

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	3Svzn/1/2011
Identifikačné číslo spisu:	1009200227
Dátum vydania rozhodnutia:	31.03.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Gabriela Gerdová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:1009200227.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Gabriely Gerdovej a sudcov JUDr. Ivana Rumanu a JUDr. Jany Zemkovej PhD. v právnej veci navrhovateľa: Krajská prokuratúra Bratislava, Vajnorská 47, Bratislava, proti odporcovi: Mesto Pezinok, Radničné námestie 7, Pezinok, právne zastúpené spoločnosťou G. Lehnert, k.s., so sídlom Carlton Savoy Building, Mostová 2, 811 02 Bratislava, o návrhu navrhovateľa podľa § 250zfa O.s.p. na vyslovenie nesúladu Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Pezinok č. 2/97 zo dňa 26.06.1997, o vyhlásení záväzných častí územného plánu v znení VZN č. 15/2000, č. 5/2002, č. 15/2004, č. 2/2005, č. 9/2005 a č. 2/2006 so zákonom, konajúc o odvolaní odporcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 20/2009-76 zo dňa 12. januára 2011, v spojení s opravným uznesením č. k. 2S 20/2009-96 zo dňa 27. mája 2011, jednomyseľne

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 20/2009-76 zo dňa 12. januára 2011, v spojení s opravným uznesením č. k. 2S 20/2009-96 zo dňa 27. mája 2011 p o t v r d z u j e.

Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a.

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom v spojení s opravným uznesením Krajský súd v Bratislave rozhodol o návrhu navrhovateľa tak, že Všeobecne záväzné nariadenie Mesta Pezinok č. 2/97 zo dňa 26.06.1997 o vyhlásení záväzných častí územného plánu v znení Všeobecne záväzných nariadení (ďalej aj „VZN“) Mesta Pezinok č. 15/2000, č. 5/2002, č. 15/2004, č. 2/2005, č. 9/2005 a č. 2/2006 nie je v súlade s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, § 25 ods. 2, 6 stavebného zákona a § 5 ods. 5, 10, zákona o odpadoch.

Krajský súd rozsudok odôvodnil tým, že sa primárne zaoberal námietkou odporcu smerujúcou proti

príslušnosti Krajského súdu v Bratislave na konanie, ktorú vyhodnotil ako nedôvodnú z dôvodu, že posudzovanie súladu všeobecne záväzných právnych predpisov nižšej právnej sily s právnymi predpismi vyššej právnej sily je typickou súčasťou ústavného súdnictva a v podmienkach slovenského právneho poriadku, až do schválenia novelizácie Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len O.s.p.) zákonom č. 384/2008 Z.z., patrila táto agenda výlučne do právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ÚS SR“). Ústava Slovenskej republiky však v čl. 125 ods. 1 písm. c/ a d/ výslovne predpokladá, že o súlade všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 ústavy) a vo veciach prenesenej štátnej správy (čl. 71 ods. 2 ústavy) s právnymi predpismi vyššej právnej sily môže rozhodovať aj iný (všeobecný) súd, ako len ÚS SR. Po zásadnom rozšírení právomocí ÚS SR (najmä ústavné sťažnosti - čl. 127 ústavy) postupný vývoj ukázal, že bude žiaduce využiť predmetné zmocňujúce ustanovenie čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky a časť kompetencií preniesť na všeobecné súdy. Vzhľadom na právny charakter a predmet posudzovania v rámci všeobecného súdnictva dotknutá právomoc bola zverená správny súdom. Krajský súd zdôraznil, že rozhodovanie o súlade všeobecne záväzných nariadení s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky, a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, zostáva naďalej zachované iba pre ústavný súd.

Vo veciach územnej samosprávy je predmetom posúdenia súlad VZN obce, resp. vyššieho územného celku len so zákonom; v prípade plnenia úloh štátnej správy je súd oprávnený skúmať aj súlad s nariadením vlády a všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. V obidvoch prípadoch je navrhovateľom prokurátor po tom, ako sa domáhal zrušenia, či zmeny VZN protestom prokurátora a obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj jeho protestu nevyhoveli. Podanie návrhu na súd je kontinuálnym pokračovaním vykonávania dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy (§ 4 ods. 1 písm. d/ zák. č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre). Otázka účastníkov konania, miestnej a vecnej príslušnosti súdu, ako i prípustnosti odvolania je v texte zákona (O.s.p.) vyriešená jednoznačne. Vo veci samej sa s poukazom na § 152 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p. rozhoduje rozsudkom.

Všeobecne záväzné nariadenie obce alebo vyššieho územného celku je normatívny právny akt prijímaný orgánom obce alebo vyššieho územného celku, ktorým sú riešené zásadné otázky týkajúce sa obce alebo vyššieho územného celku ako celku, alebo osobitne jej obyvateľov, alebo upravujúce právne vzťahy vznikajúce a realizujúce sa na jej území a to tak na úseku prenesenej štátnej správy, ako i územnej samosprávy.

Všeobecne záväzné nariadenie nie je individuálnym správnym aktom vydaným orgánom verejnej správy, ktorý by fyzická alebo právnická osoba mohla napadnúť postupom podľa § 247 a nasl. O.s.p.

Konanie o súlade VZN obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy možno začať len na návrh prokurátora, pričom prípustnosť návrhu je aj v tomto prípade podmienená neúspešnosťou jeho protestu (§ 22 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov).

Konanie o proteste prokurátora je osobitným konaním, v ktorom sa rozhoduje, či všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným orgánom verejnej správy, opatrením alebo rozhodnutím bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Na konanie o proteste prokurátora sa vzťahuje zákon o prokuratúre a ak nemá inú úpravu, primerane sa naň vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní. Za neúspech protestu sa považuje to, že obec, mestská časť, mesto alebo vyšší územný celok nezruší na základe protestu prokurátora uznesenie svojho zastupiteľstva. Nikto iný ako prokurátor nie je aktívne legitimovaný na podanie návrhu na začatie konania o vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom, či s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

V danom prípade zo spisu vyplýva, že Okresná prokuratúra Bratislava III dňa 23.05.2006 pod sp. zn. Pd 2049/06-37 podľa § 22 ods. 1 písm. a/ zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov podala protest prokurátora proti VZN Mesta Pezinok č. 2/97 o vyhlásení záväzných častí územného plánu v znení VZN č. 15/2000, VZN č. 5/2002, VZN č. 15/2004, VZN č. 2/2005 a VZN č. 9/2005. Mestské zastupiteľstvo Mesta Pezinok protest prokurátora prerokovalo na svojom mimoriadnom zasadnutí dňa 23.06.2006 a uznesením č. 1-84/2006 protestu prokurátora nevyhovelo.

Zákon o prokuratúre rozlišuje protest prokurátora proti uzneseniu zastupiteľstva ako proti opatreniu a protest prokurátora proti VZN. Je pritom zrejmé, že ak by prokurátor napadol iba uznesenie, ktorým bolo VZN schválené, nedosiahol by sa ten efekt, ako pri proteste prokurátora podanom priamo proti VZN.

Súd sa stotožnil s tvrdením navrhovateľa, že Aktualizácia územného plánu Mesta Pezinok - textová časť, december 2002, nebola predložená na vyjadrenie dotknutým orgánom štátnej správy, pričom mestské zastupiteľstvo odporcu schválilo inú verziu, než ktorá bola pripomienkovaná, čo vyplýva aj zo stanoviska Krajského stavebného úradu v Bratislave č. A/2006/1704-HOR zo dňa 26.02.2007 (príloha č. 30) k návrhu navrhovateľa a táto skutočnosť je tiež zrejmá napríklad aj z listu Západoslovenských vodární a kanalizácií č. 4289/211/2002 z 21.06.2002, z listu Štátnej ochrany prírody Slovenskej republiky, Správy chránenej krajiny Malé Karpaty č. CHKO MK/625/2002 z 12.08.2002, z listu Zdravotného ústavu Hl. mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. ŠZU/23-7217/2002 z 21.08.2002. Pripomienkovaná bola Aktualizácia územného plánu Mesta Pezinok - textová časť, I. Etapa (máj 2002). Uvedené verzie aktualizácie textovej časti Ú.P.C. 7-6, t.j. májová verzia a decembrová verzia sú pritom celkom odlišné, keďže májová verzia funkčne využitia Ú.P.C. 7-6 nemení a pri decembrovej verzii nebol Ú.P.C. 7-6 ani v schválenom zadaní. Mestské zastupiteľstvo odporcu teda schválilo inú verziu, než ktorá bola v skutočnosti obstarávaná a prerokovaná. Samotný návrh VZN č. 2/2006 nebol podľa § 25 ods. 2, 4 v spojení s § 31 ods. 2 stavebného zákona a § 15 vyhlášky č. 55/2001 Z.z. predložený na preskúmanie Krajskému stavebnému úradu v Bratislave. VZN č. 2/2006 je tak v rozpore s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, § 25 ods. 2, 6 stavebného zákona a napokon aj s § 5, 10 zákona o odpadoch. Podľa dôvodovej správy k VZN č. 2/2006 príslušný krajský stavebný úrad usmernil odporcu, že zosúladienie VZN č. 2/97 s nálezom ÚS SR zo dňa 05.01.2006 uverejneným v Zbierke zákonov SR pod č. 83/2006 Z.z., ktorý rozhodol, že VZN č. 2/97 v znení VZN č. 15/2000 a č. 5/2002 nie je v súlade s čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 písm. a/ a s čl. 68 Ústavy SR, s ustanoveniami čl. I § 5 ods. 5 a 10, § 39 ods. 4 a § 72 zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a s ustanoveniami § 6 ods. 2 a § 13 ods. 4 a 5 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, je nutné riešiť samostatne a nie je možné spojiť zosúladienie VZN s aktualizáciou územného plánu.

Pri schválení Aktualizácie územného plánu Mesta Pezinok - textová časť, december 2002, uznesením mestského zastupiteľstva Mesta Pezinok č. 1-173/2002 zo dňa 14.11.2002 ani pri obstaraní a prerokovaní tejto aktualizácie nebol dodržaný zákonný postup v zmysle citovaných zákonných ustanovení. Dôvodná je aj námietka navrhovateľa, že VZN nie je v súlade s nariadením Vlády Slovenskej republiky č. 64/1998 Z.z., s programom odpadového hospodárstva Bratislavského kraja a programom odpadového hospodárstva okresu Pezinok, a schválený územný plán je v rozpore so záväznou časťou územného plánu vyššieho stupňa - veľkého územného celku Bratislavský kraj. Vláda SR v záväznej časti územného plánu veľkého územného celku Bratislavského kraja určila záväzné regulatívy územného rozvoja v oblasti nadradenej infraštruktúry odpadového hospodárstva, t.j. riešiť výhľadovo zneškodňovanie odpadov skládkovaním v kraji, najmä výstavbou regionálnych veľkokapacitných skládok. Podľa prílohy č. 2 k nariadeniu vlády č. 64/1998 Z.z., bodu II, 17, verejnoprospešnými stavbami spojenými s realizáciou uvedených záväzných regulatívov sú aj územie a zariadenia regionálnych veľkokapacitných skládok odpadov, okrem iného aj v okrese Pezinok, v priestore Nová jama. Aj z programu odpadového hospodárstva Bratislavského kraja, kapitoly 4., prílohy č. 9 strany 4 vyplýva zámer vybudovať skládku odpadov na odpad nie nebezpečný a zberný dvor pre okres Pezinok s predpokladaným termínom realizácie do roku 2005 investorom Pezinské tehelne, a.s. Súd vychádzajúc z § 39 ods. 4 zákona o odpadoch súhlasí s názorom navrhovateľa v tom, že VZN č. 2/2006 tým, že nepripúšťa vybudovanie skládky odpadov v priestore ťažobnej jamy Pezinských tehelní, a.s., a zároveň

naopak ukladá povinnosť rekultivovať vyťažené priestory novej ťažobnej jamy na významnú biogenézu a celkovo humanizovať prostredie, zasiahlo do vlastníckeho práva vlastníka uvedeného priestoru, pričom platí, že pokiaľ sa normotvornou činnosťou obce (mesta) zakladajú povinnosti fyzických a právnických osôb, aj prenesená normotvorná pôsobnosť obce (mesta) je limitovaná čl. 2 ods. 3 Ústavy SR, podľa ktorého každý môže konať čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Proti rozsudku krajského súdu podal odvolanie odporca, ktorý žiadal napadnutý rozsudok v celom rozsahu zmeniť a žalobu zamietnuť, alternatívne rozsudok zrušiť, vec vrátiť prvostupňovému súdu na ďalšie konanie a priznať trovy konania z dôvodu, že prvostupňový súd na základe vykonaných dôkazov dospel k nesprávnym skutkovým zisteniam, že rozsudok vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci a že sa súd v napadnutom rozsudku vôbec nevysporiadal s tvrdeniami odporcu obsiahnutými vo vyjadreniach zo dňa 03.02.2009 a 23.11.2010, v dôsledku čoho trpí prvostupňové konanie vadou podľa § 221 ods. 1 písm. f/ O.s.p. Súd prekročil rozsah svojich právomocí keď posudzoval a skúmal proces obstarávania a schvaľovania aktualizácie územného plánu Mesta Pezinok z roku 2002 a ak rozhodnutie odôvodnil nedodržaním zákonného procesu obstarávania a schvaľovania územného plánu.

Ďalej uviedol, že k problematike obstarávania Aktualizácie územného plánu Mesta Pezinok z roku 2002 sa podrobne vyjadroval v bode 2. vyjadrenia zo dňa 03.02.2009, avšak prvostupňový súd neuviedol, prečo ich považuje za nesprávne. V zmysle ust. § 22 ods. 1, 2 a 3 stavebného zákona predložil návrh aktualizácie územného plánu Mesta Pezinok v znení z mája 2002 na pripomienkovanie všetkým dotknutým subjektom, čo nerozporuje ani navrhovateľ. Následne po skompletizovaní pripomienok a stanovísk z prerokovania návrhu a po ich vyhodnotení odporca predložil v zmysle ust. § 25 stavebného zákona tento návrh na vyhodnotenie stanovísk a pripomienok z prerokovania návrhu spolu s výsledkom ich posúdenia (akceptované, neakceptované), ako aj návrh všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu, Krajskému úradu v Bratislave, odbor životného prostredia na preskúmanie, čo rovnako navrhovateľ nerozporuje. Tento aktualizáciu územného plánu v znení z mája 2002, spolu s vyhodnotením stanovísk a pripomienok, ako aj návrh všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu, posúdil a bez akýchkoľvek výhrad odporučil listom č. W-1517/2002-MEP zo dňa 07.11.2002 predložiť na schválenie mestskému zastupiteľstvu odporcu, čo navrhovateľ znova nerozporuje. Navrhovateľ tvrdí a súd sa s týmto tvrdením v napádanom rozsudku stotožnil, že návrh aktualizácie územného plánu v znení, ktoré bolo schválené mestským zastupiteľstvom odporcu, a teda v znení po zapracovaní stanovísk a pripomienok dotknutých subjektov, mal byť znova ešte pred jeho predložením na schválenie predložený na pripomienkovanie dotknutým subjektom. Takýto postup však stavebný zákon a ani iný právny predpis neupravuje a odporcovi nielenže neprikazuje, ale ani neumožňuje.

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že Krajský úrad v Bratislave, odbor životného prostredia vedel pri posudzovaní návrhu aktualizácie územného plánu podľa ust. § 25 stavebného zákona o navrhovanej zmene (zákaze skládky v Novej jame) oproti pôvodnému návrhu z mája 2002 a z podkladov, ktoré mu boli predložené mu muselo byť zrejmé, že po vznesení pripomienky navrhujúcej zákaz skládky v Novej jame nebol návrh aktualizácie z mája 2002 spolu s touto pripomienkou znova predložený na pripomienkovanie dotknutým subjektom a bez akýchkoľvek výhrad odporučil listom č. W-1517/2002-MEP zo dňa 07.11.2002 predložiť aktualizáciu na schválenie mestskému zastupiteľstvu odporcu. Pri obstarávaní aktualizácie územného plánu odporca postupoval v súlade s právnymi predpismi, čo v konečnom dôsledku potvrdil aj Krajský úrad v Bratislave, odbor životného prostredia, keď v zmysle § 25 stavebného zákona udelil súhlasné stanovisko k aktualizácii návrhu územného plánu Mesta Pezinok. Ak by sa totiž akceptovalo tvrdenie navrhovateľa, s ktorým sa prvostupňový súd stotožnil, mohlo by to znamenať (pri použití výkladového pravidla ad absurdum), že proces obstarávania územného plánu, ako aj jeho aktualizácie by sa nikdy neskončil. Po každej, čo i len jednej pripomienke ktorá by bola do návrhu územného plánu alebo do návrhu jeho aktualizácie zapracovaná, by totiž musel predkladateľ predkladať takto upravený návrh - a to aj opätovne - na nové pripomienkovanie všetkým dotknutým subjektom a to až dovtedy, kým by na základe takýchto pripomienok dochádzalo k zmenám návrhu územného plánu alebo k zmenám návrhu jeho aktualizácie.

Pri schvaľovaní VZN Mesta Pezinok č. 2/2006 nebolo potrebné jeho návrh predložiť na preskúmanie Krajskému stavebnému úradu v Bratislave, keďže sa ním len zosúlalovalo VZN Mesta Pezinok č. 2/1997 v znení jeho neskorších zmien s nálezom ÚS SR č. IV.ÚS 154/05-39 zo dňa 05.01.2006. Takýto postup vyplýval aj zo stanoviska Krajského stavebného úradu v Bratislave č. A/1375/2006/MEP zo dňa 25.06.2006 (príloha č. 20 vyjadrenia odporcu zo dňa 03.02.2009). S týmito argumentmi sa prvostupňový súd v rozsudku nevysporiadal a neuviedol, prečo bolo potrebné predložiť návrh VZN Mesta Pezinok č. 2/2006 na preskúmanie Krajskému stavebnému úradu v Bratislave a len stroho skonštatoval, že sa stotožnil s tvrdeniami navrhovateľa.

Odporca vyjadril nesúhlas s prvostupňovým súdom, ktorý v odôvodnení poukazuje na dôvodovú správu k VZN Mesta Pezinok č. 2/2006 (príloha č. 38 žaloby), obsahujúcu metodické usmernenie Krajského stavebného úradu v Bratislave, v zmysle ktorého zosúladienie VZN Mesta Pezinok č. 2/1997 v znení zmien s nálezom ústavného súdu je nutné riešiť samostatne, a nie je ho možné spojiť s aktualizáciou územného plánu. Na túto dôvodovú správu poukazoval aj navrhovateľ a odporca už vo vyjadrení zo dňa 23.11.2010 uviedol, že mu nie je zrejmé, z akého dôvodu poukazuje na toto usmernenie, keďže postupoval presne v zmysle neho a najskôr prijal dňa 10.04.2006 VZN č. 2/2006, ktorým zosúladiť VZN Mesta Pezinok č. 2/1997 v znení jeho zmien s nálezom ústavného súdu, a až následne dňa 30.06.2006 schvaľoval zmeny a doplnky územného plánu, ako aj VZN č. 3/2006, ktorým boli vyhlásené záväzné časti zmeneného územného plánu. Pokiaľ ide o nález ústavného súdu, ten preskúmaval len súlad § 3 ods. 2, § 5 ods. 1, bod 2.1.3. prílohy č. 2 a body 26 a 40 prílohy č. 3 VZN Mesta Pezinok č. 2/1997 v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 15/2000 a 5/2002 s tvrdenými právnymi predpismi. Zákaz skládky odpadov v Novej jame je však ako záväzná časť územnoplánovacej dokumentácie Mesta Pezinok uvádzaná v prílohe č. 1 tohto VZN, ktorá nebola ústavným súdom preskúmaná.

V ďalšej časti uviedol, že súd považuje za dôvodnú námietku navrhovateľa, že VZN nie je v súlade s nariadením Vlády SR č. 64/1998 Z.z., ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu veľkého územného celku Bratislavský kraj (ďalej len „nariadenie vlády č. 64/1998 Z.z.“), s programom odpadového hospodárstva Bratislavského kraja a programom odpadového hospodárstva okresu Pezinok, a schválený územný plán je v rozpore so záväznou časťou územného plánu veľkého územného celku Bratislavský kraj. Vláda, podľa prvostupňového súdu, v záväznej časti územného plánu veľkého územného celku Bratislavského kraja určila záväzné regulatívy územného rozvoja v oblasti nadradenej infraštruktúry odpadového hospodárstva, t.j. riešiť výhľadovo zneškodňovanie odpadov skládkovaním v kraji najmä výstavbou regionálnych veľkokapacitných skládok. Ako súd tvrdí, podľa prílohy č. 2 k nariadeniu vlády č. 64/1998 Z.z., bodu II 17., verejnoprospešnými stavbami spojenými s realizáciou uvedených záväzných regulatívov sú aj územie a zariadenia regionálnych veľkokapacitných skládok odpadov, okrem iného aj v okrese Pezinok, v priestore Nová jama. Vzhľadom k tomuto tvrdeniu je potrebné citovať z nariadenia vlády č. 64/1998 Z.z. V prílohe č. 2, časť I (záväzné regulatívy územného rozvoja), bod 7.4 nariadenia vlády č. 64/1998 Z.z., ktoré znie: riešiť výhľadovo zneškodňovanie odpadov skládkovaním v kraji najmä výstavbou regionálnych veľkokapacitných skládok odpadov. V prílohe č. 2, časť II (verejnoprospešné stavby), bod 17. nariadenia vlády č. 64/1998 Z.z. znie: územie a zariadenie regionálnych veľkokapacitných skládok odpadov. Skládky odpadov v lokalite Nová jama je znázornená len piktogramom v prílohe č. 1 nariadenia vlády č. 64/1998 Z.z., ktorá obsahuje priestorové vymedzenie veľkého územného celku Bratislavský kraj a nie je záväznou časťou ÚP VÚC (§ 1 nariadenia vlády č. 64/1998 Z.z.). Z toho vyplýva, že záväzná časť územného plánu veľkého územného celku Bratislavského kraja neobsahuje žiadny odkaz na skládku odpadov v Novej jame a tvrdenia navrhovateľa, s ktorými sa prvostupňový súd stotožnil, sú v rozpore s platnou právnou úpravou.

To, že je program odpadového hospodárstva podkladom na spracúvanie územnoplánovacej dokumentácie neznamena, že jej obstarávateľ je povinný zapracovať do nej celý program, teda aj jeho smerné časti. Opačný výklad by bol nezmyselný, keďže by stieral rozdiel medzi záväznými a smernými časťami územného plánu. Smerné časti obsahujú len zámery možného (nie povinného) smerovania vývoja územia, na rozdiel od záväzných častí. S týmito skutočnosťami sa súd nevysporiadal a prevzal argumentáciu navrhovateľa, ktorú však odporca vyvrátil.

Pokiaľ ide o tvrdený rozpor VZN Mesta Pezinok s § 5 a § 10 zákona o odpadoch, v § 5 ods. 5 zákona o odpadoch vymedzuje obsah smernej a teda nezáväznej časti programu odpadového hospodárstva SR, a v § 5 ods. 10 určuje, že program odpadového hospodárstva, ktorý obsahuje smernú a záväznú časť je len podkladom na spracúvanie územnoplánovacej dokumentácie, teda jedným z množstva dokumentov, z ktorých obstarávateľ musí vychádzať pri spracúvaní územného plánu, čo však neznamená, že smernú časť takéhoto podkladu musí do územného plánu aj zapracovať. Vzhľadom na znenie týchto zákonných ustanovení potom ale vôbec nie je zrejmé, ako s nimi môže byť napádané VZN Mesta Pezinok v rozpore. Prvostupňový súd uvádza, že vychádzajúc z ust. § 39 ods. 4 zákona o odpadoch súhlasí s názorom navrhovateľa, že VZN č. 2/2006 tým, že nepripúšťa vybudovanie skládky odpadov v priestore ťažobnej jamy Pezinských tehelní, a.s., a zároveň naopak ukladá povinnosť rekultivovať vyťažené priestory novej ťažobnej jamy na významnú biogenézu a celkovo humanizovať prostredie, zasiahlo do vlastníckeho práva vlastníka uvedeného priestoru, keďže aj prenesená normotvorná pôsobnosť obce je limitovaná čl. 2 ods. 3 Ústavy SR, podľa ktorého každý môže konať čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Citoval ust. § 11 ods. 5 písm. b/ a § 13 ods. 3 písm. b/ stavebného zákona a uviedol, že VZN Mesta Pezinok č. 2/2006 spĺňa tieto ústavné požiadavky, keďže ukladá príkazy a zákazy (napr. zákaz vybudovania skládky komunálneho odpadu v priestoroch Novej jamy), avšak tieto zákazy nie sú obmedzením základných práv a slobôd (a teda ani vlastníckeho práva v zmysle čl. 20 ods. 4 Ústavy SR). Vlastnícke právo jednotlivca nie je absolútne, ale jeho výkon je limitovaný výkonom iných práv, ako aj ukladáním zákonných povinností. Ak by sa každá zákonom uložená povinnosť považovala za obmedzenie vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy SR, musel by sa každý takýto zásah do vlastníckeho práva jednotlivca považovať za protiústavný a nezákonný, keďže by nesplňal minimálne dve zo štyroch základných ústavných požiadaviek (nebol by uskutočnený na základe zákona, ale zákonom a zároveň by sa pri tomto zásahu neposkytovala žiadna primeraná náhrada). Obec je podľa stavebného zákona orgánom územného plánovania (§ 16 ods. 2 stavebného zákona), ktorá je pri výkone tejto svojej samosprávnej kompetencie oprávnená vypracovávať a schvaľovať územnoplánovaciu dokumentáciu ako aj záväzné regulatívy využívania územia (§ 16 ods. 1 a § 13 ods. 3 písm. b/ stavebného zákona). Ak by sa prijal právny názor, že stanovením záväzného regulatívu využívania územia obmedzuje obec vlastnícke práva vlastníkov nehnuteľností nachádzajúcich sa v regulovanom území, resp. že ukladá povinnosti nad rámec zákona, nemohla by obec nikdy plniť svoju funkciu na úseku územného plánovania.

Z uvedeného je zrejmé, že stanovenie záväzných regulatívov využívania územia, či už vymedzených pozitívne (napr. na určenom území je možné realizovať malopodlažnú zástavbu) alebo vymedzených negatívne (napr. na určenom území je zakázané vybudovať skládku komunálneho odpadu) nie je prekročením normotvornej právomoci obce podľa čl. 68 Ústavy SR a nie je ani ukladáním povinností nad rámec zákona, keďže samotný zákon (stavebný zákon) predpokladá takýto zásah do vlastníckeho práva jednotlivca (stanovuje totiž, že úlohou obce je určiť prípustné, obmedzené a zakázané funkčné využívanie plôch). Ani s týmito tvrdeniami sa súd nevysporiadal. Územnoplánovacia dokumentácia odporcu je v súlade s týmito právnymi závermi a teda aj v súlade so zákonom.

Navrhovateľ sa k odvolaniu odporcu nevyjadril.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p., § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie mu predchádzajúce v rozsahu dôvodov uvedených v odvolaní odporcu (§ 212 ods. 1 O.s.p.) bez nariadenia odvolacieho pojednávania (250ja ods. 2 O.s.p.) a po tom, ako bolo oznámenie o verejnom vyhlásení rozhodnutia uverejnené na úradnej tabuli a na internetovej stránke najvyššieho súdu www.nsud.sk najmenej päť dní vopred, rozsudok verejne vyhlásil (§ 156 ods. 1, 3 O.s.p.).

Podľa § 7 ods. 2 O.s.p., v občianskom súdnom konaní súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci a

rozhodujú o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány.

Podľa § 250zfa ods. 1 O.s.p., ak obec alebo vyšší územný celok nezruší alebo nezmení na základe protestu prokurátora svoje všeobecne záväzné nariadenie, môže prokurátor vo veciach územnej samosprávy podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom. Vo veciach pri plnení úloh štátnej správy môže prokurátor podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Ako bolo uvedené v úvodnej časti, ustanovenie § 250zfa O.s.p. bolo zaradené v Občianskom súdnom poriadku k osobitným konaniam s účinnosťou od 15.10.2008 a účelom a predmetom konania o preskúmanie všeobecne záväzných nariadení územnej samosprávy je v tomto prípade posúdenie obsahového súladu právneho predpisu nižšej právnej sily s predpisom vyššej právnej sily.

Všeobecne záväzné nariadenie obce alebo vyššieho územného celku je normatívny právny akt prijímaný orgánom obce alebo vyššieho územného celku, ktorým sú riešené zásadné otázky týkajúce sa obce alebo vyššieho územného celku, alebo osobitne jej obyvateľov alebo upravujúce právne vzťahy vznikajúce a realizujúce sa na jej území, a to tak na úseku prenesenej štátnej správy ako i územnej samosprávy. Obsahom každého všeobecného záväzného nariadenia sú právne povinnosti, teda pravidlá správania požadované od fyzických osôb a právnických osôb na území obce, ktorá tento normatívny akt vydala.

Všeobecne záväzné nariadenie vydáva územná samospráva na plnenie úloh samosprávy obce, mesta či vyššieho územného celku alebo ak to ustanovuje zákon; takéto všeobecne záväzné nariadenie nesmie odporovať ústave ani zákonom. Vo veciach, v ktorých obec, mesto či vyšší územný celok plnia úlohy štátnej správy, môžu vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach; takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnemu predpisu.

Ak súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi všeobecne záväzným nariadením a právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu. Obec, vyšší územný celok, ktoré vydali všeobecne záväzné nariadenie, sú povinné do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu uviesť ho vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj neurobí, všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu (§ 250zfa ods. 5 O.s.p.).

Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom náleze č. IV. ÚS 154/05-39 zo dňa 05. januára 2006 vyslovil, že: „Všeobecne záväzné nariadenie Mesta Pezinok č. 2/1997 o vyhlásení záväzných častí územného plánu v znení všeobecne záväzného nariadenia Mesta Pezinok č. 15/2000 a všeobecne záväzného nariadenia Mesta Pezinok č. 5/2002, ktorými sa mení a dopĺňa všeobecne záväzné nariadenie Mesta Pezinok č. 2/1997 o vyhlásení záväzných častí územného plánu, nie je v súlade s čl. 2 ods. 3, čl.13 ods. 1 písm. a/ a s čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky, s ustanoveniami čl. i § 5 ods. 5 a 10, § 39 ods. 4 a § 72 zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a s ustanoveniami § 6 ods. 2 a § 13 ods. 4 a 5 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov“.

Odvolacie námietky odporcu smerujú k nedostatočne zistenému skutkovému stavu, nesprávnemu právnemu posúdeniu veci a nedostatku dôvodov.

Najvyšší súd vychádzal zo skutkového stavu tak, ako ho podrobne opísal vo svojom rozsudku krajský súd, preto pre účastníkov konania známe fakty a skutočnosti nebude nadbytočne opakovat'.

Najvyšší súd v rámci skúmania odvolacích procesných podmienok zistil ako spornú otázku právomoci súdov na konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, podľa § 7 ods. 2 O.s.p. v spojitosti s § 250zfa O.s.p., preto dňa 26. novembra 2012 predložil Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa článku 125 ods. 1 písm. a/ Ústavy Slovenskej republiky a konanie v danej veci prerušil.

Ústavný súd Slovenskej republiky nálezom sp. zn. PL. ÚS 2/2013-44 z 12. novembra 2014 návrhu NS SR nevyhovel a v cit. náleze vyslovil:

„Prostredníctvom napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku zákonodarcia toto ústavné splnomocnenie využil zveriac do právomoci všeobecných súdov súdnu kontrolu zákonnosti všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 ústavy) a vo veciach preneseného výkonu štátnej správy (čl. 71 ústavy) navyše aj kontrolu súladu všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy s nariadeniami vlády a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Pretože ustanovenia čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy predstavujú dostatočný a relevantný ústavný základ pre výkon tejto kompetencie všeobecnými súdmi, presnejšie povedané pre zverenie tejto kompetencie všeobecným súdom zákonom, nemá absencia jej zakotvenia v ustanovení čl. 142 ods. 1 ústavy za následok nesúlad napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku s týmito článkami ústavy.

Po preskúmaní § 7 ods. 2 v časti „a rozhodujú o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy so zákonom a pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy“ a § 250zfa OSP ústavný súd nezistil nesúlad označených napadnutých ustanovení Občianskeho súdneho poriadku s čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy a čl. 142 ods. 1 ústavy. Z uvedených dôvodov návrhu navrhovateľa nevyhovel“.

Najvyšší súd Slovenskej republiky po oboznámení sa s obsahom predloženého súdneho a administratívneho spisu a odvolacími námietkami odporcu dospel k záveru, že sú neopodstatnené a neboli spôsobilé zmeniť odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu, na odôvodnení ktorého najvyšší súd nemá dôvod nič meniť ani doplniť. Nie je dôvodné ani tvrdenie, že sa prvostupňový súd len stotožnil s námietkou navrhovateľa a ním predkladanými dôkazmi sa dostatočne nezaoberal.

Úlohou krajského súdu bolo postupom podľa ustanovení siedmej hlavy Občianskeho súdneho poriadku, upravujúcej osobitné konania, konkrétne podľa § 250zfa O.s.p., rozhodnúť o súlade Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Pezinok č. 2/97 zo dňa 26.06.1997 so zákonom. Odôvodnenie rozhodnutia prvostupňového súdu v zásadných otázkach (nesúlad VZN so zákonom) je dostatočné, výstižné a reagujúce na všetky námietky odporcu na základe dostatočne zisteného stavu vecí.

Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia; nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Návrh nariadenia, o ktorom má rokovať obecné zastupiteľstvo, zverejní obec jeho vyvesením na úradnej

tabuli v obci najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva o návrhu nariadenia. Návrh nariadenia sa zverejní aj na internetovej adrese obce v tej istej lehote, ak ju má obec zriadenú, alebo iným spôsobom v obci obvyklým (§ 6 ods. 3 zákona).

Podľa § 25 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), pred predložením návrhu územného plánu na schválenie sa preskúma, či

- a) obsah návrhu je v súlade so záväznou časťou schválenej územnoplánovacej dokumentácie vyššieho stupňa,
- b) obsah návrhu a postup jeho obstarania a prerokovania sú v súlade s príslušnými právnymi predpismi,
- c) návrh je v súlade so zadáním,
- d) návrh je v súlade s rozsahom územného plánu,
- e) záväzná časť územného plánu navrhovaná na vyhlásenie všeobecne záväzným právnym predpisom je v súlade s § 13.

Podkladom na preskúmanie podľa odseku 1 je návrh územného plánu, vyhodnotenie stanovísk a pripomienok z prerokovania návrhu a návrh všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu. Výsledok posúdenia podľa odseku 1 so súhlasným alebo s nesúhlasným stanoviskom k návrhu územného plánu s jeho zdôvodnením oznámi príslušný orgán obstarávateľovi do 30 dní (§ 25 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb.).

O preskúmanie súladu návrhu územného plánu obce podľa odseku 1 obec požiada krajský stavebný úrad (§ 25 ods. 4 cit. zákona).

Návrh územného plánu, ktorého obsah nie je v súlade so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie vyššieho stupňa alebo s príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo ktorého postup obstarania a prerokovania nie je v súlade s príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, nemožno schváliť. Pokiaľ by prišlo k schváleniu napriek takémuto rozporu, schválenie je v celom rozsahu neplatné (§ 25 ods. 6 zákona č. 50/1976 Zb.).

Podľa § 31 ods. 1, ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. zmeny alebo doplnky záväznej dokumentácie schvaľuje orgán, ktorý schválil pôvodnú územnoplánovaciu dokumentáciu. Zmeny a doplnky územnoplánovacej dokumentácie sídelných útvarov a zón, ktoré si vyhradila pred 1. januárom 1993 na schválenie vláda, schvaľuje obec. Zmeny a doplnky územnoplánovacej dokumentácie regiónov, ktoré pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona schválila vláda, schvaľuje samosprávny kraj. Pri obstarávaní zmien a doplnkov územnoplánovacej dokumentácie sa postupuje podľa ustanovení § 22 až 28 primerane.

Podľa § 5 ods. 5 zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, smerná časť programu Slovenskej republiky obsahuje zámery na vybudovanie zariadení nadregionálneho významu. Smerná časť programu kraja obsahuje zámery na vybudovanie nových zariadení na zhodnocovanie odpadov, zneškodňovanie odpadov, ako aj zariadení na iné nakladanie s odpadmi a zariadení na dekontamináciu kontaminovaných zariadení.

Program je podkladom na opatrenia na obmedzovanie vzniku odpadov, na nakladanie s odpadmi, na dekontamináciu a na spracúvanie územnoplánovacej dokumentácie (§ 5 ods. 10 zákona o odpadoch).

Krajský súd sa v danej veci predmetom súdneho prieskumu náležite zaoberal, keď vychádzajúc z rozsahu a dôvodov návrhu prokurátora náležite posudzoval súlad napadnutého všeobecne záväzného nariadenia so zákonom, ústavou ako aj právnymi predpismi, na ktoré v návrhu poukazoval prokurátor a svoje skutkové zistenia, úvahu a právne závery formuloval jasným a zrozumiteľným spôsobom.

V odôvodnení rozsudku krajský súd správne poukázal na to, že mestské zastupiteľstvo odporcu schválilo inú verziu Aktualizácie územného plánu mesta Pezinok, než ktorá bola pripomienkovaná a na tom nič nemení ani námietka odporcu, ktorý krajskému súdu vyčítal, že by bolo absurdné ak by po

každej, čo i len jednej pripomienke, ktorá by bola do návrhu územného plánu alebo do návrhu jeho aktualizácie zapracovaná, musel predkladateľ predkladať takto upravený návrh - a to aj opätovne - na nové pripomienkovanie všetkým dotknutým subjektom a to až dovtedy, kým by na základe takýchto pripomienok dochádzalo k zmenám návrhu územného plánu alebo k zmenám návrhu jeho aktualizácie. Toto sa na mysli nemá a nič to nemení na požiadavke, aby sa tak stalo na základe zákona a v jeho medziach. Preto uvedená námietka odporcu nie je namieste.

Vzhľadom na uvedené nemožno súhlasiť s argumentáciou odporcu, že prvostupňový súd vec nesprávne právne posúdil. Povinnosťou odporcu v procese prerokovania, ako aj schvaľovania predmetného Všeobecne záväzného nariadenia bolo postupovať v súlade s právnou úpravou ustanovenou v zákone o obecnom zriadení a tiež ústave a zákonoch, ktorou sa nariadením dotýkal.

Zákon o obecnom zriadení v § 4 ods. 3 zveruje do právomoci obce pri výkone samosprávy celý rad oprávnení na zabezpečenie chodu života v jej obvode. Obec je oprávnená schvaľovať všeobecne záväzné nariadenia na zabezpečenie jej úloh nielen v oblastiach ustanovených v § 4 ods. 3 zákona, ale aj v iných v pôsobnosti obce. Nariadenia obce však vždy musia byť v súlade s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Vychádzajúc z vyššie citovaných ustanovení treba uviesť, že ak bola na pripomienkovanie predložená iná verzia ako bola schválená, ide o nedostatok, ktorý má za následok nezákonný proces obstarávania a schvaľovania územného plánu Mesta Pezinok.

Podľa § 219 ods. 1 O.s.p., odvolací súd rozhodnutie potvrdí, ak je vo výroku vecne správne. Ak sa odvolací súd v celom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozhodnutia, môže sa v odôvodnení obmedziť len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia, prípadne doplniť na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia ďalšie dôvody (§ 219 ods. 2 O.s.p.).

Odvolacie námietky odporcu neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku, ktorým krajský súd vo výroku rozsudku, v spojení s opravným uznesením, návrhu Krajského prokurátora v Bratislave vyhovel. Podľa názoru odvolacieho súdu rozhodol krajský súd vo veci skutkovo správne a v súlade so zákonom. Z uvedených dôvodov a s prihliadnutím na všetky individuálne okolnosti daného prípadu Najvyšší súd Slovenskej republiky odvolaniu odporcu nevyhovel a rozsudok Krajského súdu v Bratislave ako vecne správny podľa § 219 ods. 1 a ods. 2 O.s.p. potvrdil.

O trovách odvolacieho konania rozhodol najvyšší súd podľa 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 1 O.s.p. a § 250k ods. 1 O.s.p. tak, že ich náhradu účastníkom nepriznal.

Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.