavaním zákonnosti a prípadne následne ním podanej žaloby podľa § 348 resp. 357 SSP. Dôsledky nevyužitia prípadne neúspešného domáhania sa využitia takéhoto postupu nemožno zvrátiť dovolávaním sa povinnosti správneho súdu riešiť ako predbežnú otázku zákonnosť predmetného doplnku VZN na základe spochybňovania zákonnosti postupu, ktorým bol prijatý. Nebolo teda dôvodné ani namietanie nevykonania navrhovaného dokazovania.

43. Rovnako nie je možné žiadať od správneho orgánu, aby pri svojej rozhodovacej činnosti neaplikoval takýto správny akt len z dôvodu spochybňovania legálnosti spôsobu jeho prijímania. Dôvodné nie je ani namietanie nezákonnosti napadnutého rozhodnutia v dôsledku nedôvodného kvalifikovania 30 dňovej lehoty na podanie vyjadrenia v liste stavebného úradu zo dňa 26.1.2016 ako koncentračnej. V prvom rade treba zdôrazniť, že žalobcovi bola v liste z 21.6.2016 poskytnutá zákonná sedemdnňová lehota na oznámenie námietok s upovedomením, že na neskôr uvedené námietky sa nebude prihliadať. Okrem toho žalobca nijakým spôsobom nepreukázal, že by vytýkaným postupom (ďalšia lehota na vyjadrenie stanovená na 30 dní, v ktorej sa žalobca nevyjadril) došlo k porušeniu zákona dôsledkom ktorého by bola konkrétna ujma na jeho právach.

44. Vzhľadom na vyššieuvedené kasačný súd dospel k jednoznačnému záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, preto ju postupom podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

45. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd aplikujúc ust. § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že žalobcovi ich nepriznal pre procesný neúspech a u žalovaného neboli preukázané zákonné dôvody na priznanie náhrady trov konania.

46. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 v spojení s ust. § 463 SSP).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný