



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 613/2022-13

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpenej advokátom JUDr. Borisom Štanglovičom, Jarmočná 2264/3, Šaľa, proti rozhodnutiu Okresného úradu Bratislava, odboru výstavby a bytovej politiky č. k. OU-BA-OVBP2-A/22075/MES z 10. júna 2014, rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 5 S 175/2014-200 z 5. novembra 2019 a rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 10 Sžk 13/2020 z 24. februára 2022 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a** .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 27. júna 2022 a doplnenou 28. júna 2022 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a svojich práv podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozhodnutím Okresného úradu Bratislava, odboru výstavby a bytovej politiky (ďalej len „orgán verejnej správy“) č. k. OU-BA-OVBP2-A/22075/MES z 10. júna 2014, rozsudkom Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) č. k. 5 S 172/2014-200 (správne má byť č. k. 5 S 175/2014-200) z 5. novembra 2019 a rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky [správne má byť Najvyššieho správneho súdu (ďalej len „najvyšší správny súd“)] č. k. 10 Sžk 13/2020 z 24. februára 2022. Navrhuje napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh vyplýva, že orgán verejnej správy napadnutým rozhodnutím potvrdil odvolaním napadnuté rozhodnutie [REDACTED] (ďalej len „stavebný úrad“) č. výst. /15053/1742/2013-Po z 26. novembra 2013, ktorým sťažovateľke (stavebníčke) podľa § 88 ods. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku

(stavebný zákon) v znení účinnom v danom čase (ďalej len „stavebný zákon“) nariadil odstrániť stavbu rekreačnej chaty postavenej bez stavebného povolenia, ako aj žumpu a prípojky na inžinierske siete na konkrétne špecifikovaných pozemkoch nachádzajúcich sa v k. ú. [REDAKOVANÉ] za podmienok uvedených v bodoch 1 až 13 tohto rozhodnutia, a to do šiestich mesiacov od právoplatnosti tohto rozhodnutia, keďže sťažovateľka v konaní o dodatočnom povolení stavby podľa § 88a a nasl. stavebného zákona nepreukázala, že išlo o prípad, keď dodatočné povolenie stavby nie je v rozpore s verejným záujmom, ani v lehote určenej stavebným úradom nepredložila všetky doklady, ktoré od nej požadoval na dodatočné povolenie stavby.

3. Krajský súd napadnutým rozsudkom žalobu, ktorou sa sťažovateľka (žalobkyňa) domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy (žalovaného), zamietol ako nedôvodnú [§ 190 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“)] s tým, že orgán verejnej správy, ako aj stavebný úrad vo veci postupovali zákonným spôsobom, pre svoje rozhodnutie si zadovážili dostatok skutkových podkladov, zistený skutkový stav náležite vyhodnotili a svoje rozhodnutia riadne odôvodnili. Krajský súd konštatoval, že v priebehu správneho konania, ako aj súdneho konania bol preukázaný nesúlad stavby s platným územným plánom [REDAKOVANÉ], čo predstavuje rozpor s verejným záujmom, pričom sťažovateľka nepreukázala, že pripravovaná zmena územného plánu [REDAKOVANÉ] zahŕňa i dotknuté parcely na zmenu ich funkčného využitia. Podľa krajského súdu sťažovateľka preukázateľne vedela, že ňou realizovaná a postavená stavba nie je povolená, ako aj to, že táto stavba je v rozpore s územným plánom [REDAKOVANÉ]. Tvrdenie sťažovateľky, že v uvedenej lokalite sú postavené iné stavby rodinných domov, ktoré uviedla na pojednávaní konanom 17. apríla 2018, krajský súd preveril, pričom z oznámenia [REDAKOVANÉ] a z konkrétnych listov vlastníctva zistil, že ak sa v uvedenej lokalite nachádzajú nejaké stavby, boli zrealizované pred platnosťou územného plánu [REDAKOVANÉ], ktorý bol schválený 7. septembra 2004.

4. Proti rozsudku krajského súdu podala sťažovateľka kasačnú sťažnosť, ktorú odôvodnila tým, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g) SSP]. Sťažovateľka tvrdiac, že stavebný úrad jej nedal možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia o odstránení stavby vyjadrila „k jeho podkladom i k spôsobu jeho zistenia“, resp. navrhla ich doplnenie, spor o zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného medzi účastníkmi konania videla v konformnosti (zhode) výkladu právnej úpravy ustanovujúcej splnenie zákonných podmienok na dodatočné povolenie stavby, resp. splnenie zákonných podmienok na odstránenie stavby.

5. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú (§ 461 SSP), keďže neobsahovala žiadne právne relevantné tvrdenia a dôkazy, ktoré by mohli ovplyvniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu. Podľa názoru najvyššieho správneho súdu v posudzovanom prípade sťažovateľka nepreukázala, že stavba, ktorú postavila bez stavebného povolenia, nie je v rozpore s verejnými záujmami chránenými stavebným zákonom, najmä s cieľmi a zámermi územného plánovania. Sťažovateľke, ako aj predchádzajúcemu vlastníkovi pozemkov, na ktorých začala realizovať stavbu, bol rozpor stavby s územným plánom [REDAKOVANÉ] zrejmý nielen z územnoplánovacej informácie, ktorú obaja obdržali, ale aj z niekoľkokrát opakovaného výkonu štátneho stavebného dohľadu, pričom sťažovateľka výzvy, resp. rozhodnutia stavebného úradu na zastavenie prác na stavbe predchádzajúce rozhodnutiu stavebného úradu o odstránení stavby, nerešpektovala. Podľa názoru najvyššieho správneho súdu krajský súd sa v napadnutom

rozsudku zaoberal všetkými relevantnými námietkami, vec prejednal v medziach podanej žaloby, preskúmal zákonnosť postupu a rozhodnutia orgánu verejnej správy a svoje rozhodnutie náležite a presvedčivo odôvodnil, pričom neponechal otvorenú žiadnu spornú otázku, ktorej riešenie by bolo relevantné pre posúdenie prejednávanej veci.

II.

Argumentácia sťažovateľky

6. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti [čl. 127 ústavy a § 122 a nasl. 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“)] tvrdí, že postup orgánu verejnej moci a postup stavebného úradu v konaní o odstránení stavby bol v príkrom rozpore s ustanoveniami § 3 zákona č. 71/1967 Z. z. o správnom konaní (správny poriadok) v znení účinnom v danom čase (ďalej len „správny poriadok“) upravujúcimi základné pravidlá správneho konania; orgánu verejnej moci pritom vytýka, že sa v odôvodnení napadnutého rozhodnutia nijakým spôsobom nevysporiadala s tvrdeným rozporom stavby sťažovateľky s verejným záujmom [REDAKOVANÉ] ani s tým, že v bezprostrednej blízkosti nehnuteľností patriacich sťažovateľke je realizovaná výstavba určená na bývanie. V nadväznosti na nezákonný postup orgánu verejnej moci sa ani krajský súd a najvyšší správny súd nijakým spôsobom nevysporiadali s tvrdeným rozporom stavby sťažovateľky s verejným záujmom [REDAKOVANÉ] ani s ďalšou nezákonnou výstavbou v [REDAKOVANÉ] v rovnakých alebo obdobných lokalitách.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

7. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základných práv sťažovateľky podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy a jej práv podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 1 dodatkového protokolu rozhodnutím orgánu verejnej správy č. k. OU-BA-OVBP2-A/22075/MES z 10. júna 2014 (bod 2), rozsudkom krajského súdu č. k. 5 S 175/2014-200 z 5. novembra 2019 (bod 3) a rozsudkom najvyššieho správneho súdu č. k. 10 Sžk 13/2020 z 24. februára 2022 (bod 5), ktoré sťažovateľka považuje za nedostatočne odôvodnené vo vzťahu k splneniu zákonných podmienok na odstránenie stavby postavenej bez stavebného povolenia (bod 6).

III.1. K namietanému porušeniu základného práva sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutým rozhodnutím orgánu verejnej správy

8. Na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak, sa vzťahuje správny poriadok. Správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností (§ 3 ods. 1 správneho poriadku). „Predmetné ustanovenie je zákonným premietnutím ústavného princípu legality do všeobecnej úpravy správneho konania a deklaruje, že správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi, pričom tento súlad je tak v kontexte procesného,

ako aj hmotného práva (to platí osobitne v nadväznosti na požiadavky kladené na rozhodnutia vydávané v správnom konaní – § 46 a nasl. správneho poriadku). Pod uvedené pojmy je pritom potrebné subsumovať najmä ústavu, ústavné zákony a zákony, medzinárodné zmluvy, ktorými je Slovenská republika viazaná, záväzné pramene práva Európskej únie a medzinárodné pramene práva, ako aj iné všeobecne záväzné právne predpisy.“ (Potásch, P., Hašanová, J., Vallová, J., Milučký, J., Medžová, D. Správny poriadok. Komentár. 3. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2019. s. 11 – 57).

9. Právomoc ústavného súdu konať a rozhodovať o ústavných sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb podľa čl. 127 ods. 1 ústavy („ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“) je založená na princípe subsidiarity. Samotná ústava tak rozdeľuje ochranu ústavnosti medzi všeobecné súdy a ústavný súd, pričom zmyslom a účelom princípu subsidiarity je to, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale je úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií (III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05). Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti *ultima ratio* inštitucionálny mechanizmus, ktorý nasleduje až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú (III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05, III. ÚS 114/2010), resp. ako nástroj ochrany základných práv a slobôd nastupuje až po vyčerpaní všetkých dostupných efektívnych prostriedkov na ochranu práv uplatniteľných v zhode so zákonom v systéme orgánov verejnej moci (I. ÚS 36/96, I. ÚS 78/99).

10. Ak zákon podmieňuje prípustnosť ústavnej sťažnosti vyčerpaním opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon poskytuje sťažovateľovi na ochranu jeho práva, tak o to viac je podmienkou prípustnosti sťažnosti uplatňovanie práva, ktorého porušenie sťažovateľ namieta, riadnym, zákonom predpísaným spôsobom (m. m. III. ÚS 1/04). Sťažovatelia nemajú podľa ústavy, zákona o ústavnom súde a stabilizovanej judikatúry ústavného súdu na výber, ktorý z oboch ústavne existujúcich systémov súdnej ochrany využijú, ale sú povinní postupovať od súdnej ochrany poskytovanej všeobecnými súdmi k súdnej ochrane, na ktorú je kompetentný ústavný súd. Toto „poradie“ sa nedá sťažovateľmi ovplyvniť a jeho vnútorná logika vychádza z toho, že aj všeobecné súdnictvo je zodpovedné za ochranu základných práv a slobôd na úrovni jeho právomocí (čl. 142 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 Civilného sporového poriadku). Iba za predpokladu, že sťažovatelia vyčerpajú všetky im dostupné právne prostriedky súdnej a inej právnej ochrany svojho základného práva alebo slobody a pri ich uplatnení nie sú úspešní, môžu sa uchádzať o ochranu tohto základného práva alebo slobody sťažnosťou podanou ústavnému súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (m. m. IV. ÚS 193/2010, I. ÚS 178/2011, IV. ÚS 453/2011, III. ÚS 703/2017, IV. ÚS 158/2018). Vyčerpanie všetkých opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon sťažovateľovi na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na použitie ktorých je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných právnych predpisov, neznamená samotné podanie oprávnenou osobou, ale až rozhodnutie o ňom príslušným orgánom (m. m. IV. ÚS 177/05, IV. ÚS 180/2010).

11. Ústavný súd konštatuje, že napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy bolo vydané v čase, keď bol ešte účinný Občiansky súdny poriadok, ktorý vo svojej piatej časti označenej ako „Správne súdnictvo“ obsahoval ustanovenia, podľa ktorých súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov preskúmavali zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, pokiaľ im zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti

verejnej správy. Takúto žalobu podala aj sťažovateľka, o ktorej po rekodifikácii Občianskeho súdneho poriadku rozhodol krajský súd podľa príslušných ustanovení Správneho súdneho poriadku (účinného od 1. júla 2016). Keďže právomoc krajského súdu (správneho súdu) predchádzala právomoci ústavného súdu poskytnúť ochranu takýmto právam sťažovateľky, ústavný súd ústavnú sťažnosť v časti, v ktorej sťažovateľka namietala porušenie svojho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutým rozhodnutím orgánu verejnej správy, odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde z dôvodu nedostatku právomoci na jej prerokovanie.

III.2. K namietanému porušeniu základného práva sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutým rozsudkom krajského súdu

12. Správny súdny poriadok je postavený na báze jednoinštančnosti. Proti rozhodnutiam krajských súdov v správnom súdnictve už preto zásadne nie je prípustné odvolanie ako riadny opravný prostriedok, ale je možné podať kasačnú sťažnosť, ktorá má charakter mimoriadneho opravného prostriedku. V tejto súvislosti ústavný súd opakovane konštatuje, že kasačná sťažnosť (hoci smeruje proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu) v prípade meritórneho rozhodnutia kasačného súdu predstavuje účinný prostriedok nápravy a ochrany základných práv a slobôd (III. ÚS 33/2018, IV. ÚS 267/2018, IV. ÚS 341/2022).

13. Kasačnú sťažnosť proti rozsudku krajského súdu podala aj sťažovateľka a najvyšší správny súd o nej rozhodol. Ani v tomto prípade ústavný súd nemá právomoc na prerokovanie ústavnej sťažnosti v časti, v ktorej sťažovateľka namietala porušenie svojho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutým rozsudkom krajského súdu, preto ju odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde z dôvodu nedostatku právomoci na jej prerokovanie.

III.3. K namietanému porušeniu základného práva sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu

14. Ústavný súd v prvom rade zdôrazňuje, že ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nie je opravnou inštanciou všeobecných súdov (I. ÚS 311/05). Skutkový stav a práve závery všeobecného sudu sú predmetom kontroly zo strany ústavného sudu len vtedy, ak by prijaté právne závery boli so zreteľom na skutkový stav arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neudržateľné (IV. ÚS 43/04). O svojvôli (arbitrárnosti) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchýlil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (III. ÚS 264/05, ZNaU 100/2005).

15. Článok 46 ods. 2 ústavy zaručuje ústavné právo fyzických osôb a právnických osôb, ktoré obhájitelným spôsobom tvrdia, že boli na svojich právach ukrátené rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak, pričom z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Obhájitelnosť tvrdenia v danom prípade znamená, že vzhľadom na právnu úpravu a na okolnosti prípadu bolo konkrétne rozhodnutie orgánu verejnej správy spôsobilé zasiahnuť do práv alebo právom chránených záujmov fyzických osôb alebo právnických osôb, ktoré tvrdia, že boli rozhodnutím orgánu verejnej správy dotknuté. V tomto rozsahu (pokiaľ ide o garantovanie práva na prístup k súdu) predstavuje ustanovenie čl. 46 ods. 2 ústavy *lex specialis* vo vzťahu k všeobecnejšiemu ustanoveniu čl. 46 ods. 1 ústavy. Aj v prípadoch, keď právo

na prístup k súdu účastníka súdneho konania má svoj ústavný základ v čl. 46 ods. 2 ústavy, je súd konajúci vo veci viazaný princípmi spravodlivého súdneho konania vyplývajúcimi z čl. 46 ods. 1 ústavy. Obsah základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy nespočíva iba v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Zahŕňa taktiež právo na určitú kvalitu súdneho konania definovanú procesnými garanciami spravodlivého súdneho konania, ako je napr. právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá má byť v konkrétnom prípade poskytnutá. Zásada spravodlivosti obsiahnutá v práve na spravodlivé súdne konanie totiž vyžaduje, aby súdy založili svoje rozhodnutia na dostatočných a právne relevantných dôvodoch zodpovedajúcich konkrétnym okolnostiam prerokovanej veci (m. m. III. ÚS 305/08). Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Preto odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (IV. ÚS 115/03).

16. Správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná. Správny súd spravidla nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy (IV. ÚS 596/2012, III. ÚS 502/2015).

17. Stavebný úrad nariadi vlastníkovi stavby odstránenie stavby postavenej bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním alebo bez písomného oznámenia stavebného úradu podľa § 57 ods. 2 pri stavbách, ktoré treba ohlásiť; odstránenie stavby sa nenariadi iba v prípadoch, keď dodatočné povolenie stavby nie je v rozpore s verejným záujmom [§ 88 ods. 1 písm. b) stavebného zákona]. Odstránenie stavby podľa odseku 1 písm. b) nariadi stavebný úrad vlastníkovi stavby, ktorý je stavebníkom, alebo nájomcovi stavby, ak je stavebníkom podľa § 58 ods. 3 (§ 88 ods. 2 stavebného zákona).

18. 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 nie je v rozpore s verejnými záujmami chránenými týmto zákonom, najmä s cieľmi a zámermi územného plánovania, a osobitnými predpismi (§ 88a ods. 1 stavebného zákona). Ak vlastník stavby požadované doklady nepredloží v určenej lehote alebo ak sa na ich podklade preukáže rozpor stavby s verejným záujmom, stavebný úrad nariadi odstránenie stavby (§ 88a ods. 2 stavebného zákona).

19. Z uvedeného vyplýva, že pri stavbách postavených bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním je stavebný úrad povinný vždy najskôr skúmať, či takúto stavbu nemožno dodatočne povoliť. Vyhodnocuje pritom jej vplyv na životné prostredie, súlad s platnou územnoplánovacou dokumentáciou, resp. s funkčným využitím územia, so všeobecnými technickými požiadavkami vymedzenými príslušnými právnymi predpismi a technickými normami, pričom prihliadne na stanoviská a vyjadrenia dotknutých orgánov, a napokon skúma aj vlastnícke vzťahy k pozemku, na ktorom je stavba umiestnená. Pokiaľ zistí súlad s verejnými záujmami, stavbu môže dodatočne povoliť, pričom vo výroku o dodatočnom povolení zároveň vysloví súhlas s užívaním stavby na daný účel. Pri dodatočnom povoľovaní rozostavanej stavby alebo stavby, ktorú možno dodatočne povoliť len po vykonaní stavebných úprav, platia primerane ustanovenia pre stavebné konanie. Ak je stavba postavená na cudzom pozemku a vlastník pozemku nesúhlasí s jej dodatočným povolením, stavebný úrad najskôr vyhodnotí súlad s verejným záujmom, a pokiaľ je tento záujem preukázaný, postupuje podľa § 137 stavebného zákona o občianskoprávných a iných námietkach. Rovnaký postup sa vzťahuje aj na stavby postavené bez písomného oznámenia stavebného úradu podľa § 57 ods. 2, ktoré treba ohlásiť. Obdobný postup sa uplatňuje aj v prípade, keď drobná stavba je postavená v rozpore s ohlásením. Ak pritom stratila charakter drobnej stavby, posudzuje sa vždy ako stavba bez stavebného povolenia a stavebný úrad postupuje vždy podľa § 88 ods. 1 písm. b) stavebného zákona (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 8 Sžp 5/2013z 25. apríla 2013).

20. Účelom konania o dodatočnom povolení stavby je 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, pričom dôkazné bremeno je na vlastníkovi stavby, keďže sa dopustil porušenia zákona (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 8 Sžo 125/2010 z 28. apríla 2011, R 101/2012).

21. „V stavebnom konaní, obdobne ako v územnom konaní, platí koncentračná zásada, to znamená, že po termíne určenom stavebným úradom sa na pripomienky a námietky účastníkov konania neprihliada a stanoviská dotknutých orgánov, ktoré sa nevyjadrili, sa považujú za kladné; stavebný úrad však musí zainteresované subjekty na túto skutočnosť písomne upozorniť a jednoznačne určiť lehotu na uplatnenie ich pripomienok a námietok.“ (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 6 Sžp 1/2011 z 20. júla 2011, R 105/2012).

22. Územnoplánovacia dokumentácia komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, zosúladzuje záujmy a činnosti ovplyvňujúce územný rozvoj, životné prostredie a ekologickú stabilitu a ustanovuje regulatívy priestorového usporiadania a funkčného využitia územia. Územnoplánovacia dokumentácia sa spracúva pre stupeň celoštátny, regionálny, pre obce a časti obce (§ 8 ods. 1 stavebného zákona). 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 (§ 62 ods. 4 stavebného zákona).

23. Relevantný nesúlad s územným plánom predstavuje ohrozenie verejného záujmu chráneného stavebným zákonom, a teda je aplikačne určujúcim momentom na posudzovanie tohto zákonného kritéria (m. m. IV. ÚS 341/2022).

24. Interpretácia zákona nemôže popierať účel a zmysel právnej úpravy a vo svojich dôsledkoch reštriktívne zasahovať do základných práv a slobôd, ktorých rešpektovanie je súčasťou základných princípov právneho štátu (uznesenie ústavného súdu č. k. II. ÚS 142/2015 z 10. marca 2015, ZNaU 58/2015).

25. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd preskúmaním napadnutého rozsudku zistil, že najvyšší správny súd postupoval v medziach svojej právomoci, pričom sa nedopustil takého výkladu a aplikácie príslušnej zákonnej právnej úpravy (stavebného zákona a Správneho súdneho poriadku), ktorými by poprel ich účel a význam. Napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu nemožno označiť za arbitráry v tom smere, že by závery ním formulované boli zjavne nelogické s ohľadom na zistený skutkový stav, ústavne neudržateľné alebo že by napadnutý rozsudok nereflektoval ťažiskové skutočnosti dôležité pre riadne zistenie stavu veci a rozhodnutie o kasačnej sťažnosti sťažovateľky. V danom prípade nič nenasvedčuje tomu, že by sťažovateľka v konaní pred stavebným úradom, resp. v konaní pred orgánom verejnej moci nemala možnosť právne argumentovať, prípadne predkladať také dôkazy, ktoré by sa z hľadiska záverov najvyššieho správneho súdu javili ako právne významné pre zrušenie rozsudku krajského súdu.

26. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti nepoprela, že v konaní o dodatočnom povolení stavby podľa § 88a a nasl. stavebného zákona v lehote určenej stavebným úradom nepredložila všetky doklady, ktoré od nej požadoval na dodatočné povolenie stavby. Sťažovateľka zároveň nepreukázala, že išlo o prípad, keď dodatočné povolenie stavby nie je v rozpore s verejným záujmom. Tvrdenie sťažovateľky o ďalšej nezákonnej výstavbe v [REDAKOVANÉ] v rovnakých alebo obdobných lokalitách nie je spôsobilé spochybniť ústavnú udržateľnosť napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu.

27. Skutočnosť, že sťažovateľka sa s právnymi závermi najvyššieho správneho súdu nestotožňuje, nepostačuje sama osebe na prijatie záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu (m. m. II. ÚS 4/94, II. ÚS 3/97, I. ÚS 204/2010, I. ÚS 380/2021).

28. Z uvedených dôvodov ústavný súd ústavnú sťažnosť v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

III.4. K namietanému porušeniu základného práva sťažovateľky podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a jej práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu napadnutým rozhodnutím orgánu verejnej správy, napadnutým rozsudkom krajského súdu a napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu

29. Každý má právo vlastníť majetok. „Článkom 20 ods. 1 ústavy sa vlastníčkovi priznáva len ochrana majetku, ktorý nadobudol v súlade s platným právnym poriadkom.“ (PL. ÚS 33/95) „Tento článok Ústavy Slovenskej republiky nevyhlasuje za základné ľudské právo vlastníctvo samotné, ale právo byť vlastníkom, t. j. právo nadobúdať vlastníctvo. Vzťahuje sa na štátnych občanov Slovenskej republiky, cudzincov, právnické osoby slovenské i zahraničné, a aj štát. Výklad tohto ustanovenia však neznamená, že každý má právo vlastníť akýkoľvek majetok... Uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky treba vykladať tak, že každý má právo vlastníť majetok, ktorý ústavou alebo zákonom Slovenskej republiky nie je z tohto vlastníctva vylúčený.“ (PL. ÚS 38/95).

30. Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút. «Uznávajúc právo každého na rešpektovanie svojho majetku, článok 1 dodatkového protokolu v podstate zaručuje vlastnícke právo. Slová „majetok“, „vlastníctvo“, „užívanie majetku“, v angličtine „*possessions*“ a „*use of property*“ (...) zreteľne umožňujú si to myslieť.» (MARCKXOVÁ proti Belgickému kráľovstvu, rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 13. 6. 1979, bod 63). „Článok 1 dodatkového protokolu obsahuje tri rozdielne pravidlá. Prvé pravidlo, ktoré má všeobecnú povahu, vyhlasuje zásadu pokojného užívania majetku a je stanovené v prvej vete prvého odseku. Druhé pravidlo zahŕňa pozbavenie majetku a podlieha určitým podmienkam a nachádza sa v druhej vete toho istého odseku. Tretie pravidlo, ktoré je obsiahnuté v druhom odseku, uznáva okrem iného právo štátov na kontrolu užívania majetku v súlade so všeobecným záujmom prijímaním takých zákonov, ktoré považujú za nevyhnutné na určitý účel.“ (SPORRONG A LÖNNROTHOVÁ proti Švédsku, rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 23. 9. 1982, bod 61).

31. Ako bolo uvedené (body 17 a 18), pri stavbách postavených bez stavebného povolenia právna úprava platná a účinná v Slovenskej republike umožňuje takéto stavby dodatočne povoliť. V posudzovanom prípade niet žiadnych pochyb o tom, že sťažovateľka v konaní o dodatočnom povolení stavby podľa § 88a a nasl. stavebného zákona v lehote určenej stavebným úradom nepredložila všetky doklady, ktoré od nej požadoval na dodatočné povolenie stavby. Zároveň nepreukázala, že išlo o prípad, keď dodatočné povolenie stavby nie je v rozpore s verejným záujmom. Sťažovateľka nepopiera ani to, že nerešpektovala výzvy, resp. rozhodnutia stavebného úradu na zastavenie prác na stavbe predchádzajúce rozhodnutiu stavebného úradu o odstránení stavby. Takéto správanie sťažovateľky je v rozpore s § 4 správneho poriadku, v ktorom je vyjadrený vzťah spolupráce účastníkov konania so správnymi orgánmi, a to vo všetkých štádiách správneho konania. Účastníkom správneho konania vyplývajú zo zákona nielen práva, ale za určitých okolností aj povinnosti, čo si sťažovateľka zrejme dosiaľ neuvedomuje.

32. Na základe uvedeného ústavný súd sťažnosť sťažovateľky v časti, v ktorej namietala porušenie jej základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu napadnutým rozhodnutím orgánu verejnej správy, napadnutým rozsudkom krajského súdu a napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu, odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

III.5. K namietanému porušeniu práva sťažovateľky podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým rozhodnutím orgánu verejnej správy, napadnutým rozsudkom krajského súdu a napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu

33. Sťažovateľka ako vlastníčka stavby postavenej bez stavebného povolenia (bod 31) nepožíva záruky vyplývajúce z čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorý ustanovuje, že každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo

o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Citovaný článok dohovoru nie je vzhľadom na charakter a priebeh správneho konania aplikovateľný na vec sťažovateľky, preto ústavný súd ústavnú sťažnosť v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

34. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku sa ústavný súd ďalšími požiadavkami sťažovateľky uvedenými v petite nezaoberal.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 10. novembra 2022

Miloš Maďar
predseda senátu