

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 6Sžk/11/2019
Identifikačné číslo spisu: 1014201731
Dátum vydania rozhodnutia: 15.10.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Erika Čanádyová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:1014201731.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eriky Čanádyovej a členov senátu JUDr. Jozefa Milučkého a JUDr. Moniky Válašikovej, PhD., v právnej veci žalobcu: 1/ DEVÍNSKA CESTA, o.z., so sídlom Devínska cesta 92, Bratislava, IČO:42 352 967, 2/ Aliancia proti povodňiam, združenie, so sídlom Devínska cesta 104/B, Bratislava, IČO: 42 360 161, 3/ U. R. S., bytom Y. cesta XXX/B, V., 4/ C.. U. Y., bytom V. XX, V., žalobcovia 1/ - 4/ právne zastúpení: SMA advokátska kancelária s.r.o., so sídlom Michalská 7, Bratislava, IČO: 36 867 837, proti žalovanému: Okresný úrad Bratislava, so sídlom Tomášikova 46, Bratislava, za účasti: 1/ Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava, so sídlom Primaciálne nám. 1, Bratislava, IČO: 00 603 481, 2/ Mestská časť Bratislava-Devín, so sídlom Kremel'ská 39, Bratislava, IČO: 00 603 422 3/ Mestská časť Bratislava-Karlova Ves, so sídlom Nám. sv. Františka 8, Bratislava, 4/ Okresný úrad Bratislava, odbor starostlivosti o životné prostredie, so sídlom Tomášikova 46, Bratislava, 5/ SLOVENSKÝ VODOHOSPODÁRSKY PODNIK, štátny podnik, Odštepny závod Bratislava, so sídlom Karloveská 2, Bratislava, IČO: 36 022 047 6/ Bratislavská vodárenská spoločnosť, a.s., so sídlom Prešovská 48, Bratislava, IČO: 35 850 370, 7/ Krajské riaditeľstvo Hasičského a záchranného zboru v Bratislave, so sídlom Radlinského 6, Bratislava, 8/ Krajské riaditeľstvo PZ v Bratislave - KDI, so sídlom Špitálska 14, Bratislava, 9/ Dopravný podnik Bratislava, akciová spoločnosť, so sídlom Olejkárska 1, Bratislava, IČO: 00 492 736, 10/ ZSE Energia, a.s., so sídlom Čulenova 6, Bratislava, IČO: 36 677 281, 11/ Okresný úrad Bratislava, odbor krízového riadenia, so sídlom Tomášikova 46, Bratislava, 12/ Metrostav Slovakia a.s., so sídlom Mlynské Nivy 68, Bratislava, IČO: 47 144 190, právne zastúpený: Tomášek & partners, s.r.o., advokátska kancelária, so sídlom Rožňavská 2, Bratislava, IČO: 36 858 811, o preskúmanie zákonnosti vyhlášky Okresného úradu Bratislava zo dňa 23.06.2014, ktorou sa určuje rozsah inundačného územia v lokalite „Ostrov Sihot' a Devínska cesta pri vodnom toku Dunaj v rkm 1872,300 - 1876,700, v konaní o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/221/2014-204 zo dňa 31. januára 2019, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/221/2014-204 zo dňa 31. januára 2019 z rušuje a vec vracia krajskému súdu na ďalšie konanie.

Odôvodnenie

I.

Konanie na krajskom súde

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“ alebo „krajský súd“) rozsudkom č.k. 6S/221/2014-204 zo dňa 31.01.2019 (ďalej aj ako „napadnutý rozsudok“) zrušil žalobou napadnutú vyhlášku Okresného úradu Bratislava zo dňa 23.06.2014 (ďalej len „vyhláška žalovaného“, „napadnutá vyhláška“), ktorou sa určuje rozsah inundačného územia v lokalite „Ostrov Sihot' a Devínska cesta pri vodnom toku Dunaj v rkm 1872,300 - 1876,700“ a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Krajský súd zároveň priznal žalobcom 1/ až 4/ voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov konania, pribratému účastníkovi 12/ spoločnosti Metrostav Slovakia a.s. priznal voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov konania a pribratým účastníkom 1/ až 11/ nepriznal právo na náhradu trov konania.

2. Napadnutou vyhláškou žalovaný určil rozsah inundačného územia vymedzeného záplavovou čiarou pri úseku neohrádzovaného vodohospodársky významného hraničného vodného toku Dunaj v obci Bratislava, v katastrálnom území Y. a M. X. v rkm 1872,300-1876,700 tak, ako je to zakreslené v prílohe č. 1 (mapa inundačného územia s vykreslením geodetického zamerania priebehu záplavovej čiary pri kulminácii vodného stavu počas povodne v júni 2013).

3. V dôvodoch rozsudku krajský súd poukázal na čl. 46 a čl. 142 Ústavy Slovenskej republiky, ustanovenia § 3 ods. 1, § 5 ods. 2 a 3 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej ako „SSP“), § 3 ods. 1, ods. 2, ods. 5, § 32 ods. 1, § 33 ods. 1, ods. 2 a § 46 správneho poriadku, § 46, § 47, § 61 písm. i/, § 73 zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) (ďalej ako „vodný zákon“), § 17, § 20, § 22, § 25 zákona č. 7/2010 Z.z. o ochrane pred povodňami (ďalej ako „č. 7/2010 Z.z.“) a konštatoval, že úlohou súdu bolo v tomto prípade v prvom rade vysporiadať sa s otázkou preskúmateľnosti napadnutej vyhlášky žalovaného.

4. K uvedenému krajský súd ďalej uviedol, že Ústava SR vo svojom siedmom oddiele zaručuje každému právo na súdnu a inú právnu ochranu na nestrannom a nezávislom súde alebo na inom orgáne Slovenskej republiky (článok 46 ods. 1 ústavy). V článku 46 ods. 2 ústava vymedzuje právo na ochranu pre každého, kto tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy. Takejto ochrany sa môže domáhať každý prostredníctvom súdu za zákonom vymedzených podmienok. Všeobecná právomoc správneho súdnictva teda vyplýva priamo z čl. 142 ods. 1 ústavy, podľa ktorého „súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.“ Súdna kontrola verejnej správy je jednou z najnaliehavších požiadaviek dobrého fungovania moderného štátu. Správne súdnictvo je právnym inštitútom umožňujúcim každej osobe, ktorá sa cíti poškodená na svojich právach rozhodnutím alebo postupom správneho orgánu, aby sa dovolala súdu ako nezávislého orgánu, ktorý rozhodne o zákonnosti takéhoto rozhodnutia alebo postupu, a to v konaní, v ktorom správny orgán už nemá autoritatívne postavenie, ale má postavenie účastníka konania s rovnakými právami ako ten, o koho práva v konaní ide. Inými slovami povedané, v tomto konaní sa uplatňuje zásada rovnosti účastníkov konania, čo znamená, že všetci účastníci majú rovnaké postavenie.

5. Správny súd poukázal na ustanovenia § 73 zákona o vodách, podľa ktorého sa na konanie orgánov štátnej vodnej správy (ďalej len „vodoprávne konanie“) podľa tohto zákona a na vydanie súhlasu podľa § 48 ods. 4 písm. t/ vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak uvedený zákon neustanovuje inak. Na rozhodovanie týkajúce sa vodných stavieb sa vzťahujú všeobecné predpisy o stavebnom konaní (§ 73 ods. 1), žiadosť o vydanie rozhodnutia musí doložiť prílohami obsahujúcimi údaje a podklady, ktoré vyplývajú z jednotlivých ustanovení tohto zákona a sú potrebné na posúdenie vplyvu žiadaného rozhodnutia na vodné pomery. Ak ide o žiadosť o vydanie povolenia, ktoré je súčasne stavebným povolením, treba pripojiť aj doklady, ktoré sú potrebné k žiadosti o také rozhodnutie podľa stavebného zákona a údaje o hydrologických veličinách poskytovaných poverenou osobou. Žiadateľ je povinný na vyzvanie orgánu štátnej vodnej správy predložiť ďalšie doklady, prípadne posudky o vplyve žiadaného rozhodnutia na záujmy chránené týmto zákonom a na práva a právom chránené záujmy iných (§ 73 ods.

2). V prípadoch, v ktorých rozhodnutie orgánu štátnej vodnej správy môže vo veľkom rozsahu ovplyvniť vodné pomery v obci alebo v územných obvodoch viacerých obcí, alebo sa týka veľkého počtu účastníkov konania, oznámi orgán štátnej vodnej správy termín a predmet ústneho pojednávania verejnou vyhláškou, ktorá sa uverejní vo všetkých dotknutých obciach. V takých prípadoch je účastníkom konania aj obec. Na ústne pojednávanie pozve všetkých jemu známych účastníkov konania (§ 73 ods. 4). Pozvanie na ústne pojednávanie doručí orgán štátnej vodnej správy účastníkom konania do vlastných rúk najneskôr osem dní, v zložitejších prípadoch 30 dní pred dňom ústneho pojednávania. V tom čase musia byť vyvesené aj vyhlášky o oznámení ústneho pojednávania podľa odseku 4 spôsobom v obci obvyklým. Orgán štátnej vodnej správy v obidvoch prípadoch upozorní, že na námietky, ktoré nebudú oznámené najneskôr na ústnom pojednávaní, nemožno brať zreteľ (§ 73 ods. 5). Ak rozhodnutie orgánu štátnej vodnej správy ovplyvní vodné pomery v obvode pôsobnosti iného orgánu štátnej vodnej správy alebo, ak leží vodná stavba, o ktorej sa rozhoduje, sčasti v územnom obvode iného orgánu štátnej vodnej správy, rozhodne vecne a miestne príslušný orgán štátnej vodnej správy po prerokovaní s orgánmi štátnej vodnej správy územných obvodov, ktorých sa rozhodnutie týka (§ 73 ods. 6). V jednoduchých veciach, najmä, ak možno rozhodnúť na základe podkladov predložených účastníkom vodoprávneho konania, rozhodne orgán štátnej vodnej správy neodkladne. V ostatných prípadoch rozhodne najneskoršie do 60 dní, v osobitne zložitých prípadoch najneskoršie do troch mesiacov od začatia vodoprávneho konania. Ak nemožno vzhľadom na povahu veci rozhodnúť ani v tejto lehote, môže lehotu primerane predĺžiť odvolací orgán (§ 73 ods. 7). Orgán štátnej vodnej správy môže v prípadoch uvedených v odseku 4 doručiť rozhodnutie účastníkom konania verejnou vyhláškou s výnimkou žiadateľa, správcu vodného toku, prípadne toho, kto podal námietky (§ 73 ods. 8). Na úkony vykonávané podľa § 4 ods. 6, § 4b ods. 7, § 19 ods. 2, § 22 ods. 2, § 27 ods. 1 písm. a/ až d/, § 28, § 36 ods. 9 písm. b/ a c/, § 39 ods. 10, § 41 ods. 8 a 10, § 51 ods. 1, § 56 ods. 4 sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní s výnimkou ustanovení o miestnej príslušnosti (§ 73 ods. 15).

6. Správny súd neprisvedčil tvrdeniu žalovaného, že na konanie predchádzajúce vydaniu napadnutej vyhlášky sa nevzťahuje správny poriadok, preto ani práva žalobcov v tomto konaní nemôžu byť dotknuté. Konštatoval, že štátne orgány rozhodujúce o právach a povinnostiach osôb, musia postupovať podľa zákonom stanovených pravidiel. Iba tak môžu naplniť povinnosť uloženú článkom 2 ods. 2 Ústavy SR konať len na základe zákona a v jeho medziach. Preto je veľmi dôležité tieto pravidlá poznať a vedieť, kedy štátne (alebo správne) orgány postupujú v súlade s týmito pravidlami, aké majú povinnosti, aké majú práva a povinnosti občania, ktorých sa toto rozhodovanie týka atď. Tieto pravidlá ustanovuje správny poriadok (zákon č. 71/1967 Z.z. o správnom konaní), kde je obsiahnutá všeobecná úprava pravidiel a postupov pre konania, ktoré vedú štátne orgány. Tieto konania sa nazývajú správnymi konaniami. Správny poriadok upravuje všeobecné procesné pravidlá pre správne konania, ktoré platia pre všetky orgány verejnej správy, ktoré v správnych konaniach rozhodujú. Podľa definície uvedenej v ustanovení § 1 správneho poriadku, sa správny poriadok vzťahuje „na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak.“ Keďže správne orgány vystupujú v úlohe toho, kto rozhoduje právne záväzným spôsobom o právach, povinnostiach, alebo právom chránených záujmoch, je veľmi dôležité, aby bolo jednoznačne a jasne stanovený postup a pravidlá, ako má správny orgán pri svojom rozhodovaní postupovať. Správny poriadok vymedzuje všeobecný postup, práva a povinnosti týkajúce sa konania úradov, veľmi dôležité je však aj poznať osobitné predpisy. Na úseku vodného hospodárstva je takým predpisom vodný zákon. K efektívnemu zapojeniu sa do rozhodovacieho konania je teda potrebné poznať nie len správny poriadok, ale aj zákon, ktorý upravuje pravidlá v oblasti, ktorej sa to ktoré rozhodovanie týka. Tento osobitný zákon, napr. vodný zákon, totiž môže obsahovať odlišnú úpravu. Ak ale osobitný zákon nemá odlišnú úpravu, potom sa aplikujú ustanovenia správneho poriadku. Zákon o vodách v § 73 ods. 1 ustanovuje, že na vodoprávne konanie sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak. V danom prípade vodný zákon výslovne nevylučuje aplikáciu správneho poriadku na vodoprávne konanie o vyhlásení inundačného územia podľa § 46 tohto zákona, pričom § 73 ods. 15 vodného zákona výslovne uvádza výpočet konaní podľa uvedeného zákona, na ktoré sa správny poriadok nevzťahuje, pričom § 46 medzi nimi nie je. Žalovaný mal teda povinnosť postupovať so žalobcami ako s účastníkmi konania, dať im možnosť riadne sa vyjadriť k veci, ako aj vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia a

zaoberať sa ich námietkami v konaní.

7. Správny súd prisvedčil aj argumentu žalobcov ohľadom porušenia práv žalobcu 2/ tým, že mu bolo upreté právo byť účastníkom konania, čím môžu byť dotknuté jeho práva. Vodný zákon v § 73 upravuje postup orgánov štátnej vodnej správy v konaniach podľa tohto zákona a vzťahuje sa aj na vodoprávne konanie o určení inundačného územia. Podľa § 73 ods. 4 v prípadoch, kedy rozhodnutie orgánu štátnej vodnej správy môže vo veľkom rozsahu ovplyvniť vodné pomery v obci alebo v územných obvodoch viacerých obcí, alebo sa týka veľkého počtu účastníkov konania, oznámi orgán štátnej vodnej správy termín a predmet ústneho pojednávania verejnou vyhláškou, ktorá sa uverejní vo všetkých dotknutých obciach. V takých prípadoch je účastníkom konania aj obec. Na ústne pojednávanie pozve všetkých jemu známych účastníkov konania. Postup pri pozývaní na ústne pojednávanie upravuje § 73 ods. 5 vodného zákona. Pozvanie doručí orgán štátnej vodnej správy účastníkom konania do vlastných rúk najneskôr osem dní, v zložitejších prípadoch 30 dní pred dňom ústneho pojednávania. V tom čase musia byť vyvesené aj vyhlášky o oznámení ústneho pojednávania podľa odseku 4 spôsobom v obci obvyklým. Orgán štátnej vodnej správy v oboch prípadoch upozorní, že na námietky, ktoré nebudú oznámené najneskôr na ústnom pojednávaní, nemožno brať zreteľ. V danom prípade však žalovaný v oznámení o začatí vodoprávneho konania uviedol, že od ústneho pojednávania upúšťa, čo bolo v rozpore s § 73 vodného zákona ako aj § 3 ods. 2 správneho poriadku. Celkom zjavne nebola splnená podmienka povinnosti oznámiť známym účastníkom ústne pojednávanie aspoň 30 dní vopred, čo platí aj v prípade argumentácie žalovaného, že k ústnemu pojednávaniu de facto prišlo formou pracovného rokovania, pretože neboli dodržané lehoty v zmysle § 73 vodného zákona. Oznámenie o zvolaní pracovného rokovania žalovaný vybral dňa 13.05.2014 a samotný dátum rokovania bol určený na 04.06.2014.

8. Správny súd tiež považoval za nesprávny postup žalovaného v konaní, keď na námietky účastníkov konania neodpovedal sám, ale ich len posunul BVS, š.p. Postupoval tak v rozpore s úlohou, ktorú mu vodný zákon, ako aj zákon o ochrane pred povodňami predpisuje. Žalovaný nemá bez všetkého nasledovať návrh správcu vodného toku, ale v konaní má postupovať tak, aby bola zachovaná zákonnosť.

9. Správny súd sa tiež nestotožnil s tvrdením žalovaného, že inundačné územie je prírodný útvar, ako územie zaplavované vyliatím vody z koryta, preto určenie jeho presných hraníc nemôže zasahovať do základných práv občanov a uviedol, že podľa § 47 ods. 3 zákona o vodách a § 20 ods. 5 a 6 zákona č. 7/2010 Z.z. je zrejmé, že vlastníci stavieb sú v inundačnom území povinní vykonať a strpieť viaceré zásahy, ktoré sa za obmedzenie vlastníckeho práva rozhodne môžu považovať. Taktiež vlastníci pozemkov, ktoré boli územným plánom určené na zastavanie budú napadnutou vyhláškou dotknutí na svojich základných právach, a to z pochopiteľných dôvodov. Uvedené je dôležité hlavne v kontexte, že v tomto prípade žalovaný vyhlásil inundačné územie v intraviláne hlavného mesta, v území, kde existuje hustá výstavba, je určené na bývanie a rekreáciu. Z § 46 vodného zákona vyplýva, že inundačným územím je územie priľahlé k vodnému toku, ktoré je charakteristické tým, že sa voda z vodného toku vylieva. Podľa krajského súdu sa v tejto časti dá súhlasiť so žalovaným, že jeho existencia je podmienená prírodnými podmienkami. Nakoľko záplavy z pochopiteľných dôvodov spôsobujú škody na majetku a vo svojich dôsledkoch môžu ohroziť životy a zdravie ľudí, bolo potrebné, aby štát v týchto územiach vymedzil povinnosti dotknutých orgánov vo sfére ochrany pred povodňami. V § 61 vodný zákon ukladá okresnému úradu vykonávať štátny vodoochranný dozor v svojej pôsobnosti. Podľa § 61 písm. i/ môže okresný úrad vyhláškou určiť rozsah inundačného územia pri vodohospodársky významných vodných tokoch, pričom správny súd poukázal na slovíčko „môže“, keď okresné úrady sú podľa § 22 ods. 1 zákona č. 7/2010 Z.z. o ochrane pred povodňami, orgánmi ochrany pred povodňami. Uvedené v sebe obsahuje povinnosť okresného úradu v spolupráci so správcom vodného toku vykonávať také opatrenia, ktoré budú minimalizovať riziká povodní a prípadných škôd, ktoré by v dôsledku povodní mohli vzniknúť. V tomto kontexte sa krajskému súdu javila ako oprávnená námietka žalobcov, že žalovaný mal povinnosť postupovať aj v súčinnosti s nimi a reagovať na námietky, ktoré vznášali ohľadom neprimeranosti a neefektivity vyhlásenia inundačného územia v danej lokalite.

10. Krajský súd ďalej konštatoval, že pristúpiť k určeniu rozsahu inundačného územia (§ 47 vodného

zákona) okresný úrad síce môže, ale to ho nezbaňuje povinnosti riadne si plniť povinnosti orgánu ochrany pred povodňami. Upozornil na skutočnosť, že samotné vyhlásenie inundačného územia neochráni dotknuté územie pred škodami bez aplikácie ďalších ochranných opatrení. Existujúce zastavané územie obce, husto obývaná oblasť vyžaduje od okresného úradu ako orgánu ochrany pred povodňami koordinovanú činnosť na úseku ochrany pred povodňami. V prejednávanom prípade sa žalobcovia - obyvatelia, či vlastníci majetku alebo ich záujmové združenia snažili domôcť „dobrej verejnej správy“ od svojho okresného úradu. Podľa správneho súdu bolo nutné plne prisvedčiť žalobcom, že uvedený problém nemožno zúžiť na jednoduché vyhlásenie územia za inundačné. Žalobcovia sú vystavení masívnym záplavám už niekoľko rokov. Trpí tým ich majetok, následky škôd sú značné a je pravdou, že dôsledky vyliatej vody v tak husto obývanom území sa môžu postupne prejavovať aj v budúcnosti. Podľa § 25 zákona č. 7/2010 Z.z. okresný úrad zabezpečuje v rámci svojich možností pracovné sily a vecné prostriedky na ochranu pred povodňami a ďalej ukladá okresnému úradu celý rad ďalších povinností, vrátane preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami.

11. K námietke nesúladu napadnutej vyhlášky z územným plánom správny súd uviedol, že samotná existencia územného plánu ako takého (s určením územia na rekreáciu či bývanie) nie je prekážkou vyhlásenia inundačného územia, ak sú splnené všetky zákonné náležitosti a účel zákona. Dôležitá je pritom povinnosť okresného úradu, ktorý určil inundačné územie podľa § 46 ods. 2, odovzdať mapovú dokumentáciu tohto územia príslušným stavebným orgánom. Účelom a zámerom zosúladenia územného plánu s prípadnou vyhláškou o určení inundačného územia, či jednoducho s faktickým stavom je jednoznačne zohľadniť riziká záplav v danom území v územnom pláne a do budúcnosti nepovolit' novú výstavbu. Rovnako dôležité je však zabezpečiť ochranu existujúcich stavieb a ľudí.

12. Správny súd tiež zdôraznil, že vyhlásiť inundačné územie okresný úrad mohol, nie však musel. V § 46 ods. 3 vodný zákon uvádza, že ak inundačné územie nie je určené, vychádza sa z dostupných podkladov o pravdepodobnej hranici územia ohrozeného povodňami. Samotný odsek 3 predpokladá situáciu, keď aj napriek záplavám nie je určené inundačné územie vyhláškou. To znamená, že predmetné záujmové územie je inundačným územím aj vtedy, ak nie je určené, pričom sa vychádza z dostupných podkladov o pravdepodobnej hranici územia ohrozeného povodňami. V danom prípade správca vodohospodársky významných vodných tokov SVP, š.p. už v roku 2003 predložil všetkým dotknutým stavebným úradom dokumentáciu záplavových území vodného toku Dunaj ako podklad pri tvorbe územného plánu mesta a ako podklad o rozsahu inundačného územia. Toto stanovisko bolo vyhotovené dňa 28.07.2014 a mestskej časti doručené dňa 04.08.2014, teda ešte pred vydaním napadnutej vyhlášky. Dotknuté stavebné orgány mali teda nástroj aj podklady, aby v danom území mohli postupovať v súlade so skutočným stavom. Uvedené súvisí aj s námietkou žalobcov, že z celého administratívneho spisu nie je jasné, čo bolo priamou príčinou začatia vodoprávneho konania. Určité indície vyplývajú zo žiadosti Mestskej časti Bratislava Devín, adresovanej MŽP SR, o vysvetlenie, respektíve o usmernenie pri aplikácii rozporov v územnom pláne. Samotné MŽP SR vo svojej odpovedi uviedlo, že dotknuté územie môže byť považované za inundačné územie aj bez jeho určenia vyhláškou okresného úradu. V kontexte uvedeného, s prihliadnutím na argumenty uvedené v bodoch 85-88 napadnutého rozsudku, sa javil celý postup okresného úradu v predmetnom konaní ako predčasný. Okresný úrad na základe uvedeného bol povinný v konaniach súvisiacich so stavebným zákonom, aj bez vydania napadnutej vyhlášky, rešpektovať prijaté hranice inundačného územia tak, ako to určil správca vodohospodársky významných vodných tokov SVP, š.p. už v roku 2003, keď predložil všetkým dotknutým stavebným úradom dokumentáciu záplavových území vodného toku Dunaj ako podklad pri tvorbe územného plánu mesta a ako podklad o rozsahu inundačného územia, čo bolo žalovanému známe aj z vyjadrenia MŽP.

13. K námietke žalobcu ohľadom neprimeranosti zásahu žalovaného do ich ústavou chránených práv krajský súd zdôraznil, že vo chvíli, keď sa orgán štátnej vodnej správy, teda žalovaný, ocitol v situácii, keď určité územie v jeho pôsobnosti bolo pravidelne zaplavované a bolo nutné pristúpiť k relevantným opatreniam, bolo jeho povinnosťou pristúpiť k riešeniam komplexne, s prihliadnutím na všetky aspekty plánovaných riešení, teda v zmysle zásad „dobrej verejnej správy“ (good administration). To určite neznamenalo ignorovať námietky a opodstatnený záujem žalobcov v procese prijímania napadnutej vyhlášky. Proces vyhlásenia územia za inundačné nemožno chápať striktno formalisticky tak, že ak je

pravidelne zaplavované, tak ho bez všetkého možno určiť vyhláškou. Zvlášť v prejednávanom prípade, keď ide o územie husto obývané, územným plánom určené na bývanie a rekreáciu, kde žije a vlastní majetky množstvo ľudí, s prihliadnutím na fakt, že žalovaný, ako orgán oprávnený určiť inundačné územie vyhláškou, je zároveň orgán, ktorý je povinný zabezpečiť územie pred záplavami. Došlo k situácii, keď orgán verejnej správy bezobsažne, striktne formalisticky, preniesol fakticky zodpovednosť za verejnú správu na fyzické a právnické osoby.

14. Správny súd považoval za potrebné tiež upozorniť na úlohu orgánov verejnej správy zabezpečovať riadny chod verejnej správy, ako formy intenzívneho pôsobenia na život spoločnosti a jednotlivých občanov. Verejná správa je odvodená z výkonu funkcií štátnych a samosprávnych orgánov, ktorými sa zabezpečujú rozhodnutia zákonodarných zborov, súdnej a výkonnej moci v rôznej štruktúre a na mnohých stupňoch. Zjednodušene, verejná správa je správa, ktorej cieľom je správa vecí verejných a jej vykonávanie je vo verejnom záujme a subjekty, ktoré ju vykonávajú (orgány verejnej správy), ju realizujú ako právom uloženú povinnosť, a to z titulu svojho postavenia ako verejnoprávných subjektov. Verejná správa má byť dobrou správou. Základným dokumentom, ktorý sa venuje dobrej správe je Charta základných práv Európskej Únie. V článku 41 nazvanom „Právo na dobrú správu vecí verejných“ stanovuje, že každý má právo, aby inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote. Toto právo podľa článku 41 zahŕňa najmä:

- a) právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo nepriaznivo dotýkať;
- b) právo každého na prístup k spisu, ktorý sa ho týka, za predpokladu rešpektovania oprávnených záujmov dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva;
- c) povinnosť administratívy odôvodniť svoje rozhodnutia.

15. Ďalším dokumentom je odporúčanie CM/Rec (2007) Výboru ministrov členských štátov Rady Európy z 20. júna 2007 o dobrej verejnej správe (ďalej len „odporúčanie“). 1) Odporúčanie obsahuje niekoľko základných princípov, ktorými by sa mal riadiť každý orgán verejnej správy vo vzťahu k súkromným osobám. Právo na dobrú verejnú správu potom vyjadruje právo súkromnej osoby, aby mu štát garantoval, že verejná správa bude fungovať na princípoch verejnej správy. 2) Koncept dobrej správy obsahuje jednak pravidlá zakotvené v právnych normách hmotnoprávnej a procesnej povahy a zároveň aj ďalšie požiadavky, ktoré síce nezaväzujú správne orgány k dobrému správaniu silou právne záväzných a vynútiteľných noriem, ale pôsobia ako štandard verejnej morálky a všeobecnej slušnosti na úrovni súčasného civilizačného vývoja. Základné princípy dobrej správy podľa Odporúčania obsahujú napríklad princíp dodržiavania zákonnosti, resp. viazanosť právom, rovného zaobchádzania, právnej istoty, vylúčenia diskriminácie, objektivity a nestrannosti, predvídateľnosti, legitímnych očakávaní, primeranosti, zodpovednosti alebo zásady činnosti správnych orgánov. Právo nikdy nemôže byť hodnotovo neutrálne. Neexistuje samo pre seba, ale preto, aby chránilo konkrétne hodnoty tým, že im dá formu právnej normy.

16. V danom prípade sa správne súdu javilo, že žalovaný postupoval v rozpore s princípom proporcionality a princípom právnej istoty. Princíp proporcionality tiež možno odvodiť z čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, čiastočne je vyjadrený aj v čl. 13 ods. 4 Ústavy SR. Zmyslom tohto princípu je napomáhať hľadať spravodlivú rovnováhu medzi cieľom a použitými prostriedkami. Prejednávaný prípad je nepochybne prípadom, keď dochádza k stretu verejného záujmu, ktorým bude riadna ochrana pred povodňami a súkromného záujmu žalobcov. Čo sa týka princípu právnej istoty, tento je tiež odvoditeľný z čl. 1 ods. 1 Ústavy SR. Je to najmä požiadavka na jasnosť, zrozumiteľnosť a predvídateľnosť postupu orgánu verejnej moci, ochrana práv nadobudnutých v dobrej viere. Postup žalovaného bol podľa správneho súdu v rozpore s týmito zásadami dobrej správy, keď sa bez náležitého odôvodnenia nezaoberal námietkami žalobcov ohľadom nutnosti vyhlásenia inundačného územia v danej lokalite, hlavne s ohľadom na zabezpečenie skutočnej ochrany daného územia, ľudí a majetku pred povodňami (napríklad vybudovaním hrádze), vzhľadom na skutočnosť, že príslušné orgány verejnej správy na úseku stavebného zákona mali už v čase konania žalovaného vedomosť o hranici záplavového územia a s ohľadom na existenciu protipovodňovej hrádze v okolitých územiach. Správny súd sa stotožnil s tvrdením žalobcu, že predmetné územie fakticky tvorí „medzeru“ v protipovodňovej línii vybudovanej v

rámci projektu protipovodňovej ochrany Bratislavy. Súd zistil z verejne dostupných zdrojov (webová stránka MŽP SR), že projekt protipovodňovej ochrany Bratislavy začína v MČ Devín, na sútoku Dunaja a Moravy a končí až pod gabčíkovskou priehradou. V Bratislave začína na ľavom brehu Dunaja od Prístavnej ulice, popod most Apollo, pokračuje smerom k Starému mostu a popri Starom meste až do Karlovej Vsi, k Čiernemu potoku. Zahŕňa aj ochranu MČ Devín a Devínska Nová Ves, zo strany od rieky Morava. Jediný nepokrytý úsek v Bratislave je práve dotknuté územie, t.j. rkm 1872,300 - 1876,700, na ktorom žalovaný vyhlásil inundačné územie.

17. Správny súd ďalej zistil, že napadnutá vyhláška obsahuje chyby v zverejnených súradniciach ohľadom pozemkov spoločnosti Metrostav, a.s. Uvedené nerozporoval ani žalovaný, ani SVP, š.p. Napriek tomu žalovaný sám do rozhodnutia súdu chyby v zverejnených súradniciach neodstránil. Z § 46 zákona č. 364/2004 Z.z. vyplýva, že inundačným územím je územie priľahlé k vodnému toku, ktoré je charakteristické tým, že sa voda z vodného toku vylieva. Dá sa povedať, že jeho existencia je podmienená prírodnými podmienkami. Nakoľko záplavy z pochopiteľných dôvodov spôsobujú škody na majetku a v svojich dôsledkoch môžu ohroziť životy a zdravie ľudí, bolo potrebné, aby štát v týchto územiach vymedzil povinnosti dotknutých orgánov vo sfére ochrany pred povodňami. V § 61 uvedený zákon ukladá okresnému úradu vykonávať štátny vodoochranný dozor vo svojej pôsobnosti. Podľa § 61 písm. i/ môže okresný úrad vyhláškou určiť rozsah inundačného územia pri vodohospodársky významných vodných tokoch. Kľúčovým sa javí slovičko „môže“. Okresné úrady sú totiž podľa § 22 ods. 1 zákona č. 7/2010 Z.z. o ochrane pred povodňami, orgánmi ochrany pred povodňami. Uvedené v sebe obsahuje povinnosť okresného úradu v spolupráci so správcom vodného toku vykonávať také opatrenia, ktoré budú minimalizovať riziká povodní a prípadných škôd, ktoré by v dôsledku povodní mohli vzniknúť. V tomto kontexte sa krajskému súdu javilo ako oprávnená námietka žalobcov, že žalovaný mal povinnosť postupovať aj v súčinnosti s nimi a reagovať na námietky, ktoré vznášali.

18. Na základe uvedených skutočností krajský súd dospel záveru, že postup žalovaného v konaní predchádzajúcemu vydaniu napadnutej vyhlášky trpí vadami, ktoré sú popísané v napadnutom rozsudku. Samotná vyhláška v dôsledku chybného zamerania pozemkov spoločnosti Metrostav a.s. trpí vadou nepreskúmateľnosti a ako takú je potrebné ju zrušiť a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie, v ktorom bude žalovaný viazaný vysloveným právnym záverom súdu (§ 191 ods. 6 SSP), dôsledne zväzi primeranosť a vhodnosť vyhlásenia inundačného územia v danej lokalite a nutnosť takéhoto zásadného zásahu a či sa želaný stav nedá dosiahnuť inými dostupnými prostriedkami. Bude jeho povinnosťou vo veci opätovne konať, v novom konaní postupovať v súčinnosti so všetkými účastníkmi konania, ktorých práva môžu byť vyhlásením inundačného územia v danej lokalite dotknuté.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie ku kasačnej sťažnosti

19. Proti rozsudku podal riadne a včas kasačnú sťažnosť žalovaný (ďalej aj ako „sťažovateľ“) dôvodiac, že správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Žalovaný trval na tom, že proces určovania inundačného územia zavŕšený vydaním napadnutej vyhlášky v zmysle vtedy platného § 61 písm. i/ bod 2 zákona o vodách sa nikdy nemohol riadiť zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní. Vyjadril názor, že vyhláška je normatívnym právnym aktom, nemôže byť individuálnym, resp. zmiešaným právnym aktom, nakoľko neupravuje práva a povinnosti konkrétnych osôb, preto nie je rozhodnutím v zmysle správneho poriadku, a teda nie je preskúmateľná súdom. Keďže v procese predchádzajúcom vydaniu vyhlášky nie sú účastníci konania, nemožno hovoriť o porušovaní ich práv. Sťažovateľ opätovne konštatoval, že inundačné územie je prírodný útvar, územie zaplavované vyliatím vody z koryta, súčasťou koryta toku. Z uvedeného je podľa sťažovateľa zrejmé, že nie je možné súdne preskúmať prírodný útvar a rovnako ani pôsobenie prírodného útvaru považovať za zasahovanie do základných ľudských práv.

20. Ďalej sťažovateľ poukázal na fakt, že vlastníci a prevádzkovatelia objektov vybudovaných v inundačnom území sú povinní dodržiavať ustanovenia zákona o ochrane pred povodňami, preto im určenie inundačného územia neukladá žiadne nové povinnosti a obmedzenia, tieto im vyplývajú priamo

zo zákona o ochrane pred povodňami. Príslušný orgán ochrany pred povodňami neurčuje inundačné územie, ale okresný úrad v zmysle § 20 ods. 1 zákona o ochrane pred povodňami v spojení s § 25 písm. c/ bod 16 určuje rozsah inundačného územia. Poukázal na fakt, že zákazy, obmedzenia a ostatné podmienky uvedené v § 20 zákona o ochrane pred povodňami platia pre inundačné územie ako také, bez ohľadu na to, či má hranicu určenú vyhláškou, čo platí aj v prípade zrušenia napadnutej vyhlášky. Opakovane zdôrazňoval, že vydávaním vyhlášok sa inundačné územie ako prírodný útvar nemení a nemenia sa ani zákazy a obmedzenia platné podľa zákona o ochrane pred povodňami. Podotkol, že pri tvorbe územného plánu mesta mali byť rešpektované podmienky a zákazy platné v inundačných územiach zakotvené vo vodnom zákone a zákone o ochrane pred povodňami. Hoci je v územnom pláne vyznačené inundačné územie, napriek tomu je v lokalite ostrov Sihot' - Devínska cesta schválené pod Devínskou cestou územie pre individuálnu bytovú výstavbu v rozpore so zákonom o ochrane pred povodňami.

21. Z uvedených dôvodov žalovaný navrhol kasačnému súdu, aby kasačnou sťažnosťou napadnutý rozsudok zrušil v celom rozsahu a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

22. Ku kasačnej sťažnosti žalovaného sa prostredníctvom právneho zástupcu vyjadrili žalobcovia 1/ až 5/ podaním zo dňa 30.04.2019, v ktorom uviedli, že predmetom súdneho prieskumu je vyhláška, ktorou sa určili hranice inundačného územia, čím došlo k zahrnutiu jednotlivých stavebných pozemkov (príp. ich častí) do tohto inundačného územia. Z tohto určenia vyplynuli vlastníkom jednotlivých stavebných pozemkov spadajúcich do inundačného územia povinnosti a obmedzenia v zmysle zákona č. 7/2010 Z.z., ako napr. zákaz umiestňovať bytové budovy stavby, objekty alebo zariadenia, ktoré môžu zhoršiť odtok povrchových vôd, chod ľadov alebo kvalitu vody, zriaďovať oplotenie, živý plot alebo inú obdobnú prekážku zhoršujúcu podmienky na odtok povrchových vôd a iné. Vzhľadom na to, že ide o stavebné pozemky v intraviláne mesta a že na väčšine týchto pozemkov sa nachádzajú rodinné domy a rekreačné chaty, sú uvedené zákazy a obmedzenia zásadné a nemožno tvrdiť, že všetci dotknutí vlastníci boli povinní ich strpieť aj pred prijatím napádanej vyhlášky. Podľa žalobcov v dôsledku chybného a nezákonného určenia hraníc inundačného územia sa do neho dostali aj pozemky, ktoré nikdy zaplavené neboli a naopak, pozemky, ktoré zaplavené boli, sa do vytýčených hraníc inundačného územia nedostali. Podľa žalobcov sťažovateľ vedel, že napadnutá vyhláška obsahuje chyby, no napriek tomu nepodnikol nápravu, čím poškodil práva majiteľov dotknutých stavebných pozemkov chybné zahrnutých napadnutou vyhláškou do inundačného územia. Z uvedených dôvodov žalobcovia navrhli, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

23. Ku kasačnej sťažnosti žalovaného sa prostredníctvom právneho zástupcu vyjadril pribratý účastník 12/ - spoločnosť Metrostav Slovakia, a.s. podaním zo dňa 03.05.2019, z ktorého vyplýva, že s konštatovaním sťažovateľa o nepreskúmateľnosti napadnutej vyhlášky súdom nesúhlasí. Dôvodil, že zaradením určitého konkrétneho územia do inundačného územia dochádza zo strany správneho orgánu k aplikácii hmotnoprávnej normy na konkrétny individuálny prípad, čo je typickým znakom individuálnych, resp. zmiešaných právnych aktov. Zaradením dotknutých pozemkov do inundačného územia vznikajú vlastníkom pozemkov mimoriadne významné obmedzenia ich vlastníckeho práva a dochádza k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva konkrétnych vlastníkov, pričom takého rozhodnutie nemôže byť v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy SR vylúčené z preskúmania súdom v rámci správneho súdnictva. Postup žalovaného považuje za rozporný so zásadami dobrej správy, podľa neho obmedzenie vlastníckeho práva vlastníkov pozemkov v dotknutom území nebolo nevyhnutné na dosiahnutie verejného záujmu, ktorým je ochrana pred povodňami. Podľa neho žalovaný záver krajského súdu o možnosti dosiahnuť verejný záujem aj inými miernejšími prostriedkami vo svojej sťažnosti nijakým spôsobom nespochybnil.

IV.

Konanie na kasačnom súde

24. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou na jej podanie

(ustanovenie § 442 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 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 (§ 137 ods. 2 a 3 SSP).

25. V konaní bolo nesporným, že predmetom súdneho prieskumu bola vyhláška žalovaného o určení rozsahu inundačného územia. Nesporným bola aj kompetencia žalovaného určiť vyhláškou rozsah inundačného územia (§ 61 písm. i/ bod 2 vodného zákona v znení účinnom k 14.01.2015, aj v čase podania žiadosti zúčastnenej osoby 5/, ako aj v čase vydania a nadobudnutia účinnosti napadnutej vyhlášky).

26. Kasačný súd prioritne skúmal, či správny súd správne právne vec posúdil, keď v napadnutom súdnom rozhodnutí konštatoval, že „vyhláška je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu“.

27. 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.

28. Doterajšia ustálená judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky chápe nesprávnym právnym posúdením 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. Nesprávnym právnym posúdením veci je omyl súdu pri aplikácii práva na zistený skutkový stav. O nesprávnu aplikáciu právnych predpisov ide vtedy, ak súd nepoužil správny právny predpis, alebo ak síce aplikoval správny právny predpis, nesprávne ho ale interpretoval, alebo ak zo správnych skutkových záverov vyvodil nesprávne právne závery.

29. Ustanovenie § 7 SSP negatívne vymedzuje právomoc správnych súdov, teda ustanovuje, čo správne súdy nepreskúmajú. Tento výpočet však logicky nie je a ani nemôže byť úplný, ale nadväzuje na pozitívne vymedzenie právomoci, obsiahnutej v § 6 SSP. Právomoc správnych súdov je vo všeobecnosti vymedzená v § 6 ods. 1 SSP prostredníctvom predmetu prieskumu a skúmanej otázky.

30. Predmetom prieskumu sú rozhodnutia, opatrenia, iné zásahy, nečinnosť orgánov verejnej správy a ďalšie veci ustanovené zákonom, týkajúce sa činnosti orgánov verejnej správy. Spoločným menovateľom všetkých týchto predmetov prieskumu je, že ide o výsledky konania, resp. nekonania orgánov verejnej správy pri výkone verejnej správy. Od tohto elementárneho vyjadrenia predmetu prieskumu možno potom odvodiť prvé základné vymedzenie toho, čo správne súdy nepreskúmajú, a to právne a iné akty, či úkony subjektov, ktoré nie sú orgánmi verejnej správy, resp. tie právne akty orgánov verejnej správy, ktoré nie sú výsledkom výkonu verejnej správy a ktorých teda absentuje vrchnostenský vzťah medzi orgánom verejnej správy a adresátom daného aktu. Práve z uvedenej axiomy možno odvodiť nedostatok právomoci správnych súdov preskúmať, napr. rozhodovanie orgánov činných v trestnom konaní, konanie prokuratúry pri výkone trestného dozoru, verejného ochrancu práv, Ústavného súdu SR, Národnej rady SR, atď. (komentár Správny súdny poriadok, JUDr. Jana Baricová, JUDr. Marián Fečík, prof. JUDr. Marek Števček, PhD. a JUDr. Anita Filová a kol., 2018, ďalej aj JUDr. Jana Baricová a kol., 2018).

31. Primárnym účelom správneho súdnictva je poskytovanie ochrany subjektívnym právam fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (§ 2, § 5 ods. 2). Priamy dotyk na týchto právach je u

fyzických a právnických osôb procesnou podmienkou spojenou s existenciou ich aktívnej žalobnej legitímácie. O priamom dotyku na subjektívnych právach však možno hovoriť v zásade len pri individuálnych správnych aktoch, teda takých, ktoré majú konkrétneho adresáta. Z tohto dôvodu preto správne súdnictvo vo všeobecnosti neposkytuje ochranu vo vzťahu k všeobecne záväzným právnym predpisom orgánov verejnej správy. Adresátom týchto predpisov je totiž v zásade neurčitý počet osôb. Jedinou výnimkou v tomto smere však v nadväznosti na bývalé znenie § 250zfa OSP naďalej zostáva preskúmanie zákonnosti všeobecne záväzných nariadení územnej samosprávy podľa § 357 až § 367 SSP. Preto pokiaľ zákon v § 3 ods. 1 písm. a/ SSP spája administratívne konanie aj s vydávaním normatívnych správnych aktov, je nutné pod týmto rozumiť práve všeobecné záväzné nariadenia obcí, miest, mestských častí a samosprávnych krajov. Vzhľadom na to, že pri všeobecne záväzných právnych predpisoch nemožno vo vzťahu k ich adresátovi hovoriť o priamom dotyku na subjektívnych právach, aktívnu žalobnú legitímáciu pri preskúmaní zákonnosti všeobecne záväzných nariadení zákon zveruje vo všeobecnosti prokurátorovi a po novom pri ochrane verejného záujmu v oblasti životného prostredia aj zainteresovanej verejnosti (§ 359). Na preskúmanie súladu všeobecne záväzného nariadenia s Ústavou SR však je naďalej výlučne oprávnený len Ústavný súd SR, v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. c/ a d/ ústavy. Takýto model pritom prešiel aj kontrolou ústavnosti (nález Ústavného súdu SR sp.zn. PL.ÚS 2/2003 zo dňa 12.11.2014).

32. Prokurátor je oprávnený preskúmať zákonnosť aj iných všeobecne záväzných predpisov vydávaných orgánmi verejnej správy, než len pri všeobecne záväzných nariadeniach orgánov územnej samosprávy. V zmysle § 21 ods. 3 písm. f/ bodov 1 a 2 zákona o prokuratúre pritom ide o vyhlášky, výnosy alebo opatrenia ústredných orgánov štátnej správy, iného štátneho orgánu alebo inej právnickej osoby, ktorú osobitný predpis splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, ďalej všeobecne záväzné právne predpisy miestneho orgánu štátnej správy. Proti uvedeným všeobecne záväzným právnym predpisom síce prokurátor je oprávnený podať protest (§ 22 ods. 1 písm. a/ a § 27 zákona o prokuratúre), no v prípade jeho nevyhovenia nemôže preniesť vzniknutý spor o zákonnosť žalobou na správny súd. Generálny prokurátor SR je však oprávnený aj bez predchádzajúceho podania protestu (§ 27 ods. 4 zákona o prokuratúre) obrátiť sa priamo návrhom na vyslovenie nesúladu právneho predpisu nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily na Ústavný súd SR, podľa čl. 125 ods. 1 písm. d/ Ústavy SR a zákona č. 314/2018 Z.z. o Ústavnom súde SR - žalovaný je miestnym orgánom štátnej správy (§ 2 zákona č. 180/2013 Z.z.).

33. Z čl. 46 ods. 2 Ústavy SR vyplýva nárok na preskúmanie iných než individuálnych správnych aktov, keď citované ustanovenie vyslovene zaručuje len právo na prieskum zákonnosti rozhodnutí. Tým sa zreteľne odlišuje od čl. 142 ods. 1 ústavy, z ktorého vyplýva, že orgány verejnej moci, medzi ktoré patria orgány verejnej správy, verejnomocensky nekonajú len vo forme rozhodnutí (ako individuálnych správnych aktov), ale aj vo forme opatrení a iných zásahov, ktoré v čl. 142 ods. 1 ústavy zmieňuje osobitne (tak i dôvodová správa, Národná rada SR, druhé volebné obdobie, tlač 643, str. 130). Judikatúra českého ústavného súdu, ktorá preskúmateľnosť opatrení všeobecnej povahy vyvodila z čl. 36 ods. 2 Listiny, ktorého znenie je totožné s čl. 46 ods. 2 ústavy, však reagovala práve na situáciu, kedy opatrenia všeobecnej povahy boli legislatívne normované na úrovni jednoduchého (podústavného) práva bez toho, aby zákonodarca výslovne vytvoril aj zodpovedajúci režim jeho kontroly (porovnať napr. nález sp.zn. IV.ÚS 2239/07). Nie je zrejmé, prečo by rovnaká nevyhnutnosť mala platiť aj v právnom poriadku SR, v ktorom akt typu opatrenia všeobecnej povahy pozitívne právne upravený nie je.

34. Právomoc súdov preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy je originárne ústavná, založená priamo ustanovením čl. 142 ods. 1 časť vety za bodkočiarkou ústavy bez toho, aby na to bol potrebný zákon. Právomoc preskúmať zákonnosť opatrení alebo iných zásahov akýchkoľvek orgánov verejnej moci nie je originárne ústavná, ale vyžaduje si výslovné zákonné ustanovenie, ktoré takúto právomoc súdom zverí. Ustanovenie čl. 46 ods. 2 ústavy vyslovene zaručuje len právo na prieskum zákonnosti „rozhodnutí“, čím sa zreteľne odlišuje od čl. 142 ods. 1 ústavy. Preto nie je zrejmé, prečo by malo byť na základe tohto ustanovenia nevyhnutné pripustiť preskúmanie aj aktu typu „opatrenie všeobecnej povahy“, ktorý v právnom poriadku Slovenskej republiky nie je pozitívne upravený (uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. PL.ÚS 37/2015 zo 17. júna 2015).

35. Ústava SR vo svojom siedmom oddiele zaručuje každému právo na súdnu a inú právnu ochranu na neustrannom a nezávislom súde alebo na inom orgáne SR (čl. 46 ods. 1 Ústavy SR).

36. V čl. 46 ods. 2 Ústavy SR vymedzuje právo na ochranu pre každého, kto tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy. Takejto ochrany sa môže domáhať každý prostredníctvom súdu, za zákonom vymedzených podmienok.

37. Určujúcim pre rozsah právomocí správneho súdnictva je obsah čl. 46 ods. 2 ústavy: „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanovuje inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“

38. Tento článok súčasne vymedzuje aj vzťah správneho súdnictva k ústavnému súdnictvu a k právomoci Ústavného súdu SR, ktorého kompetencie fungujú na princípe subsidiarity (čl. 127 Ústavy SR).

39. Podľa čl. 46 ods. 4 ústavy podmienky a podrobnosti súdnej a inej právnej ochrany ustanoví zákon. Týmto zákonom, z hľadiska súdneho prieskumu, je Správny súdny poriadok (v predchádzajúcej právnej úprave to bol zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, ktorý v piatej časti upravoval správne súdnictvo).

40. Všeobecná právomoc správneho súdnictva vyplýva z čl. 142 ods. 1 ústavy, podľa ktorého: „Súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.“

41. Správne súdnictvo predstavuje prostriedok ochrany subjektívnych práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb a zároveň umožňuje uplatniť idey právneho štátu. Správne súdnictvo je právnym inštitútom umožňujúcim každej osobe, ktorá sa cíti poškodená vo svojich právach rozhodnutím alebo postupom správneho orgánu, aby sa dovolala súdu alebo nezávislého orgánu, ktorý rozhodne o zákonnosti takéhoto rozhodnutia alebo postupu, a to v konaní, v ktorom správny orgán už nemá autoritatívne postavenie, ale má postavenie účastníka konania s rovnakými právami ako ten, o koho práva v konaní ide. Inými slovami povedané, v tomto konaní sa uplatňuje zásada rovnosti účastníkov konania, čo znamená, že všetci účastníci majú rovnaké postavenie. Taktiež sa treba stotožniť s názorom, že správne súdnictvo má garantovať riadne aplikovanie verejného práva.

42. Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

43. Podľa § 2 ods. 2 SSP každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

44. Podľa § 3 ods. 1 SSP na účely tohto zákona sa rozumie

- a) administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov,
- b) rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka,
- c) opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a

právnickej osoby priamo dotknuté,

d) nečinnosťou orgánu verejnej správy stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatí administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie,

e) iným zásahom orgánu verejnej správy faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

45. Podľa § 3 ods. 2 SSP, ak sa v tomto zákone uvádzajú slová „rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy“, rozumie sa tým primerane aj uznesenie obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja (ďalej len „uznesenie zastupiteľstva“).

46. Podľa názoru kasačného súdu normatívny správny akt, ktorý nie je rozhodnutím a contrario, nepodlieha súdnemu prieskumu podľa čl. 46 ods. 2 prvej vety Ústavy SR, a to ani v prípade, ak sa týka základných práv a slobôd. Preskúvaná vyhláška sa vzťahuje na neurčitý počet adresátov rovnakého druhu, informácie obsiahnuté vo vyhláške, sú záväzné pre každý subjekt, na ktorý sa vzťahujú práva, povinnosti a obmedzenia súvisiace s vlastníctvom, nájmom alebo iným postavením subjektov (fyzických a právnických osôb), nehnuteľností nachádzajúcich sa v rozsahu inundačného územia a nehnuteľnosti, na ktoré sa práva, povinnosti a obmedzenia, určené rozsahom inundačného územia, vzťahujú.

47. Vyhláška žalovaného je normatívnym aktom vydaným žalovaným ako kompetentným orgánom verejnej správy vo veciach štátnej vodnej správy na vydávanie vyhlášok, ktorou sa určuje inundačného územia pri vodohospodársky významných vodných tokoch (§ 46 ods. 1 zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách), určil v § 61 ods. 1 bod 2 zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách.

48. Pokiaľ žalovaný vyhlášku vydal a konal v rozsahu kompetencie určenej zákonom, charakter vyhlášky ako normatívneho aktu, vzhľadom na jej obsah, podľa kasačného súdu, nie je možné považovať za tzv. zmiešaný alebo hybridný správny akt, ktorý by za splnenia zákonných podmienok mohol byť preskúmateľný súdom v súdnom prieskume.

49. Podľa názoru kasačného súdu posudzovaná vyhláška - akt nie je individuálne adresovaný žalobcom, ani konkrétnym adresátom, keď upravuje práva a povinnosti vo vzťahu k subjektom, ktoré sú označené vo všeobecnosti, bez ohľadu na určitého, individuálne určeného adresáta. Kasačný súd zdôrazňuje, že zákony, iné podzákonné normy upravujú práva a povinnosti subjektov, ktoré nie sú vymedzené adresne, ale všeobecne, úprava sa vzťahuje na určitý okruh subjektov, reguluje určitú oblasť a pod., tak ako posudzovaná vyhláška, ktorá vymedzuje určením rozsahu inundačného územia, aj okruh subjektov, na ktoré sa táto úprava bude aplikovať. Preto nie je možné odvodiť charakter individuálnosti - posudzovanej vyhlášky (pri akceptácii vyhlášky ako zmiešaného správneho aktu), od určenia okruhu dotknutých subjektov, ktorými sú vlastníci, nájomcovia alebo iné osoby určené zákonom ako vlastníci, nájomcovia pozemkov, osôb oprávnených z iných vecných alebo obligatórnych práv, resp. iné osoby, ktoré budú priamo dotknuté zákazmi, povinnosťami a obmedzeniami, na určenom rozsahu inundačného územia, bez individuálne určeného adresáta.

50. Spôsobilosť aktu zasiahnuť do práv a právom chránených záujmov alebo do povinností fyzickej alebo právnickej osoby je rozhodujúcim meradlom v otázke posúdenia súdneho prieskumu, týmto meradlom nie je označenie ani povaha správneho aktu. Tento záver však je potrebné vykladať v súvislosti s rozsahom preskúmvanej činnosti v správnom súdnictve, ktorý vymedzuje Správny súdny poriadok a do ktorého nie je možné subsumovať normatívne akty orgánov štátnej správy.

51. Keďže právny inštitút „opatrenia všeobecnej povahy“ nie je v právnom poriadku SR pozitívne

upravený (vrátane úpravy SSP), nie je možné vyhláškou o určení záplavového územia hodnotiť z materiálneho poňatia (určitosť predmetu konania, neurčitosť adresátov, záväznosť), i keď je nepochybné, že vymedzenie záplavového územia má veľký dopad na využitie nehnuteľnosti v príslušnej oblasti, jeho vymedzenie, vrátane vymedzenia jeho aktívnych zón, pôsobí nielen voči vlastníkom, užívateľom nehnuteľností, ale aj osobám oprávnených z iných vecných a obligačných práv.

52. Neexistuje právny inštitút, ktorý by umožňoval správne súdu prieskum opatrení všeobecnej povahy, tak ako je to v českom právnom poriadku, keď v súdnom prieskume v ČR, cez tento právny inštitút je možné preskúmať aj normatívne právne akty, za splnenia zákonných podmienok, pri materiálnom ponímaní opatrenia všeobecnej povahy. Za opatrenie všeobecnej povahy (v ČR) sa považuje vymedzenie záplavového územia a jeho aktívne zóny.

53. Kasačný súd poukazuje aj na rozhodnutie Ústavného súdu SR PL.ÚS 37/2015, v ktorom ústavný súd konštatoval: „Právomoc súdom preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy je primárne ústavná, založená priamo ustanovením čl. 142 ods. 1 časť vety za bodkočiarkou ústavy, aby na to bol potrebný zákon. Právomoc preskúmať zákonnosť opatrení alebo iných zásahov akýchkoľvek orgánov verejnej moci, nie je originálne ústavná, ale vyžaduje si výslovné zákonné ustanovenie, ktoré takúto právomoc súdom zverí.

Ustanovenie čl. 46 ods. 2 ústavy výslovne zaručuje len právo na prieskum zákonnosti „rozhodnutí“, čím sa zreteľne odlišuje od čl. 142 ods. 1 ústavy. Preto nie je zjavné, prečo by malo byť na základe tohto ustanovenia nevyhnutné pripustiť preskúmanie aj aktu typu „opatrenia všeobecnej povahy“, ktorý v právnom poriadku SR nie je pozitívne upravený.“

54. Kasačný súd rozumie žalobcom, že sa domáhajú prieskumu aktu orgánu štátnej správy (vyhlášky), najmä z jej environmentálnych hľadísk.

55. Taktiež chápe nutnosť, v súčasne dobe, v čo najširšom meradle „podrobovať“ zásahy štátu, v environmentálnej oblasti, súdne prieskumu.

56. K takémuto postupu správneho súdu však môže správny súd pristúpiť výlučne v prípade, že zákonodarnou mocou je správne súdnictvu takáto právomoc daná (v Správnom súdnom poriadku, aj „SSP“).

57. Napriek dôležitému environmentálnemu aspektu prejednávanej veci, kasačný súd musí konštatovať, že za súčasnej právnej úpravy (SSP) nie je daná právomoc - kompetencia správnych súdov na preskúmanie normatívnych aktov tohto druhu - vyhláška žalovaného, na rozdiel od právnej úpravy v Českej republike.

58. Ak by správne súdy akceptovali žalobcami navrhnutý a Krajským súdom v Bratislave, v napadnutom rozsudku, akceptovaný procesný a hmotnoprávny postup (v danej veci), akceptovanie tejto situácie by spôsobilo nulitosť rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/221/2014-204 zo dňa 31.01.2019, ktorý bol správnym súdom vo veci vydaný, ktorý by v konečnom dôsledku nebol vykonateľný, a tým zmätočnosť tohto súdneho rozhodnutia, z dôvodu, že súdne rozhodnutie vydal súd, ktorý nebol kompetentný - nemal právomoc takéto súdne rozhodnutie vydať, keď nemal zákonom danú kompetenciu na súdny prieskum vyhlášky žalovaného.

59. Kasačný súd sa „nebráni“ súdne prieskumu vyhlášky žalovaného, resp. obdobných normatívnych aktov: musí však existovať platná právna úprava (SSP), ktorá určí legislatívny rámec a rozsah súdneho prieskumu týchto aktov.

60. Na základe vyššie uvedených zákonných ustanovení a právnych argumentov dospel kasačný súd k záveru, že napadnutá vyhláška je normatívnym aktom, ktorá nie je preskúmateľná súdom. Na tomto závere nemôže zmeniť ani postup správnych orgánov podľa zákona č. 71/1967 Zb., ktorý predchádzal vydaniu a nadobudnutiu účinnosti vyhlášky. Kasačný súd dodáva, že postup, ktorý zvolil v

preskúmanej veci správny orgán - oznámenie o začatí vodoprávneho konania verejnou vyhláškou zo dňa 28.02.2014 a ďalší jeho postup bol súladný s § 73 ods. 4 zákona č. 764/2004 Z.z. o vodách.

61. Keďže krajský súd rozhodol na základe iného právneho názoru, boli splnené podmienky vyhovenia kasačnej sťažnosti z dôvodov § 440 ods. 1 písm. g/ SSP a postupom podľa § 462 ods. 1 SSP kasačný súd rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Vysloveným právnym názorom je správny súd viazaný (§ 469 SSP).

62. V novom rozhodnutí rozhodne správny súd aj o náhrade trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.