



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 12/2023-11

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditsa, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Molnára (sudca spravodajca), Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského predbežne prerokoval návrh **Krajského súdu v Žiline (teraz Správny súd v Banskej Bystrici)** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia § 139 ods. 2 písm. c) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 ods. 1, čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a takto

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

Návrh **o d m i e t a .**

### O d ô v o d n e n i e :

#### I.

#### Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 26. septembra 2022 doručený návrh Krajského súdu v Žiline na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovenia § 139 ods. 2 písm. c) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 ústavy, s čl. 6 ods. 1, čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

2. K návrhu na začatie konania je priložené uznesenie Krajského súdu v Žiline č. k. 30S/93/2021 z 30. mája 2022 (ďalej aj „uznesenie o prerušení konania“), ktorým bolo do právoplatného skončenia konania pred ústavným súdom prerušené konanie vedené pod sp. zn. 30S/93/2021 (ďalej aj „prerušené konanie“) o žalobe opomenutých účastníkov konania podľa § 179 Správneho súdneho poriadku vo veci územného konania vedeného žalovaným mestom Ružomberok, ktoré právoplatne

skončilo vydaním územného rozhodnutia č. k. OSS-7131-22/2019-AV z 20. decembra 2019. Uznesenie o prerušení konania nadobudlo právoplatnosť 29. júna 2022.

3. S účinnosťou od 1. júna 2023 vstúpili do platnosti viaceré zmeny v organizácii všeobecných súdov, ich príslušnosti a obvodov (tzv. nová súdna mapa). Podľa § 3 ods. 3 písm. a) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov prechádza od 1. júna 2023 výkon súdnictva vo veciach, v ktorých je daná právomoc správnych súdov, z Krajského súdu v Banskej Bystrici, Krajského súdu v Trenčíne a Krajského súdu v Žiline na Správny súd v Banskej Bystrici. Vychádzajúc z uvedeného, postavenie navrhovateľa v uvedenej veci v súčasnosti prináleží Správnemu súdu v Banskej Bystrici (ďalej len „správny súd“).

4. Z uznesenia o prerušení konania i zo samotného návrhu na začatie konania vyplýva, že žalovaní sa považujú za opomenutých účastníkov územného konania sp. zn. OSS-7131-22/2019-AV, v ktorom žalovaný rozhodnutím z 20. decembra 2019 rozhodol o umiestnení stavby „Viladomy Ružomberok“ pre navrhovateľa Monero, s. r. o., so sídlom Drieňová 1J, 821 01 Bratislava. Žalobcovia argumentujú, že v predmetnej lokalite bol umelo vytvorený pozemok susediaci s pozemkami, na ktorých bola umiestená označená stavba. Podľa ich názoru „*Jediným zmyslom vytvorenia tohto pozemku bolo vylúčiť vlastníkov susedných pozemkov z územného a stavebného konania.*“. Tvrdia, že sú rozhodnutím žalovaného o umiestnení stavby priamo dotknutí, pričom v dôsledku uvedených skutočností „*neboli účastníkmi územného konania, nevedeli, že takéto konanie vôbec prebieha. O jeho výsledku sa dozvedeli až neskôr z medializovaných informácií.*“. Na základe uvedených skutočností sa v konaní pred správnym súdom vedenom pod sp. zn. 30S/93/2021 domáhajú, aby vo veci konajúci správny súd uložil žalovanému povinnosť doručiť im rozhodnutie žalovaného č. k. OSS-7131-22/2019-AV z 20. decembra 2019.

5. Správny súd v doterajšom priebehu prerušeného konania dospel k záveru, že pre rozhodnutie o žalobe žalobcov je určujúce ustanovenie § 139 ods. 2 písm. c) stavebného zákona, ktoré je podľa jeho názoru „*v právnom poriadku upravené ústavne nekonformným spôsobom*“. V tejto súvislosti poukazuje na vzájomnú väzbu medzi § 34 ods. 2 stavebného zákona, v zmysle ktorého sú účastníkmi územného konania o umiestnení stavby „... aj právnické osoby a fyzické osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva k pozemkom alebo stavbám, ako aj k susedným pozemkom a stavbám vrátane bytov môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté“, a napadnutým § 139 ods. 2 písm. c) stavebného zákona, ktorého obsah tvorí legálna definícia pojmu „susedný pozemok a stavby na nich“. Podľa napadnutého ustanovenia stavebného zákona sa pod týmto pojmom rozumejú „... pozemky, ktoré majú spoločnú hranicu s pozemkom, ktorý je predmetom správneho konania podľa tohto zákona a stavby na týchto pozemkoch“.

6. Posudzujúc vzájomnú väzbu medzi § 34 ods. 2 stavebného zákona s dikciou napadnutého § 139 ods. 2 písm. c) stavebného zákona, správny súd dospel k záveru, že napadnuté ustanovenie stavebného zákona „*môže byť v rozpore*“ s v petite označenými ustanoveniami ústavy, dohovoru a dodatkového protokolu.

7. Podľa názoru správneho súdu v konaní vedenom pod sp. zn. 30S/93/2021 nemôže vyhovieť žalobcom a priznať im postavenie opomenutých účastníkov konania o umiestnení stavby ani použitím metódy prednosti ústavne konformného výkladu a ani uplatnením teleologického výkladu, keďže účel napadnutého ustanovenia stavebného zákona – vymedzenie legálnej definície susedného pozemku „*je jasný a zrejmy a korešponduje s... slovným vyjadrením v texte zákona*“.

Ak by správny súd napriek tomu mal rozhodnúť v prospech žalobcov, „šiel by nielen proti výslovnému zneniu zákona... ale aj proti teleológii - účelu právnej normy a takéto dotváranie práva je už pre súdy neprípustné a za hranicou sudcovskej tvorby práva“.

8. Správny súd zastáva názor, že v napadnutom § 139 ods. 2 písm. c) stavebného zákona obsiahnutá legálna definícia susedného pozemku „je v právnom poriadku upravená ústavne nekonformným spôsobom“. Poukazujúc na jej aplikáciu v prejednávanej veci, správny súd argumentuje, že dôsledkom aplikácie napadnutého ustanovenia stavebného zákona je

- popretie ústavou garantovanej rovnosti pred zákonom (čl. 12 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy) a rovnosti účastníkov súdneho konania (čl. 47 ods. 3 ústavy),

- odopretie procesných práv garantovaných v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy, ako aj v čl. 6 ods. 1 a čl. 13 dohovoru,

- a v konečnom dôsledku aj ústavne neprípustný zásah do ochrany vlastníckeho práva (čl. 20 ods. 1 ústavy) a práva na pokojné užívanie majetku (čl. 1 dodatkového protokolu).

9. Správny súd, konkretizujúc svoj názor o ústavne nekonformnej úprave napadnutého ustanovenia § 139 ods. 2 písm. c) stavebného zákona argumentuje, že podľa neho sú za účastníkov konania územného konania považovaní len tí vlastníci susedných pozemkov, ktorí majú spoločnú hranicu, v dôsledku čoho dochádza k poškodzovaniu oprávnených záujmov vlastníkov susedných pozemkov, ktorí síce „spoločnú hranicu nemajú, ale z hľadiska vzdialenosti hraničných línií s touto hranicou nepriamo súvisia. Takýmto definovaním dochádza k zredukovaniu ochrany len na vlastníkov hraničiacich pozemkov, pričom prestali byť chránení vlastníci susedných pozemkov, ktorí síce môžu byť dotknutí na svojich právach, ale sú vylúčení z územného konania, a tým i vylúčení z práva umožňujúceho im napadnúť územné rozhodnutie na nezávislom súde po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov v rámci administratívneho konania.“.

10. Pokračujúc vo svojej argumentácii, správny súd uvádza, že napadnuté ustanovenie stavebného zákona neumožňuje správnejmu orgánu, aby „ako s účastníkom konania konal tiež s osobou, ktorá očividne môže byť rozhodnutiami vydávanými v územnom konaní dotknutá na svojich právach, a to i v právach ústavne chránených, ako je právo na pokojné užívanie majetku, prípadne právo vlastnícke a na druhej strane berie takémuto vlastníkovi uplatňovať svoje práva - výhrady k navrhovanej stavbe v administratívnom konaní“. Rigidne formulovaná legálna definícia pojmu susedný pozemok podľa správneho súdu obmedzuje správnu úvahu vo veci konajúceho správneho orgánu a absolútne vylučuje, aby konal ako s účastníkom konania aj s vlastníkom iných susedných pozemkov než pozemkov majúcich spoločnú hranicu s pozemkom, ktorý je predmetom konania, hoci jeho práva môžu byť v predmetnom konaní zjavne dotknuté.

11. Na základe argumentácie obsiahnutej v návrhu na začatie konania správny súd dospel k záveru, že napadnutý § 132 ods. 2 písm. c) stavebného zákona nie je v súlade s ústavou ani s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky vyplývajúcimi z dohovoru a dodatkového protokolu, a preto prerušil predmetné konanie o žalobe žalobcov vedené pod sp. zn. 30S/93/2021 a podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy.

12. Správny súd navrhuje, aby ústavný súd o jeho návrhu nálezom takto rozhodol:

*„Ustanovenie § 139 ods. 2 písm. c) zákona č. 501/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov je v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a ods. 2, čl. 47 ods. 3, s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 6 ods. 1, čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“*

## **II.**

### **Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania**

13. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

14. Z dikcie § 74 písm. d) zákona o ústavnom súde vyplýva, že procesná legitímácia všeobecného súdu nie je neobmedzená, keďže predpokladá spojenie v návrhu na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy označeného právneho predpisu, jeho časti, alebo jeho konkrétneho ustanovenia, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily namieta s vecou, ktorú všeobecný súd prejednáva. V súlade s ustálenou judikatúrou ústavného súdu sa slovné spojenie «v súvislosti s „prejednávanou vecou“» interpretuje ako spojitosť medzi vecou prejednávanou v konaní pred všeobecným súdom a ustanovením právneho predpisu, ktorého vyslovenia nesúladu sa všeobecný súd návrhom na začatie konania pred ústavným súdom domáha, v tom zmysle, že ide o také ustanovenie právneho predpisu, ktoré vytvára právny základ pre jeho rozhodnutie v ním prejednávanej veci (m. m. PL. ÚS 28/05, PL. ÚS 27/06). Všeobecný súd je teda oprávnený v konaní o súlade právnych predpisov napadnúť len také ustanovenie zákona, ktorého použitie (teda nutnosť subsumpcie zisteného skutkového stavu pod právnu normu vyjadrenú v danom ustanovení) možno v konaní pred všeobecným súdom rozumne očakávať (PL. ÚS 12/2012). K súčasnému chápaniu otázky prejudiciality ústavným súdom pozri napríklad PL. ÚS 4/2019, PL. ÚS 24/2020, PL. ÚS 5/2021, PL. ÚS 6/2021 a PL. ÚS 16/2021.

15. Vychádzajúc z argumentácie správneho súdu a konkrétnych okolností napadnutej veci, ústavný súd dospel k záveru, že v konaní o návrhu správneho súdu požiadavka prejudiciality v už naznačenom význame nie je splnená, a to z nasledujúcich dôvodov:

16. Účelom prerušeného správneho súdneho konania vedeného správnym súdom je posúdiť oprávnenosť tvrdenia žalobcov o tom, že sú opomenutými účastníkmi územného konania. Žalobcovia sa domáhajú postavenia účastníkov územného konania z titulu vplyvu umiestnenia špecifikovanej stavby na ich vlastnícke právo k pozemku, ktorý bol pôvodne priamo susediaci s pozemkom, na ktorom má byť umiestnená špecifikovaná stavba, pričom administratívnym oddelením malej časti pozemku, na ktorom má byť špecifikovaná stavba umiestnená, stratil ich pozemok charakter susedného pozemku tak, ako ho definuje napadnuté ustanovenie. Správny súd

odôvodňuje potenciálny nesúlad napadnutého ustanovenia s referenčnými normami tým, že napadnuté ustanovenie (tzn. definícia susedného pozemku ako pozemku hraničiaceho) mu bráni v poskytnutí efektívnej ochrany práv žalobcov.

17. Pri posúdení splnenia podmienky prejudiciality návrhu na preskúmanie súladu napadnutého ustanovenia považuje ústavný súd za potrebné preskúmať celý rozsah definície účastníka územného konania tak, ako ho normuje § 34 ods. 2 stavebného zákona. Podľa uvedeného ustanovenia sú účastníkmi územného konania „aj právnické osoby a fyzické osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva k pozemkom alebo stavbám, ako aj k susedným pozemkom a stavbám vrátane bytov môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté“. Podľa gramatického výkladu legálny text rozlišuje: a) právnické a fyzické osoby, ktorých vlastnícke právo alebo iné právo k pozemkom alebo stavbám vrátane bytov môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté, a b) právnické a fyzické osoby, ktorých vlastnícke právo alebo iné právo k susedným pozemkom alebo stavbám vrátane bytov môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.

18. Z hmotnoprávnej perspektívy je pri použití pravidiel logiky druhá skupina len podmnožinou prvej skupiny (pojem „vlastník dotknutej nehnuteľnosti“ je širší ako „vlastník susediacej dotknutej nehnuteľnosti“ a zahŕňa aj vlastníkov susediacich dotknutých nehnuteľností). Z § 34 ods. 2 stavebného zákona tak podľa právneho názoru ústavného súdu vyplýva postavenie účastníka konania pre dotknutú osobu (tzn. pre osobu, ktorej vlastnícke alebo iné právo môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté) bez ohľadu na to, či ide o pozemok susediaci (v zmysle napadnutého ustanovenia hraničiaci) s pozemkom, ktorý je predmetom územného konania. Takýto výklad neodporuje jazykovému vyjadreniu predmetnej právnej normy a z hľadiska požiadavky zaistenia účinnej materiálnej ochrany základných práv a slobôd poskytuje väčší rozsah ich ochrany. Preto je potrebné považovať ho v danom prípade za výklad ústavno-konformný. Na tomto závere ústavného súdu nič nemení ani prípadná odlišná aplikačná a rozhodovacia činnosť správnych orgánov, zužujúca okruh účastníkov konania podľa § 34 ods. 2 stavebného zákona na druhú skupinu subjektov.

19. Z procesného pohľadu je však (ako vyplýva z aplikačnej praxe) rozdielom medzi prvou a druhou skupinou účastníkov konania skutočnosť, že zatiaľ čo účastníci druhej skupiny sú jasne identifikovateľní a správny orgán s nimi koná *ex lege* na základe objektivizovaných údajov z evidencie nehnuteľností, iní dotknutí vlastníci (alebo nositelia iných práv) sa o účastníctvo v konaní musia aktívne uchádzať, tvrdiac, že sú priamo dotknutí predmetom konania.

20. Z materiálneho hľadiska tak možno uvažovať o tom, či ochrana práv dotknutých subjektov nepatriacich do druhej skupiny je dostatočná, ak je (na rozdiel od subjektov druhej skupiny) podmienená aktivitou týchto subjektov.

21. Vyžadovanie vyššej miery obozretnosti (aktívne získanie informácie o prebiehajúcim konaní) a procesnej aktivity (domáhanie sa účastníctva v konaní), ktoré subjekt nezabavuje reálnej možnosti zúčastniť sa daného konania a požívať všetky práva zaručené v tomto konaní, nepredstavuje samo osebe zásadný problém. Napríklad, podľa § 36 ods. 4 stavebného zákona začatie územného konania v tam špecifikovaných prípadoch oznamuje stavebný úrad účastníkom územného konania verejnou vyhláškou. Stavebný úrad oznámi začatie územného konania verejnou vyhláškou aj v prípade, že mu účastníci konania alebo ich pobyt nie sú známi (§ 36 ods. 4 *in fine*). Tento spôsob zabezpečenia publicity konania je odôvodnený snahou o eliminovanie potreby doručovania

písomností veľkému alebo dokonca neznámemu okruhu účastníkov konania s cieľom udržania racionálnej dĺžky konania. Polemiku v ústavnej rovine teda môžu vyvolať prípady, keď nie je jasné, či je (bolo) objektívne možné, aby sa dotknuté subjekty dozvedeli o konkrétnych správnych konaniach (otázka ne/oznámenia začatia územného konania neznámym účastníkom verejnou vyhláškou v konaniach, v ktorých sú priamo dotknutými aj subjekty odlišné od vlastníkov susediacich nehnuteľností).

22. K vyriešeniu tejto polemiky však podľa názoru ústavného súdu nemôže prispieť prípadná derogácia napadnutého ustanovenia. Z argumentácie správneho súdu a petitu jeho návrhu ústavný súd nevyvodzuje, že dôvodom nemožnosti poskytnutia účinnej súdnej ochrany je napadnuté ustanovenie. Definícia susediacej nehnuteľnosti ako nehnuteľnosti hraničiacej – v situácii, keď sa účastníkom konania môže stať aj vlastník (alebo držiteľ iného práva k) inej priamo dotknutej nehnuteľnosti – nevyvoláva pochybnosti o racionalite definície. Inými slovami, riziko neposkytnutia ochrany vlastníkom iných než susediacich nehnuteľností podľa názoru ústavného súdu nespočíva v definícii susednej nehnuteľnosti ako nehnuteľnosti hraničiacej, ale v prípadnej aplikačnej praxi, ktorá by nezabezpečila dostatočným spôsobom vlastníkom iných nehnuteľností možnosť uchádzať sa o postavenie účastníka konania.

23. Posúdenie dostatočnosti publicity územného konania (a tým objektívne podmienenej následnej obozretnosti žalujúcich) je úlohou správneho súdu v prerušenom konaní, a práve od zodpovedania tejto otázky (bez ohľadu na znenie napadnutého ustanovenia) závisí posúdenie opodstatnenosti správnej žaloby.

24. Keďže v prerušenom konaní nemožno rozumne očakávať subsumpciu zisteného skutkového stavu pod napadnuté ustanovenie, je predmetný návrh potrebné považovať za podaný neoprávnenou osobou.

**Poučenie:** Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

**V Košiciach 11. októbra 2023**

**Ivan Fiačan**  
**predseda Ústavného súdu**  
**Slovenskej republiky**