

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1Sžk/2/2018
Identifikačné číslo spisu: 5016200786
Dátum vydania rozhodnutia: 24.04.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Igor Belko
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:5016200786.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Igora Belka a členov senátu Ing. JUDr. Miroslava Gavalca, PhD. a JUDr. Mariána Trenčana, v právnej veci žalobcu: DOL GROUP, s.r.o., so sídlom Považský Chlmec č. 500, Žilina, IČO: 46 629 416, právne zastúpený: KUBINEC & PARTNERS advokátska kancelária, s.r.o., so sídlom Tajovského č. 3, Banská Bystrica 974 01, proti žalovanému: Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, odbor štátnej stavebnej správy, so sídlom Námestie slobody č. 6, P. O. Box 100, Bratislava, za účasti známych a neznámych právnických osôb a fyzických osôb, ktorých vlastnícke alebo iné práva k pozemkom alebo stavbám ako aj k susedným pozemkom a stavbám môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté, o všeobecnej správnej žalobe, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č.k. 30S/41/2016-112 zo dňa 10. októbra 2017, takto

rozhodol:

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

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

Odôvodnenie

I.

Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Okresný úrad Žilina, odbor výstavby a bytovej politiky (ďalej aj ako „prvostupňový správny orgán“) rozhodnutím Č.s.: OU-ZA-OVBP2-2016/013253-2/Pál zo dňa 25.04.2016 zrušil rozhodnutie obce Varín (ďalej aj ako „stavebný úrad“) pod č. j.: 2015/15630/SÚ/Li zo dňa 08.01.2016 podľa § 65 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“), pretože od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia ešte neuplynuli tri roky. V odôvodnení uviedol, že zrušeným rozhodnutím stavebný úrad povolil žalobcovi nové využitie územia na pozemkoch v kat. úz. Varín pod č. 1927/77, 1927/174, 1927/114, 1927/113 a 1927/119 KN-C na účel „Plán využitia územia - na roky 2016 - 2021 - Ložisko Varín - ťažba štrkopieskov“. Žilinský samosprávny kraj (ďalej aj ako „ŽSK“) podal podnet o preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania podľa § 65 a nasl. Správneho poriadku. Podľa ŽSK stavebný úrad nesprávne vo veci rozhodol, pretože nie je možné do územia plánovaného na

využitie ako priemyselný park celoštátneho významu umiestniť ťažbu nevyhradeného nerastu. Ďalej v podnete ŽSK dôvodil tým, že žalobca nepredložil stavebnému úradu aj stanovisko ŽSK zo dňa 07.12.2015, pričom ŽSK predpokladal, že toto stanovisko obci predloží žalobca. Po vecnej stránke vydal stavebný úrad rozhodnutie o využívaní územia v rozpore s § 37 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „Stavebný zákon“), pretože nesprávne posúdil súlad navrhovaného využitia územia s územným plánom obce. Najmä bol nedostatočne preverený súlad so všeobecne záväzným nariadením obce Várín, ktorým bol schválený územný plán obce a jeho zmeny a doplnky.

2. Prvostupňový správny orgán ako dôvod na zrušenie rozhodnutia stavebného úradu mimo odvolacieho konania uviedol tú skutočnosť, že žalobca podal dve žiadosti adresované ŽSK, na čo mu bolo doručené stanovisko ŽSK na úseku územného plánovania pod č.: 06060/2015/ODaÚp-2 zo dňa 07.12.2015 a na úseku dopravy pod č.: 06177/2015/ODaÚp-2 zo dňa 15.12.2015. Stavebnému úradu bolo predložené len stanovisko zo dňa 15.12.2015, ktorým sa ŽSK vyjadril, že nemá pripomienky k predloženej projektovej dokumentácii a súhlasí s vydaním územného rozhodnutia za dodržania konkrétnych podmienok. Stanovisko ŽSK na úseku územného plánovania zo dňa 07.12.2015, v ktorom ŽSK nesúhlasil vykonávaním činnosti žalobcu, nebolo stavebnému úradu vôbec predložené. Navrhovateľ teda účelovo predložil stavebnému úradu pred ústnym pojednávaním len to, v ktorom ŽSK so zmenou využitia územia súhlasil a nesúhlasné stanovisko zatajil. Týmto stavebný úrad nemal pre rozhodnutie všetky podklady, rozhodol na základe nedostatočne zisteného stavu a obsahu stanoviska zo dňa 07.12.2015 ŽSK na úseku územného plánovania sa nezaoberal.

3. Ako ďalší dôvod pre zrušenie rozhodnutia prvostupňový správny orgán uviedol, že stavebný úrad konal v rozpore s § 37 Stavebného zákona, keď z predmetného rozhodnutia nie je zrejmé, akým spôsobom preskúmal súlad navrhovanej stavby s platnou územnoplánovacou dokumentáciou. Najzávažnejším nedostatkom odôvodnenia územného rozhodnutia je skutočnosť, že sa stavebný úrad vôbec nezaoberal zmenou využívania územia z pohľadu jej súladu so záväznou časťou Územného plánu obce Várín - doplnok Várín - Záteplčie od Váhu Priemyselný park (ďalej len „Územný plán obce“). Tento bol schválený uznesením Obecného zastupiteľstva vo Váríne č. 8/2003 zo dňa 06.10.2003. Samotné zrušenie rozhodnutia je nepreskúmateľným, keď stavebný úrad mal vyhodnotiť súlad podaného návrhu s Územným plánom obce a jeho záväznou časťou. Ak by bol totiž preukázaný rozpor návrhu so záväznou časťou platnej územnoplánovacej dokumentácie, stavebný úrad by návrh na vydanie v zmysle § 37 ods. 4 Stavebného zákona zamietol. Stavebný úrad sa nezaoberal tou skutočnosťou, že predmetné územie je podľa regulatívov určené na výstavbu priemyselnej výroby a súvisiacich stavieb a plochy výroby sú určené pre priemyselné haly a objekty výroby, administratívne a ostatné budovy. Stavebný úrad nesprávne vyhodnotil súlad návrhu na zmenu využitia územia z Územným plánom obce vo väzbe na jeho účinnú záväznú časť.

4. Na základe odvolania žalobcu vo veci rozhodoval žalovaný, ktorý rozhodnutím č.k. 19919/2016/B625-SV/53789/GE, stupeň dôvernosti: VJ zo dňa 15.08.2016 (ďalej aj ako „preskúmané rozhodnutie“) odvolanie zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. Najmä s poukazom na ustanovenie § 12 ods. 4 písm. f/, § 12 ods. 13, § 12 ods. 4 písm. n/ vyhlášky č. 55/2001 Z.z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii (ďalej len „vyhl. č. 55/2001 Z.z.“) uviedol, že aj keď ťažba, následná úprava a skladovanie vyťaženého materiálu je priemyselnou činnosťou, samotná ťažba sa môže vykonávať iba na plochách, ktoré sú na to určené územným plánom. Funkčné využívanie územia určené v platnej územnoplánovacej dokumentácii nie je možné ani dočasne meniť územným rozhodnutím o využívaní územia, ale iba zmenami a doplnkami územného plánu obce. Ďalej konštatoval, že po vyhodnotení dôvodov uvedených v prvostupňovom rozhodnutí a dôvodmi uvedenými v odvolaní dospel k záveru, že rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu bolo vydané v súlade so zákonom. Stotožnil sa s výrokom uvedeným v prvostupňovom rozhodnutí, nakoľko uvedené územie nie je v územnom pláne určené pre ťažbu nevyhradeného nerastu, a preto stavebný úrad mal návrh na zmenu zamietnuť podľa § 37 ods. 4 Stavebného zákona. Napokon uviedol, že vzniknutá nezákonnosť prevýšila dobromyseľne nadobudnuté práva žalobcu, ktoré mu boli priznané právoplatným rozhodnutím stavebného úradu.

II.

Konanie na krajskom súde

5. Žalobca podal proti preskúmanému rozhodnutiu na Krajský súd v Bratislave všeobecnú správnu žalobu podľa Prvej hlavy Tretej časti zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „S.s.p.“) s nasledujúcimi žalobnými bodmi (§ 182 ods. 1 písm. e/ S.s.p.):

- v odôvodnení preskúmaného rozhodnutia nie je uvedené, v čom žalovaný vidí nesúlad, ktorý je verejne tak neakceptovateľný, až vyžaduje potreby zrušenia územného rozhodnutia;
- konštatovanie žalovaného, že dotknuté územie nie je v územnom pláne určené pre ťažbu nevyhradeného nerastu, a táto vzniknutá nezákonnosť prevýšila dobromyseľne nadobudnuté práva žalobcu priznané mu územným rozhodnutím, je nedostatočné a nedáva odpoveď na zásadné a relevantné námietky žalobcu vznesené v odvolacom konaní;
- žalovaný len opísal skutkový stav, avšak bez uvedenia akýchkoľvek úvah, akými sa správny orgán pri rozhodnutí spravoval;
- žalovaný sa nevysporiadal s tvrdením žalobcu, že obec Varín ešte v rokoch 1993 až 1994 spracovala územný plán sídelného útvaru obce, pričom však k riadnemu schváleniu tohto územného plánu zo strany obecného zastupiteľstva ani k prijatiu jeho záväznej časti nikdy nedošlo;
- obec Varín vo svojom stanovisku k územnoplánovacej dokumentácii obce zo dňa 27.10.2015 uviedla, že nemá k dispozícii požadované dokumenty a doklady ohľadne schválenia územného plánu, preto sa tento vypracovaný územný plán nemôže považovať za záväzný a schválený, a teda nemohli byť následne ani schválené doplnky a dodatky k takémuto územnému plánu. Prvostupňový správny orgán ani žalovaný, napriek vedomosti o tejto skutočnosti, túto žiadnym spôsobom nezohľadnili v rozhodnutiach;
- pokiaľ existuje územnoplánovacia dokumentácia, aj keď nie platná, je potrebné ju v o vzťahu ku konaniam upraveným Stavebným zákonom posudzovať len ako územnoplánovací podklad, ktorý však nie je záväzný;
- z vyhl. č. 55/2001 Z.z. nie je možné vyvodit' záver, že ťažba sa môže vykonávať výlučne na miestach označených ako prieskumné územia, chránené ložiskové územia a dobývacie priestory, a že pokiaľ takéto označenie územia absentuje, je potrebné prijať dodatkom zmenu funkčného využívania územia, aj keď je ťažba priemyselnou činnosťou;
- žalovaný nesprávne poukázal na § 12 ods. 4 písm. n/ vyhl. č. 55/2001 Z.z., ktoré sa vzťahuje len na dobývanie a ťažbu vyhradených nerastných surovín. Iba ťažbu týchto je nutné vykonávať na miestach na to určených v územnoplánovacej dokumentácii. Dotknuté územie je určené na výstavbu priemyselnej zóny (hoci len v zmysle územnoplánovacích podkladov). Tento regulatív je len doplnkom k územnému plánu sídelného útvaru obce Varín, ktorý však fyzicky nie je k dispozícii, preto tento podklad nemohol mať k dispozícii na posúdenie ani žalovaný, z čoho možno usudzovať nedostatočné zistenie skutkového stavu;
- ťažba nevyhradeného nerastu je priemyselnou činnosťou, preto nie je potrebné, aby došlo k zmene funkčného využívania územia v dôsledku ťažby nevyhradeného nerastu - štrkopiesku;
- namietal porušenie koncentračnej zásady v pôvodnom správnom konaní, t.j. v konaní o vydaní územného rozhodnutia, keď nečinnosť dotknutého orgánu (ŽSK) vo vzťahu k územnému konaniu nemožno zhojiť ani aktivitou účastníka konania a nemožno od účastníka očakávať, že bude suplovať povinnosť správneho orgánu vo vzťahu k prvostupňovému orgánu (stavebnému úradu). Preto žalobca nemôže niesť zodpovednosť za nečinnosť ŽSK a procesnú zodpovednosť za zistenie určitej skutočnosti, ktorej zisťovanie je povinnosťou správneho orgánu a spadá výlučne do jeho kompetencie. Stanovisko ŽSK zo dňa 07.12.2015 do územného konania nepredložil žalobca pretože túto povinnosť nemal ale mal ju samotný ŽSK.

6. Krajský súd v Košiciach v konaní podľa ustanovenia § 177 a nasl. S.s.p. zistil, že preskúmané rozhodnutie je potrebné zrušiť z dôvodov uvedených v § 191 ods. 1 písm. d/ S.s.p..

7. V dôvodoch rozsudku najmä uviedol, že preskúmanie rozhodnutí v mimoodvolacom konaní je inštitút určený na nápravu nezákonných rozhodnutí, a to ich zrušením alebo zmenou, zo súčasného rešpektovania dobromyseľne nadobudnutých práv účastníkov. Zrušenie takto preskúmaného

rozhodnutia prichádza do úvahy vtedy, ak vadné rozhodnutie nemalo byť vôbec vydané a treba konanie zastaviť alebo vtedy, keď pre nevyhnutnosť vykonania ďalšieho dokazovania je z hľadiska rýchlosti a hospodárnosti výhodnejšie, ak vo veci opätovne rozhodne orgán nižšieho stupňa. V ostatných prípadoch správny orgán sám rozhodnutie zmení. Jediným dôvodom na uplatnenie tohto inštitútu je nezákonnosť, teda do úvahy neprichádza preskúmanie rozhodnutí nesprávnych, neúčelných a nehospodárnych ak neodporujú zákonom.

8. Krajský súd sa stotožnil s námietkou o nepreskúmateľnosti preskúmaného rozhodnutia pre nedostatok dôvodov. Žalobca proti prvostupňovému rozhodnutiu podal odvolanie, pričom s odvolacími bodmi, najmä o tom, že nie je daný dôvod na zrušenie územného rozhodnutia, pretože nikdy nedošlo k riadnemu schváleniu Územného plánu zo strany obecného zastupiteľstva obce Varín, ani k prijatiu jeho záväznej časti, a preto nemôžu byť záväzné a schválené ani jeho dodatky a doplnky, sa žalovaný dostatočným spôsobom nevysporiadal. Jednalo sa o zásadnú odvolaciu námietku, keďže prvostupňový správny orgán založil zrušujúce rozhodnutie v mimoodvolacom konaní na dvoch základných argumentoch, z ktorých jedným bola práve argumentácia, že stavebný úrad nedostatočne vyhodnotil súlad návrhu na zmenu využitia územia s Územným plánom obce Varín vo väzbe na jeho účinnú záväznú časť.

9. Pokiaľ žalovaný v preskúmanom rozhodnutí uviedol, že dotknuté územie nie je v územnom pláne určené pre ťažbu nevyhradeného nerastu, a preto stavebný úrad mal návrh podľa § 37 ods. 4 Stavebného zákona zamietnuť, toto konštatovanie je bez akéhokoľvek ďalšieho zdôvodnenia; nie je zrejmé, akými správnymi úvahami žalovaný k tomuto záveru dospel, a preto ako také je taktiež nepreskúmateľné. Z tejto konštatácie nevyplýva, či obec Varín má prijatý platný územný plán a jeho zmeny a doplnky tak, že z nich vyplýva, že na konkrétnom území je zákaz ťažby nevyhradeného nerastu, ako to tvrdil prvostupňový správny orgán a namietal v odvolaní žalobca.

10. Žalovaný sa vôbec nevysporiadal s námietkou o porušení zásady koncentrácie vo vzťahu k základnému konaniu o územnom rozhodnutí. Žalobca tvrdil, že ak ŽSK do stanovenej lehoty, nepredložil svoje stanovisko, má sa za to, že je kladné (§ 36 ods. 3 stavebného zákona). Pritom v mimoodvolacom konaní bola dôvodom na zrušenie územného rozhodnutia aj tá skutočnosť, že podľa prvostupňového správneho orgánu sám žalobca (a nie dotknutý orgán) mal v územnom konaní stavebnému úradu povinnosť predložiť stanovisko ŽSK zo dňa 07.12.2015. Žalovaný sa v preskúmanom rozhodnutí s týmto dôvodom, pre ktorý bolo územné rozhodnutie zrušené, vôbec nezaoberal, a túto odvolaciu námietku úplne opomenul.

11. V napadnutom rozhodnutí chýba explicitné uvedenie konkrétneho hmotnoprávneho všeobecného záväzného právneho predpisu alebo všeobecne záväzného nariadenia, ktoré bolo porušené vydaním zrušeného územného rozhodnutia a taktiež absentuje odôvodnenie, prečo bola splnená podmienka, „aby práva добромyseľне nadobudnuté boli čo najmenej dotknuté“ (§ 65 ods. 2 Správneho poriadku).

III.

Konanie na kasačnom súde

A)

12. Proti rozsudku krajského súdu žalovaný (ďalej uvádzaný aj ako sťažovateľ) v zákonnej lehote podal kasačnú sťažnosť z dôvodu uvedeného v § 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p., t.j. krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

13. Sťažovateľ v nasledujúcich sťažnostných bodoch v súlade s § 445 ods. 1 písm. c/ S.s.p. najmä uviedol, že:

- v preskúmanom rozhodnutí riadne uviedol, čo bolo podkladom pre jeho vydanie, a to skutočnosť uvedené v odvolaní žalobcu proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu, postup prvostupňového správneho orgánu, príslušné ustanovenia Správneho poriadku, Stavebného zákona, vyhláška č. 453/2000 Z.z. a vyhláška č. 5512001 Z.z.;

- v preskúmanom rozhodnutí konštatoval, že dotknuté územie nie je v územnom pláne určené pre ťažbu nevýhradného nerastu, a preto mal stavebný úrad návrh žalobcu zamietnuť, prvostupňový správny orgán v konaní mimo odvolania postupoval správne, keď zrušil rozhodnutie stavebného úradu, a že vzniknutá nezákonnosť prevýšila dobromyseľne nadobudnuté práva žalobcu;
- ťažbu štrkopieskov nemožno považovať za prípravnú fázu výstavby priemyselného parku; ťažba nerastu je síce priemyselnou činnosťou, ale táto sa môže vykonávať len na plochách určených územným plánom, ktorý tak stanovuje zásady a limity rozvoja využívania územia, pričom žalobca nepredložil žiadne dôkazy, na základe ktorých by preukázal, že toto tvrdenie je použiteľné iba na ťažbu vyhradených nerastov;
- rozhodnutím stavebného úradu bolo určené nové využitie dotknutého územia na roky 2016 až 2021 tak, že v tomto období by sa úplne zamedzilo výstavbe priemyselného parku;
- ŽSK vo svojom stanovisku vyjadril nesúhlas s prevádzkovaním činností na dotknutom území, ktoré by znemožňovali realizáciu funkcie priemyselnej výroby v súlade s platnou územnoplánovacou dokumentáciou v znení platných zmien a doplnkov;
- sťažovateľ ako aj prvostupňový správny orgán neporušil žiadne z pravidiel správneho konania a nad mieru sa vysporiadali so všetkými žalobcovými argumentmi;
- v predmetnom konaní je jednoznačný rozpor rozhodnutia stavebného úradu so všeobecne záväzným nariadením obce, ktorým bol prijatý Územný plán obce, je evidentné porušenie ustanovení § 36 ods. 3 a § 140b ods. 1 Stavebného zákona, nakoľko stavebný úrad pri vydávaní rozhodnutia o využívaní územia nedisponoval všetkými stanoviskami dotknutých orgánov, ktorých obsah je preň záväzný, pričom stanoviská ŽSK sú podkladmi, ktoré priamo určujú výsledok správneho konania. Ich nepredloženie nemožno považovať za vadu konania procesného charakteru a porušenie koncentračnej zásady, ale za jednoznačný rozpor s hmotným právom;
- tvrdenie žalobcu, že ŽSK mal sám uplatniť námietku v stavebnom konaní a jeho činnosť tak nemôže suplovať účastník konania, by bolo akceptovateľné len vtedy, ak by zo strany ŽSK odbor územného plánovania nebolo vydané žiadne stanovisko;
- žalobca oslovil pred podaním návrhu na zmenu využitia územia dotknuté orgány zo žiadosťou o vyjadrenie sa k predmetnému návrhu a tieto (iba kladné znenia) potom sám predložil ako prílohy k návrhu na vydanie rozhodnutia o zmene využitia územia;
- nepredloženie stanoviska ŽSK, napriek skutočnosti, že ním žalobca disponoval považuje za také konanie, ktorého dôsledok spočíval práve vo vyvolaní skutkového omylu spočívajúcom v tom, že stavebný úrad, považoval všetky stanoviská vo vzťahu k posudzovanému návrhu žalobcu na zmenu využitia územia, za kladné.

14. Sťažovateľ s poukazom na § 447 ods. 1 S.s.p. navrhol, aby kasačný súd priznal podanej kasačnej sťažnosti odkladný účinok, nakoľko zrušením preskúmaného rozhodnutia by rozhodnutie stavebného úradu, na základe ktorého sa nemohla vykonať stavba priemyselného parku, nebolo zrušené a bolo by právoplatným. Existencia verejného záujmu v predmetnom konaní spočíva vo výstavbe priemyselného parku. Uvedená lokalita je podľa „Územného plánu veľkého územného celku Žilinského kraja“ v znení zmien a doplnkov č. 4, ktorých záväzná časť bola vyhlásená VZN č. 26/2011 vyhradená na územnú rezervu pre vybudovanie priemyselného parku celoštátneho významu v zmysle regulatívu č. 9.2.4 - „podporovať budovanie premyslených parkov celoštátneho významu v nasledovných sídlach: Teplička nad Váhom, Nedzedza, Várín, Gbeľany, Mojš“. Jedná sa o investíciu významne ovplyvňujúcu objem výroby a zamestnanosť, t.j. jej význam sa prejaví v ekonomike Slovenskej republiky, v sociálnej sfére zvýšením zamestnanosti, či objemu výroby a taktiež v exportnej schopnosti. Je nepochybné, že verejný záujem implicitne vyplýva z charakteru stavby priemyselného parku a verejnoprospešného záujmu, a preto by nepriznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti v danom prípade bolo v rozpore s vyššie deklarovaným verejným záujmom.

15. Záverom navrhol rozsudok krajského súdu zrušiť, správnu žalobu žalobcu zamietnuť a preskúmané rozhodnutie potvrdiť.

B)

16. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zo dňa 29.12.2017 navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť,

pričom najmä uviedol, že:

- dôvod podania kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p. sťažovateľ odôvodnil len tým, že nesúhlasí s námietkou krajského súdu ohľadne nepreskúmateľnosti rozhodnutia pre nedostatok dôvodov;
- argumentácia sťažovateľa, je úplne totožná s tou, ktorá je obsahom odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia. Tieto sú opätovne ničím nepodložené a nepreukazujú iné skutkové závery, ako tie, ku ktorým krajský súd v napadnutom rozsudku dospel, a ktoré sťažovateľovi vytkol, preto sa žalobca domnieva že podaná kasačná sťažnosť smeruje len proti dôvodom napadnutého rozsudku rozhodnutia krajského súdu a mala by byť posúdená podľa § 439 ods. 3 písm. c/ S.s.p. ako neprípustná;
- žalobca v podanom odvolaní namietal, že nie je daný dôvod na zrušenie rozhodnutia stavebného úradu, pretože nikdy nedošlo k riadnemu schváleniu Územného plánu zo strany obecného zastupiteľstva obce Várín, ani k prijatiu jeho záväznej časti, a preto nemôžu byť schválené ani jeho dodatky a doplnky. S touto námietkou sa sťažovateľ nezaoberal, avšak preskúmané rozhodnutie založil na tom, že územný plán je platný a ťažbu je možné vykonávať len na územiach na to určených;
- nie je známe na základe akých úvah a konkrétnych zákonných ustanovení založil sťažovateľ preskúmané rozhodnutie;
- nemôže obstať argument, že zo strany žalobcu neboli predložené žiadne dôkazy, na základe ktorých by preukázal, že na vyhradených územiach je možné (poznámka súdu, žalobca mal zrejme na mysli „nie je možné“) vykonávať iba ťažbu vyhradeného nerastu;
- žalobca sa v konaní pred prvostupňovým správnym orgánom nemal ako náležite brániť z dôvodu, že nie je možné zistiť na akom základe sťažovateľ založil svoje tvrdenia o tom, že sa ťažba nevyhradeného nerastu môže vykonávať výlučne na územiach určených na to v územnom pláne. Z vyhlášok č. 55/2011 Z.z. a č. 453/2000 Z.z. takýto záver nevyplýva;
- zodpovednosť za zistený skutkový stav je výlučne na správnom orgáne, nie na žalobcovi ako účastníkovi konania, s výnimkou takých skutkových okolností, ktoré správny orgán nemôže zistiť sám z vlastnej činnosti;
- sťažovateľ dôvody, pre ktoré považuje územný plán obce Várín za platný, a dôvody prečo sa nezaoberal namietanou koncentráciou konania, prvýkrát uviedol až vo svojom vyjadrení k žalobe;
- záver o vyvolaní skutkového omylu žalobcom sťažovateľ uvádza len vo svojom vyjadrení k žalobe, ako aj v podanej kasačnej sťažnosti, avšak tento je absolútne neprijateľný. Žalobca je tak trestaný správnym orgánom v dôsledku jeho vlastnej nečinnosti;
- žalobca ako účastník konania nie je povinný zabezpečovať všetky podklady pre rozhodnutie správneho orgánu. Táto námietka správnymi orgánmi zohľadnená nebola, a tak absentujú akékoľvek úvahy o tom, prečo účastník konania mal predkladať stanoviská dotknutého orgánu, prípadne na základe čoho mali za preukázané „zatajenie“ stanoviska pred stavebným úradom;
- vyvolanie skutkového omylu zo strany žalobcu v danom prípade nebolo možné z dôvodu existencie základných zásad správneho konania, a to zásady materiálnej pravdy;
- nezákonným rozhodnutím sa sťažovateľ snaží o zhojenie nečinnosti správneho orgánu, s ktorou zákon spája uplatnenie koncentračnej zásady a nastúpenie domnienky kladných stanovisk;
- preskúmané rozhodnutie nie je možné z hľadiska požiadaviek plynúcich z ustanovenia § 43 ods. 7 (zrejme správne má byť § 47 ods. 3) Správneho poriadku považovať za dostatočné;

17. K žiadosti o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti žalobca uviedol, že žalovaný vidí deklarovaný verejný záujem v tej skutočnosti, že na základe rozhodnutia stavebného úradu sa nemôže vykonať stavba priemyselného parku, pričom táto skutočnosť nebola zo strany žalovaného doteraz ničím preukázaná a ide len o účelové, ničím nepodložené tvrdenia. Deklarovaným verejným záujmom ŽSK je zabezpečiť rozvoj priemyslu a služieb v jednotlivých regiónoch, vytvoriť priaznivé podmienky pre prílev investícií a nových investorov, ktorí zabezpečia hospodársky a sociálny rozvoj kraja. Verejným záujmom je rovnako vytváranie prostredia a podmienok vhodných pre podnikateľov s nezanedbateľným investičným potenciálom a atraktívnych pre záujemcov o investovanie. Nepochybne je verejným záujmom aj podpora miestnych podnikateľov, pretože všetky tieto aktivity so sebou prinášajú prospech pre väčšinu obyvateľov a sú významné pre objem výroby, ako aj ekonomiku Slovenskej republiky.

18. Ak je teda deklarovaným verejným záujmom vybudovanie priemyselného parku na tomto dotknutom

území, potom je nutné skonštatovať, že ŽSK musí byť uzrozmeneý s priemyselnu výrobu a priemyselnu činnosťou, ktorú budú investori prevádzkovať. Výbudovanie priemyselného areálu si vyžaduje značné finančné prostriedky, pričom po vykonanom geologickom prieskume bolo zistené, že podložie je možné vyťažiť a použiť kameň na výrobu štrkopieskov. Táto činnosť je priemyselnu činnosťou a s ňou je nerozlučne spätá aj priemyselná výroba, napr. výroba kameniva. Uvedený podnikateľský zámer je dočasného charakteru, pričom po vyťažení štrkopiesku sa dotknuté územie zrekultivuje a vybudujú sa na ňom priemyselné haly a vytvorí priemyselný areál s infraštruktúrou. Finančné prostriedky získané z tohto podnikateľského zámeru, teda predajom štrkopiesku, budú použité na účel rekultivácie územia a následného v budovania priemyselného areálu, v ktorom bude žalobca prevádzkovať svoje podnikateľské aktivity. Zámer žalobcu je tak plne súladný s verejným záujmom.

19. Záverom, s poukazom na potrebu poskytnutia ochrany dobromyseľne nadobudnutých práv žalobca navrhol, aby kasačný súd postupom podľa § 461 S.s.p. kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú a zároveň rozhodol o nepriznaní odkladného účinku kasačnej sťažnosti žalovaného. Zároveň žiadal, aby kasačný súd postupom podľa § 167 S.s.p. v spojení s § 467 S.s.p. priznal žalobcovi plnú náhradu trov konania.

IV.

Právny názor kasačného súdu

20. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 S.s.p. preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal sťažovateľ v skrátenej lehote včas (§ 443 ods. 2 písm. b/ S.s.p.) s prihladením na neformálnosť posudzovania kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 2 v spojení s § 206 ods. 3 S.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a jednomyseľne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

21. Rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 24. apríla 2018 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

Podľa § 47 ods. 3 Správneho poriadku v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

Podľa § 59 ods. 1 Správneho poriadku odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni.

Podľa § 65 ods. 2 Správneho poriadku správny orgán príslušný na preskúmanie rozhodnutia ho zruší alebo zmení, ak bolo vydané v rozpore so zákonom, všeobecne záväzným právnym predpisom alebo všeobecne záväzným nariadením. Pri zrušení alebo zmene rozhodnutia dbá na to, aby práva nadobudnuté dobromyseľne boli čo najmenej dotknuté.

Podľa § 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p. kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

Podľa § 440 ods. 2 S.s.p. dôvod kasačnej sťažnosti uvedený v odseku 1 písm. g/ až i/ sa vymedzí tak, že sťažovateľ uvedie právne posúdenie veci, ktoré pokladá za nesprávne, a uvedie, v čom spočíva nesprávnosť tohto právneho posúdenia. Dôvod kasačnej sťažnosti nemožno vymedziť tak, že sťažovateľ poukáže na svoje podania pred krajským súdom.

22. Vo vzťahu k dôvodu kasačnej sťažnosti, t.j. že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho

právneho posúdenia veci (kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.) musí kasačný súd s prihliadnutím na zásadu kontinuálneho výkonu štátnej moci (čl. 1 ods. 1 veta prvá ústavy Slovenskej republiky) zdôrazniť, že doterajšia ustálená judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky chápe takto sformulovaný sťažnostný dôvod zakotvený v § 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p. vo vzťahu k meritu prejednávanej veci, t.j. na prvom mieste ako nesprávnu aplikáciu právnej normy (hypotéza ako právny skutkový stav a dispozícia) na riadne zistený faktický skutkový stav vyplývajúci z merita veci, na druhom mieste ako nesprávny výber ustanovenia a v neposlednom rade ako nesprávny výber právneho predpisu.

23. Navyše právnym posúdením veci je analytická činnosť súdu, pri ktorej zo skutkových zistení vyvodzuje čiastkové právne závery a spätnou aplikáciou vybranej právnej normy preveruje úplnosť a riadnosť fakticky zisteného skutkového stavu. Toto je základným poslaním správneho súdu pri prieskume zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy, pričom nielen situácia „res iudicata“ tvorí rozhodovaciu prekážku ale aj ustálená rozhodovacia prax kasačného súdu ako relevantný precedens v súlade s čl. 1 ods. 1 veta prvá ústavy Slovenskej republiky vytvára zákonodarcom akceptovanú rozhodovaciu prekážku.

24. V súvislosti s uvedeným kasačný súd musí zdôrazniť, že v aplikačnom postupe krajského súdu pri rozhodovaní o merite sporu nezistil pochybenie v otázke právneho posúdenia, preto tento dôvod kasačnej sťažnosti považoval za nedôvodný.

25. Sťažovateľ v podanej kasačnej sťažnosti nesúhlasil s argumentom krajského súdu, podľa ktorého sa v preskúvanom rozhodnutí nevysporiadal s odvolacou námietkou žalobcu o tom, že nie je daný dôvod na zrušenie rozhodnutia stavebného úradu, pretože nikdy nedošlo k riadnemu schváleniu Územného plánu obce zo strany obecného zastupiteľstva obce Várín, ani k prijatiu jeho záväznej časti, a preto nemôžu byť záväzné a schválené ani jeho dodatky a doplnky.

26. Sťažovateľ rovnako nesúhlasil s argumentáciou krajského súdu o tom, že sa vôbec nevysporiadal s námietkou žalobcu, uvedenou v odvolaní, a to o porušení zásady koncentrácie vo vzťahu k základnému konaniu o územnom rozhodnutí. Poukázal na existenciu rozporu rozhodnutia stavebného úradu s Územným plánom obce, porušenie ustanovení § 36 ods. 3 a § 140b ods. 1 Stavebného zákona, keď stavebný úrad nedisponoval všetkými záväznými stanoviskami dotknutých orgánov. Stanoviská ŽSK považoval za podklady, ktoré priamo určujú výsledok správneho konania. Preto jeho nepredloženie nemožno považovať za vadu konania procesného charakteru a porušenie koncentračnej zásady, ale za jednoznačný rozpor s hmotným právom.

27. S vyššie uvedenými sťažnostnými bodmi sa kasačný súd nestotožnil. Krajský súd v napadnutom rozsudku sťažovateľovi vytýkal nepreskúmateľnosť preskúvaného rozhodnutia pre nedostatok dôvodov. Konkrétne menoval zásadné odvolacie námietky žalobcu, na ktoré sťažovateľ, ako odvolací správny orgán v preskúvanom rozhodnutí nereagoval.

28. Sťažovateľ v podanej kasačnej sťažnosti iba doplnil, resp. zopakoval dôvody preskúvaného rozhodnutia, čo však nemohlo zvrátiť záver krajského súdu o tom, že v preskúvanom rozhodnutí absentuje odpoveď sťažovateľa na zásadné odvolacie námietky žalobcu. Sťažovateľ svojou argumentáciou žiadnym spôsobom nevyvrátil dôvody, pre ktoré krajský súd zrušil preskúvané rozhodnutie. V tomto prípade je potrebné opätovne poukázať na obsah preskúvaného rozhodnutia, v ktorého dôvodoch sa sťažovateľ zaoberal nedostatočne, resp. sa žiadnym spôsobom nevysporiadal odvolacími námietkami žalobcu.

29. Kasačný súd sa preto stotožnil so závermi krajského súdu o tom, že z preskúvaného rozhodnutia nie je zrejmé, akým spôsobom sa sťažovateľ vysporiadal s odvolacími námietkami žalobcu, konkrétne s námietkou o porušení zásady koncentrácie vo vzťahu k základnému konaniu pred stavebným úradom, resp. o nedostatočnom vysporiadaní sa s námietkou týkajúcou sa Územného plánu obce. Správne krajský súd poukázal na absenciu konkrétneho hmotnoprávneho právneho predpisu alebo všeobecne

záväzného nariadenia, ktoré bolo porušené vydaním rozhodnutia stavebného úradu ako aj odôvodnenia, prečo bola splnená podmienka, „aby práva dobromyseľne nadobudnuté boli čo najmenej dotknuté“ (§ 65 ods. 2 Správneho poriadku). Sťažovateľ v preskúmanom rozhodnutí iba citoval ust. § 12 ods. 4 písm. f/, § 12 ods. 13, § 12 ods. 4 písm. n/ vyhl. č. 55/2001 Z.z. a bez bližšieho odôvodnenia uviedol, že aj keď ťažba, následná úprava a skladovanie vyťaženého materiálu je priemyselnou činnosťou, samotná ťažba sa môže vykonávať iba na plochách, ktoré sú na to určené územným plánom. Ďalej uviedol, že funkčné využívanie územia určené v platnej územnoplánovacej dokumentácii nie je možné ani dočasne meniť územným rozhodnutím o využívaní územia, ale iba zmenami a doplnkami územného plánu obce. Všeobecne uviedol, že sa zaoberal dôvodmi uvedenými v odvolaní a dospel k záveru, že rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu bolo vydané v súlade so zákonom a uzavrel, že vzniknutá nezákonnosť prevýšila dobromyseľne nadobudnuté práva žalobcu, ktoré mu boli priznané právoplatným rozhodnutím stavebného úradu.

30. Rozpor rozhodnutia stavebného úradu s Územným plánom obce a nepredloženie stanoviska ŽSK zo dňa 07.12.2015 v pôvodnom konaní žalobcom boli hlavnými argumentmi prvostupňového správneho orgánu, pre ktoré tento zrušil rozhodnutie stavebného úradu.

Rozhodnutie správneho orgánu musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými predpismi, musí byť vydané príslušným orgánom, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti. Náležitosti rozhodnutia sú upravené v ustanovení § 47 Správneho poriadku. Rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade). Pokiaľ sa rozhodnutím nevyhovuje všetkým účastníkom konania, musí byť rozhodnutie riadne odôvodnené. V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom rozhodnutia, akými úvahami bol pri hodnotení dôkazov a pri použití právnych predpisov vedený.

32. Týmto požiadavkám preskúmané rozhodnutie ani podľa názoru kasačného súdu jednoznačne nevyhovuje. Sťažovateľ postupoval tak, že v odôvodnení iba zhrnul skutkové zistenia, zrekapituloval vývoj veci a rozhodol bez toho, aby svoje závery odôvodnil. Absencia uvedených úvah zakladá zjavnú nepreskúmateľnosť správneho rozhodnutia pre nedostatok dôvodov, ako ju správne konštatoval krajský súd.

33. Všeobecne platí, že ak je rozhodnutie nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov, bráni takýto nedostatok spravidla posúdeniu dôvodnosti ďalších meritórnych námietok. Pokiaľ teda krajský súd zobral nepreskúmateľnosť do úvahy a z toho dôvodu zrušil preskúmané rozhodnutie, lebo v ňom chýbali skutkové i právne úvahy správneho orgánu, ktoré viedli k jeho vydaniu, postupoval správne a v súlade so zákonom. Krajský súd pritom správne poukázal na ustálenú súdnu prax (rozsudok NS SR č.k. 5SŽ/85/95 zo dňa 8. decembra 1995), v zmysle ktorej vyjadrenie k žalobe nemôže zhojiť vadu nepreskúmateľnosti napadnutého rozhodnutia. Aj s odkazom na § 135 ods. 1 S.s.p., podľa ktorého je pre rozhodnutie správneho súdu rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy a dokazovanie sa spravidla nevykonáva, krajský súd správne neprihliadol na vyjadrenie žalovaného k žalobe, v ktorom sa snaží konvalidovať nedostatky odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia.

V

34. Po dôkladnom vyhodnotení sťažnostných bodov, ktoré učinil kasačný súd vyššie, ich vyhodnotil ako nedôvodné, a preto dospel k záveru, že krajský súd neporušil zákon, keď preskúmané rozhodnutie zrušil a vec vrátil sťažovateľovi na ďalšie konanie. Kasačnú sťažnosť vyhodnotil ako nedôvodnú a v súlade s § 461 S.s.p. ju zamietol.

35. O návrhu sťažovateľa na priznanie odkladného účinku podľa § 447 ods. 1 S.s.p. kasačný súd samostatne nerozhodoval, vychádzajúc z princípu, že odkladný účinok zaniká právoplatnosťou rozhodnutia správneho súdu vo veci samej (§ 186 ods. 2 S.s.p.) a teda o návrhu na priznanie odkladného účinku nie je potrebné rozhodovať tam, kde kasačný súd rozhoduje o samotnej kasačnej

sťažnosti bez zbytočného odkladu potom, čo mu bola predložená (v lehote, v ktorej by rozhodoval o samotnom návrhu na priznanie odkladného účinku).

Podľa § 461 S.s.p. platí, že kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

36. O trovách konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 S.s.p. v spojení s § 167 ods. 1 S.s.p. tak, že žalobcovi, ktorý bol v kasačnom konaní úspešný, priznal právo na úplnú náhradu trov kasačného konania.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku riadny opravný prostriedok nie je prípustný.