



## ROZSUDOK

### V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Evy Babiakovej CSc. a členov senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a Mgr. Petra Melichera, v právnej veci žalobcov: **1) I. A. S., 2) A. S.**, obaja O., K., *obaja zast. Mgr. E.K., advokátkou so sídlom K., B.*, proti žalovanému: **Krajský stavebný úrad v Žiline**, A. Kmeť'a 17, Žilina, za účasti pribratého účastníka konania: **Národná diaľničná spoločnosť, a.s.**, Mlynské Nivy 45, Bratislava, IČO 35 919 001, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. A/2010/01335/KSÚ Žilina/Pál zo dňa 10.08.2010, o odvolaní žalobcov proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 21S/89/2010 – 86 zo dňa 21.09.2011, jednohlasne, takto

#### r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Žiline, č. k. 21S/89/2010-86 zo dňa 21.09.2011 **m e n í** tak, že napadnuté rozhodnutie žalovaného č. A/2010/01335/KSÚ Žilina/Pál zo dňa 10.08.2010 **z r u š u j e** a vec mu **v r a c i a** na ďalšie konanie.

Žalovaný **je povinný** nahradiť žalobcom trovy konania vo výške **952,63 €** k rukám ich právnej zástupkyne Mgr. Evy Kováčechovej, v lehote do 3 dní od právoplatnosti tohto rozsudku.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I. Konanie pred súdom prvého stupňa**

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Žiline zamietol ako nedôvodnú v zmysle § 250j ods. 1 zák. č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej v texte rozsudku len „O. s. p.“) žalobu, ktorou sa žalobcovia domáhali preskúmania zákonnosti žalovaného označeného v záhlaví, ktorým potvrdil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa, Mesta Žilina, Spoločný stavebný úrad v Žiline, č. 2008/C-7489/HI zo dňa 05.02.2010, ktorým bolo rozhodnuté o umiestnení stavby „Diaľnica D3 Žilina (Brodno) – Kysucké Nové Mesto“.

Krajský súd uviedol, že zák. č. 50/1976 o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej v texte rozsudku len „Stavebný zákon“) v § 36 ods. 1 a 2 vyjadruje tzv. koncentračnú zásadu. Oznamenie o začatí konania musí mať písomnú formu a zároveň musí obsahovať upozornenie tak pre účastníkov konania, ako aj pre dotknuté orgány. Koncentračná zásada konania v Stavebnom zákone, na rozdiel od Správneho poriadku, kde je možné až do vydania rozhodnutia predkladať stanoviská a pripomienky, znamená, že na neskôr, teda po lehote stanovenej v zmysle § 36 ods. 1 Stavebného zákona, uplatnené námietky a pripomienky už stavebný úrad nemôže prihliadnuť. Rovnako aj v § 36 ods. 2 Stavebného zákona, kde sa upúšťa od ústneho pojednávania, je stanovená lehota 7 pracovných dní a na po tejto lehote podané námietky a pripomienky už stavebný úrad nemôže prihliadnuť. Účelom zavedenia koncentračnej zásady v územnom konaní bolo bezpochyby stanoviť určité limity a zamedziť neustálemu generovaniu nových námietok, ktoré by vo svojom dôsledku mohli celkom zabrániť akejkol'vek stavebnej činnosti. Z koncentračnej zásady vyplýva, že v konaní o umiestnení a povolení stavby musí byť všetok skutkový materiál, závažný pre rozhodnutie, zistený pri ústnom pojednávaní spojenom s miestnym zisťovaním a stavebný úrad môže prihliadnuť len k tým skutkovým okolnostiam, ktoré boli stavebným úradom zistené a k tým námietkam účastníkov, ktoré boli pri ústnom pojednávaní, resp. v lehote určenej stavebným úradom uplatnené.

Krajský súd poukázal na skutočnosť, že v oznámení o začatí konania zo dňa 02.05.2008 č. 749b/2008/MsU-OSPuPa zo strany prvostupňového správneho orgánu bolo dané riadne poučenie pre účastníkov územného konania, že svoje pripomienky a námietky môžu k návrhu uplatniť najneskôr na ústnom konaní dňa 02.06.2008, inak k nim nebude prihliadnuté. Na ústnom konaní dňa 02.06.2008 žalobcovia uplatnili námietky, ktoré súviseli s čerpacou stanicou PHM, ktorá je v ich vlastníctve resp. prevádzke a vzťahovali sa k premiestneniu čerpacej stanice, v širšom zmysle namietali zásahu do ich vlastníckeho práva. Zo zápisnice z ústneho pojednávania je zrejmé, že iné skutočnosti, v súvislosti s územným konaním, teda tie ktoré boli namietané v podanom odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu a aj vo vzťahu k podanej žalobe, namietané neboli, žalobcovia porušenie svojich práv vo vzťahu k priaznivému životnému prostrediu, vrátane platnosti záverečného stanoviska EIA za dňa 27.07.1998, nenamietali. Tieto uplatnili žalobcovia až v podanom odvolaní za dňa 08.03.2010 vo vzťahu k prvostupňovému rozhodnutiu. Žalovaný aj napriek koncentračnej zásade sa nimi zaoberal, pričom podľa názoru krajského súdu, tak spravil nad rámec daného riešenia práve s poukazom na § 36 resp. § 42 ods. 4 Stavebného zákona, podľa ktorého sa v odvolacom konaní neprihliada na námietky a pripomienky, ktoré neboli uplatnené v prvostupňovom konaní v určenej lehote, hoci uplatnené mohli byť. Žalobcovia mali možnosť takéto námietky vzniesť v rámci prvostupňového konania na predmetnom ústnom konaní dňa 02.06.2008, na ktorom sa žalobca v rade 1) osobne zúčastnil.

Ďalej krajský súd zdôraznil, že žalobcovia mali právo resp. možnosť ďalšie námietky vzniesť aj v súvislosti s oznámením prvostupňového správneho orgánu za dňa 01.07.2009 č. 7489/2008/MSU-OSP/Pav v súvislosti s oboznámením účastníkov konania o zmene napojenia Kysuckého Nového Mesta a prilahlých obcí na diaľnicu D3 – pokračovanie v územnom konaní, ktoré bolo oznámené formou verejnej vyhlášky na úradnej tabuli obce Radol'a, teda podľa § 26 ods. 2 Správneho poriadku platila fikcia doručenia dňa 21.07.2009, kde zároveň boli účastníci konania a dotknuté orgány poučení, že v lehote 7 dní od doručenia mohli resp. mali právo nahliadnuť do príslušnej spisovej dokumentácie a mali právo vzniesť pripomienky a námietky s poučením, že po stanovenej lehote sa na ne už neprihliadne.

Ohľadne otázky platnosti záverečného stanoviska EIA sa krajský súd stotožnil s názorom žalovaného, podporeného vyjadrením Ministerstva životného prostredia SR č. 4272/10-3.4/ml.

zo dňa 05.02.2010, že povoľovací proces začal v období do troch rokov od vydania záverečného stanoviska, toto stanovisko je platné a nevyžaduje sa jeho predĺženie. Navrhovaná činnosť – Diaľnica D18, teraz kratší úsek s preznačením D3 – Žilina (Brodno) – Kysucké Nové Mesto, bola posúdená v roku 1998 podľa zák. č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov, pričom zmena dĺžky jeho platnosti nastala podľa § 37 ods. 6 zák. 24/2006 Z. z. Konanie vo veci sa začalo v r. 1998, kedy bolo vydané aj územné rozhodnutie č. 98/03789/OÚ-OdŽP-Mt zo dňa 15.12.1998, pričom začatie konania platí pre celý posudzovaný úsek. Pre stavebný úrad ako aj pre žalovaného, bolo vyjadrenie ministerstva životného prostredia záväzným v zmysle § 140b ods. 1 Stavebného poriadku, nie je možné spochybňovať platnosť záverečného stanoviska.

Krajský súd súladne so žalovaným uviedol, že žalobcovia sa k navrhovanej činnosti mohli vyjadriť a vzniesť tak svoje pripomienky a námietky aj na verejnom prerokovaní správy pre obec Radoľa a Povina, ktoré sa konalo v Radoli dňa 20.01.1998 a so záverečným stanoviskom sa oboznámiť pri jeho zverejnení obcou. V čase posudzovania vplyvu navrhovanej činnosti na životné prostredie prvostupňový správny orgán ani žalovaný nekonali, do procesu posudzovania nezasahovali, a preto nemohli zasiahnuť ani do práv žalobcov tak, ako to uviedli v žalobe.

V súvislosti s námietkou nedostatočného odôvodnenia napadnutého rozhodnutia, ohľadne realizácie variantu I. na úkor variantu C, krajský súd uviedol, že žalovaný posudzoval variant I., ktorý obsahoval podaný návrh. Rovnako bol tento variant aj predmetom posúdenia štátnej expertízy č. 8/2008, z ktorej jednoznačne vyplynulo, ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja posúdilo stavbu aj z hľadiska súladu so Záverečným stanoviskom, pričom nebol zistený nesúlad.

O trovách konania rozhodol krajský súd v zmysle § 250k O. s. p. tak, že neúspešným žalobcom ich náhradu nepriznal.

## II. Odvolacie dôvody a stanoviská účastníkov

Proti predmetnému rozsudku podali žalobcovia v zákonnej lehote dňa 21.10.2011 odvolanie domáhajúc sa jeho zmeny tak, že odvolací súd zruší napadnuté správne rozhodnutie ako aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie. Zároveň si uplatnili náhradu trov konania.

Uviedli, že s podstatou ich námietok sa krajský súd vysporiadal len okrajovo a povrchno, a preto zotrávajú na námietkach, ako boli vznesené v žalobe.

Poukázali, že skúmanie podkladov a stanovísk od dotknutých orgánov je primárnou úlohou stavebného úradu a nemôže ju prenášať na účastníkov konania. Stavebný úrad z úradnej moci skúma stanoviská dotknutých orgánov, pričom je povinný zabezpečiť ich vzájomný súlad. Nezávisle potom posúdi aj vyjadrenia a námietky účastníkov konania. Záverečné stanovisko je záväzným stanoviskom v zmysle § 140b v spojení s §126 Stavebného zákona a je povinnosťou stavebného úradu sa s týmto stanoviskom zaoberať, bez ohľadu na to, či to niektorý s účastníkov namietne alebo nie. Interpretácia krajského súdu prenáša povinnosti stavebného úradu na účastníkov a jej prijatím by mohlo dôjsť k situácii, že ak nik z účastníkov neodhalí nezákonnosť niektorého zo záväzných podkladov, stavebný úrad by sa ňou zaoberať nemusel, pretože nebola namietaná najneskôr na ústnom konaní. Takýto výklad ignoruje povinnosti správnych orgánov v územnom konaní a prenáša na účastníkov také povinnosti, ktoré im zo zákona nevyplývajú.

Žalobcovia tiež uviedli, že vyjadrenie ministerstva životného prostredia k platnosti záverečného stanoviska nemožno považovať za záväzné stanovisko v zmysle Stavebného zákona. Ak by platila táto premisa, znamenalo by to, že záverečné stanovisko a proces EIA je absolútne nepreskúmateľný, a to bez ohľadu na jeho význam pre ďalšie povoľovanie konania. Navrhovateľ /územného konania/, ako aj správne orgány a súd tvrdia, že záverečné stanovisko z roku 1998 je dostatočným a zákonným podkladom je vydanie územného rozhodnutia v roku 2010, ale zároveň sa stotožňujú s tvrdením navrhovateľa /územného konania/, že vzhľadom na veľký časový odstup treba prehodnotiť také podstatné faktory (znovu overiť inžinierske siete v teréne a iné investície, ktoré sa mohli vybudovať alebo zmeniť, ceny, legislatíva, technické normy,

smernice, presun kompetencií, transformácia dotknutých organizácií), že nestačí len zmeniť pôvodné územné rozhodnutie z roku 1998, ale je potrebné vydať úplne nové územné rozhodnutie. Ak je dostatočným podkladom záverečné stanovisko z roku 1998, nie je zrejmé, prečo dostatočným podkladom nie je aj územné rozhodnutie z tohto obdobia. Na základe takejto interpretácie bude možné vydať ďalšie územné rozhodnutie v budúcnosti, bez ohľadu na to, koľko reálne uplynie času. Ani v súčasnosti nie je garantované, že navrhovateľ /územného konania/ predmetnú cestu skutočne postaví a takýto výklad mu umožňuje, aby o vydanie nového územného rozhodnutia na základe záverečného stanoviska z roku 1998 požiadal opakovane kedykoľvek v budúcnosti.

Záverečné stanovisko z roku 1998, ktorého platnosť nebola predĺžená, nie je možné použiť ako podklad pre územné rozhodnutie v roku 2010, opačná interpretácia je obchádzaním zmyslu zák. o EIA. Je právne bezvýznamná skutočnosť, že v roku 1998 bolo na základe tohto záverečného stanoviska vydané územné rozhodnutie, toto je natoľko neaktuálne, že to konštatoval aj navrhovateľ /územného konania/, a preto inicioval vydanie nového územného rozhodnutia.

K podanému odvolaniu sa písomným podaním zo dňa 10.11.2011 vyjadril žalovaný tak, že napadnutý rozsudok krajského súdu navrhol potvrdiť.

Uviedol, že v dostatočnom rozsahu sa vyjadril už k podanej žalobe a na obsahu tohto vyjadrenia zotrváva aj v súvislosti s podaným odvolaním.

K odvolaniu sa písomným podaním zo dňa 14.11.2011 vyjadril aj do konania pribratý účastník tak, že sa stotožňuje s právnym názorom vyjadreným v napadnutom rozsudku krajského súdu.

Uviedol, že na územné konanie je nutné aplikovať koncentračnú zásadu, a teda námietky uplatnené žalobcami v odvolacom konaní boli absolútne neprípustné, keďže neboli namietané v prvostupňovom konaní pred stavebným úradom. Správne konanie je vybudované na určitých

právných postulátoch, ktoré sú označované ako procesné zásady. Nie sú len kategóriou právnej teórie, ale ich premietnutie do zákona z nich vytvorilo záväzné pravidlá správania sa.

Účastník konania záverom poukázal, že žalobcovia spochybňovaním vyjadrenia ministerstva životného prostredia k platnosti záverečného stanoviska ako aj uvádzaním ustanovení § 1 až § 3 zák. č. 24/2006 Z. z., predkladajú súdu nové skutočnosti, ktoré neboli v prechádzajúcom konaní nijakým spôsobom napadnuté, a teda v tejto časti na túto novú skutočnosť nemožno prihliadať.

### **III. Právne posúdenie veci odvolacím súdom**

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O. s. p. v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej O. s. p.) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo a dospel k záveru, že odvolanie žalobcov je dôvodné.

Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 O. s. p.), s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk).

Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 28.06.2012 (§ 156 ods. 1 a ods. 3 O. s. p.).

Podľa § 244 ods. 1 O. s. p. v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa § 244 ods. 3 O. s. p. rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

Podľa § 250i ods. 1 O. s. p., pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia je pre súd rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia.

Podľa § 35 ods. 1 Stavebného zákona, územné konanie sa začína na písomný návrh účastníka, z podnetu stavebného úradu alebo iného orgánu štátnej správy. Návrh sa doloží dokumentáciou ustanovenou vykonávacími predpismi k tomuto zákonu spracovanou oprávnenou osobou (§ 45 ods. 4), a dokladmi ustanovenými osobitnými predpismi. V návrhu sa uvedie zoznam právnických osôb a fyzických osôb, ktoré prichádzajú do úvahy ako účastníci konania a sú navrhovateľovi známi.

Podľa § 35 ods. 2 Stavebného zákona, ak predložený návrh neposkytuje dostatočný podklad pre posúdenie umiestnenia navrhovanej stavby alebo iného opatrenia v území (§ 32), najmä vplyvov na životné prostredie, vyzve stavebný úrad navrhovateľa, aby návrh v primeranej lehote doplnil potrebnými údajmi alebo podkladmi, a upozorní ho, že inak územné konanie zastaví. Ak navrhovateľ nedoplní návrh na vydanie územného rozhodnutia požadovaným spôsobom v určenej lehote, stavebný úrad územné konanie zastaví.

Podľa § 36 ods. 1 Stavebného zákona, stavebný úrad oznámi začatie územného konania dotknutým orgánom a všetkým známym účastníkom a nariadi ústne pojednávanie spojené spravidla s miestnym zisťovaním. Súčasne upozorní účastníkov, že svoje námietky a pripomienky môžu uplatniť najneskoršie pri ústnom pojednávaní, inak že sa na ne neprihliadne. Stavebný úrad oznámi začatie územného konania do 7 dní odo dňa, keď je žiadosť o územné rozhodnutie úplná.

Podľa § 37 ods. 2 Stavebného 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.

Podľa § 37 ods. 4 Stavebného 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.

Podľa § 42 ods. 4 Stavebného zákona, v odvolacom konaní sa neprihliada na námietky a pripomienky, ktoré neboli uplatnené v prvostupňovom konaní v určenej lehote, hoci uplatnené mohli byť. Stavebný úrad je povinný účastníkov konania na to upozorniť v oznámení o začatí územného konania.

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

Podľa § 3 ods. 1 Správneho poriadku, 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.

Podľa § 3 ods. 5 Správneho poriadku, 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.

Podľa § 2 zák. č. 24/2006 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zák. č. 145/2010 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, účinného v čase vydania napadnutého rozhodnutia (ďalej v texte rozsudku len „zák. o EIA), účelom zákona je najmä

a) zabezpečiť vysokú úroveň ochrany životného prostredia a prispieť k integrácii environmentálnych aspektov do prípravy a schvaľovania strategických dokumentov so zreteľom na podporu trvalo udržateľného rozvoja,

b) zistiť, opísať a vyhodnotiť priame a nepriame vplyvy navrhovaného strategického dokumentu a navrhovanej činnosti na životné prostredie,

c) objasniť a porovnať výhody a nevýhody návrhu strategického dokumentu a navrhovanej činnosti vrátane ich variantov a to aj v porovnaní s nulovým variantom,

d) určiť opatrenia, ktoré zabránia znečisťovaniu životného prostredia, zmiernia znečisťovanie životného prostredia alebo zabránia poškodzovaniu životného prostredia,

e) získať odborný podklad na schválenie strategického dokumentu a na vydanie rozhodnutia o povolení činnosti podľa osobitných predpisov.

Podľa § 65 ods. 5 zák. o EIA, ak bolo záverečné stanovisko vydané pred 1. februárom 2006 a nebolo začaté konanie o povolení posudzovanej činnosti podľa osobitných predpisov, je potrebné požiadať ministerstvo o predĺženie jeho platnosti podľa § 37 ods. 7.

Podľa § 37 ods. 7 zák. o EIA, platnosť záverečného stanoviska k činnosti môže byť na žiadosť navrhovateľa predĺžená o ďalšie dva roky, a to i opakovane, ak navrhovateľ písomne preukáže, že nedošlo k podstatným zmenám navrhovanej činnosti, podmienok v dotknutom území, k novým skutočnostiam súvisiacim s vecným obsahom správy o hodnotení činnosti a k vývojom nových technológií na realizáciu navrhovanej činnosti. O predĺžení platnosti záverečného stanoviska k činnosti rozhodne príslušný orgán.

Nakoľko krajský súd podrobne opísal priebeh konania pred správnyimi orgánmi, najvyšší súd z dôvodu hospodárnosti len poukazuje na tieto účastníkom konania už známe okolnosti, tak ako boli uvedené v odôvodnení napadnutého rozsudku.

S ohľadom na obsah odvolacích námietok sa najvyšší súd primárne zaoberal aplikáciou koncentračnej zásady v konaní o umiestnení stavby.

Zásada koncentrácie vymedzuje, limituje určité úkony do konkrétnej fázy konania, v konaní o umiestnenie stavby je takouto hraničnou lehotou ústne pojednávanie, na ktorom najneskôr môžu účastníci konania uplatniť svoje námietky a pripomienky. V podstate je táto zásada opakom zásady jednotnosti konania, ktorá vyjadruje, že účastníci majú právo navrhovať dôkazy a realizovať procesné návrhy a oprávnenia po celú dobu konania, vrátane odvolacieho konania. Uplatnenie koncentračnej zásady však stavebný úrad nezavazuje povinnosti postupovať v konaní v zmysle zásady zákonnosti vyjadrenej v § 3 ods. 1 Správneho poriadku.

Námietky žalobcov smerovali k **otázke zákonnosti** napadnutého rozhodnutia, keď spochybňovali zákonnosť jedného z podkladov, na základe ktorého bolo toto rozhodnutie vydané.

Stavebný úrad v konaní o umiestnení stavby nie je orgánom, ktorému náleží len zhromaždenie predložených dokladov a mechanické zachytenie ich obsahu vo vydávanom rozhodnutí. Stavebnému úradu patrí povinnosť v zmysle § 37 Stavebného zákona posúdiť a vyhodnotiť, okrem iného aj súlad predložených podkladov s právnymi predpismi, na ochrane ktorých je verejný záujem (*a to bez ohľadu na vznesenie námietky*).

Stavebný úrad je v konaní garantom zákonnosti, keď aj s odkazom na čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, jedným zo znakov právneho štátu je taká činnosť orgánov verejnej správy, ktorá je v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi, pričom na ochrane a presadzovaní zákonnosti je verejný záujem. Preto v odvolacom konaní je odvolací orgán povinný sa vysporiadať s námietkami účastníka konania o umiestnení stavby, obsahom ktorých sú tvrdenia o porušení ustanovení hmotného alebo procesného práva (rovnako nález Ústavného súdu SR I. ÚS 223/09 – 131 zo dňa 27.05.2010).

Pre úplnosť je potrebné dodať, že ak sa žalovaný v odvolacom konaní zaoberal námietkami uplatnenými žalobcami týkajúcimi sa porušenia ustanovení právnych predpisov, (*teda de facto neaplikoval koncentračnú zásadu*), najvyšší súd nepovažoval toto posúdenie, na rozdiel od krajského súdu, za postup nad rámec zákonnej povinnosti.

Účelom posudzovania vplyvov na životné prostredie, je zistiť, opísať a vyhodnotiť priame a nepriame vplyvy navrhovanej činnosti na životné prostredie.

Stavba diaľnic je nepochybne činnosťou, ktorá má na životné prostredie, nielen počas výstavby, ale aj samotnej prevádzky signifikantný vplyv. Posúdenie vplyvov diaľnice, tak ako bolo uskutočnené počas účinnosti zák. č. 127/1994 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, teda že celá stavba bola posúdená ako jeden celok a následne sú jednotlivé úseky predmetom schvaľovania v oddelených konaniach, je plne v súlade s cieľmi posudzovania vplyvov na životné prostredie, kedy je nutné posudzovať všetky aspekty navrhovanej činnosti v celosti, a to aj v súvislosti s judikatúrou Súdneho dvora (C-227/01, C-142/07).

Nemožno však nepoukázať na skutočnosť, že od posúdenia vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie uplynulo dlhšie časové obdobie a samotná činnosť, ktorá bola predmetom posúdenia bola v modifikovaná.

Nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahŕňajúcej 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. Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne treba vychádzať najprv z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvôle (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad e ratione

legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom. Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona (nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 341/07 zo dňa 01.07.2008). Princíp spravodlivosti a požiadavka materiálnej ochrany práv sú podstatnými a neopomenuteľnými atribútmi právnej ochrany (predovšetkým súdnej) v rámci koncepcie materiálneho právneho štátu (nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 72/2010 zo dňa 04.05.2010).

Posudzovanie vplyvov musí zahŕňať všetky vplyvy na životné prostredie, ktoré z určitého projektu a zo stavu dotknutého životného prostredia vyplývajú k danému okamihu. Len zo skutočnosti, že predmetom posúdenia je diaľnica a proces EIA bol tak uskutočnený pre celú navrhovanú trasu, nemôže viesť k takému výkladu § 65 ods. 5 zák. o EIA aký zaujali vo veci konajúce orgány, a teda že konanie o povolení posudzovanej činnosti sa začalo v prejednávanej veci v r. 1998, keď bolo vydané územné rozhodnutie o umiestnení stavby. Takýto výklad je striktno formalistický, bez prihliadania k zmenám, ktoré od vydania tohto rozhodnutia nastali (čo napokon vyplýva aj z obsahu návrhu na vydanie územného rozhodnutia). Rozhodnutie, ktoré bolo výsledkom územného konania v r. 1998, nemožno v súčasnosti použiť, diaľnica nebude umiestňovaná na základe podmienok v ňom uvedených, a preto bolo napokon vydané napadnuté rozhodnutie v „novom“ povoľovacom konaní.

Akceptovanie takejto interpretácie, bolo by to v rozpore s účelom a cieľom EIA, ako vyplýva z § 2 zák. o EIA. Pokiaľ sa medzičasom zmenili environmentálne podmienky alebo sa zmenil projekt takým spôsobom, že sú možné iné významné vplyvy na životné prostredie, je potrebné sa zaoberať otázkou, či výsledky posúdenia vplyvov na životné prostredie v roku 1998 v čase vydania „starého“ územného rozhodnutia stále vhodne reflektujú možné významné vplyvy na životné prostredie (m. m. rozsudky Súdneho dvora C-201/02 bod 47, C-290/03 bod 47 a nasl., C-508/03 body 103 až 106).

Je tiež dôležité poukázať na prílohu 8 k zák. o EIA – Zoznam navrhovaných činností podliehajúcich posudzovaniu ich vplyvu na životné prostredie, ktorá pre diaľnice nestanovuje

prahové hodnoty, čo znamená, že z hľadiska posudzovania vplyvov na životné prostredie, táto činnosť bez ohľadu na jej rozsah, podlieha povinnému posudzovaniu.

Pre zistenie, či „staré“ záverečné stanovisko o EIA možno použiť aj v konaní o vydanie územného rozhodnutia alebo je potrebné proces EIA zopakovať, slúži práve konanie podľa § 37 ods. 7 zák. o EIA, v rámci ktorého sa zisťuje, či proces EIA už v minulosti uskutočnený, ktorého výsledkom je záverečné stanovisko možno stále použiť, a to skúmaním, či došlo k podstatným zmenám navrhovanej činnosti, podmienok v dotknutom území, k novým skutočnostiam súvisiacim s vecným obsahom správy o hodnotení činnosti a k vývojom nových technológií na realizáciu navrhovanej činnosti.

V súvislosti s vyjadrením Ministerstva životného prostredia SR č. 4272/10-3.4/ml zo dňa 05.02.2010 ohľadne platnosti záverečného stanoviska EIA, najvyšší súd uvádza, že záverečné stanovisko ako jeden z podkladov pre vydanie rozhodnutia pre povolenie činnosti, ktorá bola predmetom posudzovania, nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v rámci samostatného súdneho konania, a preto sa otázkou jeho platnosti bolo možné zaoberať v tomto konaní.

Pri posudzovaní navrhovanej činnosti sa jedná len o podklad pre ďalšie povoľovacie konanie, na ktorého obsah je povoľujúci orgán povinný prihliadať, avšak nie je ním viazaný a v prípade, že sa od jeho obsahu odchýli, je povinný svoj postup náležite odôvodniť (uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžp 7/2008, rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžz/1/2010). Z uvedeného možno vyvodiť, že ani uvedené vyjadrenie nemôže byť pokladané za záväzné stanovisko (osobitné predpisy ho ani za záväzné stanovisko neoznačujú).

Z protokolu o vykonaní štátnej expertízy č. 8/2008 na stavebný zámer verejnej práce z mája 2008 vyplýva, že expertízne posúdenie technického riešenia verejnej práce poukázalo na nedostatky návrhu, ktoré je potrebné prehodnotiť v konečnom riešení, *„ked' vedenie trasy v úseku medzi km 17,000 až 19,000 (dva mostné objekty ponad rieku Kysuca, medzi ktorými je umiestnený tunel Kysuca) nie je technicky vhodné“*...a *„odporúča sa prehodnotiť tunel Kysuca, ktorý je netradične riešený a z riešenia vyplýva predpoklad hydraulických problémov pri*

*výstavbe a prevádzke*, a preto najvyšší súd považoval tvrdenia žalovaného pokiaľ šlo o zmenu v povoloňovanej činnosti, že tunel Kysuca bol predmetom posúdenia štátnej expertízy za irelevantné.

Štátna expertíza sa zaoberala technickým posúdením navrhovaného riešenia, neboli riešené vplyvy na životné prostredie a v tejto časti napadnutého rozhodnutia sa tak žalovaný žiadnym spôsobom nevysporiadal s námietkou žalobcov ohľadne potreby nového EIA, resp. použiteľnosti „starého“ záverečného stanoviska, pokiaľ ide o zmenu zapusteného variantu na sypaný tunel. Až na pojednávaní nariadenom súdom prvého stupňa zástupca žalovaného uviedol, že túto zmenu nepovažoval za tak závažnú, aby musela byť dôsledkom nového procesu EIA, ktorý dôvod však nebol obsahom odôvodnenia napadnutého rozhodnutia.

Pokiaľ pribratý účastník namietal v odvolaní uvádzanie nových skutočností, tento záver považoval najvyšší súd za nedôvodný, keď namietaná neplatnosť záverečného stanoviska EIA, je právnou podstatou prejednávanej veci a predmetom tvrdenej nezákonnosti napadnutého správneho rozhodnutia, pričom na vyjadrenie ministerstva sa odvolávali správne orgány ako aj súd prvého stupňa. Pokiaľ šlo o „novo“ uvádzané ustanovenia zák. o EIA, najvyšší súd odkazuje na zásadu *iura novit curia*.

Na základe uvedených dôvodov najvyšší súd dospel k záveru, že napadnutý rozsudok krajského súdu je potrebné zmeniť podľa § 250ja ods. 3 O. s. p., tak, že napadnuté rozhodnutie žalovaného č. A/2010/01335/KSÚ Žilina/Pál zo dňa 10.08.2010 sa zrušuje z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci a z toho vyplývajúceho nedostatočne zisteného skutkového stavu (§ 250j ods. 2 písm. a), c) O. s. p.) a vec sa mu vracia na ďalšie konanie.

V ďalšom konaní žalovaný doplní podklady pre vydanie územného rozhodnutia z hľadiska starostlivosti o životné prostredie, v súlade s právnym názorom vysloveným najvyšším súdom, ktorým je viazaný (§ 250j ods. 7 O. s. p.).

Ako *obiter dictum* najvyšší súd uvádza, že v priebehu súdneho konania (od 01.12.2011) došlo k zmene aplikovaných ustanovení (§ 37, § 65 zák. o EIA), pričom z dôvodovej správy

k zák. č. 408/2011 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, vyplýva, že postup v prípade akejkoľvek zmeny navrhovanej činnosti a strategického dokumentu je dostatočne zabezpečený v úprave podľa § 18.

O náhrade trov konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa ustanovenia § 250k ods. 1 O. s. p. v spojení s § 224 ods. 1, 2 O. s. p. a § 246c ods. 1 vety prvej O. s. p., tak, že úspešným žalobcom priznal ich náhradu **spolu vo výške 952,63 €** spočívajúcu v

- zaplatenom súdnom poplatku **vo výške 66 €**
- náhrade za úkony právnej pomoci vo výške podľa § 11 ods. 4 v spojení s § 13 ods. 2 vyhlášky Ministerstva spravodlivosti SR č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov (ďalej v texte rozsudku len „Vyhláška“), **za rok 2010 vo výške 269,32 €** (za každého zastúpeného: prevzatie a príprava zastúpenia, písomné podanie na súd vo veci samej – žaloba /§ 14 ods. 1 písm. a), b) Vyhlášky/, vo výške á 60,12 €/, režijný paušál k dvom úkonom /§ 16 ods. 3 Vyhlášky/, vo výške á 7,21 €).

- náhrade za úkony právnej pomoci **za rok 2011 vo výške 322,34 €** (za každého zastúpeného: účasť na pojednávaní zo dňa 08.06.2011 vo výške 15,44 € /§ 14 ods. 5 písm. b) Vyhlášky/, nakoľko pojednávanie bolo odročené bez prejednanja veci, z dôvodu uplatnenia námietky zaujatosti člena senátu právnu zástupkyňou žalobcov, účasť na pojednávaní zo dňa 21.09.2011 vo výške 61,75 €, písomné podanie na súd vo veci samej – odvolanie vo výške 61,75 €, režijný paušál k trom úkonom vo výške á 7,41 €).

- náhradu za stratu času vo výške **197,60 €** (za 16 polhodín strávených cestou na pojednávanie zo dňa 08.06.2011, 21.09.2011 a späť, vo výške á 12,35 € /§ 17 ods. 1, 2 Vyhlášky/).

- cestovné náhrady vo výške **97,37 €** (základná náhrada vo výške 65,88 € - 360km x 0,183 € podľa § 1 písm. b) opatrenia Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR č. 632/2008 Z. z. o sumách základnej náhrady za používanie cestných motorových vozidiel pri pracovných cestách, cena za spotrebované pohonné hmoty za pojednávanie zo dňa 08.06.2011 vo výške 15,74 €, za pojednávanie zo dňa 21.09.2011 vo výške 15,75 €).

Nakoľko súdu neboli predložené doklady o kúpe pohonnej látky v zmysle § 7 zák. č. 283/2002 o cestovných náhradách, pri výpočte náhrady vychádzal z údajov Štatistického úradu SR o priemerných týždenných cenách pohonných látok v SR v roku 2011 zverejnených na internetovej stránke úradu (<http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=30012>) za 23. a 38. týždeň roku 2011.

Za účasť na pojednávaní zo dňa 21.09.2011 súd priznal náhradu vo výške 123,50 € a režijný paušál 14,82 €, keď v zmysle § 14 ods. 1 písm. c) Vyhlášky sa odmena poskytuje za **každé začaté dve hodiny** bez ohľadu na počet týchto za sebou nadväzujúcich úkonov vykonaných počas dvoch hodín, pričom zo zápisnice o pojednávaní (čl. 82) je zrejmé, že pojednávať sa začalo o 10.35 a zápisnica bola skončená a podpísaná o 11.05, teda nebol dôvod pre zvýšenie odmeny.

Súd nepriznal uplatnenú náhradu trov za 2 úkony právnej služby a k nim prislúchajúce režijné paušály (ďalšia porada s klientom zo dňa 07.06.2011 a 20.09.2011), keď ich poskytnutie ani trvanie nebolo zo strany právnej zástupkyne žalobcov žiadnym spôsobom preukázané.

Žalovaný je povinný náhradu trov konania podľa § 149 ods. 1 O. s. p. v spojení s § 246c ods. 1 O. s. p. uhradiť na bankový účet právnej zástupkyne žalobcov, č. ú. X. vedený v T., v lehote uvedenej vo výroku tohto rozsudku.

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu SR v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zák. č. 757/2004 o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozsudku odvolanie nie je prípustné.

V Bratislave 28.06.2012

**JUDr. Eva Babiaková, CSc.,** v. r.  
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia :  
Mária Kráľová