

JUDr. Ivan Rumana

predseda senátu

Najvyšší súd Slovenskej republiky

Vážené kolegyne, kolegovia,

cieľom môjho príspevku je v súčinnosti s vami analyzovať vybrané právne problémy súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutí v stavebnom konaní podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v ktorých sme ako najvyšší súd museli zaujať právny názor v situácii, kedy v ktorej vyplývali viaceré možnosti riešenia. Senát musel určiť smer, ktorým by mala ísť ďalšia právna prax.

Za judikatúru dnes už nepovažujeme iba rozhodnutia uverejnené v Zbierke stanovísk a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky. Judikatúru, nazývanú aj konštantnou alebo stálou rozhodovacou činnosťou sa stávajú tie rozhodnutia správnych súdov, ktoré sú spôsobilé ujať sa v právnej praxi stavebných úradov a dlhodobo v nej zotrvať. To či sa nám to darí zisťujeme spätnou väzbou na seminároch k stavebnému konaniu.

Na vnútroštátnej úrovni v Slovenskej republike nemáme súdny precedens ako normatívny, záväzný prameň práva. Rozhodnutia správnych súdov sa stávajú judikatúrou na základe svojho odôvodnenia a argumentačnej presvedčivosti. V súdnej praxi hovoríme o presvedčovacom precedente, ktorý nie je prameňom práva . Najvyšší súd musí presvedčiť o vhodnosti ním zvoleného výkladu správne súdy, ale aj orgány verejnej správy. Zásadnú súdne rozhodnutia by sa v správnom súdnictve mali prijímať vo veľkom senáte, ktorého predsedom je predseda správneho kolégia. Zatiaľ rozhodnutie veľkého senátu v stavebnej veci nebolo vydané. Za základ judikatúry preto treba brať rozhodovaciu činnosť riadnych senátov správneho kolégia v stavebných veciach.

Stavebné veci sú na najvyššom súde evidované v registroch pod spisovými značkami Sžp , Sžo a Sžk. Prečo ich máme až v 3 registroch ? Register Sžp je špecializovaný register na stavebné veci a veci životného prostredia. Osobne považujem za správne, že tieto veci majú svoj osobitný register. V správnom kolégiu najvyššieho súdu oproti iným kolégiám máme vysoký počet registrov v ktorých je evidovaný nápad vecí. Objavila sa úvaha, že počet registrov je potrebné z hľadiska administratívnej náročnosti znížiť. Prax nám však ukázala, tieto registre plnia súčasne funkciu vecnej – druhovej evidencie a znižovanie počtu registrov by zneprehľadnilo stav agendy. V čase, keď nebol tento špecializovaný register vytvorený sa stavebné veci za účinnosti Občianskeho súdneho poriadku zapisovali do všeobecného registra Sžo (ako odvolania proti rozhodnutiam krajských súdov) a za účinnosti Správneho súdneho poriadku do všeobecného registra Sžk (ako kasačné sťažnosti proti rozhodnutiam krajských súdov).

Správny súdny poriadok umožňuje označovať právoplatné súdne rozhodnutia okrem spisovej značky aj názvom právnickej osoby alebo priezviskom fyzickej osoby žalobcu alebo sťažovateľa. Zapamätať si rozhodnutie iba na základe spisovej značky nie väčšinou možné a i v bežných rozhovoroch právnikov o judikatúre sa preto používajú mená osôb a stručné označenie predmetu tak, aby sme si mohli vybaviť použité právne riešenie.

Dovoľte mi prejsť ku konkrétnym rozhodnutiam. Ide o súdne rozhodnutia ktoré neboli publikované v Zbierke stanovísk a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky.

Uznesenie NSSR sp.zn. 3 Sžo 53/2016 zo dňa 20.09.2017 žalobcu Noble, a.s. proti Ministerstvu dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, a.s. (zrušené a vrátené krajskému súdu).

Právny problém :Nepravá retroaktivita zmeneného územného plánu vo vzťahu k neprávoplatným územným rozhodnutiam.

Ratio decidendi : Zásadnou právnou otázkou v danom prípade bolo, či nový územný plán, ktorý nadobudol účinnosť až v štádiu odvolacieho konania pred bývalým Krajským stavebným úradom mal byť braný do úvahy a aplikovaný týmto stavebným úradom na ešte právoplatne neskončené stavebné konania.

Najvyšší súd konštatoval, že Územný plán Hlavného mesta Bratislavy bol prijatý vo forme všeobecne záväzného právneho predpisu, a preto od doby svojej účinnosti sa musí aplikovať i na právoplatne neskončené konania. V čase rozhodovania bývalého KSU už platil územný plán Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy z roku 2007 a Územný plán zóny Dunajská, zmeny a doplnky, ktorého záväzná časť bola vyhlásená Všeobecne záväzným nariadením hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 8/2007 zo dňa 22.11.2007.

Ak bol územný plán prijatý vo forme všeobecne záväzného právneho predpisu, tak sa stal prameňom práva a momentom jeho účinnosti nastávajú účinky nepravej retroaktivity tak, že musí byť aplikovaný na všetky ešte právoplatne neskončené konania, pokiaľ on sám nestanoví výnimky zo svojej aplikovateľnosti.

Vážené kolegyne, kolegovia,

dovoľte mi otvoriť diskusiu k uvedenému problému. V rámci úvodu do diskusie chcem zdôrazniť, že problém treba riešiť v dvoch rovinách, Z hľadiska formálnych prameňov práva je nevyhnutné brať do úvahy skutočnosť, že územný plán nie je individuálny správny akt, ale má formu všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý obdobne ako zákon, nariadenie vlády alebo vyhláška ministerstva regulačne zasiahne do všetkých právoplatne neskončených právnych vzťahov, a to formou nepravej retroaktivity, ak tento všeobecne záväzný právny predpis neustanoví inak. Ide o významné regulačné oprávnenie obcí.

Z hľadiska materiálneho prameňa práva je potrebné vziať do úvahy, že územné plánovanie má dlhodobý charakter. Verejný záujem pri územnom plánovaní má silný všeobecne prospešný charakter. Územné plánovanie má prospektívny charakter. Územné rozhodnutie predchádza stavebnému povoleniu a v zásadných veciach sa vydáva samostatne. Pokiaľ nie je právoplatné územné rozhodnutie o umiestnení stavby považujem možnosť zmeny územného plánu všeobecne záväzným rozhodnutím za právne možnú. V konaní nebolo osvedčené, že by išlo o účelovú zmenu územného plánu prípadne zneužitie práva stavebným úradom.

V poradí druhým prípadom je otázka procesnej deliteľnosti územného rozhodnutia, ak súčasťou výroku územného rozhodnutia umiestnenia stavby č.j.SÚ-1618/2012-2013/FL zo dňa 14.08.2013 je situačný výkres, ktorý je pripojený k rozhodnutiu.

Uznesenie NSSR sp.zn. 3 Sžo 15/2016 zo dňa 18.10.2017 žalobcu prof. Vlček proti Okresnému úradu Bratislava, odbor výstavby a bytovej politiky (zrušené a vrátené krajskému súdu).

Právny problém : Procesná deliteľnosť predmetu územného rozhodnutia v súvislosti s aktívna legitimaáciou a ukrátením dotknutého účastníka na jeho právach.

Racio decidendi –právna veta : Právna veta: § 39,§ 39a zák.č. 50/1976 Zb. Stavebný zákon v spojení s § 4 ods.2 vyhlč. 453/2000 Z.z.

Procesná deliteľnosť predmetu územného konania v danom prípade vyplýva zo samostatných stavebných objektov SO 01 až SO 08 a prevádzkových súborov PS 01 až PS 03 v nadväznosti na zakreslenie v situačnom výkrese. Ukrátenie na právach dotknutého účastníka musí byť skúmané pre každý zo samostatných objektov samostatne, v spojení so situačným výkresom, ktorý je súčasťou výroku rozhodnutia o umiestnení líniovej stavby.

V danom prípade bola predmetom preskúmania zákonnosť územného rozhodnutia stavebného úradu o umiestnení líniovej stavbe, ktorá sa v zmysle prvostupňového rozhodnutia stavebného úradu člení na stavebné objekty SO 01 až SO 08 a prevádzkové súbory PS 01 až PS 03, na pozemkoch parc. č. 121; 133/1, 3, 5, 19, 20, 21, 67, 75; 133/4; 135/3,(135/69 pozemok vo vlastníctve žalobcu); 146/150; 146/151; 155; 160 (podľa CKN) a parc. č. 1034; 1037; 1054; 1055 (podľa EKN).

Zrušenie celého rozhodnutia krajským súdom v prípade umiestnenia líniovej stavby je v rozpore s ústavnou zásadou proporcionality, pretože pri použití právnych východísk krajského súdu, by jeden z dotknutých účastníkov líniovej stavby mohol zasiahnuť do procesne samostatných práv ostatných účastníkov stavby. Zásadnou otázkou sa preto javila otázka deliteľnosti a procesnej samostatnosti predmetu konania podľa jednotlivých stavebných objektov v nadväznosti na parcely na ktorých majú byť umiestnené a v nadväznosti na situačný výkres vo forme katastrálnej mapy, ktorý je súčasťou výroku rozhodnutia.

Vážené kolegyně a kolegovia,

uvedený problém nám ukazuje, že pri procesnej deliteľnosti výrokov správnych rozhodnutí, je potrebné uskutočňovať súdny prieskum iba tých ktoré sú napadnuté aktívne legitimovaným žalobcom. Špecifikom územných a stavebných rozhodnutí, najmä v prípade líniových stavieb

je odkaz na situačný výkres , ktorý celkový predmet konania rozčleňuje na samostatné objekty. V rámci skúmania procesných podmienok je nevyhnutné preskúmať, či tieto predmety majú samostatnú povahu. V danom prípade najvyšší súd považoval za v rozpore so zásadou proporcionality, aby rozsiahla stavba bola pozastavená na základe žaloby jedného účastníka v častiach stavby ,ktoré sa ho netýkajú. V územnom konaní sa stáva, že stavebník z toho dôvodu nechávajú jednotlivé časti stavby schvaľovať samostatnými rozhodnutiami, čo zbytočne administratívne zaťažuje stavebné konanie, len kvôli prekážke ktorá bola uvedená v zmienenom prípade.

Otváram diskusiu k procesnej deliteľnosti výrokov územného a stavebného rozhodnutia

V poradí tretím prípadom je určovanie okruhu účastníkov územného konania na základe priameho dotknutia ich vlastníckeho práva, rozdiel oproti konaniu o povolení stavby.

Rozsudok NSSR sp.zn. 3 Sžo 45/2016 zo dňa 16.08.2017 žalobcu Horňák a spol. proti Okresnému úradu Košice, odbor výstavby a bytovej politiky , potvrdené zamietnutie žaloby krajským súdom.

Právny problém : návrh na obnovu územného konania o umiestnení stavby podaný vzdialeným susedom, ktorého pozemok netvoril hranicu s pozemkom na ktorom bola stavba umiestnená

Racio decidendi –právna veta : k § 34 ods.2 a zák.č. 50/1976 Zb. Stavebný zákon

Najvyšší súd poukazuje na to, že stavebné úrady i krajský súd rozhodovali v zmysle ustálenej súdnej praxe už predchádzajúcimi rozhodnutiami (rozsudky NR SR sp. zn. 5 Sžp 3/2011, sp. zn. 3 Sžp 1/2010, uznesenie ÚS SR sp. zn. II. ÚS 22/02 zo dňa 06. 03. 2002), v zmysle ktorej z charakteristiky rozhodnutia o umiestnení stavby vyplýva, že ide o rozhodnutie, ktorým sa stavba priamo nerealizuje (k jej realizácii dochádza na základe stavebného povolenia - osobitného rozhodnutia vydaného v stavebnom konaní, ktorého sú odvolatelia účastníkmi), vytvára sa ním len právny základ pre rozhodnutie o realizácii stavby, ku ktorej môže, ale nemusí v budúcnosti dôjsť. Rozhodnutie o umiestnení stavby nemôže spôsobiť priame porušenie vlastníckeho práva, vrátane pohody bývania. Spôsob porušenia, ktorý opisujú, môže vyplývať iba z realizácie stavebných prác. Podmienky realizácie stavebných prác sa určujú až v stavebnom povolení. Rozhodnutím o umiestnení stavby sa stavba iba právne umiestňuje na pozemku a umiestnením stavby môžu byť na právach potenciálne dotknutí iba vlastníci susedných pozemkov. Otázka ochrany práv a oprávnených záujmov osôb iných osôb dotknutých realizáciou stavebných prác sa rieši v konaní o povolení stavby, kde sa ustanovia podmienky realizácie stavby.

Dotknutie na právach žalobcov malo vyplývať z prejazdu ťažkej stavebnej mechanizácie (nosnosť nad 3,5t) po prístupovej komunikácii pri realizácii stavby. Podmienky realizácie stavby však budú konkretizované až v stavebnom povolení. Od rodinného domu žalobcov je rozhodnutím umiestňovaná stavba vzdialená cca 70m. Z uvedeného vyplýva, že žalobcovia 1/ a 2/ nie sú vlastníckymi susedného pozemku, ale predpokladaný negatívny vplyv vyplýva iba

nepriamo z predpokladaného prechodu ťažkých stavebných mechanizmov. V stavebnom povolení je prípustné špecifikovať tieto podmienky realizácie stavby. Pokiaľ ide o prístupovú komunikáciu k tej žalovaný uviedol, že z výpisov z LV vyplýva, že spôsob využívania pozemkov, na ktorých sa nachádza komunikácia Čerešňová (parcely č. 1220, 657/48, 657/43, katastrálne územie Košická Nová Ves), je vedený ako pozemky, na ktorých je postavená inžinierska stavba - cestná, miestna a účelová komunikácia. Šírka komunikácie je min. 3 m. V prípade, že by ulica Čerešňová nebola riadnou komunikáciou, Mesto Košice by z tejto komunikácie rozhodnutím nebolo povolilo zriadenie vjazdu na pozemok parcelné číslo 684/2, katastrálne územie Košická Nová Ves, a Krajské riaditeľstvo PZ SR v Košiciach by nebolo s vjazdom súhlasilo.