

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky  
Spisová značka: 3Svk/3/2021  
Identifikačné číslo spisu: 1013200078  
Dátum vydania rozhodnutia: 12. júla 2023  
Meno a priezvisko: Mgr. Kristína Babiaková  
Funkcia: predsedníčka senátu, sudkyňa spravodajkyňa  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1013200078.4

## ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Mgr. Kristíny Babiakovej (sudkyňa spravodajkyňa), zo sudkyne JUDr. Anity Filovej a sudcu JUDr. Rastislava Dlugoša, PhD. v právnej veci žalobcu: I. P. L., nar. XX. M. XXXX, trvale bytom Y. XXXX/XX, Q., právne zastúpeného advokátom: JUDr. Ľubomír Hlbočan, AK Vajnorská č. 20, 831 03 Bratislava, proti žalovanému: Okresný úrad v Bratislave, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií, Staromestská 6, Bratislava, za účasti: 1. UBM Koliba, s. r. o., so sídlom Mlynské Nivy 49, 821 09 Bratislava, právne zastúpená advokátskou kanceláriou: Alegal & Partners s. r. o., Galvaniho 17/C, 821 04 Bratislava, 2. Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava, Primaciálne námestie 1, 814 99 Bratislava, 3. INEST, s.r.o., Pribylinská 2, 831 04 Bratislava, 4. Wennor, a.s., so sídlom Mraziarenská 6, 821 08 Bratislava, 5. Slovenský pozemkový fond, Trenčianska 55, 821 09 Bratislava, 6. I. L. B., M. XX, XXX XX Q., 7. L. T. Y., C. XXXX/X, XXX XX S., 8. R. T. Y., A. X, XXX XX Q., 9. V. Y., P. Y. XXX, XXX XX Q., 10. L. Y., P. Y. XXX, XXX XX Q., 11. L. P., B. XX, XXX XX W., právni nástupcovia ďalšej účastníčky v 11. rade: 11a) L. T. Y., C. XXXX/X, XXX XX S., 11b) L. S. S., U. M. XXXX/XX, XXX XX . G. - U., N. D., 11c) I. L. P., D. XXXX/XX, H. Q.; 12. I. L. B., P. XX, XXX XX . Q., 13. I. J. B., P. XX, XXX XX Q., 14. I. L. Q., č. d. XXX, XXX XX C., 15. I. D. Q., č. d. H., XXX XX C., 16. I. L. F., D. XXQ., XXX XX Q., 17. L. R. F., D. XXQ., XXX XX Q., 18. D. T. U., B. XX, XXX XX Q., 19. T. A. M., D. XX, S., 20. I. I. W., J. P. D. X, L. K., 21. Soundtech, s.r.o., Nejedlého 27, 841 02 Bratislava, 22. Weon group, s. r. o., Mraziarenská 6, 821 08 Bratislava, právny nástupca spoločnosti Pod Vachmajstrom, s.r.o., Nevädzová 6/E, 821 01 Bratislava, 23. I. I. A., U., P. 2, XXX XX Q., 24. I. J. A., P. 2, XXX XX Q., 25. L. D. B., Q. XX, XXX XX Q., 26. T. B., W. X, XXX XX Q., 27. E. B., W. X, XXX XX Q., 28. ENGIE Services a.s., Jarošova 2961/1, 831 03 Bratislava, právny nástupca spoločnosti GEON a.s., Horská 11/C, 831 52 Bratislava, 29. R - PROJECT, s.r.o., Bárdošova 2/A, 831 01 Bratislava; v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. B/2012/11961/OBO zo dňa 19. novembra 2012, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného a ďalšieho účastníka v 1. rade proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1 S 9/2013-207 zo dňa 11. septembra 2019, takto

### rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky návrh žalovaného na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z a m i e t a .
- II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky návrh ďalšieho účastníka v 1. rade na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z a m i e t a .
- III. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalovaného z a m i e t a .

IV. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ďalšieho účastníka v 1. rade z a m i e t a .

V. Žalobcovi p r i z n á v a voči žalovanému právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania.

VI. Ďalším účastníkom v 1. až 29. rade právo na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

## O d ô v o d n e n i e

### I.

#### Priebeh administratívneho konania

1. Dňa 23. mája 2005 Mestská časť Bratislava - Nové Mesto (ďalej len „prvostupňový orgán“) vydala stavebné povolenie č. VaI-278/2005-ZDU/SP, ktorým na žiadosť stavebníka GRUNT, s.r.o. povolila stavbu „Technická infraštruktúra zóny Koliba Stráže - II. etapa,“ objekt SO 011 Komunikácie na pozemkoch parc. č. XXXX, XXXX/XX, XXXX/XX, XXXX/X, XXXX/X a XXXX/X k. ú. Q. - F. (ďalej len „účelová komunikácia zóny Koliba Stráže - II. etapa“). V stavebnom povolení sa neuvádza, či ide o verejnú alebo neverejnú účelovú komunikáciu. Následne dňa 28. októbra 2005 došlo k zmene v subjekte stavebníka predmetnej komunikácie zo spoločnosti GRUNT, s.r.o. na spoločnosť GEON, s.r.o.

2. Rozhodnutím č. VaI-887/2006-BB/KR zo dňa 9. novembra 2006 prvostupňový orgán povolil predčasné užívanie stavby - účelovej komunikácie zóny Koliba Stráže - II. etapa do dobudovania všetkých rodinných domov pripojených na predmetnú komunikáciu. Svoje rozhodnutie odôvodnil prvostupňový orgán tým, že nezistil protichodné a ani záporné stanoviská dotknutých orgánov, stavba bola uskutočnená podľa dokumentácie overenej v stavebnom konaní a boli dodržané podmienky určené v územnom rozhodnutí a v stavebnom povolení. V rozhodnutí a v podmienkach v ňom obsiahnutých sa neuvádza, či ide o verejnú alebo neverejnú účelovú komunikáciu.

3. Prvostupňový orgán vydal dňa 18. februára 2009 č. j. Star - 440/2009 súhlasné stanovisko k zámeru stavby „KOLIBA HILL RESIDENCES“ na uliciach Pod Vachmajstrom a Na rozhliadke v Bratislave, parc. č. XXXX/X-X, XXXX, XXXX, XXXX a XXXX k. ú. F. pre stavebníka - ďalšieho účastníka v 1. rade. Podľa stanoviska je plánovaná stavba v súlade s platným Územným plánom zóny Koliba - Stráže, schváleným MZ MČ B-NM - uzn. . 11/15/13 z 26. novembra 1996, Zmenami a doplnkami uzn. č. 10/13 z 13. júna 2000, Zmenami a doplnkami č. 2 uzn. č. 10/8 zo dňa 16. apríla 2008 a Všeobecne záväzným nariadením MČ B-NM č. 7/19966.

4. Hlavné mesto Slovenskej republiky - Bratislava vydalo súhlasné stanovisko k investičnej činnosti č. MAG S ORM - 55482/08/344433 zo dňa 2. februára 2009 pre investičný zámer „KOLIBA HILL RESIDENS, Koliba - Stráže,“ ktorého súčasťou malo byť v rámci dopravného napojenia aj dobudovanie úseku komunikácie medzi ulicami Pod Vachmajstrom a Na rozhliadke, čím bude prepojená Strážna a Jeseniova ulica.

5. Rozhodnutím prvostupňového orgánu č. ÚKaSP-2009-10/203-HAM zo dňa 3. júna 2010 v spojení s rozhodnutím Krajského stavebného úradu v Bratislave

č. A/2011/690-/HLO zo dňa 14. apríla 2011 (ďalej len „rozhodnutie o umiestnení povolovanej stavby“) bolo vydané stavebné povolenie pre stavbu „KOLIBA HILL RESIDENCES“ v objektivej skladbe SO 01 Bytový dom A, SO 02 Bytový dom B,C, SO 03 bytový dom D, SO 05 Oporné steny, SO 06 časť - Sadové úpravy, SO 09 Plynová prípojka, SO 10 NN prípojka a areálový rozvod NN, SO 11 Areálové osvetlenie, SO 12 Slaboprúdová prípojka (výrok I.). Súčasne bol na ulici Pod Vachmajstrom a Na rozhliadke v Bratislave, na pozemkoch parc. č. 4975/1-4, 4976, 4977, 4978 a 4979 v k. ú. Bratislava - Vinohrady umiestnený súbor stavieb „KOLIBA HILL RESIDENCES“ v rozsahu stavebných objektov SO 04 Komunikácie, SO 06 časť - Závlahové rozvody, SO 07 Vodovodná prípojka a vonkajší rozvod vody a SO 08 Kanalizačná prípojka a vonkajšia kanalizácia (výrok II.)

6. Prvostupňový orgán na základe žiadosti ďalšieho účastníka v 1. rade vydal súhlasné stanovisko č. ÚKaSP- 2009-10/299-HAM-vai zo dňa 7. júna 2010 s povolením stavebného objektu SO 04 Komunikácie v rámci súboru stavieb „KOLIBA HILL RESIDENCES“ na ulici Pod Vachmajstrom a Na rozhliadke v Bratislave na pozemkoch parc. č. XXXX/X-X, XXX, XXXX, XXXX a XXXX, s prípojkami inžinierskych sietí aj na pozemkoch par. č. XXXX, XXXX/X, XXXX/X, XXXX/X, XXXX/XX, XX, XX a XX v katastrálnom území F. podľa predloženej projektovej dokumentácie pre stavebné povolenie vypracovanej projektantom Ing. Richardom Urbanom, R-PROJECT INVEST, s.r.o., so sídlom Znievska 16, 851 06 Bratislava z novembra 2008.

7. Dňa 20. októbra 2011 požiadal ďalší účastník v 1. rade o vydanie stavebného povolenia na stavbu „Obytný súbor KOLIBA HILL RESIDENCES - SO 04 - Komunikácie“ na vpozemkoch parc. č. XXXX/X-X, XXXX, XXXX, XXXX, XXXX, XXXX/X, katastrálne územie F. (ďalej aj ako „povoľovaná stavba“).

8. Dňa 6. marca 2012 boli stavebnému úradu doručené námietky žalobcu, vlastníka susediaceho pozemku parc. č. XXXX/X, k. ú. F., obec Q. - M. L., v ktorom okrem iného namietal, že je jedným z vlastníkov súkromnej účelovej komunikácie vybudovanej na pozemku parc. č. XXXX/X . v k. ú. F., na ktorú sa má napájať povoľovaná stavba. Za účelom preukázania vlastníctva predložil Dohodu o právach a povinnostiach pri vybudovaní infraštruktúry v Zóne Koliba - Stráže, II. etapa č. DOVI-09. Vyjadril nesúhlas s napojením sa povoľovanej stavby na súkromnú účelovú komunikáciu v jeho spoluvlastníctve. Poukázal tiež na to, že žalobou napadol vydané rozhodnutie o umiestnení stavby a zastáva názor, že zmena územného plánu zóny Koliba - Stráže, ktorá je podkladom rozhodnutia o umiestnení stavby, je nezákonná.

9. Prvostupňový orgán vydal súhlasné stanovisko č. ÚKaSP-2012/1308-HAM-vai zo dňa 18. mája 2012 pre povoľovanú stavbu, ktorá mala byť umiestená aj na pozemku par. č. 4982/3 v katastrálnom území F.. Stavba mala byť vybudovaná na základe projektovej dokumentácie pre stavebné povolenie, ktorú vypracoval projektant Ing. Richard Urban, R-PROJECT INVEST, s.r.o. z novembra 2008 s úpravou z mája 2012. Projektová dokumentácia je v súlade s rozhodnutím o umiestnení povoľovanej stavby a v súlade s regulatívami Územného plánu zóny Koliba - Stráže, schváleným VZN MČ Bratislava - Nové Mesto č. 7/1996 zo dňa 26. novembra 1996 s doplnením schváleným VZN MČ Bratislava - Nové Mesto č. 6/2000 zo dňa 13. júna 2000 a VZN č. 1/2008 zo dňa 16. apríla 2008. Konštatoval, že projektová dokumentácia rieši nad rámec rozhodnutia o umiestnení povoľovanej stavby navrhovanú verejnú prepojovaciu komunikáciu medzi ulicami Pod Vachmajstrom a Na rozhliadke na pozemkoch parc. č. XXXX/X a XXXX/XX v katastrálnom území F.. Keďže je projektová dokumentácia v súlade s podmienkami pre umiestnenie predmetnej líniovej stavby, ktoré podrobne rieši územný plán zóny, v súlade s § 39a ods. 3 písm. a) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „Stavebný zákon“) sa rozhodnutie o umiestnení stavby nevyžaduje. Toto záväzné stanovisko nahrádza stanovisko č. 2009-10/299-HAM-vai zo dňa 7. júna 2010.

10. Prvostupňový orgán, ako špeciálny stavebný úrad pre mieste komunikácie III. a IV. triedy a účelové komunikácie, rozhodnutím č. VaI-1055/2011-ZS/SP zo dňa 26. júna 2012 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“ alebo „stavebné povolenie“) povolil povoľovanú stavbu a námietky žalobcu zamietol. K námietkam žalobcu v relevantnej časti uviedol, že tieto nie je oprávnený riešiť v konaní o stavebnom povolení a predmetné námietky mali byť uplatnené v konaní o umiestnení predmetnej stavby.

11. Obvodný úrad pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie v Bratislave (právny predchodca žalovaného) rozhodnutím č. B/2012/11961/OBO zo dňa 19. novembra 2012 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové rozhodnutie.

12. Vo svojom rozhodnutí žalovaný zdôraznil, že podanie správnej žaloby proti rozhodnutiu o umiestnení povoľovanej stavby automaticky nezakladá nezákonnosť a neplatnosť predmetného právoplatného rozhodnutia, rovnako tak ani podanie protestu prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu týkajúcemu sa územného plánu zóny. Rozhodnutie o umiestnení povoľovanej stavby nadobudlo právoplatnosť dňa 23. septembra 2011 a bolo relevantným podkladom pre overenie podmienok určených územným rozhodnutím a zastavovacích podmienok podľa územného plánu zóny pre vydanie súhlasu podľa § 120 ods. 2 Stavebného zákona. V tomto smere odkázal žalovaný na súhlasné stanovisko prvostupňového orgánu č. ÚKaSP-2012/1308-HAM-vai zo dňa 18. mája 2012, ktoré bolo podkladom pre stavebné povolenie žalovaného a prvostupňového orgánu.

13. K námietke žalobcu, že stavba objektu nebola umiestnená rozhodnutím na pozemku č. XXXX/X v k. ú. F. a že žalobca nebol účastníkom takéhoto konania žalovaný poukázal na záväzné stanovisko prvostupňového orgánu

č. ÚKaSP-2012/1308-HAM-vai zo dňa 18. mája 2012 a argumentáciu v ňom obsiahnutú.

14. Pokiaľ žalobca namietal, že došlo k opomenutiu spoluvlastníkov už čiastočne vybudovanej komunikácie na pozemku parc. č. XXXX/X v katastrálnom území F. (pozemok vo vlastníctve Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava), žalovaný uviedol, že vlastníctvo bolo preukázané vo vzťahu k spoločnosti GEON, s.r.o., transformovanej na GEON a.s., ako stavebníka tejto časti komunikácie. Predmetná komunikácia je v režime predčasného užívania. Zmluva, ktorú predložil žalobca, nezakladá automaticky vlastnícke právo. Toto získa žalobca za splnenia zmluvných podmienok v častiach stavby a po jej ukončení následným vkladom do katastra nehnuteľností. Vklad k rozostavanej stavbe v čase stavebného konania nebol evidovaný. Navyše žalobca ako aj spoločnosť GEON a.s. mali postavenie účastníkov predmetného stavebného konania, a preto mohli hájiť záujmy možných budúcich vlastníkov rozostavanej časti komunikácie.

15. Ak žalobca tvrdil, že účelová komunikácia zóny Koliba Stráže - II. etapa je súkromnou komunikáciou, takýto pojem zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (ďalej len „cestný zákon“) podľa žalovaného nepozná. Predmetná komunikácia je účelovou komunikáciou, pričom cestný zákon nerieši pripájanie účelovej komunikácie na účelovú komunikáciu. Pripájanie pozemných komunikácií je riešené v § 3b ods. 1 cestného zákona a rozhoduje o nej príslušný cestný správny orgán. Podľa § 3b ods. 3 cestného zákona ak konanie o pripojení pozemnej komunikácie súvisí s umiestnením stavby alebo využitím územia, je toto konanie súčasťou územného konania. Žalovaný zastával názor, že zo stavebného povolenia zo dňa 23. mája 2005 je zrejmé, že účelová komunikácia zóny Koliba Stráže - II. etapa bola povolená ako verejná, keďže nešlo o stavbu v uzatvorenom areáli alebo objekte tak, ako to má na mysli cestný zákon. Obmedzenie, ktoré by považovalo dotknutú komunikáciu za neverejnú, by podľa názoru žalovaného bolo uvedené aj v stavebnom povolení.

## II.

### Konanie pred správnym súdom a jeho rozsudok

16. Proti rozhodnutiu žalovaného podal žalobca správnu žalobu na Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“), ktorým žiadal zrušiť rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím a vec vrátiť na ďalšie konanie.

17. V správnej žalobe žalobca poukázal na to, že stanovisko prvostupňového orgánu č. ÚKaSP-2012/1308-HAM-vai zo dňa 18. mája 2012 bolo vydané až po tom, ako podal námietky a nemal možnosť sa k tomuto stanovisku vyjadriť a následne ho ani nemohol namietat' v odvolacom konaní, keďže z dôvodu, že s ním nebol oboznámený, nemohol voči nemu namietat' v prvostupňovom konaní (zásada koncentrácie). V tomto postupe videl porušenie jeho práv. Navyše predmetné stanovisko považuje za nezrozumiteľné a neurčité, absentuje v ňom výrok. Nereflektuje skutočnosť, že rozhodnutie o umiestnení povoľovanej stavby sa netýka pozemku č. XXXX/X a ani skutočnosť, že plánovaná stavba zasahuje do súkromnej komunikácie. Podľa názoru žalobcu bol prvostupňový orgán viazaný obsahom svojho predchádzajúceho stanoviska zo dňa 7. júna 2010 a toto nebol oprávnený nahradiť.

18. Žalobca považuje za neplatný aj územný plán zóny Koliba - Stráže, zmeny a doplnky 2 z dôvodu rozporu so zákonom, čo potvrdzuje aj podanie protestu prokurátora, a preto na jeho podklade nemohlo byť vydané územné rozhodnutie, resp. stavebné povolenie pre povoľovanú stavbu.

19. Okrem toho podľa názoru žalobcu z územného plánu zóny Koliba - Stráže nevyplýva výškové umiestnenie stavby na pozemku parc. č. XXXX/X v k. ú. F., bez ktorého nemožno na tomto území umiestniť stavbu, a preto nerieši podmienky na umiestnenie stavby. Okrem toho v záväznej časti územného plánu zóny Koliba - Stráže nie je uvedené, že rozhodnutie o umiestnení stavby na pozemku parc. č. XXXX/X v k. ú. F. sa nevyžaduje. Preto neboli splnené podmienky na upustenie od

rozhodnutia o umiestnení stavby podľa § 39a ods. 3 písm. a) Stavebného zákona. Takéto rozhodnutie vo vzťahu k pozemku parc. č. XXXX/X v k. ú. F. preto malo byť vydané.

20. Žalobca zdôrazňuje, že preukázal svoje vlastníctvo ku komunikácii postavenej na pozemku parc. č. XXXX/X v k. ú. F.. Ide pritom o neverejnú vnútroareálovú komunikáciu, o čom svedčia aj fotografie ním predložené (zátarasy a brány pri vstupe na komunikáciu). Pripojenie povoľovanej stavby na účelovú komunikáciu zóny Koliba Stráže - II. etapa je preto podmienené súhlasom vlastníkov tejto neverejnej účelovej komunikácie. Takýto súhlas ale nebol predložený. Povolenie pripojenia povoľovanej stavby s neverejnou účelovou komunikáciou zóny Koliba Stráže - II. etapa podľa názoru žalobcu zmení jej charakter na verejnú bez jeho súhlasu a tak zasiahne do jeho vlastníckeho práva.

21. Žalovaný vo svojom vyjadrení k správnej žalobe v podstatnom zotrval na argumentácií uvedenej v rozhodnutí žalovaného a navrhol správnu žalobu zamietnuť.

22. Okresná prokuratúra Bratislava III v nadväznosti na žiadosť správneho súdu uviedla, že protestu prokurátora proti Všeobecne záväznému nariadeniu Mestskej časti Bratislava - Nové Mesto č. 1/2008 zo 16.4.2008, ktorým sa mení a dopĺňa Všeobecne záväzné nariadenie č. 7/1996 z 26.11.1996 o záväzných častiach územného plánu zóny Koliba - Stráže v znení Všeobecne záväzného nariadenia č. 6/2000 z 13.6.2000 nebolo vyhovené.

23. Správny súd rozsudkom č. k. 1 S 9/2013-59 zo dňa 3. apríla 2014 zamietol správnu žalobu žalobcu. Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn. 6 Sžo 47/2014 zo dňa 26. augusta 2015 zrušil predchádzajúci rozsudok správneho súdu z dôvodu nedostatočného odôvodnenia a vysporiadania sa s námietkami žalobcu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

24. V ďalšom konaní správny súd rozsudkom č. k. 1 S 9/2013-107 zo dňa 3. decembra 2015 opätovne zamietol správnu žalobu žalobcu. Najvyšší súd Slovenskej republiky opätovne uznesením sp. zn. 2 Sžo 28/2016 zo dňa 26. apríla 2018 zrušil prechádzajúci rozsudok správneho súdu z dôvodu nedostatočného odôvodnenia a vysporiadania sa s námietkami žalobcu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

25. Následne v ďalšom konaní vydal správny súd rozsudok č. k. 1 S 9/2013 -207 zo dňa 11. septembra 2019 (ďalej len „napadnutý rozsudok“), ktorým zrušil rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

26. Správny súd sa stotožnil s názorom žalobcu, že vo vzťahu k povoľovanej stavbe absentuje rozhodnutie o umiestnení stavby na pozemku parc. č. XXXX/X k. ú. F., keďže rozhodnutie o umiestnení objektu „KOLIBA HILL RESIDENCES“ č. ÚKaSP-2009-10/203-HAM zo dňa 3. júna 2010 sa netýkalo pozemku parc. č. XXXX/X k. ú. F.. Napriek tomu však prvostupňovým rozhodnutím došlo k povoleniu stavby aj na spornom pozemku. Správny súd dodal, že z územného plánu predmetnej zóny (VZN MČ Bratislava - Nové Mesto č. 7/1996 zo dňa 26.11.1996 doplnený VZN MČ Bratislava - Nové Mesto č. 6/2000 zo dňa 13.06.2000 a VZN č. 1/2008 zo dňa 16.04.2008), resp. z jeho záväzných častí nevyplýva, že by podrobne riešil podmienky na umiestnenie povoľovanej stavby. Nebolo preto možné aplikovať § 39a ods. 3 Stavebného zákona. V tomto kontexte mal podľa názoru správneho súdu prvostupňový orgán identifikovať vadu žiadosti ďalšieho účastníka v 1. rade (nedoloženie rozhodnutia o umiestnení stavby) a vyzvať ho na doplnenie žiadosti pod sankciou zastavenia konania (§ 60 ods. 1 Stavebného zákona).

27. S ohľadom na vyššie uvedené považoval správny súd za nezákonné aj záväzné stanovisko prvostupňového orgánu č. ÚKaSP-2012/1308-HAM-vai zo dňa 18. mája 2012. Súčasne dal tiež do pozornosti, že podľa jeho názoru bol prvostupňový orgán viazaný svojím prvotným záväzným stanoviskom č. 2009-10/299-HAM-vai zo dňa 7. júna 2010, keďže v druhom stanovisku zo dňa 18. mája 2012 nie je možné dohľadať ani jeden zo zákonných dôvodov zmeny stanoviska podľa § 140b ods. 3 Stavebného zákona.

28. Čo sa týka sporu o charakter účelovej komunikácie zóny Koliba Stráže - II. etapa správny súd uviedol, že ide o účelovú komunikáciu, ktorá bola daná do predčasného užívania žalobcovi a ostatným spoluvlastníkom. Predmetná komunikácia nebola zaradená do siete miestnych komunikácií. Z fotodokumentácie doloženej v spise mal správny súd za preukázané, že ide o oplotený a uzavretý areál, v ktorom sa účelovou komunikáciou nedopĺňa sieť miestnych komunikácií. Keďže ide o účelovú komunikáciu vo vlastníctve žalobcu a ďalších subjektov, súhlas vlastníkov na trvalé pripojenie povoľovanej stavby sa vyžadoval. Žalovaný pritom bez presvedčivej argumentácie a v rozpore s dokumentami predloženými žalobcom dospel k názoru, že vlastníkom komunikácie je spoločnosť GEON, s.r.o. Pokiaľ bola v predmetnej veci sporná otázka vlastníctva účelovej komunikácie zóny

Koliba Stráže - II. etapa, príslušné orgány mali postupovať podľa § 137 Stavebného zákona. Správny súd dal do pozornosti, že je evidentné, že pozemok, na ktorom je komunikácia postavená, je v podielovom spoluvlastníctve viacerých subjektov, nie obce.

29. Správny súd uznal aj námietku žalobcu, že výkon práva stavebníka na základe napadnutých rozhodnutí by mal za následok neprípustný nútený zásah do výkonu jeho vlastníckeho práva k spoluvlastníckemu podielu na označenej komunikácii, a to bez náhrady a vyvlastňovacieho rozhodnutia.

### III.

Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

30. Proti napadnutému rozsudku správneho súdu podal kasačnú sťažnosť ďalší účastník v 1. rade (ďalej len „sťažovateľ 1“) podľa § 440 ods. 1 písm. g) a h) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) a navrhoval zrušiť rozsudok správneho súdu a vec vrátiť na ďalšie konanie.

31. Sťažovateľ 1 dal do pozornosti, že na povoľovanú stavbu bolo podľa § 39a ods. 4 Stavebného zákona vydané v spojenom územnom a stavebnom konaní aj rozhodnutie o umiestnení povoľovanej stavby. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca správnu žalobu, ktorú Krajský súd v Bratislave rozsudkom č. k. 1 S 124/2011-90 zo dňa 12. decembra 2013 zamietol. Tento rozsudok bol potvrdený rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžo 18/2014. Z týchto rozhodnutí podľa sťažovateľa 1 vyplýva, že nebolo zistené ohrozenie vlastníckeho práva žalobcu, keďže stavba je umiestnená len v okolí parciel, ktorých vlastníkom je žalobca, nebola uznaná námietka neplatnosti príslušného územného plánu zóny a rovnako sa príslušné súdy stotožnili s postupom podľa § 39a ods. 4 Stavebného zákona v predmetnej veci. Odklon napadnutého rozsudku od vyššie uvedených rozhodnutí vníma sťažovateľ 1 ako odklon od ustálenej rozhodovacej činnosti kasačného súdu.

32. Podľa názoru sťažovateľa 1 správny súd nedostatočne zohľadnil skutočnosť, že povoľovaná stavba bola umiestnená rozhodnutím o umiestnení povoľovanej stavby v spojenom územnom a stavebnom konaní podľa § 39a ods. 4 Stavebného zákona. S odkazom na § 42 ods. 5 Stavebného zákona sú preto podľa názoru sťažovateľa 1 neprípustné námietky žalobcu proti umiestneniu povoľovanej stavby, ktoré mal uplatňovať v rámci spojeného územného a stavebného konania na hlavný objekt. Smerujú teda proti inému rozhodnutiu.

33. Podkladom pre vydanie sporných rozhodnutí bolo záväzné stanovisko prvostupňového orgánu podľa § 120 Stavebného zákona č. ÚKaSP-2012/1308 HAM zo dňa 18. mája 2012, ktorým boli príslušné orgány viazané a nemôžu ho v stavebnom konaní spochybňovať (§ 140b Stavebného zákona). Dotknutý orgán zasiela stanovisko na vyžiadanie príslušného orgánu, a to v lehote na podanie námietok, a to bez ohľadu na to, či niekto z účastníkov konania podal námietky. Preto v tomto ohľade, keďže ide o zákonný postup, nemohli byť porušené práva žalobcu, ak mu nebolo zaslané na vyjadrenie predmetné záväzné stanovisko tak, aby sa k nemu mohol vyjadriť, resp. zohľadniť ho pri formulovaní svojich námietok.

34. Podľa názoru sťažovateľa 1 nebola predmetom námietok žalobcu v odvolacom konaní a ani v prvostupňovom konaní samostatná námietka rozporu záväzného stanoviska ako takého s ohľadom na posúdenie, či sa umiestnenie stavby na pozemku parc. č. XXXX/X vyžaduje z pohľadu územného plánu zóny alebo nie, alebo jej umiestnenie je v súlade s kritériami stanovenými územným plánom. Preto ak žalobca už v správnom konaní, resp. v odvolaní neuplatňoval námietku neplatnosti záväzného stanoviska z pohľadu potreby umiestnenia stavby na pozemku parc. č. XXXX/X, jej začlenenia do územného plánu zóny a nesplnenia zastavovacích kritérií, žalobca túto námietku nebol oprávnený uplatňovať v súdnom konaní.

35. Sťažovateľ 1 tiež tvrdí, že hoci pozemok parc. č. XXXX/X v k. ú. F. vo vlastníctve Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava nie je zahrnutý v textovej časti rozhodnutia o umiestnení povoľovanej stavby a na vydanie stavebného povolenia k tejto časti komunikácie sa podľa § 39a ods. 3 písm. a) Stavebného zákona ani osobitné stavebné povolenie nevyžaduje, táto časť dotknutých pozemkov bola zahrnutá vo výkrese, ktorý bol podkladom pre predmetné rozhodnutie. Absencia príslušnej parcely v predmetnom rozhodnutí je preto len zrejmom chybou.

36. Podľa názoru sťažovateľa 1 účelová komunikácia zóny Koliba Stráže - II. etapa nemá charakter neverejnej účelovej cesty. Takýto charakter totiž nevyplýva z predloženej dokumentácie. Samotné

oplotenie, ani vlastníctvo komunikácie súkromnými osobami, automaticky nezaraďuje komunikáciu medzi verejnú alebo neverejnú komunikáciu. Predloženú fotodokumentáciu nepovažuje sťažovateľ 1 za relevantnú, keďže z nej nie je zrejmy dátum vyhotovenia a ani charakter oplotenia. Predmetné brány boli podľa názoru sťažovateľa povolené len ako dočasné na dobu vybudovania rodinných domov v danej lokalite v súlade s oznámením stavebného úradu k ohláseniu stavby zo dňa 12. januára 2007. Navyše, územný plán zóny predpokladá budúce prepojenie oboch súkromných komunikácií za účelom zabezpečenia plynulého prejazdu a alternatívneho prístupu v zóne Koliba - Stráže. Podľa názoru sťažovateľa cestný zákon nerieši pripájanie účelových komunikácií na iné účelové komunikácie. Prípadné námietky a povinnosť predloženia súhlasu s pripojením mala byť predmetom spojeného územného a stavebného konania pri hlavnom objekte (s odkazom na § 3b ods. 3 Cestného zákona). Sťažovateľ 1 tiež upozornil, že je sporné vlastníctvo žalobcu k účelovej komunikácii zóny Koliba Stráže - II. etapa a zdôraznil, že pozemok parc. č. XXXX/X k. ú. F., na ktorom je predmetná komunikácia umiestnená, je vo vlastníctve Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava. Podľa názoru sťažovateľa samotné vybudovanie a pripojenie povoľovanej stavby/komunikácie na súkromnú komunikáciu nie je na účely stavebného konania občiansko-právnu námietkou a ak s ním počíta aj územný plán, nemôže byť považované za zásah do vlastníckeho práva, resp. za trvalé obmedzenie vlastníckeho práva.

37. Ostatne sťažovateľ 1 namieta, že z rozsudku správneho súdu nie je zrejme, prečo došlo aj k zrušeniu prvostupňového rozhodnutia a navyše výrok napadnutého rozsudku je nevykonateľný, keďže došlo k zrušeniu rozhodnutia starostu obce, pritom správne mal byť formulovaný tak, že má byť zrušené rozhodnutie špeciálneho stavebného úradu Mestskej časti Bratislava - Nové Mesto.

38. S ohľadom na potenciálny dotyk na právach a užívaní nehnuteľností vlastníckymi v projekte „KOLIBA HILL RESIDENCES“ žiadal sťažovateľ 1 o priznanie odkladu vykonateľnosti vo vzťahu k napadnutému rozsudku.

39. Proti napadnutému rozsudku podal kasačnú sťažnosť aj žalovaný - sťažovateľ 2 podľa § 440 ods. 1 písm. g) a h) SSP, pričom žiadal zrušiť napadnutý rozsudok a vec vrátiť na ďalšie konanie. Kasačnú sťažnosť odôvodnil sťažovateľ 2 v podstatnom obdobne ako sťažovateľ 1.

40. Sťažovatelia 1 a 2 vo svojich vyjadreniach vzájomne podporili svoje kasačné sťažnosti a navrhli kasačnému súdu, aby im vyhovel. Ďalší účastník v 5. rade ponechal rozhodnutie o kasačných sťažnostiach na úvahe kasačného súdu.

41. Ku kasačným sťažnostiam sa vyjadril aj žalobca, ktorý ich prioritne považuje za neprípustné z dôvodu, že argumentácia v nich obsiahnutá nebola uplatnená v konaní pred správnym súdom. K odkazom na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžo 18/2014 dáva žalobca do pozornosti, že toto sa týkalo iného konania a inej nehnuteľnosti, jeho predmetom nebolo posúdenie porušenia vlastníckeho práva žalobcu k účelovej komunikácii zóny Koliba Stráže - II. etapa v dôsledku pripojenia povoľovanej stavby. Čo sa týka platnosti príslušného územného plánu dal sťažovateľ do pozornosti, že v tomto smere už bola podaná žaloba podľa § 357 ods. 1 písm. a) a nasl. SSP, o čom prebieha konanie pred Krajským súdom v Bratislave pod sp. zn. 6 S 92/2020. Žalobca zastáva názor, že ak vo výroku rozhodnutia o umiestnení stavby nebol uvedený pozemok parc. č. XXXX/X, k. ú. F., nemôže ísť o zrejmu chybu a obsah rozhodnutia nemožno v tomto smere dopĺňovať. Vo zvyšnej časti sa žalobca stotožnil s dôvodmi uvedenými v napadnutom rozsudku. Kasačné sťažnosti navrhol odmietnuť, resp. ako nedôvodné zamietnuť.

42. Po predložení veci kasačnému súdu bola táto pridelená do senátu 3 S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v zložení JUDr. Katarína Benczová, Mgr. Kristína Babiaková a JUDr. Zuzana Šabová, PhD. Mgr. Kristína Babiaková bola určená ako sudkyňa spravodajkyňa. Počas kasačného konania nadobudol účinnosť rozvrh práce Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na rok 2023 v znení opatrenia č. 5 (ďalej len „rozvrh práce“). Podľa § 27a písm. A štvrtej časti rozvrhu práce v znení účinnom od 1. júna 2023 bola predmetná vec prerozdelená do senátu 8 S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozsudku pod pôvodnou spisovou značkou.

#### IV.

Posúdenie kasačného súdu

43. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačné sťažnosti sťažovateľov boli podané včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenými osobami (§ 442 ods. 1 SSP) a sú prípustné (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu v medziach sťažnostných bodov uplatnených sťažovateľmi (§ 453 ods. 2 SSP) spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačné sťažnosti nie sú dôvodné.

44. Kľúčovou právnou otázkou, ktorú bolo úlohou kasačného súdu v predmetnej veci posúdiť je, či možno pripojiť a fakticky pristaviť na účelovú komunikáciu v súkromnom vlastníctve fyzických či právnických osôb ďalšiu účelovú komunikáciu bez predchádzajúceho súhlasu vlastníkov tejto účelovej komunikácie.

#### IV.A K osobitnej povahe účelových komunikácií

45. Podľa § 1 ods. 2 písm. c) a d) cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 pozemné komunikácie sa rozdeľujú podľa dopravného významu, určenia a technického vybavenia na ... c) miestne komunikácie, d) účelové komunikácie.

46. Podľa § 4b ods. 1 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 miestnymi komunikáciami sú všeobecne prístupné a užívané ulice, parkoviská vo vlastníctve obcí a verejné priestranstvá, ktoré slúžia miestnej doprave a sú zaradené do siete miestnych komunikácií.

47. Podľa § 4b ods. 2 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 siete miestnych komunikácií sa budujú a udržiavajú v súlade s územnoplánovacou dokumentáciou tak, aby uľahčovali osídlenie a vyhovovali potrebám miestnej dopravy, prípadne poľnohospodárskej dopravy, a ak to vyžadujú všeobecné záujmy, aj potrebám diaľkovej dopravy a potrebám obrany štátu.

48. Podľa § 6 ods. 1 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 premávku na pozemných komunikáciách upravujú osobitné predpisy; v ich medziach smie každý užívať diaľnice, cesty a miestne komunikácie obvyklým spôsobom na účely, na ktoré sú určené (všeobecné užívanie). Užívateľ sa musí prispôbiť stavebnému stavu a dopravno-technickému stavu dotknutej komunikácie; nesmie ju poškodzovať alebo znečisťovať.

49. Podľa § 22 ods. 1 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 účelové komunikácie slúžia spojeniu jednotlivých výrobných závodov alebo jednotlivých objektov a nehnuteľností s ostatnými pozemnými komunikáciami alebo komunikačným účelom v uzavretých priestoroch alebo objektoch.

50. Podľa § 22 ods. 3 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 účelové komunikácie sa členia na verejné a neverejné. Účelové komunikácie v uzavretých priestoroch alebo objektoch sú neverejné. Verejnú účelovú komunikáciu môže príslušná obec vyhlásiť za neverejnú len so súhlasom jej vlastníka.

51. Podľa § 3d ods. 4 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 účelové komunikácie sú vo vlastníctve štátu alebo iných právnických osôb alebo fyzických osôb.

52. Podľa § 22 ods. 1 až 3 vyhlášky Federálneho ministerstva dopravy č. 35/1984 Zb. ktorou sa vykonáva zákon o pozemných komunikáciách (cestný zákon; ďalej len „vykonávajúca vyhláška k cestnému zákonu“):

1) Účelovými komunikáciami sú najmä poľné a lesné cesty, príchodové cesty k závodom, staveniskám, lomom, baniam, pieskovniam a k iným objektom a cesty v uzavretých priestoroch a objektoch.

2) Účelové komunikácie v uzavretých priestoroch a objektoch sú neverejné; iné účelové komunikácie môže v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi vyhlásiť za neverejnú miestny národný výbor na návrh vlastníka, správcu alebo užívateľa dotknutej komunikácie.

3) O právnych pomeroch účelových komunikácií platia všeobecné predpisy.

53. Podľa § 3d ods. 6 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 vlastníci a správcovia pozemných komunikácií sú povinní pozemné komunikácie udržiavať v stave zodpovedajúcom účelu, na ktorý sú určené.

54. V súvislosti s nastolenou právnou otázkou dáva kasačný súd do pozornosti, že cestný zákon rozlišuje viacero typov pozemných komunikácií. Verejný záujem na zabezpečení dopravy v rámci územia Slovenskej republiky (celoštátneho, ale aj miestneho charakteru) plnia najmä diaľnice, cesty a miestne komunikácie (§ 1 ods. 2 písm. a/ až c/ v spojení s § 4, § 4a a § 4b cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012). Plnenie verejného záujmu prostredníctvom týchto typov pozemných komunikácií je garantované prostredníctvom systému ich vlastníctva a správy, ktoré sú zverené v



zásade štátu, prezentovanému či už štátnymi orgánmi, samosprávou alebo štátom poverenými právnickými osobami (§ 3d ods. 1, 2, 3 a 5 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012).

55. Naproti tomu cestný zákon vymedzuje aj osobitný typ súkromných komunikácií - účelové komunikácie (§ 1 ods. 2 písm. d/ cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012). Tieto komunikácie slúžia prevažne súkromným záujmom spočívajúcim v pripojení výrobných závodov, rôznych objektov či nehnuteľností s ostatnými pozemnými komunikáciami alebo slúžia komunikačným účelom v rámci uzavretých priestorov alebo objektov (§ 22 ods. 1 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012). Ide najmä o poľné a lesné cesty, príchodové cesty k zárodom, staveniskám, lomom, baniam, iným objektom a pod. (§ 22 ods. 1 vykonávajúcej vyhlášky k cestnému zákonu).

56. S výlučne súkromnými záujmami, ktoré účelové komunikácie plnia, súvisí aj systém ich vlastníctva a správy. Tieto komunikácie sú totiž, na rozdiel od iných komunikácií, aj vo vlastníctve bežných fyzických a právnických osôb (§ 3d ods. 4 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012). Právne pomery účelových komunikácií sú riešené súkromnoprávnymi predpismi (§ 22 ods. 3 vykonávajúcej vyhlášky k cestnému zákonu v spojení so zákonom č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník či č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník) a vlastníctvo účelových komunikácií patrí pod rozsah ochrany vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Z vlastníctva účelových komunikácií vyplýva následne ich vlastníkom aj viacero povinností, mimo iného povinnosť udržiavať účelovú komunikáciu v stave zodpovedajúcom jej účelu (§ 3d ods. 6 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012).

57. Kasačný súd dáva do pozornosti, že zákonodarca rozlišuje dva typy účelových komunikácií - verejné a neverejné (§ 22 ods. 3 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012). Rozdiel medzi týmito komunikáciami v zásade spočíva v tom, že vlastník verejnej účelovej komunikácie je povinný zniesť/strpieť zásah do jeho vlastníckeho práva k účelovej komunikácii spočívajúci v jej užívaní širokou verejnosťou spôsobom zodpovedajúcim všeobecnému užívaniu pozemnej komunikácie (podobne tiež rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. j. 59 A 15/2021-58 zo dňa 25. októbra 2022, body 32 až 34). Ďalšie zložky jeho vlastníckeho práva, vrátane jeho oprávnenia rozhodovať o predmetnej veci a jej osude zostávajú nedotknuté. Zmena charakteru verejnej účelovej komunikácie na neverejnú sa pritom deje len na základe súhlasu vlastníka, čím sa opätovne prejavuje jeho panstvo nad vecou (§ 22 ods. 3 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012).

58. Vyššie uvedené východiská prameniace z podstaty povahy účelovej komunikácie je potrebné brať ako východiská pre ďalší výklad právnych predpisov týkajúcich sa stavby a pripájania na účelovú komunikáciu.

59. V predmetnej veci sa stalo sporným pripájanie novej účelovej komunikácie na už existujúcu účelovú komunikáciu. Kasačný súd pritom konštatuje, s ohľadom na súkromný charakter účelových komunikácií, a teda rozlišovanie medzi osobou vlastníka účelovej komunikácie a rozhodujúceho orgánu podľa § 3b ods. 1 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012, že proces pripájania sa na súkromnú účelovú komunikáciu má v zásade dve fázy, a to (i) dopravno-povoľovaciu fázu (§ 3b ods. 1 a 3 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012) a (ii) stavebno-povoľovaciu fázu (§ 16 ods. 1 v spojení s § 22 ods. 2 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012).

#### IV. B Dopravno-povoľovacia fáza pripájania sa na účelovú komunikáciu v súkromnom vlastníctve

60. Podľa § 3b ods. 1 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 o pripájaní pozemných komunikácií, zriaďovaní vjazdov z cesty alebo miestnej komunikácie na susedné nehnuteľnosti, o úpravách alebo zrušení pripojenia pozemných komunikácií a vjazdov z cesty alebo miestnej komunikácie na susedné nehnuteľnosti rozhoduje s ohľadom na ochranu dotknutej pozemnej komunikácie a na bezpečnosť premávky na nej príslušný cestný správny orgán.

61. Podľa § 3b ods. 3 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 ak konanie podľa odseku 1 súvisí s umiestnením stavby alebo využitím územia, o ktorom rozhoduje stavebný úrad v územnom konaní, je konanie podľa odseku 1 súčasťou územného konania. Cestný správny orgán má v územnom konaní postavenie dotknutého orgánu, ktorý v konaní uplatňuje svoju pôsobnosť pri ochrane pozemnej komunikácie záväzným stanoviskom. Na vydanie záväzného stanoviska sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

62. Podľa § 3 ods. 2 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 miestnu štátnu správu vo veciach miestnych komunikácií a účelových komunikácií vykonávajú obce ako prenesený výkon štátnej správy. Obce na miestnych komunikáciách a na účelových komunikáciách určujú použitie dopravných značiek, dopravných zariadení a povoľujú vyhradené parkoviská. Obce v rámci preneseného výkonu štátnej správy prejednávajú priestupky podľa § 22c na úseku miestnych komunikácií a účelových komunikácií.

63. Podľa § 3a ods. 3 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 pôsobnosť špeciálneho stavebného úradu pre miestne komunikácie a účelové komunikácie vykonávajú obce ako prenesený výkon štátnej správy.

64. V rámci dopravno-povoľovacej fázy príslušný orgán, príslušná obec (§ 3b ods. 1 v spojení s § 3a ods. 3 a § 3 ods. 2 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012), rozhoduje o pripojení účelovej komunikácie z hľadiska dopravného. Skúma pritom najmä otázky ochrany pripájaním dotknutých účelových komunikácií a bezpečnosti premávky na nich (§ 3b ods. 1 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012).

65. Dopravno-povoľovacia fáza pripájania účelových komunikácií môže prebiehať buď ako samostatné administratívne konanie (§ 3b ods. 1 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012) alebo ako súčasť územného konania, keďže vo svojej podstate ide o otázku dopravného plánovania v rámci konkrétneho územia a nie o otázku faktickej výstavby komunikácie a jej pripojenia (§ 3b ods. 1 a 3 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012).

66. V predmetnom prípade kasačný súd konštatuje, že pripojenie povoľovanej stavby na účelovú komunikáciu zóny Koliba Stráže - II. etapa nebolo v rámci dopravno-povoľovacej fázy riešené. Jednak v stavebnom konaní o povoľovanej stavbe nebolo predložené osobitné rozhodnutie o pripojení predmetných účelových komunikácií a na druhej strane ani rozhodnutie o umiestnení povoľovanej stavby nerieši pozemok parc. č. XXXX/X k. ú. F., a teda nerieši ani faktické prepojenie oboch komunikácií, preto ho nemožno považovať za konanie podľa § 3b ods. 1 a 3 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012.

67. Argumentáciu sťažovateľov, že neuvedenie pozemku parc. č. XXXX/X k. ú. F. v príslušnom výroku rozhodnutia o umiestnení povoľovanej stavby je zrejmosťou chybou v rozhodnutí o umiestnení povoľovanej stavby, kasačný súd nemohol uznať. Otázka vymedzenia pozemku, na ktorom má byť stavba umiestnená, je zásadnou otázkou, ktorá musí byť vždy vyriešená jasne, a to priamo vo výroku rozhodnutia o umiestnení stavby, pokiaľ zákonodarca neupravuje inak (prípadne v rozhodnutí, ktoré je výsledkom spojeného územného a stavebného konania). Od tejto otázky totiž závisí okruh účastníkov, ako aj okruh záujmov, ktoré sú rozhodnutím dotknuté a je ich potrebné v príslušnom konaní riešiť.

68. Z odôvodnenia rozhodnutia o umiestnení povoľovanej stavby nevyplýva, že by sa príslušný orgán akokoľvek predmetnou parcelou (parc. č. XXXX/X k. ú. F.) zaoberal alebo sa zaoberal otázkou existencie účelovej komunikácie na predmetnej parcele. Neuvedenie predmetnej parcely/pozemku vo výroku rozhodnutia o umiestnení povoľovanej stavby tak kasačný súd nehodnotí ako zrejmosťou chybu, ale ako výsledok skutočnosti, že umiestnenie povoľovanej stavby na predmetnom pozemku nebolo v rozhodnutí o umiestnení povoľovanej stavby riešené.

69. Tomu záveru nasvedčuje aj súhlasné stanovisko č. ÚKaSP-2012/1308-HAM-vai zo dňa 18. mája 2012, na ktoré sa opakovane odvolávajú sťažovatelia. Z predmetného stanoviska totiž jednoznačne vyplýva, že projektová dokumentácia, priložená k žiadosti o vydanie stavebného povolenia, rieši nad rámec rozhodnutia o umiestnení povoľovanej stavby navrhovanú prepojavaciu komunikáciu, ktorá má byť práve umiestnená aj na spornom pozemku. Príslušný orgán však dospel k záveru, že k tomuto rozšíreniu umiestnenia stavby na novú parcelu nie je potrebné robiť osobitné územné konanie, keďže predložená dokumentácia je v súlade s územným plánom zóny, ktorý podrobne rieši podmienky pre umiestnenie takejto líniovej stavby (§ 39a ods. 2 písm. a) Stavebného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012).

70. Kasačný súd však konštatuje, že táto zistená a vyššie popísaná nezákonnosť v postupe administratívnych orgánov pri povoľovaní pripojenia na existujúcu účelovú komunikáciu nemohla a ani nemala vplyv na rozhodnutie správneho súdu a ani kasačného súdu, keďže nebola žalobcom náležite uplatnená (§ 134 ods. 1 a § 453 ods. 1 SSP). Kasačný súd sa k nej však vyjadruje v snahe objasniť celkový procesný postup v prípade povoľovania pripojenia účelových komunikácií a jeho nedostatky v predmetnej veci.

#### IV.C Stavebno-povoľovacia fáza pripájania účelových komunikácií

71. Podľa § 22 ods. 2 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 pre povolenie stavby účelovej komunikácie platí ustanovenie § 16.

72. Podľa § 16 ods. 1 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 na začatie stavby diaľnice, cesty alebo miestnej komunikácie a na ich zmeny je potrebné stavebné povolenie, ktoré vydáva špeciálny stavebný úrad (§ 3a), ak ďalej nie je ustanovené inak.

73. Podľa § 58 ods. 2 a 3 Stavebného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012

2) Stavebník musí preukázať, že je vlastníkom pozemku alebo že má k pozemku iné právo podľa § 139 ods. 1 tohto zákona, ktoré ho oprávňuje zriadiť na ňom požadovanú stavbu. To neplatí, ak tieto skutočnosti preukázal v územnom konaní a po právoplatnosti územného rozhodnutia nedošlo k zmene.

3) Ak ide o stavebnú úpravu, nadstavbu alebo udržiavacie práce na stavbe, môže byť stavebníkom právnická alebo fyzická osoba, ktorá je nájomcom stavby, ak o tom predloží písomnú dohodu s vlastníkom stavby.

74. Podľa § 60 ods. 1 Stavebného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 ak predložená žiadosť o stavebné povolenie, najmä dokumentácia neposkytuje dostatočný podklad pre posúdenie navrhovanej stavby alebo udržiavacích prác na nej alebo ak sa v dokumentácii nedodržia podmienky územného rozhodnutia, vyzve stavebný úrad stavebníka, aby žiadosť v primeranej lehote doplnil, prípadne aby ju uviedol do súladu s podmienkami územného rozhodnutia, a upozorní ho, že inak stavebné konanie zastaví.

75. Podľa § 60 ods. 2 písm. b) a c) Stavebného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 stavebný úrad zastaví stavebné konanie, ak stavebník

b) nepreukázal požadované náležitosti žiadosti o stavebné povolenie podľa § 58 ods. 2 až 4,

c) nedoplnil žiadosť v určenej lehote podľa odseku 1...

76. Podľa § 62 ods. 1 písm. b) Stavebného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 v stavebnom konaní stavebný úrad preskúma najmä, b) či dokumentácia spĺňa požiadavky týkajúce sa verejných záujmov, predovšetkým ochrany životného prostredia, ochrany zdravia a života ľudí, a či zodpovedá všeobecným technickým požiadavkám na výstavbu ustanoveným týmto zákonom a osobitnými predpismi...

77. Podľa § 62 ods. 4 Stavebného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 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, stavebný úrad žiadosť o stavebné povolenie zamietne.

78. Druhou fázou pripájania účelových komunikácií, pokiaľ si toto vyžaduje výstavbu alebo stavebné úpravy, je stavebno-povoľovacia fáza (§ 16 ods. 1 v spojení s § 22 ods. 2 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012). V tomto kontexte je potrebné zdôrazniť, že samotná skutočnosť, že príslušný orgán z dopravného hľadiska rozhodol o možnosti pripojenia (prepojenia) účelových komunikácií alebo takéto riešenie bolo prijaté v územnom konaní ešte neznamená, že faktická stavebná činnosť s takýmto pripojením/prepojením bude v stavebnom konaní aj povolená. Práve naopak (§ 16 ods. 1 v spojení s § 22 ods. 2 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012), v stavebnom konaní potom príslušný stavebný úrad skúma splnenie podmienok pre vydanie stavebného povolenia a určuje podmienky realizácie stavby.

79. V tomto kontexte poukazuje kasačný súd na svoje úvahy a závery, ktoré uviedol vyššie všeobecne k účelovým komunikáciám (časť IV.A tohto rozsudku). Osobitne zdôrazňuje skutočnosť, že bez ohľadu na svoj charakter (a teda či ide o verejnú alebo neverejnú účelovú komunikáciu) tieto môžu byť predmetom súkromného vlastníctva. Súkromné vlastníctvo ako panstvo nad vecou umožňuje rozhodovať vlastníkovi o osude veci, to platí aj pre vlastníctvo účelovej komunikácie. V súlade s čl. 20 ods. 1, 4 a 5 Ústavy Slovenskej republiky možno konštatovať, že vlastníctvo účelovej komunikácie požíva ústavnú ochranu pred zákonom neupravenými zásahmi.

80. Kasačný súd zdôrazňuje, vychádzajúc tak z cestného zákona ako aj zo Stavebného zákona, že nenašiel právnu úpravu, ktorá by ukladala vlastníkovi účelovej komunikácie, či už verejnej alebo neverejnej, slúžiacej výlučne na súkromné účely, povinnosť zniesť/akceptovať pripojenie inej účelovej komunikácie na svoju komunikáciu. Takéto pripojenie pritom so sebou môže prinášať pre vlastníka účelovej komunikácie priame negatíva, keďže zvýšená dopravná premávka môže zvyšovať náklady na udržiavanie účelovej komunikácie, ktoré znáša vlastník (§ 3d ods. 6 cestného zákona v znení účinnom

do 31. decembra 2012). Umožnenie pripojenia inej účelovej komunikácie na už existujúcu verejnú účelovú komunikáciu vo vlastníctve fyzickej alebo právnickej osoby je preto potrebné považovať za nakladanie s vecou nad rámec bežného všeobecného užívania verejnej účelovej komunikácie, ktoré je vlastníkom verejnej účelovej komunikácie povinný strpieť.

81. Takýmto rozhodnutím nie je ani rozhodnutie podľa § 3b ods. 1 cestného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012. Totiž, ako už kasačný súd objasnil vyššie (časť IV.B tohto rozsudku), toto rieši v prípade účelových komunikácií len dopravné otázky bezpečnosti cestnej premávky a kvality (stavu) pozemnej komunikácie, nenahrádza však súhlas vlastníka účelovej komunikácie s pripojením inej účelovej komunikácie.

82. Z vyššie uvedeného, z absencie povinnosti strpieť pripojenie inej účelovej komunikácie na existujúcu účelovú komunikáciu a z povahy vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 1 a 5 Ústavy, vyplýva, že bez súhlasu vlastníka účelovej komunikácie nie je možné povoliť výstavbu/pripojenie inej účelovej komunikácie, i keby to z dopravného hľadiska nebolo problematické. Pre úplnosť kasačný súd dodáva, že vynútiť pripojenie a prístup na účelovú komunikáciu v súkromnom vlastníctve bez súhlasu vlastníka možno inými právnymi prostriedkami za splnenia zákonných podmienok (napr. zriadením vecného bremena, vyvlastnením práva zodpovedajúceho vecnému bremenu a pod.).

83. Podľa názoru kasačného súdu, ak stavebný úrad rozhoduje o výstavbe prepojovacej komunikácie, a teda o faktickom pripojení účelovej komunikácie na už existujúcu účelovú komunikáciu, ktorá je v súkromnom vlastníctve, musí v intenciách § 62 ods. 1 písm. b) a ods. 4 Stavebného zákona skúmať, či nebol porušený verejný záujem na ochrane vlastníckeho práva. A teda či vlastníkom účelovej komunikácie, ktorá bude výstavbou prepojovacej komunikácie priamo dotknutá (a teda bude pripojená), súhlasí s takýmto prepojením. Musí pritom postupovať per analogiam podľa § 58 ods. 2 a 3 Stavebného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012.

84. Aplikujúc vyššie uvedené na posudzovaný prípad kasačný súd konštatuje, že faktickým prepojením dvoch účelových komunikácií - povoľovanej stavby a účelovej komunikácie zóny Koliba Stráže - II. etapa v predmetnej veci nepochybne dôjde k zásahu do vlastníckeho práva vlastníkov účelovej komunikácie zóny Koliba Stráže - II. etapa, keďže sa z predmetnej komunikácie stane prechodová prepojovacia komunikácia medzi dvoma hlavnými ťahmi, resp. miestnymi cestami. Z administratívneho spisu je zrejmé, že v stavebnom konaní k povoľovanej stavbe nebol predložený súhlas vlastníka/vlastníkov s pripojením povoľovanej stavby na účelovú komunikáciu zóny Koliba Stráže - II. etapa, ani iný akt (nájomná zmluva k stavbe účelovej komunikácie zóny Koliba Stráže - II. etapa s písomnou dohodou nájomcu s vlastníkom podľa § 58 ods. 3 Stavebného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 per analogiam), ktorý by na takéto pripojenie stavebníka oprávňoval. Z administratívneho spisu je rovnako zrejmé, že prepojenie predmetných komunikácií nie je nevyhnutné pre komunikačné potreby daného územia, keďže vlastníci stavieb v rámci projektu „KOLIBA HILL RESIDENCES“ majú zabezpečený prístup ku svojim nehnuteľnostiam z pozemnej komunikácie nachádzajúcej sa na pozemku parc. č. XXXX/XX k. ú. F., obec Q. - M. L., zapísanom na LV č. XXXX, teda z ulice „Pod Vachmajstrom“ napojenej na miestnu komunikáciu na ulici „Jeséniova.“ Nevyhnutnosťou pripojenia povoľovanej stavby na účelovú komunikáciu zóny Koliba Stráže - II. etapa neargumentoval ani jeden zo sťažovateľov, a to ani v administratívnom konaní, ani v správnom súdnom konaní a ani v konaní pred kasačným súdom.

85. Keďže, ako vyplýva aj zo súhlasného stanoviska č. ÚKaSP-2012/1308-HAM-vai zo dňa 18. mája 2012, sa s odkazom na § 39a ods. 2 písm. a) Stavebného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 nerobilo osobitné územné konanie k umiestneniu povoľovanej stavby na pozemku parc. č. XXXX/X k. ú. F., na ktorej sa nachádza účelová komunikácia zóny Koliba Stráže - II. etapa, je zrejmé, že takýto súhlas nebol vydokladovaný ani v konaní o umiestnení stavby a bolo potrebné ho zdokladovať v stavebnom konaní (§ 58 ods. 2 Stavebného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012 per analogiam).

86. Keďže však stavebník takýto súhlas nepredložil, nebolo možné stavbu povoľovanej stavby povoliť. Bolo úlohou prvostupňového orgánu, aby si buď predmetný súhlas vyžiadal pod sankciou zastavenia konania (§ 60 ods. 1 a 2 písm. b/ a c/ Stavebného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012) alebo žiadosť o vydanie stavebného povolenia zamietol (s odkazom na § 62 ods. 4 Stavebného zákona v znení účinnom do 31. decembra 2012).

87. Kasačný súd sa preto v plnom rozsahu stotožňuje s názorom správneho súdu, že rozhodnutie žalovaného a prvostupňové rozhodnutie vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci, pokiaľ

príslušné orgány povolili povoľovanú stavbu bez súhlasu vlastníka/vlastníkov účelovej komunikácie zóny Koliba Stráže - II. etapa.

88. V kontexte vyššie uvedeného názoru kasačného súdu je v zásade irelevantné, kto je vlastníkom (či žalobca alebo spoločnosť GEON a.s.), keďže v stavebnom konaní nebol predložený žiadny súhlas vlastníka/vlastníkov účelovej komunikácie zóny Koliba Stráže - II. etapa. Polemika o skutočnom vlastníkovi predmetnej stavby je tak bezpredmetná. Irelevantná je aj otázka, či ide o verejnú alebo neverejnú účelovú komunikáciu, keďže kľúčová je skutočnosť, že účelová komunikácia (či už verejná alebo neverejná) je v súkromnom vlastníctve.

89. Rovnako neopodstatnená bola aj argumentácia sťažovateľov ohľadom príslušného územného plánu zóny, ktorý výhľadovo plánuje prepojenie povoľovanej stavby a účelovej komunikácie zóny Koliba Stráže - II. etapa, čím dôjde k prepojeniu dvoch hlavných ťahov, resp. miestnych komunikácií. Územný plán totiž nepredstavuje nútené obmedzenie vlastníckeho práva vlastníkov nehnuteľností postavených na predmetných pozemkoch, vrátane vlastníkov účelovej komunikácie zóny Koliba Stráže - II. etapa. Takýmto núteným obmedzením by mohlo byť až prípadné rozhodnutie vydané podľa § 1 a nasl. zákona č. 282/2015 Z. z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktoré však v predmetnej veci nebolo vydané.

90. S ohľadom na skutočnosť, že kasačný súd uznal za správnu argumentáciu správneho súdu ohľadom potreby súhlasu vlastníkov pre pripojenie povoľovanej stavby na účelovú komunikáciu zóny Koliba Stráže - II. etapa, nepovažoval kasačný súd za potrebné riešiť otázku potreby osobitného územného rozhodnutia pre povoľovanú stavbu pre jej umiestnenie na pozemku parc. č. XXXX/X k. ú. F. či otázku nahradenia záväzného stanoviska prvostupňového orgánu neskorším záväzným stanoviskom. Zodpovedanie týchto otázok, hoci v prospech sťažovateľov, by totiž nezmenilo nič na zistenej nezákonnosti a výroku kasačného súdu.

91. Pre úplnosť kasačný súd uvádza, že nedôvodné bolo aj odvolávanie sa sťažovateľov na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžo 18/2014. Kasačný súd zastáva názor, že ide o nesúvisiace rozhodnutie. Predmetom prieskumu totiž bolo rozhodnutie o umiestnení povoľovanej stavby, avšak nie na pozemku parc. č. XXXX/X k. ú. F. a nebola v ňom riešená ani otázka pripojenia povoľovanej stavby na stavbu účelovej komunikácie zóny Koliba Stráže - II. etapa, či potreba súhlasu vlastníkov na povolenie povoľovanej stavby. Práve na týchto skutočnostiach pritom kasačný súd a správny súd svoje rozsudky založili. Spoločnou otázkou, v kontexte námietok žalobcu, bola len otázka platnosti príslušného územného plánu zóny a jeho zmien, pričom na tejto otázke správny súd a ani kasačný súd v tejto veci svoje rozhodnutia nezaložili.

## V.

### Záver

92. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd uzatvára, že nezistil dôvodnosť kasačných námietok sťažovateľa 1 a 2. Rozsudok správneho súdu považuje za vo výroku vecne správny, vychádzajúci zo správneho právneho posúdenia veci, súladný s ustálenou rozhodovacou činnosťou a v postačujúcej miere odôvodnený. Preto kasačné sťažnosti sťažovateľov 1 a 2 podľa § 461 SSP ako nedôvodné zamietol.

93. O nároku na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 a § 175 ods. 2 SSP tak, že plne úspešnému žalobcovi priznal nárok na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania voči procesne neúspešnému sťažovateľovi/žalovanému. Ďalším účastníkom v 2. až 29. rade kasačný súd nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznal, keďže im nevznikli žiadne trovy s plnením ich povinností a ďalší účastník v 1. rade bol súčasne aj neúspešným sťažovateľom (§ 467 ods. 1 v spojení s § 169 SSP). O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník (§ 175 ods. 2 SSP).

94. Návrhy žalovaného a ďalšieho účastníka v 1. rade podľa § 447 ods. 1 SSP na priznanie odkladného účinku podaným kasačným sťažnostiam kasačný súd osobitným výrokom zamietol. Urobil tak z dôvodu, že neidentifikoval závažnú ujmu, ktorá by súvisela s právnymi následkami napadnutého rozhodnutia (zrušenie rozhodnutia o prepojení dotknutých účelových komunikácií navzájom neohrozí dopravnú obsluhu v súvisiacich stavebných projektoch, keďže tieto sú napojené aj na iné miestne

komunikácie, každý z inej strany), a súčasne takýto postup ani nebol dôvodný s ohľadom na meritórne rozhodnutie o kasačných sťažnostiach.

95. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

**Poučenie :**

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.