

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 10Sžk/6/2021
Identifikačné číslo spisu: 6019200543
Dátum vydania rozhodnutia: 31. mája 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Príbelská
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:6019200543.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný v senáte zloženom z predsedníčky senátu (spravodajca) JUDr. Petry Príbelskej PhD. a členov senátu JUDr. Anity Filovej a JUDr. Juraja Vališa, LL.M., v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): M. G., narodený XX.XX.XXXX, N. G. XX, XXX XX N. N., zastúpený Advokátskou kanceláriou Kašuba spol. s r.o., so sídlom Horná 41, P.O.Box 60, 974 01 Banská Bystrica, proti žalovanému: Okresný úrad Banská Bystrica, Odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom Nám. Ľ. Štúra 1, 974 05 Banská Bystrica, za účasti ďalších účastníkov konania: 1. L. L. A., narodený XX.XX.XXXX, N. Z. Y. XXX, XXX XX N. N., 2. EUROLINE SLOVAKIA spol. s r.o., so sídlom Stará Vajnorská 17/A, 831 04 Bratislava, IČO: 31 401 848, 3. Ing. Ján Pivka - EUROPROJEKT, s miestom podnikania Horná 69/16, 974 01 Banská Bystrica, IČO: 34 682 007, 4. Z.V. A., narodená XX.XX.XXXX, N. Z. Y. XXX, XXX XX N. N., 5. M. O., narodený XX.XX.XXXX, N. G. XX, XXX XX N. N., 6. O. O. U., narodená XX.XX.XXXX, N. G. XX, XXX XX N. N., 7. M. G., narodená XX.XX.XXXX, N. G. XX, XXX XX N. N., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-BB-OVBP2-2019/016446-5 zo dňa 14. júna 2019, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu voči rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 24S/210/2019-129 zo dňa 02.07.2020, takto

r o z h o d o l :

Rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 24S/210/2019-129 zo dňa 02.07.2020 sa m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného č. OU-BB-OVBP-2019/016446-5 zo dňa 14.06.2019 sa z r u š u j e a vec sa v r a c i a žalovanému na ďalšie konanie.

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

Ďalším účastníkom konania sa právo na náhradu trov konania n e p r i z n á v a .

O d ô v o d n e n i e

1. Napadnutým rozsudkom č.k. 24S/210/2019-129 zo dňa 02.07.2020 Krajský súd v Banskej Bystrici zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia rozhodnutia žalovaného č. OU-BB-OVBP-2019/016446-5 zo dňa 14.06.2019 spolu s prvostupňovým rozhodnutím Obce Kynceľová č. OcÚ-SÚ/KY 303/2017/KRK, Ev.č.: 18/2017 sp. č. 20/2017 zo dňa 26.03.2018.

2. Obec Kynceľová ako stavebný úrad vydala dňa 26.03.2018 v spojenom územnom a stavebnom konaní rozhodnutie č. OcÚ-SÚ/KY 303/2017/KRK, Ev.č.: 18/2017 sp. č. 20/2017 (ďalej len „stavebné povolenie“), ktorým povolila stavbu rodinného domu ďalšieho účastníka konania v 1. rade ako stavebníka, v k. ú. G. na pozemku parc. Č. KN - C 651/3, U. Č.. XXX, so zásahom do pozemkov parc. č. KN - E 343/1, 33/1 (sčasti identické s parc.č. KN - C 705/1) a to pozemku ostatné plochy KN - C 651/7. Na odvolanie žalobcu a ďalšej účastníčky konania v 7. rade žalovaný stavebné povolenie potvrdil a odvolanie ako nedôvodné zamietol.

3. Krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku konštatoval, že žalobca v podanej správnej žalobe primárne namietal nezákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného pre nesprávne právne posúdenie veci, ktoré videl v nesprávnom výklade a v neaplikovaní § 137 ods. 1 a 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) (ďalej len „stavebný zákon“). Žalobca mal totiž za to, že údaje katastra nehnuteľností o stavebnom pozemku KN - C 651/3 v k.ú. G. nie sú v súlade so skutočným a právnym stavom užívania a vlastníctva nehnuteľností, pretože žalobca užíva a je vlastníkom aj časti pozemku 651/3 označeného v geometrickom pláne z 24.10.2017 ako novovytvorený pozemok KN - 7651/15 o výmere 52 m² (ďalej len „sporná časť pozemku“). To znamená, že stavebník nie je vlastníkom celého stavebného pozemku, v dôsledku čoho žalobca vzniesol ako občianskoprávnu námietku podľa § 137 stavebného zákona a požiadal, aby sa stavebný úrad pokúsil o dosiahnutie dohody účastníkov o tejto námietke a ak medzi účastníkmi konania nedôjde k dohode o tejto námietke, resp. ostatných námietkach z nej vyplývajúcich, aby stavebný úrad určil lehoty na predloženie dôkazu podľa § 137 ods. 3 stavebného zákona.

4. Pri posudzovaní spornej otázky aplikácie § 137 ods. 2 stavebného zákona sa krajský súd stotožnil s názormi vyjadrenými v rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici sp.zn. 23S/130/2015-51 zo dňa 20.01.2016, ktorý bol v odvolacom konaní potvrdený rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp.zn. 3Sžo/16/2016 zo dňa 21.06.2017. Podľa nich nebol za daného skutkového stavu dôvod na prerušenie konania podľa vyššie citovaného ustanovenia, pretože stavebný úrad bol súčasne viazaný podľa § 40 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len „Správny poriadok“), rozhodnutím príslušného správneho orgánu, listom vlastníctva, vydaným príslušným okresným úradom, katastrálnym odborom. Údaje zapísané v príslušnom katastri sú hodnoverné a záväzné, ak sa nepreukáže opak, vychádzajúc zo skutočnosti, že údaje katastra sú zapisované zákonom ustanoveným postupom, len na základe relevantných a hodnoverných podkladov a ten, kto ich používa, koná v dobrej viere (ak mu nie je známe niečo iné). Záväznosť údajov katastra znamená povinnosť používať tieto údaje podľa ustanovenia § 71 zákona č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) (ďalej len „katastrálny zákon“), na základe čoho správny orgán v danom konaní nemal dôvod pochybovať o správnosti zápisu vlastníckeho práva k parcelám zapísaným na liste vlastníctva v prospech žalobcu. Skonštatoval tiež, že v čase rozhodovania správnych orgánov nedošlo k preukázaniu nesprávnosti záväzného zápisu v katastri nehnuteľností a v konaní stavebník predložil doklady preukazujúce, že stavba nie je v rozpore s verejnými záujmami a zároveň preukázal vlastnícke právo k pozemkom, na ktorých je povolená stavba umiestnená. Uzavrel tiež, že postup stavebného úradu podľa § 137 stavebného zákona, by bol na mieste len v tom prípade, ak by bola stavba postavená na cudzom pozemku, t. j. ak by stavebník nepreukázal vlastníctvo alebo iné právo k pozemku (§ 139 ods. 1 stavebného zákona), čo nebol daný prípad a stavebný úrad preto po zistení, že sú splnené podmienky žiadosti stavebníka vyhovel.

5. S odkazom na uvedené potom krajský súd s konkretizáciou na prejednávajúcu vec vyvodil závery o správnosti úvah žalovaného v tom zmysle, že na námietky žalobcu v správnom konaní sa nevzťahoval postup podľa § 137 stavebného zákona, pretože list vlastníctva, ktorým sa preukazuje vlastnícke právo k pozemku alebo stavbe, je verejnou listinou, ktorá je platná. Zároveň platí, že údaje zapísané v príslušnom katastri sú hodnoverné a záväzné, pokiaľ sa nepreukáže opak, vychádzajúc zo skutočnosti, že údaje katastra sú zapisované zákonom stanoveným postupom, len na základe relevantných a hodnoverných podkladov. To, že odvolatelia predložili stavebnému úradu návrh geometrického plánu na odčlenenie parcely vo vlastníctve stavebníka nie je preukázaním vlastníckeho práva a ani dôvodom na prerušenie konania. Uvedené platí aj v odvolacom konaní, v ktorom odvolatelia požadovali

odvolacie konanie prerušiť z dôvodu predbežnej otázky, pretože nimi bola podaná žaloba na Okresný súd Banská Bystrica na určenie vlastníctva.

6. Za nedôvodnú naopak označil námietku poukazujúcu na závery vyslovené v rozsudku najvyššieho súdu sp.zn. 8SŽp/6/2011 z 19.01.2012, pretože tento riešil inú právnu otázku týkajúcu sa vecného bremena o zápise ktorého v katastri neexistovali pochybnosti a spornou sa javila iba otázka jeho účinkov (in rem resp. in personam).

7. Krajský súd sa nestotožnil s výkladom žalobcu, že práve vzniknutá situácia kedy tvrdil, že je vlastníkom spornej časti pozemku a nie stavebník, je tou, ktorá vyžaduje riešenie súdnou cestou v konaní o určenie vlastníctva. Takýto záver by totiž s poukazom na zmienený rozsudok najvyššieho súdu sp.zn. 3SŽo/16/2016 z 21.06.2017 nadobudol dôvody legitimizujúce jeho uplatnenie spôsobom, ktorý presadzuje žalobca v prípade, pokiaľ by bol v čase vydania rozhodnutia o žiadosti žalobcu na vydanie rozhodnutia o umiestnení stavby a stavebnom povolení dôvodný predpoklad, že stavba má byť umiestnená a postavená na cudzom pozemku (vo vlastníctve žalobcu); ktorý dôvodný predpoklad podaná určovací žaloba ani geometrický plán sami o sebe neosvedčovali. To je vtedy, ak by stavebník dostatočne presvedčivo nepreukázal vlastnícke alebo iné právo k pozemku, čo nebol daný prípad, pretože ho preukázal listom vlastníctva, ktorý je v súlade s § 70 a § 71 katastrálneho zákona hodnoverným podkladom preukazujúcim práva z neho plynúce určeným a použiteľným práve na takéto účely. Stavebný úrad preto po zistení, že sú splnené zákonné podmienky žiadosti stavebníka vyhovel a vydal stavebné povolenie, ktoré žalovaný nemal dôvod v odvolacom konaní zrušiť. Nerešpektovanie hodnoverného dokladu osvedčujúceho vlastnícke právo žalobcu k stavebnému pozemku (listu vlastníctva) vydaného príslušným orgánom v osobitnom konaní po splnení špecifických zákonom stanovených podmienok, na ktorý doklad bol povinný stavebný úrad a žalovaný prihliadať, pretože nebol preukázaný opak, by naopak predstavovalo svojvôľu.

8. Krajský súd označil za správne úvahy žalobcu, kedy možno vyvrátiť správnosť údajov katastra zapísaných na liste vlastníctva iba súdnym konaním o určenie vlastníctva. Zároveň je nutné tento koncept vykladať v podmienkach správneho (stavebného) konania, konkrétne v súlade s účelom a významom inštitútu občianskoprávnej námietky podľa § 137 stavebného zákona, z ktorého plynie, že nie každý spor vyvolaný účastníkom konania je dôvodom na prerušenie konania podľa § 137 ods. 2 stavebného zákona resp. dôvodom na prerušenie konania z dôvodu začatia konania o predbežnej otázke podľa § 29 ods. 1 v nadväznosti na § 40 Správneho poriadku. O takýto prípad nešlo, pretože rozhodnutím iného orgánu verejnej správy v osobitnom správnom (katastrálnom) konaní, po splnení špecifických zákonných podmienok tohto konania, bolo o predbežnej otázke vlastníckeho práva stavebníka k stavebnému pozemku ako celku rozhodnuté a to spôsobom nevzbudzujúcim pochybnosti. Rozhodnutie v katastrálnom konaní, predstavovalo v spojenom územnom a stavebnom konaní právoplatne vyriešenú predbežnú otázku vlastníckeho práva stavebníka k stavebnému pozemku, ktorej vyriešením boli orgány verejnej správy podľa § 40 ods. 1 Správneho poriadku viazané.

9. K absencii samostatného výroku o nevyhovení návrhu na prerušenie konania uviedol, že to nemožno považovať za takú vadu, ktorá by sama o sebe spôsobila nezákonnosť napadnutého rozhodnutia, keďže sa jednalo skôr o formálny nedostatok, pričom v odôvodnení rozhodnutia sa žalovaný s touto otázkou riadne zaoberal.

10. Krajský súd konštatoval, že stavebný úrad bol v spojenom územnom a stavebnom konaní povinný v zmysle § 38, § 58 ods. 2 až 4 stavebného zákona mimo iného overiť vlastnícke právo stavebníka k stavebnému pozemku, na ktorom mala byť stavba postavená. Túto povinnosť si splnil z predloženého listu vlastníctva predloženého stavebníkom, z ktorého vyplynulo jeho vlastnícke právo k stavebnému pozemku v celosti. Na druhej strane, napriek námietkam žalobcu o nedostatku vlastníckeho práva stavebníka k spornej časti pozemku, a námietke, že plánovaná stavba rodinného domu stavebníka mala byť umiestnená a povolená aj na tejto časti stavebného pozemku, ten o jeho tvrdeniach nepredložil žiaden vierohodný podklad, ktorý by ich preukazoval. Navyše, svojimi tvrdeniami si nebol istý ani na pojednávaní, kde dôvod svojej neistoty odôvodňoval práve nedostatkom vyznačenia kót a meraných vzdialeností na výkresoch projektovej dokumentácie. Teda išlo len o nepodložené tvrdenie žalobcu.

11. Nebolo zákonnou povinnosťou stavebného úradu ani žalovaného zaoberať sa užívacími pomermi, resp. ich nesúladosom s právnym stavom, ktorý vyplýval z údajov katastra nehnuteľností, a ktorý tak bol na účely stavebného konania jednoznačný a preukázaný hodnoverným podkladom (listom vlastníctva). Stavebný úrad nad rámec svojich povinností umožnil žalobcovi v správnom konaní dosiahnuť dohodu o usporiadaní vlastníckych vzťahov so stavebníkom, ktorý bol vlastníkom stavebného pozemku v celosti. Po tom, čo bolo zrejmé, že jej dosiahnutie nie je reálne, pokračoval v konaní zákonným procesným spôsobom.

12. Ku námietkam o neuskutočnení miestneho zisťovania konštatoval, že pokiaľ stavebný úrad nemal pochybnosti o tom, že žiadosť stavebníka poskytuje dostatočný podklad pre posúdenie navrhovanej stavby a boli mu dobre známe pomery staveniska, pričom opak žalobca okrem svojho tvrdenia nijako relevantne nepreukázal, nič mu nebránilo v súlade s § 61 ods. 2 stavebného zákona od miestneho zisťovania upustiť. Preukázanie tvrdení žalobcu týkajúcich sa umiestnenia stavby na pozemku vo vlastníctve žalobcu, resp. na jeho časti, ku ktorej si určenie vlastníckeho práva uplatnil civilnou žalobou, v rámci spojeného územného a stavebného konania tak bolo výlučne na ňom (§ 34 ods. 3 Správneho poriadku). Bez podkladov vyhotovených kvalifikovanými osobami - geodetmi, ktoré by preukázali vyššie uvedené tvrdenia žalobcu, by nemalo vykonanie miestneho zisťovania žiaden význam, pretože bez vyznačenia hraníc pozemkov a vytýčenia presnej polohy zamýšľanej stavby nemal možnosť dosiahnuť preukázanie jeho tvrdení. Pokiaľ svoje tvrdenia žalobca hodnovernými podkladmi nepreukázal, nič nebránilo stavebnému úradu ďalej postupovať v spojenom územnom konaní o umiestnení stavby so stavebným konaním podľa § 39a ods. 4 stavebného zákona, nakoľko išlo o jednoduchú stavbu a podmienky umiestnenia stavby boli jednoznačné, vzhľadom na preukázané vlastnícke pomery v území (vlastnícke právo stavebníka k stavebnému pozemku) a na regulatívy územného plánovania, ktoré takému postupu neprekážali.

13. K predloženému rozsudku Okresného súdu Banská Bystrica č.k. 9C/72/2018-170 zo dňa 13.09.2019 z ktorého vyplýva, že žalobca bol so žalobou o určenie vlastníckeho práva k časti stavebného pozemku (zatiaľ neprávoplatne) úspešný, krajský súd zastal názor, že orgány verejnej správy vychádzali zo skutkového stavu zisteného v čase vydania prvostupňového a napadnutého rozhodnutia čo je stav rozhodujúci aj pre rozhodnutie správneho súdu. Na základe právneho stavu zisteného pred vydaním prvostupňového ako aj napadnutého rozhodnutia boli odstupové vzdialenosti navrhovanej stavby stavebníka od spoločných hraníc pozemkov so susedným pozemkom vo vlastníctve žalobcu zachované. Aj keby bola uvedená vec právoplatne vyriešená s úspechom priznaným žalobcovi, možno konštatovať, že nanajvýš by došlo k zmenšeniu vzdialenosti navrhovanej stavby od spoločnej hranice pozemkov, čo koniec koncov žalobca aj namietal. Jeho námietky v tejto súvislosti však boli neurčité, keď bez ďalšieho namietal nerešpektovanie odstupov, čo však nestačí k tomu, aby mohol krajský súd dospieť k záveru o zásahu do subjektívnych práv a o nezákonnosti napadnutého rozhodnutia.

14. V súvislosti s otázkou odstupu stavby od spoločnej hranice pozemku krajský súd konštatoval, že ani za predpokladu úspechu žalobcu v konaní o určenie vlastníckeho práva k časti sporného pozemku (čím by sa mal tento odstup zmenšiť pod zákonom stanovenú hranicu 2m) by nebol dôvod na prerušenie konania podľa § 137 ods. 2 Stavebného zákona a to z dôvodu prihliadnutia na zásadu proporcionality. Kolízia právnych záujmov žalobcu a stavebníka bola stavebným úradom a žalovaným vyriešená zákonne konformným spôsobom (lege artis) v prospech stavebníka, ktorý náležite preukázal splnenie všetkých zákonných podmienok hodnovernými podkladmi, pričom nimi osvedčované skutočnosti - práva, ktorých správnosť a zákonnosť zákon prezumuje, pokiaľ sa nepreukáže opak, boli žalobcom len spochybnené, nie však vyvrátené predložením (alebo navrhnutím) iných - protichodných hodnoverných podkladov (dôkazov). V prospech žalobcu tak vystupovala aj zásada právnej istoty.

15. Záverom krajský súd upozornil, že žalobca v správnej žalobe navrhol vykonanie dokazovania celým obsahom správneho spisu, listinami priloženými k žalobe a fotodokumentáciou a navrhol tiež vykonanie obhliadky stavebného pozemku (od ktorého návrhu na pojednávaní upustil), ktorou by sa zistil skutočný stav jeho užívania. Správny súd teda len poznamenáva, že v súlade s § 120 SSP je

viazaný skutkovým stavom zisteným orgánom verejnej správy. Dôkazy môže vykonať len na preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia (§ 119 SSP), nie však na vlastné zisťovanie skutkového stavu veci, resp. jeho prehodnocovanie, nakoľko správny súd nenahrádza činnosť orgánov verejnej správy.

16. O trovách konania rozhodol krajský súd tak, že žalobcovi ako neúspešnému účastníkovi konania ich náhradu nepriznal a rovnako tak náhradu trov konania nepriznal ďalším účastníkom z dôvodu, že im nebola uložená žiadna povinnosť v súvislosti s plnením ktorej by im akékoľvek trovy vznikli.

17. Voči rozsudku krajského súdu podal žalobca prostredníctvom splnomocneného právneho zástupcu včas kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, navrhujúc napadnutý rozsudok krajského súdu zmeniť tak, že zruší napadnuté rozhodnutie žalovaného, prípadne aj stavebné povolenie v celom rozsahu a vec mu vráti na ďalšie konanie.

18. Sťažovateľ namieta nesprávne právne posúdenie otázky prerušenia spojeného územného a stavebného konania z dôvodu začatia sporového súdneho konania o určenie vlastníckeho práva k spornej časti stavebného pozemku KN - C 651/3 v k.ú. G..

19. Mal za to, že nesprávnosť spočíva v tom, že napriek uplatneniu občianskoprávnej námietky a podaniu žaloby o určenie vlastníckeho práva k spornej časti stavebného pozemku, krajský súd nepovažoval za potrebné aplikovať § 137 stavebného zákona. Nie je správne také právne posúdenie, podľa ktorého, ak je vlastnícke právo stavebníka k časti stavebného pozemku, na ktorom chce stavebník umiestniť a postaviť stavbu, zapísané na liste vlastníctva, nie je námietka iného účastníka konania, ktorou tvrdí že on a nie stavebník je vlastníkom tejto časti stavebného pozemku, občianskoprávnou námietkou v zmysle § 137 Stavebného zákona. Mal zároveň za to, že práve toto je situácia, ktorá si vyžaduje riešenie súdnou cestou v konaní o určenie vlastníckeho práva k spornej časti stavebného pozemku, pretože iba súd môže vyvrátiť správnosť údajov katastra zapísaných na liste vlastníctva, ktoré v takejto situácii nemožno nadradovať bez toho, aby stavebný úrad vyzval účastníka ktorý namieta tieto údaje za rozporné so skutočným a právnym stavom užívania a vlastníctva spornej časti stavebného pozemku na podanie žaloby na súd v určenej lehote, pretože by tým sám poprel účel stanovený v § 137 stavebného zákona.

20. Na výzvu krajského súdu sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril žalovaný, ktorý považoval napadnutý rozsudok za zákonný a s jeho odôvodnením sa plne stotožnil.

21. Právo na vyjadrenie sa ku kasačnej sťažnosti využil aj ďalší účastník v 1. rade, ktorý mal kasačnú sťažnosť za nedôvodnú a plne sa stotožnil so závermi krajského súdu vyslovenými v napadnutom rozsudku. Podľa jeho názoru bola námietka podľa § 137 Stavebného zákona irelevantná a preto žalovaný postupoval správne, keď potom, čo nedošlo medzi účastníkmi konania k dohode, pričom nebola preukázaná ani opodstatnenosť uplatnenej námietky, nemusel odkázať navrhovateľa či iného účastníka konania na súd alebo na iný príslušný orgán a konanie prerušiť.

22. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky začal vykonávať svoju činnosť odo dňa 01.08.2021 (§ 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Výkon súdnictva prešiel z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky odo dňa 01.08.2021 vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.08.2021 daná právomoc Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Prejednávaná vec bola pôvodne predložená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky a bola jej pridelená sp.zn. 10Sžk/6/2021. Od 01.08.2021 je na konanie v tejto veci príslušný Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Vec bola náhodným výberom pridelená kasačnému senátu 5S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia pod pôvodnou spisovou značkou.

23. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 2 písm. a/ SSP) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 a ods. 2 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 správneho súdu Slovenskej republiky www.nssud.sk (§ 137 ods. 2 a 3 SSP) a po neverejnej porade senátu jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

24. V prejednávanej veci zostala spornou jediná otázka, na ktorú sa v kasačnej sťažnosti sústredil aj sám sťažovateľ a to, či krajský súd správne posúdil po právnej stránke spôsob, akým sa žalovaný spolu s prvostupňovým orgánom verejnej správy vysporiadali s občianskoprávnou námietkou uplatnenou žalobcom v spojenom územnom a stavebnom konaní.

25. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti v zásade iba stručne zrekapituloval svoje skôr vznesené námietky voči aplikácii § 137 stavebného zákona, ktoré uplatnil už skôr v podanej správnej žalobe. Bol toho názoru, že ním uplatnená námietka spĺňala atribúty občianskoprávnej námietky v zmysle vyššie uvedeného ustanovenia a teda postup prvostupňového orgánu mal byť po spravnosti taký, že ho mal odkázať ako navrhovateľa námietky na súd alebo iný príslušný orgán a stavebné konanie mal prerušiť.

26. Z administratívneho ako aj súdneho spisu ustálil kasačný súd skutková stav nasledovne. Dňa 24.07.2017 podal stavebník na Obec Kynceľová ako stavebný úrad žiadosť o stavebné povolenie v spojenom územnom a stavebnom konaní na stavbu „Rodinný dom“, navrhnutú na pozemku parc.č. KN - C 651/3 evidovanom na U. Č.. XXX. Žalobca ako účastník konania zaslal žalovanému po oznámení začatia stavebného konania v zlúčenom územnom a stavebnom konaní námietky, súčasťou ktorých boli aj občianskoprávne námietky podľa § 137 Stavebného zákona, spochybňujúce vlastníctvo stavebníka k časti stavebného pozemku KN - C 651/3 o výmere 52 m² podľa predloženého geometrického plánu č. 144/9475-005/2016 zo dňa 24.10.2017, ku ktorej vlastníctvo mal nadobudnúť vydržaním ku dňu 02.09.2004. Stavebný úrad nariadil niekoľko pojednávanií (na dňa 24.01.2018, dňa 07.02.2018 a na dňa 14.03.2018) za účelom dosiahnutia dohody medzi účastníkmi konania vo vzťahu k spornej časti stavebného pozemku a jeho vlastníctva, pričom ani na jednom z nich k dohode nedošlo z dôvodu, že žalobca nepredložil podklady na ktorých sa účastníci dohodli a ktoré mali tvoriť podklady dohody. Stavebný úrad následne vydal dňa 26.03.2018 stavebné povolenie. Dňa 26.09.2018 podal žalobca na Okresný súd Banská Bystrica žalobu o určenie vlastníckeho práva k nehnuteľnosti, ktorej bola pridelená sp.zn. 9C/72/2018. O odvolaní žalobcu voči stavebnému povoleniu rozhodol žalovaný tak, že ho ako nedôvodné zamietol a stavebné povolenie potvrdil. Medzičasom vydal Okresný súd Banská Bystrica dňa 13.09.2019 rozsudok č.k. 9C/72/2018-170 ktorým žalobe o určenie vlastníckeho práva k spornej časti stavebného pozemku vyhovel a určil žalobcu za jeho výlučného vlastníka (zároveň výrokom II určil, že na tejto časti stavebného pozemku neviazne vecné bremeno in rem a to právo prechodu a prejazdu v prospech vlastníka parc.č. KN - C 648). Uvedený rozsudok predložil žalobca ako novú skutočnosť až na pojednávaní konanom na krajskom súde dňa 02.07.2020, pričom právoplatnosť do uvedeného dňa nenadobudol.

27. Aj keď koncepcia § 137 stavebného zákona navodzuje dojem jednoznačnosti jeho aplikácie, v praxi sa naopak možno stretnúť s množstvom situácií, na ktoré toto ustanovenie spadá, pričom výsledok a teda dopad na konania podľa stavebného zákona môže byť v mnohých ohľadoch odlišný tak pre účastníkov konania ako aj pre konajúci orgán verejnej správy. Nižšie preto kasačný súd v stručnosti rozoberie všetky možné prípady, ktoré môžu pri vznesení námietky spadajúcej pod ustanovenie § 137 stavebného zákona vzniknúť a ako má na ne stavebný úrad reflektovať.

28. Ak niektorý z účastníkov konania uplatní námietku podľa § 137 stavebného zákona, v prvom rade musí stavebný úrad posúdiť povahu vznesených námietok vyplývajúcich z vlastníckych alebo iných práv k pozemkom. Tieto môžu byť prekračovať rozsah právomoci stavebného úradu, alebo nie.

29. V prípade, ak vznesené námietky neprekračujú rozsah právomoci stavebného úradu, situácia je jednoduchá, keďže stavebný úrad je príslušný (a zároveň povinný) o nich rozhodnúť sám, alebo v súčinnosti spolupôsobiacich orgánov štátnej správy. Jedná sa napríklad o námietky týkajúce sa územnotechnického alebo stavebnotechnického riešenia, resp. námietky týkajúce sa odstupov, hlučnosti, prašnosti či iného znečistenia, oslňovania alebo tienenia už existujúcim stavbám (tzv. námietky budúcich imisií). Treba zdôrazniť, že zákon nemá na mysli rozhodnutie formou samostatného rozhodnutia resp. samostatného výroku, ale formou vlastného úsudku, ktorý sa pretaví do odôvodnenia rozhodnutia vydaného v konaní, v ktorom bola námietka podľa § 137 Stavebného zákona vznesená. Úsudok môže byť následne preskúmaný v rámci konania o riadnych resp. mimoriadnych opravných prostriedkoch o rozhodnutí vo veci samej.

30. Problémovjším okruhom sú námietky, ktoré rozsah právomoci stavebného úradu prekračujú. Z dikcie § 137 ods. 1 a 2 stavebného zákona vyplýva stavebnému úradu v prvom rade povinnosť pokúsiť sa o dosiahnutie dohody medzi účastníkmi konania, ktorá za predpokladu úspechu odbremení stavebný úrad od ďalšieho posudzovania vznesenej námietky a ten môže vo veci rozhodnúť. V prípade ak ku dohode medzi účastníkmi konania nedôjde, stavebný úrad musí pristúpiť k úvahám, či sa jedná o námietku, ktorá za predpokladu jej dôvodnosti by znemožnila uskutočniť požadované opatrenie alebo by ho umožnila uskutočniť len v podstatne inej miere alebo forme. Opäť, ak by si stavebný úrad zodpovedal túto otázku negatívne a teda by nezistil takúto námietku, môže vo veci rozhodnúť sám, no svoje úvahy musí premietnuť do odôvodnenia rozhodnutia (aby mohli byť následne preskúmané v rámci prípadného konania o riadnych resp. mimoriadnych opravných prostriedkoch).

31. Až keď stavebný úrad kladne posúdi vznesenú námietku prekračujúcu jeho právomoc ako takú, ktorá by za predpokladu jej dôvodnosti znemožnila uskutočniť požadované opatrenie alebo by ho umožnila uskutočniť len v podstatne inej miere alebo forme, odkáže stavebný úrad navrhovateľa námietky na súd resp. iný príslušný orgán a stavebné konanie preruší na lehotu, ktorú sám určí.

32. Po uplynutí lehoty môžu nastať dve situácie. Ak účastník, ktorého stavebný úrad odkázal na podanie návrhu na rozhodnutie v spornej veci, do konca lehoty nepredloží dôkaz, že návrh na súd resp. iný príslušný orgán podal, stavebný úrad môže pristúpiť k posúdeniu vznesenej námietky a na účely stavebného konania si úsudok spraviť sám. Môžeme hovoriť o akomsi „navrátení“ právomoci stavebného úradu rozhodnúť o vznesenej námietke. Toto ponímanie vyplýva aj z formulácie § 137 ods. 1 Stavebného zákona, podľa ktorého síce niektoré občianskoprávne námietky právomoc stavebného úradu prekračujú, no úplne nevylučujú resp. nekonštatujú, že nie je daná. Rovnaké závery vyplývajú aj z rozsudku Nejvyššího správného soudu České republiky čj. 9 As 61/2007-52 zo dňa 23.04.2008, ktorý riešil aplikáciu § 137 zákona č. 50/1976 Sb. Zákon o územnom plánovaní a stavebními rádu (stavební zákon), ktorý bol v tom čase totožný so slovenskou právnou úpravou obsiahnutou v § 137 Stavebného zákona a teda na účely prejednávanej veci je možné použiť východiská vyjadrené v zmienenom rozsudku. Nejvyšší správny súd konštatoval, že „... tyto námietky svým charakterem pravomoc stavebního úřadu zcela doslova vzato jen „přesahují“, tzn. že pravomoc stavebního úřadu zabývat se jimi dána sice a priori je, a vyplývá přímo ze zákona, ale není-li zde vůle účastníků řízení k dohodě, pak pravomoc autoritativně o námitkách tohoto typu rozhodnout patří soudu (a to pouze tehdy, využijí-li účastníci této možnosti a návrh k civilnímu soudu ve lhůtě stavebním úřadem jim k tomu určené sami podají). Neučiní-li tak, pak se pravomoc opět „vrací“ stavebnímu úřadu, a to již v plné míře, tzn. že stavební úřad je již oprávněn o těchto námitkách sám rozhodnout.

33. Až za predpokladu, že účastník, ktorého stavebný úrad odkázal na podanie návrhu na rozhodnutie v spornej veci návrh v stanovenej lehote návrh podá a jeho podanie preukáže, stavebný úrad konanie preruší a vyčká na rozhodnutie súdu o spornej otázke.

34. Kasačný súd konštatuje, že v prejednávanej veci v zásade nebolo sporné, či námietku, ktorou žalobca spochybnil vlastnícke právo k spornej časti stavebného pozemku, možno považovať za občianskoprávnu námietku. Obdobnými námietkami bývajú najčastejšie námietky týkajúce sa rozsahu vlastníckeho práva, námietky vydržania, užívacieho práva, prípadne námietky týkajúce sa existencie vecného bremena.

35. S ohľadom na špecifiká prejednávanej veci kasačný súd konštatuje dôvodnosť námietok žalobcu, že stavebný úrad mal postupovať podľa vyššie načrtnutého postupu a to tak, že mal žalobcu odkázať v stanovenej lehote na všeobecný súd a až po márnom uplynutí lehoty, ak by žalobca zostal pasívny, vytvoriť si prezentovaný záver o tom, komu svedčí vlastnícke právo k spornej časti pozemku sám. Z vyššie popísanej schémy totiž nevyplýva oprávnenie stavebného úradu urobiť si úsudok o dôvodnosti občianskoprávnej námietky sám, resp. pred tým, ako dodrží celý postup, včítane krokov smerujúcich k dosiahnutiu dohody a následne k odkázaniu niektorého z účastníkov konania na civilný súd v stanovenej lehote. Až po márnom uplynutí lehoty mohol pristúpiť k utvoreniu si záveru o neexistencii vlastníckeho práva žalobcu k spornej časti pozemku z dôvodu nepreukaznosti predložených dôkazov.

36. Stavebný úrad teda postupoval správne iba do času, kedy sa z dôvodu vznesenej námietky podľa § 137 stavebného zákona pokúsil medzi účastníkmi administratívneho konania dosiahnuť dohodu o otázkach v nej vznesených. Kasačnému súdu nie však je zrejmé, prečo stavebný úrad najprv vyhodnotil túto námietku ako relevantnú, o čom svedčí práve skutočnosť, že poskytol účastníkom konania časový priestor na usporiadanie ich vlastníckych vzťahov dohodou, no následne zhodnotil, že aj bez uzavretia dohody je námietka irelevantná a v konaní môže ďalej pokračovať a rozhodnúť.

37. Prijatím záveru o správnosti postupu stavebného úradu, kedy vyhodnotil občianskoprávnu námietku vznesenú žalobcom ako irelevantnú a nedôvodnú, by bol označený za správny taký postup, ktorým by stavebné úrady mohli obchádzať (s odôvodnením a odkazom na hospodárnosť konania, ktorá však v tomto ohľade, kedy môže byť ohrozené vlastnícke právo jedného z účastníkov konania, nemôže byť prioritovaná) postup zakotvený v § 137 stavebného zákona a teda bez ohľadu, že námietka žalobcu má povahu občianskoprávnej námietky, by si ju de facto posúdili sami tým, že hneď v úvode by konštatovali, že sa síce jedná o občianskoprávnu námietku spochybňujúcu vlastnícke právo stavebníka, no táto nie je nijako podložená, resp. je podložená iba dôkazmi slabej výpovednej hodnoty. Takéto posúdenie však v tomto štádiu administratívneho konania ešte stavebnému úradu neprislúchalo.

38. Inými slovami, kasačný súd nespochybňuje, že občianskoprávna námietka spochybňujúca vlastnícke právo stavebníka k spornej časti pozemku z dôvodu jeho vydržania žalobcom bola zatiaľ len námietkou, ku ktorej na to, aby bola preukazná, musí žalobca doložiť relevantné dôkazné prostriedky preukazujúce záver, že je skutočným vlastníkom spornej časti pozemku. Otázku vlastníckeho práva totiž treba mať v konaní o vydanie stavebného povolenia ustálenú na isto. Nemožno totiž prijať záver, že by mal mať ten, kto tvrdí vydržanie vlastníckeho práva bez jeho podloženia relevantnými dôkazmi, lepšie postavenie ako ten, kto dokladmi preukazujúcimi jeho vlastnícke právo disponuje. Ku vysloveniu úvah a k ním prislúchajúcich záverov o tom, komu svedčí vlastníctvo k spornej časti pozemku mohol stavebný úrad pristúpiť až po tom, čo by sa mu „prinavrátila“ právomoc rozhodnúť o vznesenej námietke po márnom uplynutí lehoty na obrátenie sa na civilný súd žalobcom. V takom prípade by bolo skutočne na mieste tvrdiť, že žalobca svoje vlastnícke právo z titulu vydržania nepreukázal.

39. Ak sa však vrátime na začiatok, teda do štádia vznesenia námietky, žalobca namietal nadobudnutie vlastníckeho práva práve z dôvodu jeho dobromyseľného vydržania. Z administratívneho spisu je zároveň zrejmé, že geometrický plán na ktorý žalobca odkazuje bol vyhotovený v priamej súvislosti s oznámením o začatí stavebného konania, teda ako následok nadobudnutia vedomosti, že stavebník plánuje postaviť stavbu na časti pozemku, o ktorom sa žalobca domnieval, že mu patrí. Z administratívneho spisu rovnako vyplýva, že po tomto zistení žalobca začal aktívne vykonávať kroky k preukázaniu svojho vlastníckeho práva k spornej časti pozemku. V tom čase teda sám žalobca nemal akým iným spôsobom, ako iba vznesením námietky a iba vlastným tvrdením namietat jeho vlastníctvo. Nebolo možné žalobcovi spravodlivo vyčítať, že už dopredu nedisponoval rozsudkom určujúcim jeho vlastníctvo k spornej časti pozemku, keď takýto rozsudok mal byť vydaný práve v predpokladanom konaní, na ktoré mal stavebný úrad žalobcu odkázať. Je navyše logické, že pokiaľ by žalobca takouto listinou resp. rozsudkom disponoval už v čase spojeného územného a stavebného konania, nebránilo by to vzneseniu námietky, no zároveň by sa úplne bezpredmetným stal ďalší postup, ktorým by bol pokus o uzavretie dohody medzi účastníkmi administratívneho konania resp.

odkázanie na civilný súd, pretože žalobca by mohol na základe určovacieho rozsudku podať návrh na vykonanie záznamu do katastra nehnuteľností v jeho prospech.

40. Zároveň, prijatím správnosti záverov vyslovených krajským súdom v napadnutom rozsudku by sa stala ochrana skutočného vlastníka nehnuteľnosti, ktorý sa zatiaľ javí ako domnelý (a ktorú je mu umožnené dosiahnuť postupom podľa § 137 stavebného zákona) iba iluzórnou, pretože krajský súd vyžaduje s odkazom na správnosť a hodnovernosť zápisu do katastra nehnuteľností vyplývajúcu z § 70 ods. 1 a 2 katastrálneho zákona, predloženie minimálne rovnako „silného“ dôkazu preukazujúceho jeho vlastnícke právo, čo však prislúcha posúdiť práve civilnému súdu, v konaní na ktoré ho má stavebný úrad odkázať. Povinnosť preukazne podložiť svoje tvrdenia pritom žalobcovi v tomto štádiu administratívneho konania nevyplývalo zo žiadnych ustanovení stavebného zákona. Je totiž zrejmé, že práve výsledkom konania pred všeobecným súdom môže byť ten „silný“ dôkaz, ktorý od neho stavebný úrad predčasne požaduje. Stavebný úrad navyše v prejednávanej veci administratívne konanie zvrátil takým spôsobom, že žalobcovi svoje vlastnícke práva ani neumožnil preukázať.

41. Ak krajský súd okrem iného vychádzal aj z rozsudku najvyššieho súdu sp.zn. 3Sžo/16/2016 z 21.06.2017, pravdepodobne mu ušlo, že síce najvyšší súd konštatoval správnosť postupu stavebného úradu keď konanie neprerušil, a to s odkazom na záväznosť a hodnovernosť údajov katastra podľa ustanovenia § 8 ods. 1 písm. c/, ods. 2 písm. a/ Vyhlášky č. 453/2000 Z. z., § 7 písm. c/, § 41 ods. 1, § 70 ods. 1 a 2, § 71 ods. 1 a 2 katastrálneho zákona, § 18 ods. 1 až 3, § 40 ods. 1 Správneho poriadku ak sa nepreukáže opak, no takýto postup si mohol dovoliť uplatniť výlučne s ohľadom na skutočnosť, že v danej veci účastník konania uplatnil námietky ohľadom vlastníckeho práva k dotknutým pozemkom, na čo stavebný úrad reflektoval a účastníkov konania odkázal, aby sa obrátili na súd a konanie zároveň prerušil. Stavebný úrad zároveň vyslovil, že ak do 60 dní odo dňa doručenia výzvy nebude predložený dôkaz, že bol na súde podaný návrh na rozhodnutie spornej veci, môže si podľa § 137 ods. 3 stavebného zákona, urobiť úsudok o námietke sám a môže vo veci rozhodnúť. Následne bolo dňa 23.05.2014 vydané prvostupňové rozhodnutie, ktoré bolo na odvolanie zrušené a vrátené stavebnému úradu na ďalšie konanie. Účastník konania podal po vrátení veci stavebnému úradu na ďalšie konanie opätovne námietky týkajúce sa jeho vlastníckeho práva. Práve tento postup stavebného úradu ohľadom posudzovania týchto opakovaných námietok bol predmetom posúdenia, zo strany správneho súdu. Inými slovami, v demonštrovanom prípade stavebný úrad postupoval v celosti podľa § 137 stavebného zákona, vyhodnotil námietky ako občianskoprávne námietky, odkázal účastníkov konania na civilný súd a až po márnom uplynutí lehoty (z odôvodnenia rozsudku síce vyplýva, že žaloba na civilný súd bola následne podaná, no to až takmer rok po uplynutí lehoty stanovenej stavebným úradom) si úsudok o vznesenej námietke utvoril sám. V prípade rovnako vznesenej občianskoprávnej námietky potom skutočne nebol dôvod, aby stavebný úrad uplatnil postup podľa § 137 ods. 2 stavebného zákona a konanie prerušil.

42. Nesprávne sú potom aj závery krajského súdu vychádzajúce z tohto rozsudku vyjadrené v bode 26, že nie vždy je spor o vlastnícke právo k stavebnému pozemku vyvolaný účastníkom stavebného konania o umiestnenie stavby alebo o vydanie stavebného povolenia dôvodom na prerušenie konania podľa § 137 ods. 2 stavebného zákona, resp. dôvodom na prerušenie konania z dôvodu začatia konania o predbežnej otázke podľa § 29 ods. 1 v nadväznosti na § 40 Správneho poriadku. Z konštatovania krajského súdu v bode 26 a nasl. vyplýva, že dôvod na prerušenie konania by bol daný iba za predpokladu, že by vlastnícke právo stavebníka k pozemku na ktorom má stavba stáť nebolo riadne preukázané. Tu sú jeho závery však rozporné. Pokiaľ by totiž sám stavebník svoje vlastnícke právo nepreukázal, postup podľa § 137 stavebného zákona by nebolo možné aplikovať za účelom ustálenia vlastníckeho práva vôbec. Teda, pokiaľ by stavebník nepreukázal spolu s podaním žiadosti svoje vlastnícke právo k nehnuteľnosti, následkom by bola v zmysle § 60 ods. 1 stavebného zákona výzva stavebného úradu adresovaná stavebníkovi, aby žiadosť v primeranej lehote doplnil o doklady preukazujúce jeho vlastníctvo alebo iné užívacie právo a upozorní ho, že inak stavebné konanie zastaví. Ak stavebník v stanovenej lehote vlastníctvo neosvedčí, stavebný úrad konanie podľa § 60 ods. 2 písm. b/ stavebného zákona zastaví.

43. Podobný prípad riešil Krajský súd v Plzni v rozsudku zo dňa 29. 11. 2006, pod čj. 57 Ca 62/2005-60, v ktorom vyslovil, že „Povinností prokázat vlastnické nebo jiné právo k pozemku nebo ke stavbě ve smyslu § 58 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 zatížil zákonodárce výlučně stavebníka; přenesení důkazního břemene na jiného účastníka řízení při jejím nesplnění ze strany stavebníka postrádá zákonnou oporu. Pokud stavebník vlastnické či jiné právo k pozemku neprokáže, nemůže stavební úřad postupovat podle § 137 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 a učinit si o věci úsudek sám, přestože je splněna podmínka námitek občanskoprávní povahy uplatněných jiným účastníkem stavebního řízení.

44. Z uvedeného potom logicky vyplýva, že situácia načrtnutá krajským súdom ani nemôže nastať, pretože postup podľa § 137 stavebného zákona predpokladá, že vlastnícke právo stavebníka bolo osvedčené predloženými dokladmi pripojenými k žiadosti, avšak toto právo namieta iný účastník konania.

45. Na základe uvedeného dospel kasačný súd k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná a preto podľa § 462 ods. 2 SSP zmenil rozsudok krajského súdu tak, že rozhodnutie žalovaného č. OÚ-BB-OVBP-2019/016446-5 z 14.06.2019 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Vec sa vracia žalovanému do odvolacieho konania, v ktorom opätovne rozhodne o odvolaní žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu prihladajúc na záväzný právny názor kasačného súdu.

46. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 167 ods. 1 v spojení s § 467 ods. 2 SSP tak, že žalobcovi ako úspešnému účastníkovi konania priznáva právo na úplnú náhradu trov kasačného konania ako aj trov konania pred krajským súdom voči žalovanému. Ďalším účastníkom konania kasačný súd náhradu trov kasačného konania ako ani trov konania pred krajským súdom podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 169 SSP nepriznal, nakoľko im v nebola uložená povinnosť, s plnením ktorej by im trovy konania vznikli.

47. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší správny 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 1. mája 2011).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.