

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 3Svk/3/2022
Identifikačné číslo spisu: 3020200352
Dátum vydania rozhodnutia: 30. januára 2024
Meno a priezvisko: JUDr. Anita Filová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:3020200352.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej, zo sudkyne Mgr. Kristíny Babiakovej a zo sudcu JUDr. Rastislava Dluhoša, PhD. (sudca spravodajca), vo veci žalobcu (sťažovateľa): O. H. G., nar. XX.XX.XXXX, bytom P. XXXX/XX, F. E. F. R., právne zastúpeného: ADVOKÁTSKA KANCELÁRIA ŠTRBÁŇ, s.r.o., so sídlom Dvory 1932, Púchov, IČO: 36 867 454, proti žalovanému: Okresný úrad Trenčín, odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom Hviezdoslavova 3, Trenčín, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-TN-OVBP2-2020/020707-002 zo dňa 17.09.2020, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 13S/63/2020-98 zo dňa 06.10.2021 takto

rozhodol:

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trenčíne č. k. 13S/63/2020-98 zo dňa 06.10.2021 mení tak, že zrušuje rozhodnutie žalovaného Okresného úradu Trenčín, odbor výstavby a bytovej politiky č. OU-TN-OVBP2-2020/020707-002 zo dňa 17.09.2020 a vec vracia žalovanému na ďalšie konanie.

II. Žalobcovi priznáva voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov kasačného konania a konania pred správnym súdom.

Odôvodnenie

I. Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Mesto Púchov ako stavebný úrad vydalo pod č. OVIŽPaSÚ/2020/2271/4237-TS1-20-TKO dňa 30.03.2020 Oznámenie o začatí územného konania a nariadenie ústneho pojednávania verejnou vyhláškou vo veci územného konania o umiestnení stavby „Bytový dom - Pod Zábrehom A“ v rozsahu: SO 01 - Bytový dom „A“, SO 03 - Spevnené plochy a parkoviská, SO 04 - Dažďová kanalizácia, SO 05 - Prípojka vody a kanalizácie, SO 06 - Horúcovodná prípojka, SO 07 - Vonkajšie silnoprúdové rozvody, SO 09 - Sadové úpravy, SO 10 - Zberné stanovisko odpadov, SO 11 - Oporný múr a oplotenie. Stavba vo vyššie uvedenom rozsahu mala byť umiestnená na pozemkoch KN C parc. č. XXXX/XXX, XXX, XXX, XXX; XXXX/X, XXXX/X, XXXX/XX, XXX/XX, XXX/XX, XXXXXX, XXXX/XX v katastrálnom území H..

2. Podaním zo dňa 20.04.2020 si žalobca prostredníctvom spoločnosti GAŽO architekti s.r.o. uplatnil svoje účastníctvo v administratívnom konaní s poukazom na § 34 ods. 1 a ods. 2 v spojení s § 139 ods.

2 písm. d) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“). Poukázal na to, že je vlastníkom pozemkov registra P. parc. č. XXXX/XXX. - zastavaná plocha a nádvorie vo výmere 72 m², parc. č. XXXX/XXX - zastavaná plocha a nádvorie vo výmere 300 m² a parc. č. XXXX/XXX - zastavaná plocha a nádvorie vo výmere 53 m². Vyjadril obavu, že jeho práva môžu byť rozhodnutím v predmetnom konaní dotknuté, keďže jeho nehnuteľnosti sú v katastri nehnuteľností evidované ako pozemky, na ktorých stojí inžinierska stavba - cestná, miestna a účelová komunikácia, lesná cesta, poľná cesta, chodník, nekryté parkovisko a ich súčasť a teda žalobca má eminentný záujem na objasnení skutočností, kadiaľ bude viesť prístupová cesta k predmetnému bytovému domu, nakoľko táto bude spoločná tak k nehnuteľnostiam žalobcu, ako aj k predmetnému bytovému domu, čo môže minimálne pri výstavbe bytového domu značne obmedziť vlastnícke právo žalobcu v časti prístupu k jeho nehnuteľnostiam. Žalobca ďalej identifikoval absenciu riešenia, akým spôsobom bude regulované v tejto časti obytnej zóny zahustenie premávky v nadväznosti na už existujúcu infraštruktúru, a to tak počas výstavby ako aj po ukončení výstavby obytného domu. Podľa žalobcu tiež chýba objasnenie skutočností, kde konkrétne sa bude bytový dom napájať na jestvujúce inžinierske siete a akým spôsobom, keďže napojením na už existujúce inžinierske siete môže dôjsť k obmedzeniu využívania inžinierskych sietí ostatnými vlastníckmi susedných pozemkov a stavieb. Aj na pozemku žalobcu ležia inžinierske siete, na ktoré sa bytový dom môže napájať, resp. napojením na takto existujúce inžinierske siete môže byť dotknutá možnosť samotného žalobcu sa na tieto napojiť.

3. Mesto Púchov vydalo rozhodnutie č. OVIŽPaSÚ/2020/2271/5006-TS1-20-TKO zo dňa 27.04.2020 (ďalej aj „prvostupňové rozhodnutie“) o tom, že žalobca nie je účastníkom konania vo veci začatého územného konania stavby „Bytový dom - Pod Zábrehom A“, umiestnenej na pozemkoch parc. P. č. XXXX/XXX, XXX, XXX, XXX; XXXX/X, XXXX/X, XXXX/XX, XXX/XX, XXX/XX, XXX/XXX, XXXX/XX. registra „B.“ v katastrálnom území H., vedeného Mestom Púchov pod č. OVIŽPaSÚ/2020/2271/4237-TS1-20-TKO. V odôvodnení svojho rozhodnutia stavebný úrad skonštatoval, že žalobca nemá vlastnícke právo alebo iné právo podľa § 139 ods. 1 písm. c) stavebného zákona k susedným pozemkom dotýkajúcim sa stavebného záberu. Stavebný úrad zdôraznil, že ochranu verejných záujmov, teda aj záujmov chránených predpismi o pozemných komunikáciách, uvedených v § 126 ods. 1 stavebného zákona zabezpečujú dotknuté orgány, ktoré sa k umiestneniu stavby v konaní o umiestnení stavby vyjadrujú v súlade s ustanovením § 140b stavebného zákona. Podľa stavebného úradu nebola preukázaná domnienka žalobu, že môže byť rozhodnutím vydaným v územnom konaní priamo dotknutý na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.

4. Proti prvostupňovému rozhodnutiu, ktoré označil za nepreskúmateľné, svojvoľné a predčasné, podal žalobca odvolanie, v ktorom zopakoval vecné dôvody, pre ktoré môže byť vlastnícke právo k jeho pozemkom v k.ú. H. priamo dotknuté. Za nesprávny označil postup, keď správny orgán vyžaduje od účastníka konania dôkaz o tom, že jeho práva môžu byť rozhodnutím vydaným v územnom konaní priamo dotknuté. Prítom v zmysle zásady materiálnej pravdy ovládajúcej administratívne konanie je úlohou správneho orgánu presne a úplne zistiť skutkový stav. Bolo úlohou stavebného úradu preukázať opak tvrdení žalobcu. Rozhodnutím o odňatí účasti v územnom konaní porušil stavebný úrad právo žalobcu na inú právnu ochranu podľa § 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, keďže tým žalobcovi znemožnil uplatňovať v územnom konaní námietky a pripomienky za účelom ochrany jeho práv a právom chránených záujmov. Žalobca pripomenul, že z textu právnej normy ako aj zo súdnej praxe vyplýva, že pre účastníctvo v územnom konaní postačuje len možnosť zásahu do niektorého z vlastníckych oprávnení. Nie je podstatné, či skutočne príde k zásahu do práva, postačuje len možnosť, že k takému zásahu môže dôjsť. Medzi takéto ohrozené práva nesporne patrí aj právo na nerušené užívanie nehnuteľností a právo na ochranu pred akýmkoľvek neoprávneným zásahom do vlastníckeho práva. Žalobca označil za nesprávnu argumentáciu stavebného úradu, že tento priamo na základe príslušných právnych predpisov zabezpečuje v administratívnom konaní ochranu práv všetkých dotknutých subjektov ex off. Uvedené neobstojí, nakoľko je to sám účastník konania, ktorý sa rozhodne, v akom rozsahu bude brániť svoje práva, či uplatní alebo neuplatní námietky a či má sám za to, že určitým konaním alebo rozhodnutím mohli byť jeho práva akýmkoľvek spôsobom priamo dotknuté. Uvedenú argumentáciu žalobca podporil odkazom na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. 3Sžo/24/2016.

5. Okresný úrad Trenčín, odbor výstavby a bytovej politiky, rozhodnutím č. OU-TN-OVBP2-2020/020707-002 zo dňa 17.09.2020 (ďalej aj ako „preskúmané rozhodnutie“) odvolanie žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. V odôvodnení predoslal, že sa stotožňuje so širším chápaním pojmu „susedná stavba“, súčasne však poukázal na to, že navrhovanú stavbu a pozemky vo vlastníctve žalobcu delí niekoľko desiatok pozemkov. Poukázal na zásadu temporálnej prezumpcie účastníctva, vychádzajúcej zo zásady preventívnej ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb. Postavenie účastníka konania sa dotknutej osobe priznáva dovtedy, kým sa nepreukáže opak. Správny orgán má teda možnosť rozhodnúť o ich vylúčení, ak sa preukáže, že ich práva, právom chránené záujmy a povinnosti nemôžu byť rozhodnutím dotknuté. Práve v záujme zabezpečenia efektívnosti a hospodárnosti konaní stavebný zákon ako lex specialis vo vzťahu k správne poriadku definuje konkrétne okruh účastníkov jednotlivých konaní upravených stavebným zákonom. Správny orgán je povinný počas celého konania skúmať okruh účastníkov konania a je povinný v prípade zistenia, že sa postavenia účastníka domáha fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej toto postavenie neprislúcha, rozhodnúť o tom, že nie je účastníkom konania.

6. K žalobcom pomenovaným obavám o možných zásahoch do žalobcových práv žalovaný uviedol, že stavebný úrad v konaní o umiestnení stavby musí posúdiť umiestnenie stavby v súlade s ustanovením § 39 a nasl. stavebného zákona, musí určiť požiadavky na zabezpečenie súladu urbanistického riešenia a architektonického riešenia stavby s okolitým životným prostredím, najmä na výškové a polohové umiestnenie stavby vrátane odstupov od hraníc pozemku a od susedných stavieb, na výšku stavby, prístup a užívanie stavieb osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie, na napojenie na siete technického vybavenia, napojenie na pozemné komunikácie, na podiel zastavanej plochy a nezastavanej plochy zo stavebného pozemku vrátane požiadaviek na úpravu jeho nezastavaných plôch. Rovnako je v rozhodnutí o umiestnení stavby povinný určiť požiadavky vyplývajúce zo stanovísk dotknutých orgánov, pričom práve dotknuté orgány chránia záujmy uvedené v § 126 ods. 1 stavebného zákona (napr. orgán na úseku pozemných komunikácií). Záverom odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia žalovaný zdôraznil, že prípadným rozhodnutím o umiestnení stavby sa len vytvára právny základ pre rozhodnutie o realizácii stavby, teda rozhodnutie o umiestnení stavby reálne nezasahuje do práva na vlastníctvo.

II. Konanie pred správnym súdom

7. Proti preskúmanému rozhodnutiu podal žalobca správnu žalobu, navrhujúc zrušenie preskúmaného rozhodnutia ako aj prvostupňového rozhodnutia z dôvodu podľa § 191 ods. 1 písm. c), d), e), f) a g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“). Namietal, že stavebný úrad prvostupňovým rozhodnutím odňal žalobcovi možnosť byť účastníkom správneho konania, čím mu neumožnil realizovať jeho práva vyplývajúce z ustanovenia § 33 ods. 2 správneho poriadku. Pripomenul dôvody, pre ktoré sa prihlásil do územného konania ako účastník konania, nakoľko cítil dôvodnú obavu, že jeho práva a záujmy môžu byť územným rozhodnutím o umiestnení stavby dotknuté, a to v časti umiestnenia prístupovej cesty k predmetnému bytovému domu, nakoľko táto bude spoločná tak k nehnuteľnostiam vo vlastníctve žalobcu ako aj k predmetnému bytovému domu, čo môže vyústiť do trvalého obmedzenia užívania prístupovej cesty žalobcom za účelom prístupu k jeho nehnuteľnostiam. Taktiež mal žalobca za to, že jeho práva môžu byť dotknuté v časti umiestnenia vedenia inžinierskych sietí a ich pripojenia na už existujúce inžinierske siete. Žalobca vysvetlil, že práve za účelom zodpovedania si týchto otázok nahliadal do administratívneho spisu a až následne po zistení viacerých nezrovnalostí a nejasností sa prihlásil o účastníctvo v konaní, keďže administratívny spis obsahoval také procesné pochybenia a vady, pre ktoré žalobca objektívne nevedel vyhodnotiť, či a v akom rozsahu bude na svojich právach ukrátený. Žalobca videl nedostatok dokumentácie v tom, že rozsah stavby ako aj rozsah územia, na ktorom má byť stavba umiestnená, nebol presne zadefinovaný a stavebný pozemok ako aj rozsah stavby sa v priebehu územného konania bezdôvodne menil. Návrh na vydanie územného rozhodnutia nekorešpondoval s potvrdeniami dotknutých orgánov v zmysle § 126 ods. 1 stavebného zákona. Vzhľadom na zásadné pochybenia v spisovom materiáli vyvstala žalobcovi otázka, ako mohol stavebný úrad rozhodnúť o tom, že žalobca nie je účastníkom vo veci začatého územného konania, keď nemal jednoznačne ustálené záujmové územie (pozemok), na ktorom má byť stavba umiestnená - čo je právnym základom územného konania, a keď nemal jednoznačne ustálené, aká stavba sa bude na území (pozemku) umiestňovať. Preskúmané rozhodnutia správnych orgánov vychádzajú z nedostatočne zisteného skutkového stavu veci a naň nadväzujúceho nesprávneho právneho posúdenia,

nakoľko do rozsahu územia, na ktorom má byť stavba „Bytový dom - Pod Zábrehom A“ umiestnená, patrí podľa oznámenia o začatí územného konania aj parc. č. XXXX/X, . ktorej priamou susednou nehnuteľnosťou je pozemok vo vlastníctve žalobcu, a to pozemok P. parc. č. XXXX/XXX. V tomto kontexte preto neobstoja závery správnych orgánov, podľa ktorých žalobca nemá vlastnícke ani iné právo k pozemkom susedným vo vzťahu k umiestňovanej stavbe, resp. že navrhovanú stavbu a pozemky vo vlastníctve žalobcu „delí niekoľko desiatok pozemkov“.

8. Krajský súd v Trenčíne (ďalej aj ako „správny súd“) rozsudkom č. k. 13S/63/2020-98 zo dňa 06.10.2021 správnu žalobu zamietol. Za nepravdivé označil správny súd tvrdenie žalobcu, že je účastníkom územného konania z dôvodu vlastníctva pozemku - parcely reg. B. parc. č. XXXX/XXX . v k. ú. H. - ako priamo susediaceho pozemku s pozemkom parcely reg. B. parc. č. XXXX/X v k. ú. H., na ktorom má byť podľa žalobcu umiestnená stavba. Správny súd ustálil, že v súlade s podaným návrhom na vydanie územného rozhodnutia má byť stavba „Bytový dom - Pod Zábrehom A“ umiestňovaná na pozemkoch P. parc. č. XXXX/XXX, XXX, XXX, XXX v k. ú. H. o celkovej výmere 2 469 m², ktoré nie sú pozemkami susediacimi s pozemkami vo vlastníctve žalobcu. Správny súd si všimol a poukázal na to, že v územnom konaní boli vo všetkých dokumentoch pozemky, na ktorých má byť umiestňovaná predmetná stavba, uvádzané pred bodkočiarku. Z návrhu na vydanie územného rozhodnutia vyplýva, že stavba bude prístupná z komunikácie na parc. č. XXXX/X, ktorá je vo vlastníctve Mesta Púchov. Táto parcela bola v dokumentoch uvádzaná za bodkočiarkou a z uvedeného vyplýva, že sa nejednalo o pozemok, na ktorom má byť stavba umiestňovaná, ale o pozemok, ku ktorému malo Mesto Púchov ako jeho vlastníak udeliť súhlas na použitie parcely na umiestnenie inžinierskych sietí (viď súhlasné stanoviská zo dňa 05.06.2019 a 26.06.2019). Žalobcovi preto podľa správneho súdu nesvedčí účastníctvo v predmetnom územnom konaní titulom vlastníctva susednej nehnuteľnosti k pozemku, na ktorom má byť stavba umiestnená.

9. K žalobnej námietke spočívajúcej v tvrdení žalobcu o jeho účastníctve v územnom konaní z titulu vlastníka pozemku, ktorého vlastnícke alebo iné práva môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté v zmysle § 34 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 2 písm. c) stavebného zákona, správny súd v rámci svojej úvahy poukázal na význam slovného spojenia „priamo dotknuté“, čo vyjadruje stav značnej a bezprostrednej intenzity porušenia a individualizácie subjektu, ktorý je porušením dotknutý. Tento stav musí byť v konaní účastníkmi preukázaný (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžp/1/2010 zo dňa 29.03.2011). Správny súd s poukazom na závery uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II ÚS 22/02 zo dňa 29.03.2011 uviedol, že rozhodnutím o umiestnení stavby môže byť priamo dotknutý len ten, koho právne postavenie môže byť po vydaní rozhodnutia iné, ako pred rozhodnutím. Rozhodnutím o umiestnení stavby sa určuje stavebný pozemok, umiestňuje sa stavba na ňom, určujú sa podmienky na umiestnenie stavby, určujú sa požiadavky na obsah projektovej dokumentácie a čas platnosti rozhodnutia (§ 39a ods. 1 stavebného zákona). Na základe rozhodnutia o umiestnení stavby nie je možné ešte stavbu realizovať, nakoľko sa ním určuje stavebný pozemok a stavba na ňom sa len umiestňuje. Realizovať stavbu je možné až na základe právoplatného stavebného povolenia vydaného v stavebnom konaní. Územné konanie predchádza stavebnému konaniu a rozhodnutie o umiestnení stavby je právnym základom pre stavebné povolenie. V danom prípade musí byť ešte vydané stavebné povolenie, aby mohla byť stavba uskutočňovaná. Ak má na rozhodnutie o umiestnení stavby nasledovať ešte ďalšie rozhodnutie, až na ktorého základe môže byť stavba uskutočňovaná, nemôže byť samotným rozhodnutím o umiestnení stavby, ktorým je stavba iba právne umiestňovaná na stavebnom pozemku, žalobca priamo dotknutý na svojich právach, a preto v zmysle § 34 ods. 2 stavebného zákona nie je podľa správneho súdu účastníkom konania o umiestnení stavby.

10. K otázke účastníctva správny súd poukázal aj na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 752/2017-19 zo dňa 12.12.2017, podľa ktorého okruh účastníkov územného konania vymedzuje stavebný zákon v § 34 ods. 1 a 2. Vzhľadom k tomu, že stavebný zákon ako lex specialis obsahuje osobitnú právnu úpravu účastníkov územného konania, je použitie ustanovenia § 14 ods. 1 veta pred bodkočiarkou správneho poriadku vylúčené. Z uvedeného vyplýva, že ďalším osobám priznával stavebný zákon práva účastníka územného konania len vtedy, ak by rozhodnutím o umiestnení stavby mohli byť priamo dotknuté ich vlastnícke práva alebo iné práva k pozemkom alebo stavbám ako aj k susedným pozemkom a stavbám vrátane bytov.

III. Kasačná sťažnosť a stanovisko žalovaného k nej

11. Proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 13S/63/2020-98 zo dňa 06.10.2021 (ďalej aj ako „napadnutý rozsudok“) podal žalobca (ďalej aj ako „sťažovateľ“) kasačnú sťažnosť. Správny súd podľa sťažovateľa v konaní a pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil sťažovateľovi uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a tiež tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

12. Nesprávneho právneho posúdenia veci sa správny súd mal dopustiť tým, že napadnutý rozsudok argumentačne založil na právnom názore, že sťažovateľovi nesvedčí účastníctvo v územnom konaní z titulu vlastníctva nehnuteľnosti bezprostredne susediacej s jednou z parciel, na ktorých má byť umiestnená stavba „Bytový dom - Pod Zábrehom A“, keďže podľa správneho súdu pri pozemku P. parc. č. XXXX/X v k.ú. H. sa nejedná o pozemok, na ktorom má byť stavba umiestňovaná, ale o pozemok, ku ktorému malo Mesto Púchov ako jeho vlastník udeliť súhlas na použitie parcely na umiestnenie inžinierskych sietí. Sťažovateľ pripomenul, že stavebný úrad vydal podľa § 39a stavebného zákona dňa 21.10.2020 pod č. OVIŽPaSÚ/2020/2271/11035-TS1-20-TKO rozhodnutie o umiestnení stavby „Bytový dom - Pod Zábrehom A“ v k.ú. H. na pozemkoch parc. č. P. XXXX/XXX, XXX, XXX, XXX, XXXX/X, XXXX/X, XXXX/XX, XXX/XX, XXX/XX, XXX/XXX, XXXX/XX. Je teda nesporné, že aj v rozhodnutí o umiestnení stavby je ako jeden z pozemkov určených k zastavaniu, teda takých, na ktorých sa umiestňuje stavba, označený aj pozemok parc. č. P. XXXX/X v k.ú. H., pričom sa na ňom umiestňuje účelová komunikácia, ako vyplýva z bodu 3. na strane 6 územného rozhodnutia (SO 03 - Spevnené plochy). Pozemok parc. č. P. XXXX/X bezprostredne susedí s pozemkom vo vlastníctve sťažovateľa, konkrétne parc. č. KNC XXXX/XXX. Uvedené je preukázané napr. aj kópiu z katastrálnej mapy na parcelu č. P. XXXX/XXX, ktorá bola prílohou rozhodnutia o umiestnení stavby.

13. Sťažovateľ vyjadril nesúhlas aj s právnym názorom správneho súdu, podľa ktorého ak stavbu je možné realizovať až na základe právoplatného stavebného povolenia vydaného v stavebnom konaní nasledujúcim po územnom konaní, potom nemôže byť samotným rozhodnutím o umiestnení stavby, ktorým je stavba iba právne umiestňovaná na stavebnom pozemku, sťažovateľ priamo dotknutý na svojich právach. Podľa sťažovateľa je aj vzhľadom na obsah ustanovenia § 39a ods. 1 stavebného zákona zrejmé, že práve rozhodnutie o umiestnení stavby právne záväzným spôsobom určuje využitie pozemku ako stavebného, pričom samotné stavebné povolenie iba vytvára možnosť fakticky na takomto už „stavebne určenom pozemku“ uskutočniť výstavbu, čo však nič nemení na právnej skutočnosti, že základný determinant stavebného využitia pozemku je práve rozhodnutie o umiestnení stavby. Už samotným rozhodnutím o umiestnení stavby je sťažovateľ priamo dotknutý na svojich právach, čo zakladá jeho účastníctvo v územnom konaní v zmysle § 34 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 2 písm. c) stavebného zákona, a to aj z hľadiska potreby výkladu právnej normy e ratione legis, čo podľa sťažovateľa vedie k záveru o účastníctve sťažovateľa v územnom konaní.

14. Ku kasačnej sťažnosti sa písomne vyjadril žalovaný, považujúc napadnutý rozsudok za vecne správny.

IV. Právne názory kasačného súdu

15. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“) po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľa bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok v medziach sťažnostných bodov uplatnených sťažovateľom (§ 453 ods. 2 SSP) spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a postupom podľa § 455 SSP bez nariadenia pojednávania dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

16. Vec bola náhodným výberom pridelená pôvodne do tretieho senátu Najvyššieho správneho súdu. Na základe § 27a ods. A rozvrhu práce Najvyššieho správneho súdu na rok 2023 v znení jeho opatrení č. 5 a č. 6 bola vec prerozdelená do ôsmeho senátu Najvyššieho správneho súdu, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozsudku pod pôvodnou spisovou značkou.

17. Pristúpia k posúdeniu sťažnostných námietok (viď body 11. až 13. tohto rozsudku) kasačný súd uvádza, že predovšetkým nemôže súhlasiť s kategorickým vyhlásením správneho súdu (viď bod 13. napadnutého rozsudku) o nepravdivosti tvrdení sťažovateľa, že je vlastníkom pozemku bezprostredne susediaceho s jedným z pozemkov, na ktorých má byť umiestnená stavba. Správny súd analýzou umiestnenia interpunkčného znamienka - bodkočiarky - v rámci množiny pozemkov vymenovaných v návrhu na vydanie územného rozhodnutia k stavbe „Bytový dom - Pod Zábrehom A“ dospel k záveru, že stavba je umiestňovaná na pozemkoch P. parc. č. XXXX/XXX, XXX, XXX, XXX v k. ú. H. o

celkovej výmere 2 469 m², ktoré nie sú pozemkami susediacimi s pozemkami vo vlastníctve žalobcu, pričom poukázal na to, že v územnom konaní boli vo všetkých dokumentoch pozemky, na ktorých má byť umiestňovaná predmetná stavba, uvádzané pred bodkočiarku. Z návrhu na vydanie územného rozhodnutia vyplýva, že stavba bude prístupná z komunikácie na parc. č. XXXX/X, ktorá je vo vlastníctve Mesta Púchov. Táto parcela bola v dokumentoch uvádzaná za bodkočiarku a z uvedeného vyplýva, že sa nejednalo o pozemok, na ktorom má byť stavba umiestňovaná.

18. Vyššie uvedené uchopenie spornej otázky, t. j. či sťažovateľ so svojím pozemkom je alebo nie je priamym susedom k niektorému z pozemkov určených na umiestnenie stavby „Bytový dom - Pod Zábrehom A“, považuje kasačný súd za nesprávne právne posúdenie veci. Z ustanovenia § 43a stavebného zákona vyplýva, že stavby sa podľa stavebnotechnického vyhotovenia členia na pozemné stavby a inžinierske stavby. Pozemné stavby sú priestorovo sústredené zastrešené budovy vrátane podzemných priestorov, ktoré sú stavebnotechnicky vhodné a určené na ochranu ľudí, zvierat alebo vecí; nemusia mať steny, ale musia mať strechu. Podľa účelu sa členia na bytové budovy a nebytové budovy. Čo všetko zákonodarca považuje za inžinierske stavby, je pomerne podrobne vymenované v ustanovení § 43a ods. 3 stavebného zákona. V nadväznosti na uvedené rozlišovanie stavieb zákonodarcom kasačný súd dáva do pozornosti, že nielen z rozhodnutia o umiestnení stavby, ale už z oznámenia o začatí územného konania o umiestnení stavby je zrejmé, že sa nejednalo iba o konanie vo vzťahu k pozemnej stavbe bytového domu, ale územné konanie sa týkalo aj súvisiacich inžinierskych stavieb. Rozsah stavby, o ktorej umiestnenie v konaní išlo, bol totiž nasledovný: SO 01 - Bytový dom „A“, SO 03 - Spevnené plochy a parkoviská, SO 04 - Dažďová kanalizácia, SO 05 - Prípojka vody a kanalizácie, SO 06 - Horúcovodná prípojka, SO 07 - Vonkajšie silnoprúdové rozvody, SO 09 - Sadové úpravy, SO 10 - Zberné stanovisko odpadov, SO 11 - Oporný múr a oplotenie. Stavba vo vyššie uvedenom rozsahu mala byť umiestnená na pozemkoch P. parc. č. XXXX/XXX, XXX, XXX, XXX; XXXX/X, XXXX/X, XXXX/XX, XXX/XX, XXX/XX, XXXXXX, XXXX/XX v katastrálnom území H..

19. Kasačný súd si všimol, že správne úvahy správnych orgánov boli založené nielen na nedostatočnom uvedení si komplexnosti všetkých relevantných skutkových okolností, ale aj na nesprávnom právnom názore, založenom na zúženom vnímaní toho, čo treba považovať za stavbu, o ktorej umiestnenie ide, teda že ide izolovane iba o bytový dom. Jedine tak si možno vysvetliť zjavne skutkovo nesprávne (na objektívnej realite nezaložené) tvrdenia o tom, že žiadny z pozemkov, na ktorom má byť umiestnená stavba, nesusedí so žiadnym z pozemkov vo vlastníctve sťažovateľa, resp. že sťažovateľ delí niekoľko desiatok pozemkov od navrhovanej stavby. Ak následne na týchto nimi vymodelovaných axiómoch správne orgány založili ďalšie úvahy o tom, že za daných skutkových okolností nemôže byť sťažovateľ priamo dotknutý na svojich právach, treba ich správne úvahy považovať za zaťažené vadou nesprávneho právneho posúdenia veci, pričom rovnakou vadou je zaťažený aj napadnutý rozsudok správneho súdu, ktorý tieto právne závery aproboval, pridajúc k uvedenému analýzu o umiestnení bodkočiarky vo vete ako okolnosti kruciálnej pre posúdenie, čo ešte je v prejednávanej veci možné považovať za pozemky určené pre umiestnenie stavby a čo už nie. Kasačný súd opätovne pripomína (učinil tak už v bode 18. tohto rozsudku), že predmetom preskúmaného územného konania nie je len stavebný objekt pozemnej stavby - bytový dom SO 01 - preukázateľne umiestnený na pozemku, ktorý nie je bezprostredne susediacim k pozemkom vo vlastníctve sťažovateľa, ale aj ďalšie stavebné objekty s charakterom inžinierskych stavieb, z ktorých niektoré majú byť umiestnené na pozemku parc. č. XXXX/X, ktorý je v bezprostrednom dotyku s pozemkom vo vlastníctve sťažovateľa.

20. Úvahy správneho súdu rezultujúce v závere, že sťažovateľ nie je a nemôže byť rozhodnutím o umiestnení stavby priamo dotknutý na svojich právach, sú tak zaťažené vadou nesprávneho právneho posúdenia veci, keďže jednak vychádzajú z nedostatočných skutkových zistení a nesprávnych právnych záverov správnych orgánov, v ktorých kasačným súdom identifikované nedostatky správny súd nezistil a súčasne sú podporené nesprávnou právnou úvahou o právnej povahe pozemkov určených na umiestnenie stavby.

21. V nadväznosti na argumentáciu použitú správnym súdom kasačný súd potvrdzuje svoju vedomosť o tom, že rozhodnutie o umiestnení stavby neopravňuje jeho disponenta k realizácii stavby, čo staršia judikatúra pretavila do názoru, podľa ktorého rozhodnutím o umiestnení stavby sa do práva na vlastníctvo reálne nezasahuje, pričom otázka ochrany práv a oprávnených záujmov vlastníkov okolitých pozemkov sa má riešiť v samostatnom následnom stavebnom konaní (pozri bližšie napr.

rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. 4SžoKS/87/2006 alebo sp. zn. 3Sžo/172/2010). Tento názor je však potrebné považovať za prekonaný, keď už v rozsudku sp. zn. 3Sžo/220/2010 zo dňa 02.08.2011 Najvyšší súd Slovenskej republiky potvrdil rozsudok krajského súdu, ktorým bolo zrušené rozhodnutie o umiestnení stavby práve pre nedostatočné rešpektovanie práv a oprávnených záujmov vlastníkov susediacich pozemkov v územnom konaní. Judikatórny posun bol aprobovaný aj Ústavným súdom Slovenskej republiky, ktorý skonštatoval, že „...úvahy o všeobecnej nespôsobilosti územného rozhodnutia zasiahnuť do práv účastníkov konania nie sú namieste. Nemožno paušálne vylúčiť potenciál územného rozhodnutia zasiahnuť do subjektívnych práv účastníkov konania ústavne neakceptovateľným spôsobom. S poukazom na účel správneho súdnictva je úlohou správneho súdu zaoberať sa tými porušeniami práv, ktoré žalobca v jednotlivom prípade namieta a preukazuje a poskytovať mu účinnú individualizovanú súdnu ochranu.“ (II. ÚS 397/2019-10).

22. Aj v rozsudku sp. zn. 1Svk/13/2021 zo dňa 23.06.2023 vníma Najvyšší správny súd špecifickosť charakteru rozhodnutia o umiestnení stavby. Ide o rozhodnutie, ktorým sa povoľujú konkrétne zásahy meniace fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny a stanovujú sa podmienky pre realizáciu s tým súvisiacich prác.

23. Dôvod, pre ktorý je podľa názoru kasačného súdu potrebné námietkam vlastníkov susediacich nehnuteľností o hrozbe porušenia ich práv a právom chráneným záujmom venovať v územnom konaní náležitú pozornosť a riadne ich vecne vyhodnotiť, vyplýva aj z ustanovenia § 61 ods. 1 veta tretia stavebného zákona, ktoré výslovne počíta s kategóriou námietok, ktoré je možné uplatniť iba v územnom konaní a v prípade, že tak účastník v územnom konaní neučiní, v stavebnom konaní na ne už nie je možné prihliadnuť. Dotknutý vlastník pozemku v územnom konaní a následne žalobca v konaní o správnej žalobe je oprávnený brojiť proti všetkému, čo sa podľa jeho presvedčenia týka jeho subjektívnych práv, pričom je povinný svoje tvrdenia riadne odôvodniť.

24. Vychádzajúc z vyššie uvedeného kasačný súd dospel k záveru, že kasačná sťažnosť sťažovateľa je dôvodná, napadnutý rozsudok správneho súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP), ktorého sa správny súd dopustil tým, že rozhodnutia správnych orgánov po ním vykonanom súdnom prieskume vyhodnotil ako neobsahujúce žiadnu z väd, vymedzených v správnej žalobe, zakladajúcich v zmysle § 191 ods. 1 SSP dôvod na zrušenie rozhodnutia orgánu verejnej správy. Keďže správny súd žalobu zamietol, kasačný súd postupom podľa § 462 ods. 2 SSP v spojení s § 191 ods. 1 písm. c) SSP napadnutý rozsudok správneho súdu zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Správne orgány budú vo svojom ďalšom konaní a rozhodovaní viazané právnym názorom kasačného súdu v zmysle § 469 SSP. Úlohou správnych orgánov bude opätovne posúdiť otázku existencie alebo neexistencie priameho dotyku vlastníckych alebo iných práv sťažovateľa rozhodnutím o umiestnení stavby, pričom za stavbu, ktorá je predmetom územného konania, budú správne orgány považovať nielen izolovanú pozemnú stavbu Bytového domu A (SO 01), ale aj súvisiace inžinierske stavby SO 03 až SO 11. Dopad na práva sťažovateľa dôsledne posúdia aj vo vzťahu k charakteru nehnuteľností vo vlastníctve sťažovateľa a spôsobu, akým tieto nehnuteľnosti sťažovateľ využíva.

25. O nároku na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 2 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že úspešnému sťažovateľovi priznal nárok na úplnú náhradu trov kasačného konania, ako aj trov konania pred správnym súdom (§ 175 ods. 1 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).

26. Toto rozhodnutie prijal senát kasačného súdu pomerom hlasov 3:0.

Poučenie :

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

