

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 8Sžk/45/2020  
Identifikačné číslo spisu: 4017201047  
Dátum vydania rozhodnutia: 08.12.2020  
Meno a priezvisko: JUDr. Jaroslava Fúrová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:4017201047.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a členov senátu Mgr. Petra Melichera a JUDr. Eriky Šobichovej, v právnej veci žalobcu: NUBIUM, s.r.o., so sídlom Trenčianska č. 705/55, 821 09 Bratislava, IČO: 47 545 674, právne zastúpeného JUDr. Jánom Mišúrom, PhD., advokátom so sídlom kancelárie Záhradnícka 27, 811 07 Bratislava, proti žalovanému: Okresnému úradu Nitra, Odboru výstavby a bytovej politiky, Štefánikova trieda 69, 949 01 Nitra, za účasti: INPEK, s.r.o., so sídlom Štefánikova trieda 81, 949 01 Nitra, IČO: 34 105 620, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-NR-OVBP2-2017/029561-002 z 18. septembra 2017 a o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/212/2017-95 zo 17. júla 2019, takto

### rozhodol:

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

Účastníkom právo na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

### Odôvodnenie

#### O d ô v o d n e n i e

1. Krajský súd v Nitre (ďalej len „správny súd“) rozsudkom č. k. 11S/212/2017-95 zo 17. júla 2019 podľa ust. § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania a následne zrušenia rozhodnutia žalovaného č. OU-NR-OVBP2-2017/029561-002 z 18. septembra 2017, ktorým žalovaný ako odvolací orgán potvrdil rozhodnutie stavebného úradu - Mesta Nitra č. 9075/2016-007-Re z 5. mája 2017, ktorým zamietol žiadosť o zmenu doby trvania reklamnej stavby.

2. V odôvodnení rozsudku správny súd skonštatoval, že správny orgán prvého stupňa i žalovaný postupovali v súlade s ustanoveniami Správneho poriadku a stavebného zákona, keď konanie o zmenu doby trvania reklamnej stavby posudzovali v súlade s ustanovením § 67 ods. 4 stavebného zákona, pričom na predmetné stavebné konanie správne aplikovali i ustanovenia § 58 až 66 zákona č. 50/1976

Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon). Správny orgán prvého stupňa postupoval v súlade so zákonom, keď podanú žiadosť posudzoval nielen vo vzťahu k tomu, či táto bola podaná oprávneným subjektom včas, či k nej boli predložené všetky relevantné listiny preukazujúce právny vzťah k pozemku, na ktorom je umiestnená, či bol uhradený správny poplatok, ale posudzoval ju i aplikujúc ustanovenie § 62 ods. 4 Stavebného zákona z toho pohľadu, či umiestnenie reklamnej stavby je v súlade s verejným záujmom chráneným stavebným zákonom, resp. osobitnými predpismi. Nakoľko v danom prípade ide o stavbu umiestnenú v Meste Nitra, v centrálnej zóne, Mesto Nitra ako základný orgán územného plánovania a stavebný úrad prvého stupňa je nielen oprávnené, ale aj povinné chrániť záujmy, na ochranu ktorých vydáva záväzné regulatívy. Umiestnenie predmetnej reklamnej stavby je v danom prípade v rozpore s Územným plánom Mesta Nitra schváleným Mestským zastupiteľstvom v Nitre uznesením č. 169/03-MZ z 22. mája 2003 a Zmenami a doplnkami územného plánu Mesta Nitra č. 5 schválenými Mestským zastupiteľstvom v Nitre uznesením č. 195/2015- MZ z 11. júna 2015 a dodatkom č. 5 k VZN Mesta Nitra č. 3/2003, ktorým bola vyhlásená záväzná časť Územného plánu Mesta Nitra prijatým uznesením č. 196/2015 z 11. júna 2015, kapitola I. bod 8.2 Regulatívy pre umiestňovanie reklamných stavieb. Reklamná stavba je umiestnená na pozemku parcela registra „C“ číslo 4564/6 - zastavané plochy a nádvoria o výmere 1629 m<sup>2</sup> katastrálne územie Nitra, ktorý je podľa platného Územného plánu Mesta Nitra súčasťou centrálnej mestskej zóny v Nitre. V danom území je nepripustné umiestňovanie billboardov v tejto časti Mesta Nitra. Ustanovenie § 62 ods. 4 stavebného zákona jednoznačne a bez akýchkoľvek pochybností stanovuje, že žiadosť o stavebné povolenie je potrebné zamietnuť, ak by sa uskutočnením alebo užívaním stavby mohli ohroziť verejné záujmy chránené týmto zákonom a osobitnými predpismi, alebo neprimerane obmedziť či ohroziť práva a oprávnené záujmy účastníkov vo väčšom rozsahu, než sa počítalo v územnom rozhodnutí. Ak je teda stavba v rozpore s územným plánom, ide o stavbu v rozpore s verejným záujmom chráneným stavebným zákonom. Po takomto zistení už nemá právny význam ďalšie zisťovanie súladu či nesúladu takejto stavby s verejnými záujmami chránenými osobitnými predpismi. Územný plán obce, ako výsledok normotvornej činnosti zástupcov obyvateľov v danom mieste a čase, vyjadruje verejný záujem obyvateľov, je prejavom hodnôt, ktoré chce obec, resp. mesto na svojom území chrániť a uprednostňovať. Pokiaľ sa obec, resp. mesto jeho prostredníctvom rozhodlo v dotknutej zóne pre zákaz umiestňovania reklamných stavieb určitého charakteru, ide o využitie práv účasti verejnosti na správe vecí verejných na spôsobe ochrany hodnôt, ktoré mesto v mene svojich obyvateľov vyjadrilo prijatím územného plánu určitého obsahu. V teste proporcionality tak proti sebe stoja právo žalobcu na ochranu vlastníctva a právo verejnosti v účasti na správe vecí verejných. Vlastnícke právo žalobcu v teste proporcionality v tomto kontexte musí ustúpiť právu verejnosti na správe vecí verejných. Územný plán mesta je garanciou ochrany verejného záujmu v danom mieste a čase, pred ktorým subjektívne vlastnícke právo žalobcu nemožno uprednostniť.

3. K námietke žalobcom namietaného rozporu Územného plánu Mesta Nitra, resp. Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Nitra so stavebným zákonom, prípadne inými zákonmi alebo podzákonnými normami, správny súd uviedol, že zákonnosť, či už obsahu všeobecne záväzného nariadenia, uznesenia alebo postupu pri ich prijatí, je možné preskúmať len v osobitnom konaní na návrh prokurátora, a pokiaľ nedôjde k vysloveniu nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom alebo k zrušeniu uznesenia, je potrebné vychádzať z prezumpcie ich zákonnosti. Nesúlad právnej normy nižšej právnej sily s Ústavou Slovenskej republiky je oprávnený vysloviť len Ústavný súd Slovenskej republiky.

4. V pokračovaní odôvodnenia správny súd k námietke žalobcu, že v čase rozhodovania žalovaného trval nájomný vzťah k pozemku, na ktorom je reklamná stavba umiestnená, uviedol, že i v prípade, ak by zmena trvania nájomného vzťahu na základe mailovej komunikácie medzi splnomocneným zástupcom žalobcu a obchodným riaditeľom spoločnosti INPEK, s.r.o. B. C. R. zo 6. septembra 2017 vyvolala také právne účinky (o čom však je možné pochybovať vzhľadom na formu a kompetenciu osôb, ktoré konali za jednotlivé zmluvné strany nájomnej zmluvy), že by bola platná dohoda medzi stranami o tom, že nájomný vzťah bude ukončený dohodou k 31. decembru 2017, nemá táto skutočnosť vplyv na zákonnosť rozhodnutia správnych orgánov, a to vzhľadom na to, že samotný dôvod, že umiestnenie reklamnej stavby je v rozpore s Územným plánom Mesta Nitra je postačujúci na skonštatovanie správnosti a zákonnosti rozhodnutia žalovaného.

5. Správny súd mal za to, že správne orgány v danej veci vychádzali zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu, keď správne reklamnú stavbu žalobcu posudzovali prihliadnúc i na verejný záujem chránený stavebným zákonom a vyvodili správny právny záver, že ide o reklamnú stavbu, ktorá je pre jej umiestnenie v centrálnej mestskej zóne v Nitre, neprípustná. Svoje rozhodnutie tak žalovaný ako aj správny orgán prvého stupňa dostatočne a zrozumiteľne odôvodnili, pričom správne aplikovali právne normy vzťahujúce sa na daný prípad. Žiadnym spôsobom neporušili zákon, keď upustili od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania, pokiaľ im pomery staveniska boli dobre známe. Z administratívneho spisu je zrejmé, akým spôsobom dospeli správne orgány k skutkovému záveru, že reklamná stavba je umiestnená v centrálnej mestskej zóne v Nitre. Uvedené vyplýva aj z listín predložených žalobcom k žiadosti zo 17. mája 2016, z ktorých jednoznačne vyplýva, že reklamná stavba je umiestnená v centrálnej časti Mesta Nitra popri Štefánikovej triede v Nitre. Okrem toho túto skutočnosť žalobca v správnom konaní vôbec nenamietal. Správne orgány riadne opísali zistený skutkový stav, uviedli listinné dôkazy, z ktorých vychádzali, opísali procesný priebeh správneho konania a vec subsumovali pod konkrétne ustanovenia zákonov. V napadnutom (ani prvostupňovom) rozhodnutí nechýbala správna úvaha pri právnom posúdení veci. Z administratívneho spisu žalovaného, obsahujúceho i spis správneho orgánu prvého stupňa, nespochybniteľne vyplýva, že žalobcovi bolo doručené oznámenie o začatí správneho konania (18. apríla 2017), v ktorom mu bola stanovená lehota 7 pracovných dní od doručenia oznámenia na nahliadnutie do podkladov rozhodnutia v zmysle § 33 ods. 2 Správneho poriadku a na vznesenie svojich námietok s poučením, že inak na ne nebude prihliadnuté. Žalobca na uvedené podanie správneho orgánu prvého stupňa nereagoval, žiadne námietky a pripomienky nevzniesol. Až v podanom odvolaní proti rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa vzniesol námietky a pripomienky k priebehu správneho konania a k podkladom rozhodnutia, pričom žalovaný sa s týmito v napadnutom rozhodnutí riadne vysporiadal.

6. Správny súd uzavrel, že správny orgán prvého stupňa postupoval správne a v zmysle zákona, keď v zmysle ustanovenia § 62 ods. 4 Stavebného zákona žiadosť žalobcu o zmenu doby trvania reklamnej stavby pre jej rozpor s verejným záujmom chráneným stavebným zákonom, prihliadnúc na existujúcu územnoplánovacia dokumentácia, zamietol. Správne postupoval i žalovaný, keď rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa z 5. mája 2017 podľa ust. § 59 ods. 2 Správneho poriadku potvrdil. Z obsahu predloženého administratívneho spisu vyplýva, že správne orgány zistili skutkový stav správne a v dostatočnom rozsahu tak, aby bolo možné na jeho základe v zmysle zákona rozhodnúť.

7. O náhrade trov konania správny súd rozhodol tak, že žalovanému, ktorý mal v konaní plný úspech, nepriznal náhradu trov konania, nakoľko zo súdneho spisu nevyplýva, že by žalovanému v súvislosti s predmetným konaním trovy konania vznikli, a z rovnakých dôvodov nepriznal náhradu trov konania ani pribratému účastníkovi konania.

8. Proti rozsudku správneho súdu podal v zákonnej lehote žalobca (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f), písm. g) a písm. h) S.s.p., v ktorej namietal, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu. Navrhol, aby kasačný súd zmenil napadnutý rozsudok správneho súdu tak, že žalobe vyhovie.

9. V kasačnej sťažnosti sťažovateľ uviedol, že správny súd nesprávne aplikoval ust. § 11 ods. 5 a § 13 ods. 3 písm. b) Stavebného zákona ako aj čl. 2 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky, v rámci ktorého bez ďalšieho akoby vyvodzoval, že existuje oprávnenie plošne regulovať umiestňovanie konkrétnych typov reklamných stavieb (vymedzených rozmermi a typmi - stavebnotechnické požiadavky) v určitom území územným plánom obce práve s poukazom na cit. ustanovenia Stavebného zákona. Tieto závery hoci priamo nevyslovené, avšak akoby latentne predpokladané, však nie je možné považovať za správne. Správny súd síce v bode 27 rozsudku cituje vyššie uvedené ustanovenia, avšak § 11 ods. 5 cituje celý bez toho, že by z neho vyvodzoval akékoľvek preskúmateľné závery. Sťažovateľ zastáva názor, že z cit.

ustanovení nemôže vyplývať oprávnenie plošne regulovať/zakázať určité typovo a rozmerovo určené reklamné stavby, ktoré sú navyše stavbami inžinierskymi. Správny súd nevysvetlil, akým spôsobom a s akým konkrétnym ustanovením v cit. ustanovení § 11 ods. 5 Stavebného zákona je možné vyvodiť, že konkrétny typ reklamných stavieb je možné zakázať umiestňovať v určitom území, a rovnako tak nevysvetlil a neidentifikoval, ktorý konkrétny typ zásady a/alebo regulatívu podľa ust. § 13 ods. 3 písm. b) cit. zákona má byť základom pre vyvodenie takéhoto zákazu. Z ustanovení územného plánu musia vyplývať len tie zásady a regulatívy, ktoré stanovuje zákon, nie iné. Takto síce správny súd uvádza, že aplikoval ust. § 11 ods. 5 a § 13 ods. 3 písm. b) cit. zákona, ale s ohľadom na nemožnosť identifikácie v prvom prípade presnej normy v ust. § 11 ods. 5, ktorá je základom pre jeho aplikáciu, keď všetky normy obsiahnuté pod jednotlivými písmenami asi nemôžu byť základom pre plošný zákaz umiestňovať konkrétny typ reklamných stavieb rozmerovo určený v určitom území územným plánom, a v druhom prípade asi typovo všetky zásady a/alebo regulatívy podľa § 13 ods. 3 písm. b) cit. zákona nemôžu byť základom pre plošný zákaz umiestňovať určitý typ stavieb rozmerovo určený v určitom území územným plánom. Sťažovateľ vo svojej žalobe uvedené normy citoval práve na demonštráciu nesprávnosti ním namietanej regulácie v podobe plošného zákazu umiestňovať určitý typ reklamných stavieb rozmerovo určený v území na základe územného plánu, keďže nebolo možné identifikovať v cit. normách zákonný základ pre takú podobu regulácie v podobe plošného zákazu typovo a rozmerovo určených reklamných stavieb, ktorá bola uskutočnená podzákonným predpisom mesta Nitra. Preto správna aplikácia cit. ustanovení v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky mala predovšetkým spočívať v tom, že sa potvrdí správnosť žalobného dôvodu sťažovateľa a vylúči obsahovú prípustnosť regulácie všeobecne záväzným nariadením obce v podobe plošného zákazu umiestňovania typovo a rozmerovo určených reklamných stavieb v určitom území na základe územného plánu. Taká aplikácia totiž nie je v súlade s čl. 2 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky. Na vyššie cit. ustanovenia Stavebného zákona správny súd súčasne nadväzne cituje ďalšie ustanovenia Stavebného zákona týkajúce sa parciálne definície reklamnej stavby a konania pred stavebným úradom o povolení, či predĺžení doby trvania reklamnej stavby. Súvis však celkom nie je zřejmý. Základom správnej žaloby totiž bola kardiálna námietka, že nie je možné vyvodzovať verejný záujem z obsahu územného plánu v podobe plošného zákazu umiestňovania konkrétne typovo a rozmerovo určených reklamných stavieb a boli uvádzané a contrario konkrétne inštitúty Stavebného zákona, ktoré sa na účely všeobecného zákazu stavebnej činnosti používajú. Zároveň je potrebné uviesť, že správny súd asi nepovažoval za právne významné, že v súlade s ust. § 39a ods. 3 Stavebného zákona sa nevyžaduje na umiestnenie reklamnej stavby rozhodnutie o umiestnení stavby. Z hľadiska systematického potom nedáva zmysel, aby bolo vôbec možné regulovať určitý typ reklamných stavieb určených aj rozmerovo na základe územného plánu v nadväznosti na vyššie uvádzané správnym súdom citované ustanovenia § 11 ods. 5 a § 13 ods. 3 písm. b) Stavebného zákona. Uvedené je o to významnejšie, že pre určité typy reklamných stavieb sa nevyžaduje ani stavebné povolenie a pre väčšinu takto ani kolaudačné rozhodnutie. Logicky a systematicky je zo Stavebného zákona zřejmé, že zákonodarca presne vymedzil o čom, o akých otázkach a o akých reklamných stavbách môže vydávať stavebný úrad (nie obec alebo volené orgány obce) rozhodnutia o povolení stavby, či rozhodnutia o predĺžení doby trvania reklamnej stavby. A contrario nie je možné vyvodzovať, a také úvahy sú podľa názoru sťažovateľa nesprávne, že v prípade reklamných stavieb, resp. v danom prípade určitého typu reklamných stavieb vymedzených rozmerom, je možné zasiahnuť do systematiky Stavebného zákona a vyhnúť sa vylúčeniu rozhodovacej činnosti o umiestnení reklamnej stavby (práve tej typovo a rozmerovo významnej podliehajúcej stavebnému povoleniu) v rámci preneseného výkonu štátnej správy v zmysle ust. § 39a ods. 3 Stavebného zákona tak, že sa toto vylúčenie nahradí normatívnou činnosťou orgánov územnej samosprávy. Správny súd tak pravdepodobne identifikoval ustanovenia obsahujúce normy na prijímanie zásad a regulatívov v územnom pláne všeobecne, avšak neidentifikoval (a nič také neuvádza) konkrétne normy a ani typovo zásady a regulatívy, ktoré by potvrdzovali správnosť aplikácie ust. § 11 ods. 5 a § 13 ods. 3 písm. b) Stavebného zákona v spojení s čl. 2 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky tak, že by to odôvodňovalo možnosť vytvorenia verejného záujmu stanovením zákazu typovo a rozmerovo určených reklamných stavieb v určitom území. Taká aplikácia cit. ustanovení, potom nemôže byť správna, keď z nej nemožno vyvodiť správnosť podzákonnej regulácie otázok, ktoré sú regulované aj na zákonnej úrovni a ktoré priamo súvisia s obsahom podzákonnej regulácie v územnom pláne, ktorú sťažovateľ ako žalobca namietal ako nezákonnú a protiústavnú. Takto je zřejmé, že správny súd pri svojom rozhodovaní nezobral vôbec do

úvahy iné ustanovenia Stavebného zákona, najmä ust. § 39a ods. 3 Stavebného zákona, ktoré výklad o možnosti regulácie umiestňovania konkrétneho typu a rozmerov reklamných stavieb v podobe jeho plošného zákazu v určitom území vylučujú.

10. Sťažovateľ nemá vo všeobecnosti dôvod spochybňovať spôsob kreovania verejného záujmu v obci, avšak má dôvod namietat', že verejný záujem kreovaný v obci nemôže byť v rozpore s verejným záujmom na dodržiavaní zákona a Ústavy Slovenskej republiky.

11. Pokiaľ správny súd konštatuje, že územný plán obce, ako výsledok normotvornej činnosti zástupcov obyvateľov v danom mieste a čase, vyjadruje verejný záujem obyvateľov, je prejavom hodnôt, ktoré chce obec, resp. mesto na svojom území chrániť a uprednostňovať, a súčasne, že pokiaľ sa obec, resp. mesto jeho prostredníctvom rozhodlo v dotknutej zóne pre zákaz umiestňovania reklamných stavieb určitého charakteru, ide o využitie práv účasti verejnosti na správe vecí verejných na spôsobe ochrany hodnôt, ktoré mesto v mene svojich obyvateľov vyjadrilo prijatím územného plánu určitého obsahu, nenaráža podľa názoru sťažovateľa na stret súkromného a verejného záujmu, ako to ďalej vyvodzuje. Práve naopak naráža na stret verejného záujmu deklarovaného zástupcami konkrétnej obce a verejného záujmu deklarovaného zástupcami všetkých občanov Slovenskej republiky. Zákon a Ústava Slovenskej republiky a záujem na dodržiavaní noriem v nich obsiahnutých na území Slovenskej republiky, teda aj na území mesta Nitra, totiž predstavujú verejný záujem, s ktorým nemôže byť verejný záujem hoci aj vyhlásený zástupcami obce za verejný v rozpore. Správny súd potom podľa názoru sťažovateľa identifikoval len zástupný súkromný záujem sťažovateľa, ktorého bránenie je odvodzované od legitímnych očakávaní dodržiavania zákonov a Ústavy Slovenskej republiky aj v jeho prípade a sťažovateľ ako žalobca poukazoval práve v terminológii použitej správnym súdom na rozpor s verejným záujmom na ochrane vlastníckeho práva a práva podnikat' garantovaného v Ústave Slovenskej republiky a tak aj na záujem na základnom pravidle fungovania právneho štátu, ktorým je dodržiavanie zákonov a Ústavy Slovenskej republiky. Zároveň taký zákaz je v priamom rozpore s ust. čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý sa vzťahuje aj na sťažovateľa a správny súd ho žiadnym spôsobom pri svojom rozhodovaní nezobral do úvahy. Sťažovateľ poukázal na starú zásadu, že z nepráva nemôže vzniknúť právo (ex iniuria ius non oritur), ako aj na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III.US 142/2011 z 5. apríla 2011, podľa ktorého sa nemožno dovoľávať právnej istoty založenej na neústavnej alebo nezákonnej rozhodovacej praxi orgánov verejnej moci. Pokiaľ sa odvoláva správny orgán prvého stupňa a po ňom aj žalovaný na „regulatívny“ prijaté v Územnom pláne mesta Nitra, ktorý názor prevzal aj správny súd, je potrebné uviesť, že aj prijímanie územného plánu a jeho obsah, a o to viac rozhodnutí na základe neho prijatých, musí zodpovedať zákonným a ústavným limitom a nesmie byť svojvoľný. Žalobca namietá, že „regulatívny“ prijaté v citovanom územnom pláne, na ktorý poukazuje správny orgán prvého stupňa a po ňom žalovaný a napokon aj správny súd spolu s aplikáciou správnym orgánom prvého stupňa, takou svojvôľou sú a žiaden akt orgánu verejnej moci, nesmie bezdôvodne zasahovať do práva garantovaného v čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Obec teda ani v rámci svojej normotvornej právomoci nemôže obmedziť základné práva a slobody nad rámec zákonov. V rámci zákona nemôže upraviť vzťahy, ktoré nepatria do normotvornej právomoci orgánu územnej samosprávy vymedzenej Ústavou. Je zrejmé, že s ohľadom na arbitrárne, ničím nepodložené stanovenie územia s obmedzeným výkonom vlastníckych práv a obmedzením podnikania, kde sa nesmie umiestňovať reklamná stavba typu billboard (s konkrétnym rozmerom), postupovalo mesto Nitra práve takým spôsobom, ktorý charakterizoval rozhodovacia prax Ústavného súdu ako nezákonnú a neústavnú (sťažovateľ odkázal na rozhodnutie II. ÚS 16/1999), ktorá sa vypuklo prejaví pri vydávaní individuálnych správnych aktov pri rozhodovaní o individuálnych právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb. V celom tomto jednotlivom prípade navyše ide o situáciu, keď sťažovateľ už povolenia v súvislosti s predmetnou reklamnou stavbou získal a teda zo strany správneho orgánu ide aj o zásah do legitímnych očakávaní sťažovateľa ako účastníka konania, čo rovnako spadá pod ochranu majetku a vlastníckeho práva ako ho garantuje čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky a správny súd pri svojom rozhodovaní a aplikácii práva nezohľadnil. Pojem majetok sa neobmedzuje na vlastníctvo hmotného majetku, ale pod pojem majetok môžu spadať aj práva a záujmy predstavujúce aktíva (napr. rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Beyeler proti Taliansku z r. 2000; nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. Pl. US 37/99 z 25. mája 1999). V danom prípade práve stav, keď už

skôr bola povolená reklamná stavba, založil určitý právny stav a tento stav sa nemôže zmeniť na základe neskoršej normotvornej pôsobnosti orgánu verejnej moci zasahujúcej do základných práv a slobôd, správny orgán, ak sa súčasne zákonným spôsobom nevysporiadal s vyššie uvedenými námietkami. Dôvody pre obmedzovanie konkrétneho typu a rozmeru reklamnej stavby na dobu určitú, ktoré nemajú základ v spoľahlivom zisťovaní skutkového stavu a správnom právnom posúdení, ktorý vyplýva z nájomnej zmluvy a/alebo rozhodnutia o obmedzení vlastníckeho práva, či vyvlastnení prenajímateľa, preto nie sú dôvodmi zákonnými a napádané rozhodnutie preto nemôže byť rozhodnutím zákonným, čo však z hľadiska vyššie uvedeného správny súd nevzal do úvahy.

12. Sťažovateľ súhlasil so správnym súdom v tom, že nesúlad právnej normy nižšej právnej sily s Ústavou Slovenskej republiky je oprávnený vysloviť len Ústavný súd Slovenskej republiky, avšak presne návrh na taký postup navrhoval sťažovateľ správne mu súdu svojím návrhom na postup podľa § 100 ods. 1 písm. b) S.s.p., s ktorým sa však správny súd nevysporiadal žiadnym spôsobom, a to ani v odôvodnení.

13. V pokračovaní kasačnej sťažnosti sťažovateľ namietal procesné pochybenia správneho súdu, ktorý presvedčivo a pre priemerného adresáta pochopiteľne neodôvodnil aplikáciu noriem obsiahnutých v ust. § 11 ods. 5 a § 13 ods. 3 písm. b) Stavebného zákona v spojení s námietkami sťažovateľa o nezákonnosti a protiústavnosti regulácie umiestňovania reklamných stavieb vymedzených typovo a rozmerovo v podobe plošného zákazu obsiahnutého v územnom pláne; nevysporiadanie sa správneho súdu s návrhom na postup podľa § 100 ods. 1 písm. b) S.s.p., keď sťažovateľ jasne uviedol konkrétny rozpor s normami obsiahnutými v konkrétnych ustanoveniach Ústavy Slovenskej republiky, spočívajúce v neurčitom označení listiny z administratívneho spisu žalovaného v bode 36 rozsudku, pričom nie je pochopiteľná pre priemerného adresáta ani úvaha obsiahnutá v bode 35 rozsudku správneho súdu.

14. Sťažovateľ považoval rozsudok za nepreskúmateľný, keď na jednej strane správny súd uviedol, že má pochybnosti o trvaní nájomného vzťahu s odkazom na emailovú komunikáciu s B. C. R., pričom k žalobe bola priložená faktúra spoločnosti INPEK, s.r.o. č. 20170915 z 13. októbra 2017, z ktorej táto skutočnosť vyplývala a potvrdzovala ju, pričom však správny súd sa o tomto dôkaze vôbec nezmiňuje, v kontexte čoho sa správny súd vôbec nezaoberal ani namietanou predpojatosťou zamestnancov obce, ktorí vybavovali vec sťažovateľa vrátane primátora mesta, ktoré boli k obsahu námietky vybavené celkom nepreskúmateľne, keď správne orgány námietky vybavili síce rozhodnutiami o námietkach predpojatosti, ale len vo vzťahu ku konkrétnym zamestnancom (B. K. L. K. G. A.), ktorí však nie sú zamestnancami Mesta Nitra zabezpečujúcimi činnosť stavebného úradu, ale zabezpečujúcimi činnosť Útvaru hlavného architekta (čo je rozpor s ust. § 117 ods. 3 Stavebného zákona), avšak nezaoberal sa ani namietanou predpojatosťou primátora, ktorý podpisoval predmetné listy. Z rozhodnutí o námietkach predpojatosti v administratívnom spise, okrem citácie ustanovení právneho poriadku, nie je zrejmé nič, čo by umožňovalo správnosť vysporiadania sa s námietkami preskúmať, a to najmä s ohľadom na teóriu zdania, ktorá sa aplikuje aj v správnom konaní. Správny súd sa týmto žalobným dôvodom nezaoberal vôbec a jeho rozhodnutie je takto nepreskúmateľné.

15. Záverom kasačnej sťažnosti sťažovateľ poukázal na odklony od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, najmä na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Svzn/2/2013, a to v otázke ne/možnosti regulácie umiestňovania reklamných stavieb v podobe zákazu na základe normatívnej činnosti orgánu samosprávy všeobecne záväzným nariadením ako podzákonným predpisom; na úlohy správneho súdnictva a predpoklady rozhodovania správnych orgánov s odkazom na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžo/3/2011; a na požiadavku na náležité odôvodňovanie súdneho rozhodnutia podľa kritérií obsiahnutých v rozhodnutiach Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sži/1/2009, sp. zn. 1Sžo/23/2010 a sp. zn. 1Sžd/18/2011.

16. Žalovaný a ďalší účastník INPEK, s.r.o. svoje právo nevyužili a v správnom súdom stanovenej lehote sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadrili.

17. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“ alebo „kasačný súd“) ako súd kasačný (§

438 ods. 2 S.s.p.), po zistení, že kasačnú sťažnosť podal včas účastník konania zastúpený v súlade s ustanovením § 449 ods. 1 S.s.p., bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) preskúmal vec a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná. Rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke najvyššieho súdu [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk). Rozsudok bol verejne vyhlásený 8. decembra 2020 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

18. Kasačný súd po oboznámení sa s rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti proti napadnutému rozsudku správneho súdu preskúmal rozsudok správneho súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, skúmal aj napadnuté rozhodnutia žalovaného správneho orgánu a konanie im predchádzajúce najmä z toho pohľadu, či sa správny súd vysporiadal so všetkými zásadnými námietkami uvedenými v žalobe a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu.

19. Zásadnou otázkou v spore bolo posúdenie, či je ústavnokonformne prípustné regulovať územným plánom umiestňovanie reklamných stavieb na regulovanom území. V relevantnej na vec sa vzťahujúcej časti územného plánu Mesta Nitra (v znení príslušných dodatkov), Mesto Nitra plošne zakázalo umiestňovanie reklamných stavieb na území Mesta Nitra, v centrálnej zóne. Zásadná argumentácia sťažovateľa spočíva v konštatovaní rozporu územného plánu Mesta Nitra (v dotknutej časti) s Ústavou Slovenskej republiky, od čoho sťažovateľ odvodzuje povinnosť správneho súdu iniciovať konanie o súlade právnych predpisov.

20.1. Podľa § 11 ods. 5 písm. a) Stavebného zákona územný plán obce ustanovuje najmä zásady a regulatívy priestorového usporiadania a funkčného využívania územia obce v nadväznosti na okolité územie.

20.2. Podľa § 13 ods. 3 písm. b) Stavebného zákona sa v záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie schvaľujú zásady a regulatívy v obci priestorového usporiadania a funkčného využívania územia obce, hranice zastavaného územia, usporiadania verejného dopravného, občianskeho a technického vybavenia, ustanovenia plôch pre verejnoprospešné stavby, na vykonanie asanácie a pre chránené časti krajiny, ochrany a využívania prírodných zdrojov, kultúrno-historických hodnôt a významných krajinných prvkov, územného systému ekologickej stability, starostlivosti o životné prostredie, tvorby krajiny vrátane plôch zelene.

21. Kasačný súd prisvedčil argumentácii žalovaného a správneho súdu o prípustnosti regulácie reklamných stavieb územným plánom, keď v zmysle ust. § 11 ods. 5 písm. a) Stavebného zákona územný plán môže určovať zásady a regulatívy funkčného využívania územia obce v nadväznosti na okolité územie, pričom pod funkčným využívaním územia možno rozumieť aj práve využitie územia na umiestňovanie reklamných stavieb, ktoré plnia špecifickú spoločenskú funkciu.

22. Problematika vizuálneho smogu dlhodobo rezonuje spoločnosťou, preto je pochopiteľné, že Mesto Nitra v súčinnosti so svojimi obyvateľmi, pristúpili k jeho regulácii. V procese prijímania územného plánu, resp. jeho pozmeňujúcich dodatkov, mal sťažovateľ zákonný priestor prezentovať svoje námietky a pripomienky. Manifestovaná vôľa obyvateľstva Mesta Nitra, za zohľadnenia námietok a pripomienok sťažovateľa, je potom logickým a prirodzeným prejavom účasti spoločnosti na správe vecí verejných.

23. Rovnako kasačný súd prisvedčil správne súdu, keď tento považoval zásah do práv sťažovateľa za proporcionálny k výkonu práv obyvateľstva Mesta Nitra na správe vecí verejných. V prvom rade správny súd konštatuje, že prvotné povolenie umiestnenia reklamnej stavby na časovo obmedzené obdobie nezakladá nárok na automatické predĺžovanie doby trvania reklamnej stavby. Na rozhodnutie o povolení zmeny doby trvania reklamnej stavby musia byť splnené podmienky v čase rozhodovania o predĺžení povolenia. V danej veci došlo vzhľadom na zmenu územného plánu dotknutého územia k zmene podmienok, za ktorých bolo rozhodnutie vydávané, čo nebolo sporné. Sťažovateľ mal možnosť sa k uvedeným skutočnostiam vyjadriť a vzniesť námietky, čo však napriek výzve správneho orgánu

prvého stupňa neurobil, prvotné námietky vzniesol až v odvolacom konaní. Vo vzťahu k proporcionálite zásahu do sťažovateľových práv je na mieste skonštatovať aj to, že v prípade sťažovateľa sa jedná o obchodnú spoločnosť vlastniacu veľký počet reklamných stavieb, ktorých konštrukcia a prípadné premiestnenie/odstránenie nie je spojené s významnou investíciou, preto samotný zásah do sťažovateľových práv (odkazovaná právna istota) nie je spôsobilý zásadným spôsobom ovplyvniť jeho podnikanie.

24. Vzhľadom na to, že kasačný súd, ako aj správny súd, nenadobudol pochybnosti o rozpore akejkoľvek na vec sa vzťahujúcej právnej normy nižšej právnej sily s Ústavou Slovenskej republiky alebo ústavným zákonom, nebol dôvod na iniciovanie konania o súlade právnych predpisov a s tým spojená potreba prerušenia konania.

25. Vzhľadom na to, že kasačný súd prisvedčil právnomu posúdeniu veci správnym súdom, ktoré právne posúdenie veci korešponduje s právnym posúdením veci žalovaným a správnym orgánom prvého stupňa, ďalšie vznesené námietky neboli spôsobilé spochybníť správnosť preskúmaného rozhodnutia. Napriek uvedenému kasačný súd konštatuje, že tieto tiež vyhodnotil ako nedôvodné.

26. Pokiaľ sťažovateľ namieta postup žalovaného, ktorý iniciatívne kontaktoval obchodnú spoločnosť INPEK, s.r.o. za účelom oznámenia skutočností, ktoré zakladajú nemožnosť plnenia (§ 352 Obchodného zákonníka) a žiadal, aby spoločnosť INPEK, s.r.o. vypovedala sťažovateľovi nájomnú zmluvu, kasačný súd prisvedčil námietke sťažovateľa o neštandardnom postupe žalovaného, resp. správneho orgánu prvého stupňa, ktorý dosahuje až aktivistický rozmer. Nie je na mieste, aby Mesto Nitra v postavení stavebného úradu vstupovalo do súkromnoprávných vzťahov podnikateľských subjektov. Uvedené vyhodnotil kasačný súd ako pochybenie stavebného úradu, ktoré však vzhľadom na primárny dôvod zamietnutia žiadosti - zmena územného plánu, nezakladá nezákonnosť preskúmaného rozhodnutia. Je však na mieste vytknúť stavebnému úradu uvedený postup, aby sa tomuto do budúcnosti vyvaroval.

27. S uvedeným korešponduje aj rozhodnutie o námietke zaujatosti všetkých zamestnancov správneho orgánu prvého stupňa, keď tento správne rozhodol osobitne o tých, ktorí sa na veci priamo podieľali (B. K. K. L. K. G. C. A.) a to tak, že túto zamietol, keď u nich nezistil žiaden rodinný ani iný osobný vzťah k prejednávanej veci. Procesný postup, hoc aj nesprávny, nie je dôvodom vylúčenia zamestnancov správneho orgánu. Pokiaľ ide o námietku zaujatosti starostu Mesta Nitra, kasačný súd už judikoval, že starosta nekoná ako zamestnanec obce a správny poriadok neumožňuje, aby bol z konania vylúčený vecne príslušný správny orgán, teda z konania nemôže byť vylúčený ani starosta obce (viď. rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžp/5/2013 z 25. apríla 2013).

28. Vo vzťahu k námietkam nepreskúmateľnosti rozsudku správneho súdu, kasačný súd uvádza, že právne posúdenie veci správnym súdom je dostatočne jasné a určité a pre bežného človeka pochopiteľné. Skutočnosť, že sa sťažovateľ s odôvodnením rozsudku správneho súdu nestotožňuje, nezakladá jeho nepreskúmateľnosť. Rovnako vo vzťahu k odôvodneniu rozsudku v bode 36 ohľadne výzvy správneho orgánu, v rámci ktorej bolo žalobcovi aj doručené oznámenie o začatí správneho konania 18. apríla 2017, správny orgán túto dostatočne jasne a určito definoval tak, aby táto bola v administratívnom spise dohľadateľná a bol zrejмый aj jej obsah. Predmetom uvedeného bola namietaná nečinnosť sťažovateľa (viď. aj zásada vigilanti bus iura scripta sunt).

29. Pokiaľ sťažovateľ namieta odklon od rozhodnutia Najvyššieho súdu SR vo veci sp. zn. 6Svzn/2/2013, a to v otázke ne/možnosti regulácie umiestňovania reklamných stavieb v podobe zákazu na základe normatívnej činnosti orgánu samosprávy všeobecne záväzným nariadením ako podzákonným predpisom, kasačný súd zdôrazňuje, že predmetom sporu je regulácia funkčného využitia územným plánom, a nie všeobecne záväzným nariadením obce, tzn. zákonom predpokladaným spôsobom, a navyše spoločenská klíma a nastavenie obyvateľstva v nadväznosti na problematiku vizuálneho smogu zadali spoločenskú požiadavku na vyššiu mieru regulácie spôsobu využitia dotknutých území (viď. úvahy správneho súdu v bodoch 21 - 24), čo samé o sebe je dôvodom na odklon.

30. Vychádzajúc z uvedeného a s ohľadom na to, že vznesené kasačné námietky neboli spôsobilé na zmenu alebo zrušenie napadnutého rozsudku, kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa ako nedôvodnú zamietol podľa § 461 S.s.p..

31. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 S.s.p. a contrario k §§ 167 ods. 1 a 168 S.s.p. tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov kasačného konania, pretože sťažovateľ nebol v kasačnom konaní úspešný, ďalší účastník INPEK, s.r.o. zostal v kasačnom konaní nečinný a v prípade žalovaného nedošlo k naplneniu predpokladu obsiahnutého v ust. § 168 S.s.p..

32. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v pomere hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 k § 463 S.s.p.).

**Poučenie:**

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok n i e j e prípustný.