

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 2Svk/3/2021  
Identifikačné číslo spisu: 1019201626  
Dátum vydania rozhodnutia: 31. januára 2022  
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan  
Funkcia: predseda senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1019201626.1

## UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. a prof. JUDr. Juraja Vačoka, PhD. v právnej veci sťažovateľky (pôvodne žalobkyne): X.. O.. C. A., nar. XX. F. XXXX, bytom J. XXXX/XX, D., zastúpená: JUDr. Michal Krutek, s.r.o., so sídlom Hlavná 11, Trnava, IČO: 47 254 581, proti žalovanej: Mestská časť Bratislava - Záhorská Bystrica, so sídlom Nám. Rodiny 1, Bratislava, o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 8Sa/96/2019-34, ECLI:SK:KSBA:2021:1019201626.1 z 12. marca 2021, takto

### r o z h o d o l :

- I. Kasačná sťažnosť sa zamietá.
- II. Účastníkom sa nepriznáva nárok na trovy kasačného konania.

### O d ô v o d n e n i e

#### I. Konanie pred správnym súdom

1. Žalobou proti nečinnosti orgánu verejnej správy sa sťažovateľka domáhala uloženia povinnosti žalovanej, aby v lehote jedného mesiaca začala a riadne pokračovala v konaní o odstránení stavby rekreačnej chaty, súp. č. XXXX, postavenej na parcele č. XXXX/X a evidovanej na LV č. XXXX v k. ú. U. D..
2. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“ či „správny súd“) uznesením č. k. 8Sa/96/2019-34, ECLI:SK:KSBA:2021:1019201626.1 z 12.03.2021 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) túto žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. e) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“) s odôvodnením, že ju podala osoba, ktorá je na jej podanie zjavne neoprávnená.
3. Správny súd vychádzal z toho, že odstránenia nečinnosti v začatom administratívnom konaní sa môže podľa § 242 ods. 1 S.s.p. domáhať účastník konania, avšak podľa ods. 2 odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy spočívajúcej v porušení povinnosti začať administratívne konanie z úradnej povinnosti sa žalobou môže domáhať len prokurátor. Správny súd mal za to, že sťažovateľka namietala nečinnosť žalovanej spočívajúcu v nezačatí konania o odstránení stavby podľa § 88 a nasl.

zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) (ďalej len „Stavebný zákon“), pričom konanie sa malo podľa sťažovateľky začať z dôvodu neexistencie stavebného povolenia na susediacu stavbu, ktorej však nie je vlastníčkou.

4. Správny súd dospel k záveru, že na podanie žiadosti o odstránenie stavby podľa § 88 ods. 3 Stavebného zákona je oprávnený iba vlastník stavby. Ďalej poukázal na to, že konanie o odstránenie stavby môže začať orgán verejnej správy aj na základe vlastného podnetu, a vtedy je konanie ovládané zásadou oficiality. V prípadnom konaní o nariadenie odstránenia stavby by sťažovateľka mohla mať podľa správneho súdu postavenie účastníčky konania, ale k začatiu konania nedošlo.

5. Krajský súd uzavrel, že žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy spočívajúcej v nezačatí konania z úradnej povinnosti môže podať podľa § 242 ods. 2 S.s.p. jedine prokurátor.

## II. Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

6. Proti napadnutému uzneseniu podala sťažovateľka zastúpená advokátom kasačnú sťažnosť, ktorou žiadala zrušiť napadnuté uznesenie a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie. Sťažovateľka tvrdila, že krajský súd 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 (§ 440 ods. 1 písm. f/ S.s.p.), rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.) a podanie nezákonne odmietol (§ 440 ods. 1 písm. j/ S.s.p.).

7. K argumentom správneho súdu, že len vlastník stavby môže návrhom iniciovať konanie o odstránení stavby, inak sa také konanie môže začať len z úradnej povinnosti, a že jeho začatia sa môže nečinnosťou žalobou domáhať len prokurátor, sťažovateľka zdôrazňovala, že dodatočné stavebné povolenie k stavbe, ktorej prestavba, nadstavba a prístavba sú dôvodom konania, bolo zrušené rozsudkom krajského súdu (č. k. 2S/128/2012-138 z 12.11.2014), potvrdeným odvolacím rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (sp. zn. 3Sžo/89/2015 z 22.02.2017). Z rozsudkov aj citovala niektoré časti, najmä o tom, že stavba porušovala územný plán a stavebníčka, ktorá obchádzala Stavebný zákon, by nemala mať situáciu z tohto dôvodu jednoduchšiu, pričom oba rozsudky naznačovali, že by malo nasledovať nariadenie odstránenia stavby.

8. Sťažovateľka poukázala na to, že rozhodnutím žalovanej č. 2018/113/Zast/Ry z 29.10.2018 bolo zastavené stavebné konanie vo veci dodatočného povolenia stavby, začaté dňa 03.01.2011. Z toho sťažovateľka usudzovala, že žalovaná sa vec rozhodla „zamiesť pod koberec“ a tvrdila, že preto sa dňa 15.02.2019 obrátila na Okresnú prokuratúru Bratislava IV s podnetom podľa § 244 S.s.p., a tiež dňa 08.08.2019 podala žalovanej aj podnet na vykonanie štátneho stavebného dohľadu. Poukazovala na to, že odstránenie stavby je naviazané na neexistenciu stavebného povolenia alebo na konanie v rozpore so stavebným povolením či dodatočným stavebným povolením, a nie je podstatné, či bolo na stavbu vydané kolaudačné rozhodnutie. Tvrdila, že podľa § 18 ods. 2 Správneho poriadku je konanie začaté dňom, keď podanie účastníka došlo správne orgánu príslušnému vo veci rozhodnúť a mala tak za to, že jej podnetom ako účastníčky konania sa začalo správne konanie o odstránení stavby a zatiaľ nebolo ukončené.

9. Sťažovateľka považovala za nezmyselný názor správneho súdu, že len vlastník stavby je oprávnený na podanie žiadosti o povolenie odstránenia stavby a argumentovala ad absurdum, že pokiaľ by vlastník čiernej stavby sám seba nenahlásil a nepožiadal o odstránenie svojej čiernej stavby, a zároveň by stavebný úrad nezačal konanie o odstránení stavby, žiadny z vlastníkov susediacich pozemkov by nebol oprávnený svojím podaním toto konanie začať a odstrániť tak protiprávny stav. Tvrdila, že existenciu čiernej stavby nevyvolala ani sa na nej nepodieľala, ale využila svoje práva ako účastníčky konania o dodatočné povolenie stavby a podala odvolanie voči dodatočnému povoleniu stavby a potom aj správnu žalobu. Tiež poukazovala na to, že jej nemožno klásť za vinu, že od vydania rozhodnutia o dodatočnom povolení stavby do právoplatného zrušenia rozsudkom uplynulo asi 5 rokov a 8 mesiacov.

10. Sťažovateľka ďalej vytýkala žalovanej, že napriek vedomosti o správnej žalobe proti dodatočnému stavebnému povoleniu vydala k stavbe kolaudačné rozhodnutie. To podľa interpretácie žalovanej znamená, že ak sa stihne kolaudácia pred zrušením dodatočného stavebného povolenia, ostatní účastníci stavebného konania nemajú možnosť zvrátiť rozhodnutie. Pokračovala, že o dodatočnom stavebnom povolení sa dozvedela ako účastníčka konania, ale o kolaudačnom rozhodnutí sa nemala

ako dozvedieť a aj keby sa dozvedela, nemohla by sa odvolať či podať správnu žalobu. Podľa sťažovateľky nie je v právnom štáte prípustné, aby bol chránený stavebník stavajúci bez stavebného povolenia, ktorého v tomto konaní podporujú aj správne orgány, a bol uprednostňovaný pred sťažovateľkou, ktorá využívala všetky dostupné prostriedky na bránenie svojich práv, pričom jej dali za pravdu aj krajský súd aj najvyšší súd. Žalovaná tak podľa sťažovateľky znevážila a pošliapala nielen súdnu moc a jej autoritu, ale aj autoritu jednotlivých sudcov a význam práva sťažovateľky na súdnu ochranu.

11. Nakoniec sťažovateľka zopakovala ideu, že v dôsledku jej podnetu na odstránenie stavby došlo k začatiu správneho konania, ktoré nebolo ukončené meritórnym rozhodnutím, a preto bola oprávnená domáhať sa odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní podľa § 242 ods. 1 S.s.p.

12. Sťažovateľka ešte poukázala na niektoré skutkové a právne okolnosti týkajúce sa porušenia stavebných predpisov, citovala z rozsudkov zrušujúcich dodatočné stavebné povolenie a vyjadrila pochybnosť, ako mohlo dôjsť ku kolaudácii a či nedošlo k porušeniu povinností stavebného dozoru. Opakovala, že v prípade nesplnenia dôkaznej povinnosti stavebníčky malo nasledovať nariadenie odstránenia stavby.

13. Žalovaná sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti stotožnila s výrokom napadnutého uznesenia a svoju nečinnosť vo veci poprela. Popísala chronológiu súvisiacich konaní a rozhodnutí od žiadosti stavebníčky o dodatočné povolenie zmeny stavby. Poukázala okrem iného aj na svoje rozhodnutie o zastavení konania o dodatočnom povolení, po súdnom zrušení dodatočného stavebného povolenia. Tiež uviedla, že stavba bola riadne ukončená a skolaudovaná počas platnosti stavebného povolenia, a od kolaudácie do právoplatnosti rozsudku najvyššieho súdu uplynulo viac ako päť rokov. Stavba je podľa nej riadne užívaná vlastníckmi stavby. Žalovaná uviedla aj to, že spis bol zaslaný Okresnej prokuratúre Bratislava IV, odkiaľ sa vrátil bez prijatia prokurátorského opatrenia.

### III. Právne závery kasačného súdu

14. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, na ktorý prešiel výkon súdnictva aj vo veciach kasačných sťažností, v ktorých bol do 31.07.2021 príslušný Najvyšší súd Slovenskej republiky (§ 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v spojení s § 11 písm. h/ S.s.p.), ako súd kasačný (ďalej len „kasačný súd“) preskúmal napadnuté uznesenie v medziach sťažnostných bodov, ktorými bol viazaný (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2, § 453 ods. 2 S.s.p.), pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 1 S.s.p.) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 S.s.p.), vo veci v zmysle § 455 S.s.p. nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a preto ju zamietol podľa § 461 S.s.p.

15. Kasačný súd mal za úlohu preskúmať argumenty sťažovateľky proti napadnutému uzneseniu o odmietnutí žaloby, ktoré stálo na zistení krajského súdu, že sťažovateľka podala nečinnosťnú žalobu požadujúcu začatie administratívneho konania ako zjavne neoprávnená osoba na podanie takejto žaloby. V kasačnej sťažnosti sťažovateľka rozšírila svoju argumentáciu okrem iného aj o tvrdenia, že príslušné administratívne konanie začalo jej podnetom na vykonanie štátneho stavebného dohľadu. Týchto novôt sa kasačný súd dotkol tiež, ale jadrom jeho prieskumnej činnosti muselo byť posúdenie napadnutých záverov krajského súdu vo vzťahu k žalobe.

16. Krajský súd v konaní vychádzal zo záverečnej formulácie žalobného návrhu a zo žalobných bodov, z ktorých bolo zrejmé, že sťažovateľka sa správnou žalobou domáhala začatia konania o odstránenie stavby. Z hľadiska zákonnosti sa krajský súd postavil k požiadavke sťažovateľky správne, keď konštatoval, že domáhať sa začatia konania žalobou proti nečinnosti môže v zmysle § 242 ods. 2 S.s.p. iba prokurátor.

17. Berúc do úvahy aj novú argumentáciu sťažovateľky kasačný súd pripomína, že pôvodné konanie o dodatočnom povolení stavby, v ktorom sa pokračovalo po zrušení právoplatného dodatočného stavebného povolenia rozsudkami krajského súdu a najvyššieho súdu, sa skončilo právoplatnosťou rozhodnutia o jeho zastavení č. 2018/113/Zast/Ry z 29.10.2018. Z tvrdení účastníkov súdneho konania nevyplývalo, že by toto rozhodnutie bolo relevantným spôsobom spochybnené (povedzme odvolaním sťažovateľky). Preto niet pochyb o tom, že pôvodné konanie, o ktorom súdy v rozsudkoch o zrušení

dodatočného stavebného povolenia uviedli, že by malo pokračovať nariadením odstránenia stavby, už nepokračuje. Za týchto okolností bolo ďalej možné uvažovať len o tom, či sa začalo (alebo malo začať) nové administratívne konanie, už o odstránenie predmetnej stavby.

18. Pokiaľ sťažovateľka v kasačnej sťažnosti tvrdí, že takéto konanie začalo jej podnetom na vykonanie štátneho stavebného dohľadu, tomuto argumentu proti napadnutému uzneseniu nemohol kasačný súd vyhovieť z viacerých dôvodov. Predovšetkým pri tomto tvrdení (a v podstate zmene cieľa žaloby) ide o novotu, ktorú krajský súd nemohol pri svojom rozhodovaní nijako reflektovať. Nepripustnosť takýchto novôt v kasačnom konaní vyplýva z § 441 S.s.p.

19. Navyše, aj keby krajský súd pripustil, že správna žaloba smeruje k odstráneniu nečinnosti orgánu verejnej správy v už začatom administratívnom konaní, nemohol by jej vyhovieť z dôvodu, že podnet na prokuratúre v zmysle § 244 ods.1 S.s.p. bol podaný a aj vybavený ešte predtým, ako sťažovateľka u žalovanej iniciovala vykonanie štátneho stavebného dohľadu. Nebola by tak rešpektovaná subsidiárna funkcia nečinnostnej žaloby a bol by dôvod na zastavenie konania v zmysle § 99 písm. f) S.s.p.

20. Kasačný súd ďalej na vysvetlenie poznamenáva, že samotný výkon štátneho stavebného dohľadu nie je ešte rozhodovacím procesom, hoci kontrolné zistenia z neho plynúce by vo všeobecnosti mohli viesť aj k začatiu administratívneho konania, akého sa sťažovateľka domáha. Podnetom na vykonanie štátneho stavebného dohľadu však nezačína správne konanie podľa Stavebného zákona ani Správneho poriadku.

21. Kasačný súd tiež pripomína, že Stavebný zákon a jeho jednotlivé inštitúty prioritne neslúžia na riešenie sporov medzi susedmi. Ani účastníctvo v konaní, ktoré Stavebný zákon (zjednodušene povedané) garantuje susedom stavebného pozemku či stavby, nie je zákonom ustanovené kvôli tomu, aby títo susedia robili akýsi dohľad nad zákonnosťou. Zákon so susedmi počíta ako s účastníkmi konania v zásade v tom postavení a v tom rozsahu, na základe ktorého sa do účastníctva kvalifikujú - teda ako osoby, ktorých práva a právom chránené záujmy môžu byť určitým rozhodnutím dotknuté. Začlenenie susedov do rozhodovacieho (povoľovacieho) procesu má hlavne ten účel, aby sa koncentrovalo rozhodovanie o ich právach súvisiacich s rozhodovaním o otázkach potenciálne tieto práva ovplyvňujúcich, aby sa predchádzalo neskorším sporom a aby nedochádzalo k povoleniu určitej činnosti zo strany stavebného úradu na úkor susedov.

22. O to viac je potom pochopiteľné, že takíto susedia (hoci aj vedení spravodlivým úmyslom), spravidla nemôžu samostatne disponovať s konaniami, ktorých predmetom sú (predovšetkým) cudzie pozemky a stavby. Preto aj iniciácia konania o odstránení stavby je prenechaná iba vlastníčkovi stavby v jeho súkromnom záujme (§ 88 ods. 3 Stavebného zákona), ďalej stavebnému úradu (§§ 88-90 Stavebného zákona), a v istom zmysle prokurátorovi (na základe upozornenia prokurátora) vo verejnom záujme, resp. kvôli zachovaniu zákonnosti. Iniciácia konania o odstránení stavby nemá charakter actio popularis.

23. Kasačný súd teda v medziach kasačnej sťažnosti nezistil porušenie procesných práv sťažovateľky alebo iné porušenie zákona, ktoré by mohli viesť k zrušeniu napadnutého uznesenia, preto bolo potrebné kasačnú sťažnosť zamietnuť.

24. Kasačný súd pripomína, že jeho úlohou nebolo záväzne rozhodnúť o ďalších osudoch spornej stavby, alebo odsúhlasiť či napraviť postup žalovanej. Konanie pred kasačným súdom sa týkalo len toho, či krajský súd porušil zákon (a právo na prístup k súdu), keď odmietol sťažovateľkinu žalobu.

25. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 S.s.p. (a contrario) a vzhľadom na neúspech sťažovateľa v kasačnom konaní mu nepriznal právo na náhradu trov vynaložených v tomto konaní; zároveň kasačný súd nevidel dôvod na postup podľa § 168 S.s.p.

## **Poučenie :**

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

