

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 8Sžk/41/2020
Identifikačné číslo spisu: 5018200463
Dátum vydania rozhodnutia: 23. februára 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Zdenka Reisenauerová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:5018200463.3

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a členov senátu Michala Novotného (sudca spravodajca) a JUDr. Michala Matulníka, PhD., vo veci žalobcu: T., nar. XX. T. XXXX, W., zastúpeného: JUDr. Dušan Serek advokátska kancelária, s.r.o., IČO: 47 258 781, Hattalova 373/3, Námestovo, proti žalovanému: Okresný úrad Žilina, odbor výstavby a bytovej politiky, Vysokoškolákov 8556/33B, Žilina, za účasti ďalšieho účastníka: P., nar. XX. Y. XXXX, U., B., zastúpeného advokátskou kanceláriou: JUDr. Eva Luticová, s.r.o., IČO: 52 620 751, Hviezdoslavova 51, Námestovo, o preskúmanie rozhodnutia žalovaného zo 17. septembra 2018 č. OU-ZA-OVBP2-2018/021495/KLI, o kasačnej sťažnosti ďalšieho účastníka proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 30 S 159/2018-203 zo 7. apríla 2020 takto

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky zrušuje rozsudok Krajského súdu v Žiline č. k. 30 S 159/2018-203 zo 7. apríla 2020 a vec mu vracia na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívneho spisu žalovaného vyplýva, že ďalší účastník bol (pôvodne spolu s manželkou) vlastníkom pozemkov v k. ú. I. parc. reg. S. K. o celkovej výmere XXX mX. Tieto pozemky tvoria súvislý pás dlhý približne 41 metrov a široký približne 11 až 13 metrov, ktorý prebieha juhozápadne - severovýchodným smerom. V jeho juhozápadnej polovici už pred rokom 2011 stál rodinný dom súp. č. XXX, ktorého vlastníkom bol takisto ďalší účastník (spolu s manželkou) a ktorý bol od severozápadnej hranice pozemku vzdialený približne 0,5 m. Na juhozápadnej strane pozemok susedí s pozemnou komunikáciou, na severovýchodnej a juhovýchodnej strane hraničí s pozemkami vo vlastníctve iných osôb. Severozápadná strana pozemku po celej svojej dĺžke hraničí s pozemkom parc. reg. S. K., ktorého vlastníkom bol do roku 2011 právny predchodca (otec) žalobcu; od tohto roku je v podielovom spoluvlastníctve žalobcu a ďalších dvoch osôb (jeho bratov). Tento pozemok je dlhý približne rovnako ako pozemok ďalšieho účastníka, je však viac než dvojnásobne široký a je zastavaný rôznymi stavbami a prístreškami po celom obvode, okrem juhozápadnej časti, ktorá susedí s pozemnou komunikáciou.

2. Ďalší účastník (pôvodne spolu s manželkou) v roku 2011 požiadali o stavebné povolenie na prístavbu a nadstavbu existujúceho rodinného domu na parc. reg. S.. Obec I. ako stavebný úrad zlúčila stavebné konanie s konaním o umiestnení stavby a upovedomila o ňom účastníkov, vrátane právneho predchodcu žalobcu ako vlastníka pozemku parc. reg. S.. Nikto z účastníkov nevzniesol námietky proti stavbe, preto stavebný úrad 12. mája 2011 vydal stavebné povolenie č. 285/2011, ktorým povolil ďalšiemu účastníkovi (a jeho manželke) stavbu označenú ako „Stavebné úpravy, prístavba a nadstavba rodinného domu s. č. XXX“. Pôvodný rodinný dom s rozmermi 8,3 x 20,8 m (zastavaná plocha 172,45 m²) sa mal prístavbou zo severovýchodnej strany rozšíriť o prístavbu s rozmermi 6 x 18 m (zastavaná plocha 108 m²). V pôvodnom rodinnom dome mali byť zriadené nebytové priestory (prevádzky), v prístavbe mala byť umiestnená obytná časť. Po prístavbe mala mať stavba celkovo päť obytných miestností s kuchyňou a príslušenstvom s obytnou plochou 117,92 m² a štyri viacúčelové miestnosti s príslušenstvom s úžitkovou plochou 460,34 m², čím sa stavba stala viacúčelovou (polyfunkčnou). Stavebné povolenie ďalej určovalo, že osadenie stavby (vrátane vzdialenosti od pozemku parc. reg. S.) sa nemalo meniť. V stavebnom konaní bola overená aj projektová dokumentácia, ktorá predpokladala, že severozápadný múr prístavby bude pokračovaním múra pôvodného rodinného domu a bude prebiehať približne 0,5 m od hranice pozemku s pozemkom parc. reg. K.. Na tomto múre malo byť umiestnených na úrovni prvého nadzemného podlažia (prízemia) päť okien, z toho štyri pozdĺžne a jedno veľké zvislé, na úrovni druhého nadzemného podlažia (poschodia) takisto päť okien, z toho tri malé pozdĺžne a dve veľké zvislé. Keďže nikto z účastníkov sa proti stavebnému povoleniu neodvolal, stalo sa 8. júna 2011 právoplatným. Rozhodnutím z 10. mája 2016 stavebný úrad zmenil toto stavebné povolenie tak, že stavebníkom sa stal len ďalší účastník (bez manželky) a lehota na dokončenie stavby sa predĺžila do konca roku 2020.

3. Dňa 14. septembra 2017 stavebný úrad ako orgán štátneho stavebného dohľadu za prítomnosti žalobcu a stavebníka obhliadol uskutočňovanú stavbu. Zistil, že stavba je zhotovená do úrovne druhého nadzemného podlažia, ale v severozápadnom múre (vedúcom popri hranici s pozemkom parc. reg. S.) je viac okien než predpokladala overená projektová dokumentácia. Okrem toho zistil, že sa zmenilo dispozičné usporiadanie časti stavby vrátane statickým prvkov. Stavebný úrad prípisom z 20. septembra 2017 oznámil ďalšiemu účastníkovi tieto zistenia, nariadil mu zastaviť stavebné práce a podľa § 88a ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov ho vyzval, aby podal žiadosť o dodatočné stavebné povolenie a aby predložením bližšie určených listín preukázal, že dodatočné povolenie nie je v rozpore s verejnými záujmami.

4. Na základe tejto výzvy podal ďalší účastník 13. novembra 2017 žiadosť o dodatočné povolenie stavby. K žiadosti priložil okrem iného projektovú dokumentáciu skutočného vyhotovenia stavby, ako aj geodetický protokol. V ňom bolo graficky zachytené skutočné umiestnenie stavby a tiež vyslovený záver, že jej osadenie je v súlade s projektovou dokumentáciou. Stavebný úrad prípisom zo 16. novembra 2017 oznámil účastníkom, že sa začalo konanie o dodatočnom povolení stavby, a vyzval ich, aby svoje námietky uplatnili najneskôr na ústnom pojednávaní 1. decembra 2017. Na ústnom pojednávaní sa zúčastnil okrem iného žalobca, ktorý predložil splnomocnenie od zvyšných dvoch podielových spoluvlastníkov parc. reg. S., aby ich v tomto konaní zastupoval. Tam predniesol, že nesúhlasí s tým, aby do jeho dvora boli okná, a žiadal prehodnotiť aj pôvodne povolené umiestnenie stavby, pretože neboli dodržané odstupy stavieb. Po ústnom pojednávaní ďalší účastník na výzvu stavebného úradu predložil stanoviská odboru starostlivosti o životné prostredie okresného úradu a regionálneho úradu verejného zdravotníctva, ktoré súhlasili so zmenenou stavbou. Po doplnení podkladov stavebný úrad nariadil nové ústne pojednávanie na 2. marca 2018, na ktorom žalobca naďalej trval na námietke nedodržania odstupov stavieb. Odstup 0,35 až 0,53 m podľa neho odporuje § 6 ods. 3 vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 532/2002 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu a o všeobecných technických požiadavkách na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie. Takisto namietol, že ďalší účastník do jeho dvora vybudoval 17 okien, cez ktoré budú návštevníci stavby narúšať súkromie žalobcu.

5. Obec I. dodatočným stavebným povolením z 9. marca 2018 č. I.-846/2017 dodatočne povolila ďalšiemu účastníkovi ako stavebníkovi rozostavanú stavbu „Prestavba a prístavba rodinného domu na rodinný dom s polyfunkciou“. Na rozdiel od stavebného povolenia mal počet komerčných prevádzok v stavbe klesnúť na tri. Osadenie stavby sa považovalo za dané už vybudovanými obvodovými múrmi a deliacimi priečkami. Ďalšiemu účastníkovi bolo uložené, aby okná nebytových miestností na stene, ktorá je pri hranici pozemku žalobcu, boli výklopné a vyplnené nepriehľadným sklom. Zároveň obec zamietla všetky námietky žalobcu. Zdôraznila, že žalobca má na svojom dome okná smerom k pozemku stavebníka, takže by bolo diskriminačné, ak by ich on nemohol mať k žalobcovi. Hoci ten nebol účastníkom stavebného konania v roku 2011, bol ním jeho právny predchodca - otec; žalobca sám bol potom účastníkom konania o zmene stavebného povolenia v roku 2016. Rozostupy medzi oboma stavbami sú v súlade s § 6 ods. 4 vyhlášky č. 532/2002 Z. z., pričom § 6 ods. 3 cit. vyhlášky sa v danej veci nepoužije. Na mieste povoľovanej prístavby v minulosti stáli hospodárske stavby a nespôsobovali žalobcovi žiaden problém s údržbou jeho nehnuteľností. Po zhodnotení všetkých hľadísk uvedených v § 88a ods. 1 v spojení s § 126, § 140a a 140b stavebného zákona obec uzavrela, že verejný záujem nebránil povoleniu už vykonaných prác, vrátane väčšieho počtu okenných otvorov. Navyše, ani územný plán obce z roku 2007 v danej lokalite nebráni výstavbe navrhovaného polyfunkčnej stavby a nevyžaduje brať osobitný ohľad na ochranu súkromia bývajúcich osôb.

6. Odvolanie, ktoré proti dodatočnému stavebnému povoleniu podal žalobca, žalovaný zamietol tu napadnutým rozhodnutím zo 17. septembra 2018 č. OU-ZA-OVBP2-2018/021495/KLI. Námietku nesúlady dodatočne povolenej stavby s územným plánom považoval za oneskorenú, napriek tomu však uzavrel, že funkčné regulatívy daného priestoru takejto stavbe nebránia. Umiestnenie stavby, a tým aj jej odstupy od susediacich stavieb, už boli dané a stavebný úrad nemohol znova rozhodovať o jej umiestnení. Okrem toho žalobca už pri zmene stavebného povolenia v r. 2016 vedel o tom, že sa stavia polyfunkčný objekt, a proti osadeniu stavby nijako nenamietol. Rovnako ako stavebný úrad aj žalovaný zdôraznil, že v minulosti boli na mieste prístavby hospodárske stavby a tie žalobcovi nijako nebránili v údržbe jeho nehnuteľností, ako to predpokladá § 6 ods. 2 vyhlášky č. 532/2002 Z. z. Žiaden predpis taxatívne neobmedzuje počet okien v stenách a stavebný úrad vopred nemôže posúdiť, ako sa budú správať osoby pri užívaní nehnuteľnosti, na ktorej okná sú. Ak by sa správali rušivo, má žalobca k dispozícii žalobu podľa § 127 Občianskeho zákonníka. Obťažovanie pohľadom by sa v mimoriadnych prípadoch dalo považovať za imisiu podľa citovaného ustanovenia, nepostačuje tu však subjektívny pocit žalobcu. Hlavným účelom okien je presvetlenie miestností; v ich povolení nemožno ešte vidieť zásah do súkromia žalobcu, ku ktorému môže dôjsť až pri užívaní povolenej stavby. Práve kvôli ochrane súkromia však stavebný úrad uložil ďalšiemu účastníkovi, aby boli okná nepriehľadné a výklopné.

7. Správny súd tu napadnutým rozsudkom č. k. 30 S 159/2018-203 vyhovel správnej žalobe žalobcu a podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP zrušil rozhodnutie žalovaného zo 17. septembra 2018. Vyšiel z názoru, že prístavba je novou stavbou, pri umiestnení ktorej musia byť dodržané rozostupy stavieb podľa § 6 vyhlášky č. 532/2002 Z. z. Stavebný úrad aj žalovaný tak pri dodatočnom povolení stavby museli skúmať ich dodržanie a nestačil odkaz na to, že na jej mieste v minulosti stáli hospodárske stavby. Geodetické zameranie stavby preukázalo, že je od pozemku žalobcu vzdialená 0,35 až 0,56 m, čo je menej než ustanovuje § 6 ods. 3 cit. vyhlášky. Správny súd sa stotožnil s názorom žalobcu, že tieto námietky nemohol uplatňovať skôr, pretože v roku 2011 bol účastníkom konania jeho otec, nie on. Rovnako sa stotožnil s názorom, že žalovaný ani stavebný úrad sa riadne nevyrovnali s námietkou, že zvýšením počtu okien sa zasahuje do súkromia žalobcu. Na druhej strane však správny súd zdôraznil, že povinnosť dokázať takéto zásahy zaťažovala žalobcu, ten však žiaden taký dôkaz nepredložil ani nenavrhol. Prevažná väčšina okien smerom k žalobcovi má byť menšia a všetky budú nepriehľadné a výklopné, preto samotná citácia § 137 stavebného zákona nepostačuje, aby bol dokázaný zásah do súkromia. Správny súd sa stotožnil so záverom žalovaného, že územný plán obce Lokca nebránil, aby v danej lokalite bola povolená polyfunkčná stavba. Táto lokalita je podľa územného plánu obytným územím s prevahou bývania v rodinných domoch. V týchto územiach je podľa § 12 ods. 9 a 10 vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 55/2001 Z. z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii prípustné umiestniť menšie

prevádzky pre obchod a služby. Záverom správny súd zdôraznil, že v konaní podľa § 88a stavebného zákona musí stavebný úrad skúmať aj podmienky relevantné pre vydanie územného rozhodnutia.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

8. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa ďalší účastník domáha zrušenia tohto rozsudku a zastavenia konania. Na úvod podal chronologický prehľad rozhodnutí a úkonov stavebného úradu vo veci, pričom zdôraznil, že predmetom posudzovania v dodatočnom stavebnom povolení z 9. marca 2018 mali byť len skutočnosti, ktoré sa zistili výkonom štátneho stavebného dohľadu 14. septembra 2017. Ďalej sa stotožnil s tým, ako správny súd a orgány verejnej správy posúdili námietku rozporu s územným plánom a prekročeniami medzi § 127 OZ povolením dodatočných okien. Záujem žalobcu, aby tieto okná neboli pridané, nie je verejným záujmom v zmysle § 88a ods. 1 stavebného zákona. Ďalší účastník však nesúhlasil s tým, ako správny súd posúdil otázku dodržania odstupu od hranice pozemku. Predovšetkým zdôraznil, že umiestnenie stavby (prístavby) bolo právoplatne vyriešené v stavebnom konaní v roku 2011, ktorého účastníkom bol aj právny predchodca žalobcu. Stavebný dohľad nezistil rozpor skutočného osadenia stavby so stavebným povolením. Stavebný úrad tak v dodatočnom stavebnom konaní nesmel konať o otázke umiestnenia stavby, ale len o odchýlkach, ktoré sa zistili pri stavebnom dohľade. Stavebné povolenie z roku 2011 mohlo byť zmenené len mimoriadnymi opravnými prostriedkami, čo sa nestalo. V tejto súvislosti treba rozumieť aj argumentácii orgánov verejnej správy, že podmienky umiestnenia stavby boli dané v minulosti. Správny súd nesprávne dospel aj k záveru o porušení § 6 ods. 3 vyhlášky č. 532/2002 Z. z., keďže žalovaný dostatočne jasne vysvetlil, prečo v danej veci umiestnenie stavby dovoľuje § 6 ods. 2 cit. vyhlášky. Návrh, aby kasačný súd po zrušení napadnutého rozsudku zastavil konanie, ďalší účastník odôvodnil tým, že akékoľvek ďalšie konanie by len predlžovalo právnu neistotu. V tejto súvislosti zdôraznil, že žalobcovo konanie je prejavom zneužitia práva podľa § 5 ods. 12 SSP, pretože hoci vlastné nehnuteľnosti nerušene užíva, nedovoľuje ďalšiemu účastníkovi užívať tie svoje.

9. Žalovaný sa v celom rozsahu stotožnil s dôvodmi kasačnej sťažnosti.

10. Žalobca navrhol napadnutý rozsudok potvrdiť. Z § 88a ods. 4 stavebného zákona podľa neho vyplýva, že stavebný úrad má rozhodnúť o povolení už vykonaných prác. V danej veci to znamenalo, že stavebný úrad rozhodoval aj o umiestnení postavenej stavby, takže ďalší účastník mohol proti tomuto umiestneniu vznášať námietky. Žalobca v čase vydania pôvodného stavebného povolenia ani nebol účastníkom konania. Správny súd správne vyhodnotil argument orgánov verejnej správy, že umiestnenie stavby je dané z minulosti. Okrem toho žalobca zdôraznil, že tieto orgány nespochybnili ani jeho námietku proti umiestneniu dodatočných okien.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

11. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), na ktorý od 1. augusta 2021 prešiel výkon súdnictva z najvyššieho súdu (§ 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch v znení neskorších predpisov), preskúmal napadnutý rozsudok v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v medziach uplatnených kasačných bodov (§ 453 ods. 2 SSP). Kvôli vylúčeniu členky senátu JUDr. Jany Martinčekovej z dôvodu podľa § 87 ods. 2 SSP na jej miesto v súlade s rozvrhom práce nastúpil JUDr. Michal Matulník, PhD.

12. Podstatou sporu medzi žalobcom na jednej strane a žalovaným na druhej strane je výklad § 88a stavebného zákona. Toto ustanovenie je označené marginálnou rubrikou „Konanie o dodatočnom povolení stavby“, avšak z jeho obsahu vyplýva, že upravuje dve rozdielne situácie. Podľa odseku 1 cit. paragrafu totiž platí, že ak stavebný úrad zistí, že stavba bola postavená bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním, začne z vlastného podnetu konanie a vyzve vlastníka stavby, aby v určenej lehote predložil doklady o tom, že dodatočné povolenie stavby nie je v rozpore s verejnými záujmami. Podľa odseku 4 v rozhodnutí o dodatočnom povolení stavby stavebný úrad dodatočne povolí už vykonané stavebné práce a určí podmienky na dokončenie stavby. Podľa odseku 7 sa na konanie o

ododatočnom povolení stavby primerane vzťahujú ustanovenia § 58 až 66 (t. j. ustanovenia o stavebnom konaní).

13. Zo znenia cit. § 88a ods. 1 tak predovšetkým vyplýva, že zákon rozlišuje dve situácie: keď je stavba postavená celkom bez stavebného povolenia a keď je stavba postavená na základe stavebného povolenia, ale v rozpore s ním. Kým v prvej situácii stavebník uskutočňovaním stavby vykonáva len práce, ktoré ešte neboli predmetom žiadneho stavebného konania, v druhej situácii uskutočňovaním stavby (čiastočne) nevykonáva práce, ktoré boli predmetom povoľovania, ale vykonáva také práce, ktoré predmetom povoľovania neboli. Na túto úpravu nadväzuje citované znenie § 88a ods. 4, podľa ktorého má stavebný úrad vykonané práce dodatočne povoliť. Už z formulácie, že má ísť o dodatočné (rozumej: následné, ex post) povolenie, podľa kasačného súdu vyplýva, že predmetom takéhoto povoľovania môžu byť len práce, ktoré ešte povolené neboli. Naopak, práce, ktoré už boli vopred povolené v stavebnom povolení, nemožno povoľovať dodatočne. Pokiaľ však stavebný úrad nemôže nanovo povoľovať tie práce, ktoré už povolil v pôvodnom stavebnom povolení, potom predmetom konania o dodatočnom povolení stavby nemôže byť ani posudzovanie otázky, či tieto práce možno povoliť z hľadísk, ktoré sa mali skúmať pri vydávaní pôvodného stavebného povolenia (porov. § 62 a 66 stavebného zákona).

14. Tento záver podľa kasačného súdu podporuje aj požiadavka právnej istoty založenej právoplatnými rozhodnutiami. Podľa § 52 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), ktorý sa vzťahuje aj na územné a stavebné konania (§ 140 stavebného zákona), je rozhodnutie, proti ktorému sa nemožno odvolať, právoplatné. Uvedený zákon neupravuje osobitne účinky právoplatnosti, ako to robí napríklad § 228 a 230 CSP, podľa kasačného súdu však tieto účinky možno vyvodit' nepriamo najmä z § 30 ods. 1 písm. i) správneho poriadku, ktorý upravuje zastavenie konania pre prekážku rozhodnutej veci, a § 62, ktorý upravuje podmienky obnovy konania. Z § 62 ods. 1 totiž vyplýva, že konanie ukončené právoplatným rozhodnutím možno obnoviť len za určitých presne vymedzených podmienok, pričom obnoviť konanie a nanovo rozhodnúť vo veci možno podľa § 63 a § 64 správneho poriadku len za predpokladu, že sú tieto podmienky splnené. A contrario tak z citovaných ustanovení možno vyvodit', že právoplatné rozhodnutie (napr. stavebné povolenie) zostáva záväzné a nemožno ho meniť, pokiaľ tieto osobitné podmienky nie sú splnené. Inštitút obnovy konania za prísne stanovených podmienok (a navyše aj s prísne ustanovenými subjektívnymi a objektívnymi lehotami podľa § 63 ods. 3 a 4 správneho poriadku) by nemal svoj zmysel, ak by právoplatné stavebné povolenie nemalo mať záväzné účinky a ak by ho bolo možné v ďalšom konaní voľne prehodnocovať. Okrem toho, už samotný pojem „právoplatnosť“ je pojmom tradične označujúcim konečnosť, nemennosť a záväznosť právnych aktov, a to aj bez toho, aby boli tieto účinky výslovne normované.

15. Okrem toho v prospech tohto záveru svedčí aj dôsledné uplatňovanie koncentračnej zásady v územnom konaní a stavebnom konaní. Podľa § 36 ods. 1 resp. § 61 ods. 1 stavebného zákona totiž stavebný úrad pri oznamovaní začatia územného konania resp. stavebného konania upozorní účastníkov, že svoje námietky môžu uplatniť najneskoršie pri ústnom pojednávaní (resp. v určenej lehote, § 36 ods. 2 a § 62 ods. 2 cit. zák.), inak že sa na ne neprihliadne. Podľa § 42 ods. 5 cit. zák. sa v konaní o odvolaní proti územnému rozhodnutiu neprihliada na námietky a pripomienky, ktoré neboli uplatnené v prvostupňovom konaní v určenej lehote, hoci uplatnené byť mohli. Podľa judikatúry je účelom koncentrácie stanovenie určitých limitov stavebného konania s cieľom zamedziť neustálemu generovaniu nových námietok, ktoré by v konečnom dôsledku bránili akejkolvek stavebnej činnosti (porov. rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžp 6/2012, judikát R 111/2013). Ak je konanie o dodatočnom povolení stavby vyvolané tým, že stavba sa stavia (uskutočňuje) v rozpore s vydaným stavebným povolením, znamená to, že tomuto konaniu predchádzalo stavebné konanie. Námietky, ktoré bránili vydaniu stavebného povolenia, sa tak podľa citovaných ustanovení mali uplatniť už v tomto stavebnom konaní. Bolo by v rozpore s týmto účelom koncentrácie, ak by sa otvorila možnosť uplatňovania týchto námietok v celej šírke, teda aj proti tým častiam stavby (resp. vykonaným prácam), ktoré sú vykonané v zhode s právoplatným stavebným povolením (porov. v podobnom zmysle napr. rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sžp 9/2011).

16. V prerokúvanej veci bolo o umiestnení stavby ďalšieho účastníka rozhodnuté už prvotným stavebným povolením z 12. mája 2011. Už týmto stavebným povolením bolo určené, že osadenie ľavého predného a ľavého zadného rohu stavby na parc. reg. S. (teda severozápadného múra pri hranici s pozemkom žalobcu) sa oproti dovtedajšiemu stavu nemení. Overená projektová dokumentácia obsahuje pôdorysný výkres, podľa ktorého má byť povoloňovaná stavba umiestnená tesne na hranici oboch pozemkov. Účastníkom spojeného územného a stavebného konania, v ktorom bolo vydané uvedené stavebné povolenie, bol aj právny predchodca žalobcu, ktorý bol o začatí konania riadne upovedomený, no proti takémuto umiestneniu stavby nijako nenamietal. Podľa § 40 ods. 4 a § 70 stavebného zákona sú pritom územné rozhodnutie, ako aj stavebné povolenie záväzné aj pre právnych nástupcov účastníkov konania. V dôsledku toho nemôže obstať argumentácia správneho súdu, že žalobca nebol účastníkom konania, v ktorom bolo vydané stavebné povolenie z 12. mája 2011. Toto stavebné povolenie je preňho napriek tomu záväzné podľa citovaných ustanovení, a to vrátane dôsledkov toho, že jeho právny predchodca neuplatnil včas námietky, ktoré uplatniť mohol.

17. Konanie o dodatočnom povolení stavby sa začalo na základe zistení pri výkone stavebného dohľadu zo 14. septembra 2017. V ňom sa zistilo, že v rozpore so stavebným povolením sa zmenilo vnútorné usporiadanie stavby a pridali sa ďalšie okná. Naopak, v následnom konaní sa geodetickým meraním ustálilo, že umiestnenie stavby zodpovedá stavebnému povoleniu z 12. mája 2011 a overenej projektovej dokumentácii. Vychádzajúc z cit. § 88a ods. 1 stavebného zákona sa tak v konaní o dodatočnom povolení stavby malo rozhodovať len o povolení tých stavebných prác, ktoré boli vykonané v rozpore so stavebným povolením, teda zmien vnútorného usporiadania stavby a počtu okien. Ako plynie z podaného výkladu, otázku umiestnenia stavby stavebný úrad nesmel opätovne skúmať. Pokiaľ teda stavebný úrad v dodatočnom stavebnom povolení z 9. marca 2018 vyslovil, že osadenie stavby je dané, rozhodol v súlade so zákonom. Rovnako zákonne rozhodol aj žalovaný, ak preskúmaným rozhodnutím neakceptoval túto odvoláciu námietku žalobcu. Neobstoí tak názor správneho súdu, že preskúmané rozhodnutie v tejto časti vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci v zmysle § 191 ods. 1 písm. c) SSP.

18. Z uvedeného možno uzavrieť, že ak dôvodom konania o dodatočnom povolení stavby je okolnosť, že stavba bola síce povolená, ale uskutočňuje sa v rozpore so stavebným povolením, stavebný úrad nemôže v tomto konaní voľne prehodnocovať správnosť pôvodného stavebného povolenia. Uvedený výklad však neznamená, že by sa v konaní o dodatočnom povolení stavby vôbec nebolo možné dotknúť tej časti prác, ktoré boli na stavbe vykonané v súlade so stavebným povolením. Z cit. § 88a ods. 1 stavebného zákona totiž vyplýva, že konanie o dodatočnom povolení stavby ako celok slúži na rozhodnutie o tom, či stavba (tak ako je postavená, resp. ako sa ešte má dokončiť) nie je v rozpore s verejnými záujmami chránenými uvedeným zákonom. Preto § 88a ods. 5 stavebného zákona ustanovuje, že ak sa v konaní o dodatočnom povolení stavby preukáže rozpor s verejnými záujmami alebo stavebník v určenej lehote nesplní podmienky rozhodnutia o dodatočnom povolení stavby, stavebný úrad nariadi odstránenie stavby. Podľa judikatúry je účelom konania o dodatočnom povolení stavby následné zhojenie závažnej chyby, ktorou je prvotné vedomé ignorovanie zákona zo stany stavebníka pod podmienkou preukázania skutočnosti, že ďalšia existencia nepovolenej stavby nie je v rozpore s verejnými záujmami (porov. rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 8 Sžo 125/2010, judikát R 101/2012; odvtedy stála judikatúra). Preto nie je celkom vylúčené, že aj stavba, ktorá bola pôvodne riadne povolená, sa môže v dôsledku podstatných odchýlok od stavebného povolenia stať stavbou, ktorej zachovanie nebude vo verejnom záujme. Ani v tomto prípade však predmetom posudzovania stavebného úradu nie je to, či bolo pôvodné stavebné povolenie vydané správne alebo nie. Stavebný úrad tu totiž bude posudzovať, či následné odchýlky od stavebného povolenia viedli k takej zmene pomerov, že stavba (vrátane jej prípadných častí, ktoré samy osebe sú postavené v súlade so stavebným povolením) odporuje verejným záujmom, ktoré chráni stavebný zákon. Len v takomto prípade môže stavebný úrad postupom podľa § 88a ods. 4 alebo 5 cit. zák. zasiahnuť aj do tých častí stavby (tých prác), ktoré sú samy osebe vykonané v súlade so stavebným povolením.

19. V záujme úplnosti sa podotýka, že podľa § 88a ods. 7 stavebného zákona sa na konanie o dodatočnom stavebnom povolení vzťahujú len ustanovenia o stavebnom konaní, nie aj ustanovenia o územnom konaní. Judikatúra už v tejto súvislosti vyslovila, že uvedené ustanovenia sa aplikujú len vo

vzťahu a v rozsahu, ktoré sa týkajú predmetu konania o dodatočnom povolení stavby (porov. rozsudky najvyššieho súdu sp. zn. 6 Sžp 3/2013 a sp.zn. 3 Sžo 3/2014). Podľa § 39a ods. 1 stavebného zákona sa rozhodnutím o umiestnení stavby 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. Predmetom konania o dodatočnom povolení stavby je však už stavba, ktorá stojí a ktorá už je určitým spôsobom umiestnená (bez územného rozhodnutia). Okolnosti, ktoré sú významné pre umiestnenie stavby [§ 39a ods. 2 cit. zák.], sa tak v tomto konaní zohľadňujú len ako súčasť posudzovania, či stavba je alebo nie je v rozpore s verejnými záujmami v zmysle § 88a ods. 1 cit. zák. Aj v tomto prípade však platia vyššie uvedené závery o limitoch opätovného preskúmania obsahu skoršieho stavebného rozhodnutia, ak bolo vydané v spojenom územnom konaní a stavebnom konaní (§ 39a ods. 4 stavebného zákona).

20. Záverom sa kasačný súd nestotožňuje s názorom žalobcu, že správny súd akceptoval jeho žalobný bod, v ktorom vytýkal žalovanému nesprávne posúdenie otázky, či osadenie dodatočných okien je zásahom do pohody bývania, resp. vlastníckeho práva žalobcu podľa § 127 ods. 1 Občianskeho zákonníka. Pravdou je, že odôvodnenie rozsudku nie je v tejto časti úplne jednoznačné. Správny súd totiž na jednej strane vytýka žalovanému, že sa vecne nevyrovnal s touto námietkou, na druhej strane však konštatuje, že zásah do súkromia, resp. pohody bývania žalobcu musí byť založený na objektívnych skutočnostiach, ktoré musí dokázať žalobca, ktorý ale nenavrhol ani nepredložil žiaden taký dôkaz. Ak by však správny súd považoval ono nevyrovnanie sa s námietkou za dôvod nezákonnosti preskúmaného rozhodnutia, musel by ho zrušiť podľa § 191 ods. 1 písm. d) alebo g) SSP. Správny súd však v napadnutom rozsudku uzavrel, že rozhodnutie zrušuje len z dôvodu podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP, keďže vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci.

IV.

Záver

21. Zo všetkých uvedených dôvodov tak kasačný súd dospel k záveru, že správny súd vec nesprávne právne posúdil, ak zrušil rozhodnutie žalovaného zo 17. septembra 2018 z tých dôvodov, ktoré uviedol vo svojom rozsudku. Kasačná sťažnosť je tak v zmysle uplatneného sťažnostného bodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP dôvodná, v dôsledku čoho kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie. Nebolo možné vyhovieť sťažnostnému návrhu ďalšieho účastníka, aby kasačný súd namiesto vrátenia veci na ďalšie konanie zastavil konanie. Zastavenie konania totiž prichádza do úvahy len v prípadoch uvedených v § 99 SSP a v prerokúvanej veci o žiaden taký prípad nejde. Týmto sťažnostným návrhom však kasačný súd beztak nebol viazaný (§ 453 ods. 3 SSP).

22. Správny súd o správnej žalobe rozhodne znova, viazaný právnym názorom vysloveným v tomto rozsudku (§ 469 SSP).

23. Trovy konania o tejto kasačnej sťažnosti sú súčasťou trov konania, o ktorých podľa § 467 ods. 3 SSP rozhodne správny súd v novom rozhodnutí vo veci samej.

24. Tento rozsudok bol prijatý pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.

