



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 14/01-34

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 7. marca 2002 v pléne zloženom z predsedu Jána Mazáka a zo sudcov Juraja Babjaka, Eduarda Bárány, Alexandra Bröstla, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Lajosa Mészároša, Štefana Ogurčáka a Daniela Švábyho o návrhu skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom JUDr. E. V., Advokátska kancelária, B., na vyslovenie nesúladu § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov s čl. 46 ods.1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Ustanovenie § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov **n i e j e v s ú l a d e** s čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 23. mája 2001 doručený návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej advokátom JUDr. E. V., Advokátska kancelária, B. (ďalej len „navrhovatelia“), na začatie konania o súlade § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Navrhovatelia žiadali, aby ústavný súd prijal nasledovný nález:

„Ustanovenie § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky.“

Svoj návrh odôvodnili takto:

„Podľa § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. účastníkom kolaudačného konania je len stavebník, a prípadne užívateľ (prevádzkovateľ) ak je v čase začatia konania známy.“

Zo znenia citovaného ustanovenia vyplýva, že zákonodarca nepočítal s tým, že v určitých konkrétnych situáciách môže dôjsť k tomu, že stavebníkom bude iná osoba ako vlastník pozemku. Vlastník pozemku je síce podľa § 59 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. účastníkom stavebného konania, avšak vylúčením z kolaudačného konania (§ 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb.) nepochybne stráca zákonnú možnosť, aby v takomto konaní mohol priamo uplatniť námietky proti prípadnému nerešpektovaniu svojich požiadaviek a pripomienok pôvodne uplatnených v stavebnom konaní, resp. voči vzniknutým odchýlkam alebo rôznym nesprávnostiam, ku ktorým došlo pri realizácii povolenej stavby.

Vylúčením vlastníka pozemku z kolaudačného konania (nepripravenie postavenia účastníka takéhoto konania) logicky dochádza k vzniku osobitnej situácie. V jej dôsledku vlastník pozemku (bez jeho súhlasu by samozrejme nemohlo byť vydané stavebné povolenie) je zbavený právnej možnosti stať sa účastníkom kolaudačného konania, v ktorom má byť okrem iného príslušným orgánom štátnej správy (stavebným úradom) kvalifikované a nestranné posúdené, či vybudovanie stavby bolo uskutočnené v súlade so schválenou územnou a stavebnou dokumentáciou. Dôsledkom platnosti a účinnosti § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. v jeho súčasnom znení je ďalej skutočnosť, že vlastník pozemku sa vylúčením z kolaudačného konania dostal do nerovnoprávneho postavenia v porovnaní so stavebníkom, čo znamená, že mu je bez opodstatnených dôvodov priznaných menej práv ako by mu patrilo, keby bol jeho účastníkom. V konečnom dôsledku (a to je z hľadiska následkov vyplývajúcich z ustanovenia § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. najpodstatnejšie) uvedená právna úprava spôsobuje, že vlastníkovi pozemku nie je umožnené domáhať sa súdnej ochrany proti kolaudačnému rozhodnutiu, pretože keď nie je účastníkom správneho konania (kolaudačného konania), nemôže byť v takom prípade ani aktívne legitimovaný na podanie žaloby podľa § 250 ods. 2 O. s. p.. Pritom je bez akýchkoľvek pochybností nesporné, že vlastník pozemku na ktorom je umiestnená a vybudovaná stavba, môže byť vo svojich subjektívnych právach dotknutý kolaudačným rozhodnutím a skutočnosť, že sa voči takémuto zásahu nemôže brániť prostredníctvom práva na súdnu ochranu, nie je v súlade s ústavnými princípmi objektívne v tomto smere existujúcimi.

Vyššie uvedené a charakterizované nerovnoprávne a tým aj nepriaznivé postavenie vlastníka pozemku (v danom prípade) je navyše zvýraznené vymedzením subjektov aktívne legitimovaných na podanie žaloby podľa § 250 ods. 2 O. s. p.. Podstata takéhoto nepriaznivého postavenia spočíva v tom, že i keď čl. 46 ods. 1 ústavy každému priznáva právo domáhať sa ustanoveným postupom svojich práv na súde alebo i na inom orgáne Slovenskej republiky a odsek 2 tohto ustanovenia zaručuje tomu, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, v konkrétnom prípade kolaudačného rozhodnutia, nemajú tretie osoby (napr. vlastník pozemku na ktorom je vybudovaná stavba) zákonnú možnosť

požiadať o elimináciu nepriaznivých následkov dotýkajúcich sa ich práv, resp. právom chránených záujmov.

Podľa názoru navrhovateľov je nesporné, že umožnenie riadnej, zákonom zaručenej účasti vlastníka pozemku na ktorom je vybudovaná stavba, v kolaudačnom konaní by nemalo negatívny dopad na dĺžku trvania a uskutočnenie tohto konania. K tomuto jednoznačnému záveru dospel aj Ústavný súd Českej republiky v náleze č. 95/2000 Sb. z 22. marca 2000, ktorý v identickej veci (rovnaké znenie § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. tak pre ČR ako aj SR) vyhovel návrhu navrhovateľa a ustanovenie § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. zrušil dňom 31. decembra 2000.“

Ústavný súd vyzval navrhovateľov na odstránenie nedostatkov návrhu a po ich odstránení návrh uznesením z 19. júna 2001 prijal na ďalšie konanie.

Účastníkom konania bola Národná rada Slovenskej republiky, ktorej stanovisko bolo ústavnému súdu doručené 5. septembra 2001. Uvádza sa v ňom:

„V dôvodovej správe k napadnutému ustanoveniu zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) sa uvádza, že kolaudačné konanie musí prebiehať tak, aby sa zbytočne nezdržovalo začatie užívania stavby, čo bolo hlavným dôvodom k vymedzeniu okruhu účastníkov kolaudačného konania v stavebnom zákone, ktoré je odchylné od všeobecnej úpravy účastníkov podľa § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

V kolaudačnom konaní sa overuje, či boli splnené podmienky, ktoré stavebný úrad určil v územnom rozhodnutí, v stavebnom povolení a podľa projektovej dokumentácie. Kolaudačné konanie má overiť, či boli splnené kritériá, ktoré určil stavebný úrad v konaní o povolení stavby a v územnom rozhodnutí, a teda je vecou tohto orgánu štátnej správy, aby splnenie svojho rozhodnutia overil. V kolaudačnom konaní stavebný úrad skúma okrem iného aj to, či stavba nebude mať vplyv na životné prostredie, na život a zdravie osôb; toto zisťovanie nie je závislé na názoroch účastníkov konania.

Ak sa v priebehu kolaudačného konania zistí, že stavebník postupoval v súlade s dokumentáciou overenou v stavebnom konaní, nie je dôvodu, aby majiteľ pozemku bol účastníkom konania, aby sa v kolaudačnom konaní opakovali prípadné námietky vlastníka pozemku, o ktorých už bolo právoplatne rozhodnuté v stavebnom konaní. Ak v priebehu výstavby došlo k nepodstatnej zmene stavby oproti dokumentácii overenej v stavebnom konaní, stavebný úrad zlúči kolaudačné konanie s konaním o dodatočnom povolení tejto zmeny a účastníkmi konania sú tiež tí účastníci stavebného konania, ktorých by sa zmena mohla týkať (§ 78 ods. 2).

V prípade, že ide o aplikovanie § 81 ods. 4, na konanie o povolení zmeny stavby (§ 68) sa primerane vzťahujú ustanovenia o stavebnom konaní a teda vlastník pozemku má postavenie účastníka konania. Pokiaľ by išlo o zmenu v účele užívania stavby (§ 85 ods. 1), táto vyžaduje rozhodnutie stavebného úradu o zmene v užívaní stavby v konaní na ktoré sa primerane vzťahujú ustanovenia o územnom konaní, ktoré za účastníka konania ustanovujú aj osoby, ktorých vlastnícke práva k pozemkom môžu byť rozhodnutím dotknuté.

Ak zmena nie je nepodstatná, stavebný úrad nariadi vlastníkovi stavby jej odstránenie a vtedy je okruh účastníkov konania vymedzený v § 97 ods. 1 a účastníkmi konania sú aj vlastníci pozemkov.“

Navrhovateľ ani druhý účastník netrvali na verejnom ústnom pojednávaní. Preto ústavný súd využil možnosti podľa § 31 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a upustil od ústneho pojednávania, ktoré vzhľadom na charakter konania nemohlo prispieť k ďalšiemu objasneniu veci.

II.

Čl. 46 ods. 1 ústavy požaduje, aby sa každý mohol domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Pre riešenie otázky súladu § 78 ods. 1 stavebného zákona s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy je významný výklad čl. 46 ods. 1 ústavy. Ústavný súd vychádzal z jeho výkladu, podľa ktorého súčasťou obsahu práva podľa čl. 46 ods. 1 je nielen právo každého domáhať sa svojho práva na súde alebo na inom orgáne Slovenskej republiky, ale aj právo byť účastníkom konania, v ktorom sa rozhoduje o jeho právach a povinnostiach. Z toho vyplýva, že každý má ústavné právo byť účastníkom konania, v ktorom sa rozhoduje aj o jeho právach a povinnostiach, lebo ináč v ňom nemôže chrániť svoje práva a právom chránené záujmy. Zákonom možno stanoviť okruh účastníkov konania a postup domáhania sa práv, ale nemožno ním daný subjekt vylúčiť z konania, v ktorom sa rozhoduje o jeho právach a povinnostiach, lebo to by znamenalo popretie podstaty a zmyslu (čl. 13 ods. 4 ústavy) práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

Ak je obsahom práva podľa čl. 46 ods. 1 možnosť vyvolať svojím prejavom vôle konanie súdu alebo iného zákonom určeného orgánu o právach, tak je o to viac jeho obsahom možnosť byť účastníkom konania, v ktorom sa rozhoduje o právach bez toho, aby toto konanie inicioval subjekt práv, o ktorých sa koná.

Ústavný súd už vo svojom rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 64/94 vyslovil: „Základnou požiadavkou zákona (zákonov), na ktoré sa odvoláva čl. 51 Ústavy Slovenskej republiky, je predovšetkým poskytnutie zákonnej možnosti „každému“ domáhať sa prejavom svojej vôle svojho práva (ochrany svojho práva) na nezávislom a nestrannom súde.“ K tomu treba dodať, že vzhľadom na to, že čl. 46 ods. 1 ústavy zakotvuje nielen právo domáhať sa svojho práva na súde, ale v zákonom ustanovených prípadoch aj na inom orgáne Slovenskej republiky, sa uvedená právna veta vzťahuje aj na prístup ku týmto orgánom.

V Slovenskej republike sa zásada, že každý má právo byť účastníkom konania, v ktorom sa rozhoduje o jeho právach a povinnostiach, odvoditeľná vo vzťahu k súdnemu konaniu z niektorých rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva (Philis c. Grécko, z 27. augusta 1991, séria A č. 209, Les Saints Monastères c. Grécko, z 1. septembra 1997, séria A č. 301-A) vzťahuje aj na správne konanie, a teda i na všetky typy stavebného konania vrátane kolaudačného konania.

Národná rada Slovenskej republiky odvolávajúc sa na dôvodovú správu k § 78 ods. 1 stavebného zákona vo svojom stanovisku ku tejto otázke uviedla: „... kolaudačné konanie musí prebiehať tak, aby sa zbytočne nezdržovalo začatie užívania stavby, čo bolo hlavným dôvodom k vymedzeniu okruhu účastníkov kolaudačného konania v stavebnom zákone, ktoré je odchylné od všeobecnej úpravy účastníkov podľa § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).“

Právo subjektu byť účastníkom konania, v ktorom sa koná o jeho právach, nie je absolútne a neobmedziteľné. Jeho obmedzenie môže vyplývať z povahy veci, kde by účasť subjektu na konaní zmarila dosiahnutie legitímneho účelu konania (napr. konanie o povolení odpočívania a záznamu telekomunikačnej prevádzky), alebo z verejného záujmu, ak sú splnené podmienky čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy. Vynechanie vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, z účasti na kolaudačnom konaní nevyplýva z povahy veci, lebo kolaudačné konanie môže zmysluplne prebehnúť aj s jeho účasťou. Snaha o urýchlenie konania jeho vynechaním môže byť motivovaná verejným záujmom na urýchlení začatia využívania hotových stavieb, ale tento nie je dostatočný na to, aby úplne zbavil vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, účasti na kolaudačnom konaní, ak jeho predmetom sú aj práva, oprávnenia a právom chránené záujmy takého vlastníka. Vyplýva to okrem iného aj z čl. 6 a čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktoré zmluvné strany zaväzujú organizovať, bez ohľadu na potrebné náklady, ich právny a justičný systém takým spôsobom, aby ich súdy boli schopné zaručiť každému právo na rozhodnutie o občianskych právach alebo povinnostiach alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia v primeranej lehote (Vocaturu c. Taliansko, z 24. mája 1991, séria A č. 206-C).

Z obdobnej premisy vychádza aj ústavný súd pri výklade a uplatnení čl. 48 ods. 2 ústavy vo veciach týkajúcich sa práva na prerokovanie vecí bez zbytočných prietáhov.

Zníženie počtu účastníkov kolaudačného konania skutočne môže viesť k jeho zjednodušeniu a zrýchleniu, hlavne v prípadoch, keď sa stavba nachádza na pozemkoch viacerých vlastníkov, ktorí nie sú stavebníkmi. Zjednodušenie a zrýchlenie kolaudačného konania však nepredstavuje taký silný a významný dôvod, aby vyvážil obmedzenie práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy vlastníkov pozemkov, ktorí nie sú stavebníkmi.

Ústavný súd sa zaoberal otázkou, či vôbec možno z dôvodu verejného záujmu nepriznať niekomu právo byť účastníkom konania, v ktorom sa môže rozhodovať aj o jeho právach. S výhradou extrémnych situácií živeľnej pohromy, vojny etc., keď nie je možné uskutočniť „normálne“ konanie, a iných prípadov vyžadujúcich skoro okamžitý zásah a konaní, kde by účasť subjektu zmarila dosiahnutie legitímneho účelu konania, na túto otázku treba odpovedať záporne.

Verejný záujem môže v konaní prevážiť nad vlastníckym právom, ale okrem extrémnych situácií nemôže odôvodniť to, aby sa niekomu odobrala možnosť priamo presadzovať svoje práva v konaní, v ktorom sa o nich rozhoduje.

Pri skúmaní otázky, či sa v kolaudačnom konaní môže rozhodovať o právach vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, sa ústavný súd riadil týmito právnymi úvahami.

Samotné hodnotenie druhej časti stavebného zákona zdanlivo vedie k záveru, že v kolaudačnom konaní nemôžu byť dotknuté práva vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom. Argumentáciu v prospech tohto názoru obsahuje stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky, podľa ktorého je ochrana práv a záujmov vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, dostatočne zabezpečená v iných konaniach a v kolaudačnom konaní sa ani nemôže rozhodovať o právach a povinnostiach vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom. V stanovisku Národnej rady Slovenskej republiky v tejto veci sa okrem iného

uvádza: „V kolaudačnom konaní sa overuje, či boli splnené podmienky, ktoré stavebný úrad určil v územnom rozhodnutí, v stavebnom povolení a podľa projektovej dokumentácie. Kolaudačné konanie má overiť, či boli splnené kritériá, ktoré určil stavebný úrad v konaní o povolení stavby a v územnom rozhodnutí, a teda je vecou tohto orgánu štátnej správy, aby splnenie svojho rozhodnutia overil.“

Kolaudačné konanie nadväzuje na územné a stavebné konanie. Aj keď nie je ich súčasťou, tvorí s nimi jeden celok, lebo završuje proces, ktorého predchádzajúcimi fázami boli územné konanie a stavebné konanie. Jeho účelom je zistiť, či boli pri realizácii stavby rešpektované výsledky územného konania a stavebného konania, zvlášť rozhodnutia o umiestnení stavby a stavebného povolenia. Svedčí o tom § 81 ods. 1 stavebného zákona: „V kolaudačnom konaní stavebný úrad najmä skúma, či sa stavba uskutočnila podľa dokumentácie overenej stavebným úradom v stavebnom konaní a či sa dodržali zastavovacie podmienky určené územným plánom zóny alebo podmienky určené v územnom rozhodnutí a v stavebnom povolení. Ďalej skúma, či skutočné realizovanie stavby alebo jej užívanie nebude ohrozovať verejný záujem, predovšetkým z hľadiska ochrany života a zdravia osôb, životného prostredia, bezpečnosti práce a technických zariadení.“

Účastníkom územného a stavebného konania je aj vlastník pozemku, ktorý nie je stavebníkom. Jeho námietky, prostredníctvom ktorých uplatňuje svoje práva a oprávnené záujmy, sa premietnu do rozhodnutí prijatých v územnom a stavebnom konaní, čiže do individuálnych právnych aktov. V kolaudačnom konaní sa koná o tom, či stavebník, lebo on je subjektom povinností uložených v týchto rozhodnutiach, tieto povinnosti splnil, a tým i o tom, či boli rešpektované práva a oprávnené záujmy vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, ktoré sú „chránené“ rozhodnutiami prijatými v územnom a stavebnom konaní. V kolaudačnom konaní už „proti sebe“ stoja stavebný úrad a stavebník, lebo tu už javovo i formálno-právne ide skoro výlučne o kontrolu rešpektovania individuálnych právnych aktov, hlavne stavebného povolenia. Obsahovo však ide aj o práva a oprávnené záujmy vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, a to o tie, ktorým bola poskytnutá „ochrana“ hlavne stavebným povolením. Nestačí, ak týmto právam a oprávneným záujmom poskytuje

ochranu stavebný úrad ako orgán verejnej moci, lebo i vlastník pozemku, ktorý nie je stavebníkom, by mal mať možnosť ich uplatňovať sám ako účastník konania. Nerešpektovanie územného rozhodnutia a stavebného povolenia je spôsobilé porušiť práva vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom.

V kolaudačnom konaní sa teda koná aj o tých právach a oprávnených záujmoch vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, o ktorých sa konalo v územnom a v stavebnom konaní a bola im poskytnutá ochrana v rozhodnutiach prijatých v územnom a stavebnom konaní. V kolaudačnom konaní sa o nich koná v rovine kontroly rešpektovania týchto rozhodnutí, zvlášť stavebného povolenia. V praxi ide pravdepodobne hlavne o niektoré súčasti vlastníckeho práva a o práva, ktoré sú obvyklým predmetom susedských sporov. Vlastník pozemku, ktorý nie je stavebníkom, totiž môže, ak sa toho zmluvne nevzdal, naďalej užívať nezastavanú časť pozemku. Táto situácia prichádza do úvahy hlavne pri stavbách, ktoré nie sú obytnými domami. Paradoxne tu má vlastník pozemku, ktorý nie je stavebníkom, slabšie postavenie ako vlastník susediaceho pozemku. Ústavný súd Českej republiky rozhodoval o ústavnosti rovnakého znenia § 78 ods. 1 stavebného zákona na základe návrhu Krajského súdu v Hradci Králové, ktorý konal o veci, v ktorej „občan namietal, že nová komunikácia vybudovaná čiastočne na pozemkoch, ktoré sú jeho vlastníctvom, bola schválená na užívanie v stave, keď natoľko prevyšuje terén, že znemožňuje prístup na časť jeho pozemkov, resp. tieto sú prístupné iba z iného miesta a cez pozemky tretích osôb. Okrem toho neboli splnené ani ďalšie podmienky stanovené v konaní o umiestnení stavby. Preto bola stavba podľa názoru občana skolaudovaná s nedostatkami, ktoré bránili kolaudácii podľa ustanovenia § 81 ods. 1 stavebného zákona, čo stavebnému úradu opakovane oznámil. Ten však jeho pripomienky, rovnako ako odvolací orgán, odmietol s odôvodnením, že nie je účastníkom kolaudačného konania v zmysle ustanovenia § 78 ods. 1 stavebného zákona“ (rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. PL. ÚS 2/99).

Vymedzenie účastníkov správneho konania vychádza zo zásady, že jeho účastníkom je ten, koho práv a povinností sa konanie týka. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) - ďalej len „zákon o správnom konaní“ - vymedzuje v § 14 okruh

účastníkov správneho konania podľa toho, koho práv a povinností sa dané konanie týka. Typom správneho konania je aj stavebné konanie, ktorého účastníkov určuje § 59 stavebného zákona ich taxatívnym výpočtom, ktorý však tiež vychádza z uvedenej zásady, že účastníkom konania má byť ten, koho práv a povinností sa dané konanie týka. Táto zásada je prelomená až v kolaudačnom konaní, z ktorého sú podľa § 78 ods. 1 stavebného zákona vylúčení vlastníci pozemkov, ktorí nie sú stavebníkmi.

Podľa názoru ústavného súdu nestačí, ak stavebný úrad kontroluje sám aj rešpektovanie práv a oprávnených záujmov vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, v kolaudačnom konaní namiesto neho, lebo občan má právo zúčastňovať sa kontroly zákonnosti zásahu do jeho práv včítane ústavných.

V prospech účasti vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, na kolaudačnom konaní je i právna zásada „nech si každý chráni svoje práva“, v súlade s ktorou ústavný súd vyžaduje, aby ten, kto sa domáha ochrany svojich ústavných práv pred ústavným súdom, preukázal, že vyčerpal iné dostupné právne prostriedky nápravy.

Ústavný súd už vo svojom rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 49/99 vyslovil: „... k porušeniu základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR orgánom štátu dochádza iba vtedy a v takom rozsahu, v akom sa ho oprávnená osoba prejavom svojej vôle samotná domáhala na orgáne príslušnom na poskytnutie inej právnej ochrany.“ Predpokladom uplatnenia práva domáhať sa svojho práva na inom orgáne Slovenskej republiky je, aby zákon ustanovil možnosť takéhoto domáhania sa.

Význam účasti v kolaudačnom konaní zvyrazňuje § 250 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“), podľa ktorého sa proti kolaudačnému rozhodnutiu môže súdnou cestou brániť iba účastník kolaudačného konania. Ak sa teda v kolaudačnom konaní koná aj o právach a povinnostiach vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, a tento podľa § 78 ods. 1 stavebného zákona nie je účastníkom stavebného konania, tak mu je týmto odopreté nielen právo na inú právnu ochranu, ale je obmedzené i jeho právo na súdnu ochranu.

Ak sa vlastník pozemku, ktorý nie je stavebníkom, domnieva, že bol rozhodnutím prijatým v kolaudačnom konaní poškodený vo svojich právach, tak má bez ohľadu na § 78 stavebného zákona možnosť domáhať sa súdnej ochrany svojich práv podľa § 123, § 126 a hlavne § 127 Občianskeho zákonníka. Paragraf 78 stavebného zákona teda nepopiera možnosť vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, brániť sa súdnou cestou proti zásahom do jeho práv ani keď tieto zásahy spočívajú v kolaudačnom rozhodnutí, ktoré samo osebe nemôže napadnúť v rámci správneho súdnictva podľa § 250 OSP.

-

Ustanovenie § 78 stavebného zákona síce úplne nezabavuje vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, súdnej ochrany pred dôsledkami kolaudačného rozhodnutia spočívajúcimi v zásahu do jeho práv, ale zbavuje ho možnosti napadnúť súdnou cestou samotné kolaudačné rozhodnutie.

Pretože kolaudačné rozhodnutie môže znamenať zásah do jeho práv a oprávnených záujmov v intenzite a spôsobom vyžadujúcim prijatie adekvátnych a účinných opatrení, musí tomu zodpovedať aj povaha právnych prostriedkov, ktoré takýto vlastník bude mať k dispozícii na ochranu svojich práv a oprávnených záujmov proti kolaudačnému rozhodnutiu. Za takýto adekvátny a účinný právny prostriedok nemožno podľa názoru ústavného súdu považovať uvedené právne prostriedky podľa Občianskeho zákonníka. Preto nemožnosť takéhoto vlastníka napadnúť súdnou cestou samotné kolaudačné rozhodnutie nie je v súlade s čl. 46 ods. 2 ústavy.

Účasť vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, na kolaudačnom konaní by mu umožnila uplatniť jeho práva v lacnejšom, rýchlejšom a jednoduchšom kolaudačnom, čiže správnom konaní. Nebol by odkázaný iba na ich následnú ochranu v drahšom, pomalšom a všestranne náročnejšom občianskoprávnom súdnom konaní.

Po vydaní kolaudačného rozhodnutia majú následné prostriedky právnej ochrany pred jeho dôsledkami pre vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, menší význam, ako by mala účasť na kolaudačnom konaní, kde sa rozhodovalo o prípadných zásahoch do jeho

práv, lebo v dobe občianskoprávneho konania môže už byť do jeho práv zasiahnuté a zasahované užívaním stavby.

Postavenie vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, sa vylúčením z účasti na kolaudačnom konaní neprimerane oslabuje. Navyiac má sťažený prístup k informáciám o kvalifikovanej kontrole rešpektovania stavebného povolenia stavebníkom, ktorá prebieha v kolaudačnom konaní, a teda môže ťažšie uplatňovať svoje práva súdnou cestou. Vplýva to i na efektívnosť využitia súdnej ochrany jeho práv v občianskoprávnom konaní.

Ak zákon zbavuje osobu práva byť účastníkom konania, výsledkom ktorého môžu byť dotknuté aj jej práva a povinnosti, tak sa dostáva do nesúladu s čl. 46 ods. 1 ústavy. To, že osoba môže uplatňovať svoje práva v konaniach predchádzajúcich konaniu, ktorého nie je účastníkom, alebo v konaniach nasledujúcich po takom konaní, nenahrádza jej účasť v konaní, v ktorom sa môže rozhodovať aj o jej právach a povinnostiach. Ak sa teda má v kolaudačnom konaní preveriť, či boli rešpektované rozhodnutia prijaté v územnom konaní a stavebnom konaní, ktorých účastníkom bol aj vlastník pozemku, ktorý nie je stavebníkom, lebo sa v nich konalo o jeho právach a povinnostiach, tak to znamená, že sa o jeho právach a povinnostiach koná i v kolaudačnom konaní. Povinnosť orgánov verejnej správy ex offio dbať na rešpektovanie predchádzajúcich rozhodnutí nenahrádza a neodstraňuje právo byť účastníkom konania, v ktorom sa preveruje rešpektovanie územného a stavebného rozhodnutia.

Stavebník je vlastníkom stavby. Jeho vlastnícke právo má podľa čl. 20 ods. 2 druhej vety ústavy rovnaký zákonný obsah a ochranu ako vlastnícke právo vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom.

Tam, kde má vlastník pozemku, ktorý nie je stavebníkom, právo, má stavebník, čiže vlastník stavby, spravidla povinnosť. Z čl. 20 ods. 1 druhej vety ústavy vyplýva, že obaja by mali aj v rámci kolaudačného konania požívať rovnakú ochranu svojho vlastníckeho práva, čiže obaja by mali byť jeho účastníkmi. Napadnuté znenie § 78 ods. 1

neprimerane posilňuje postavenie stavebníka – vlastníka stavby oproti vlastníkovi pozemku, ktorý nie je stavebníkom.

Ústavný súd sa zaoberal aj otázkou, či by vlastník pozemku, ktorý nie je stavebníkom, mohol napadnúť kolaudačné rozhodnutie podľa § 250 ods. 2 druhej vety OSP. Jej zodpovedanie je významné pre (ne)súlady § 78 stavebného zákona s čl. 46 ods. 2 ústavy. Na túto otázku treba odpovedať záporne z nasledovných dôvodov: To, či niekto mal alebo nemal byť účastníkom niektorého typu správneho konania, určuje právna úprava dotknutého typu správneho konania, ktorá má prednosť pred všeobecným vymedzením účastníkov správneho konania v § 14 zákona o správnom konaní. Účastníctvo v kolaudačnom konaní upravuje § 78 stavebného zákona, a preto môže podľa § 250 ods. 2 druhej vety OSP napadnúť kolaudačné rozhodnutie ten, kto mal byť účastníkom kolaudačného konania podľa § 78 stavebného zákona. Druhá veta § 250 ods. 2 OSP je použiteľná, len ak niekto v rozpore so zákonom nebol účastníkom kolaudačného (alebo iného správneho) konania, ale pomocou tohto ustanovenia nemožno vylúčiť dôsledky nezahrnutia vlastníka pozemku, ktorý nie je stavebníkom, medzi účastníkov kolaudačného konania a umožniť mu tak napadnúť kolaudačné rozhodnutie pred súdom.

Z uvedených úvah vyplývajú nasledovné závery:

Vylúčenie vlastníka, ktorý nie je stavebníkom, z kolaudačného konania znamená porušenie jeho práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, lebo nie je účastníkom konania, v ktorom sa môže rozhodovať aj o jeho právach a povinnostiach.

Zároveň je vylúčenie vlastníka, ktorý nie je stavebníkom, z kolaudačného konania aj v rozpore s čl. 46 ods. 2 ústavy, lebo vylučuje zo súdneho preskúmania kolaudačné rozhodnutie, ktoré sa môže týkať jeho vlastníckeho práva a možno i ďalších ústavných práv.

Článok 46 ods. 2 ústavy však požaduje, aby každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, mal možnosť domáhať sa preskúmania tohto rozhodnutia súdom, ak sa toto rozhodnutie týka jeho základných práv

a slobôd. Preto nestačí, ak sa môže domáhať súdnej ochrany pred dôsledkami rozhodnutia orgánu verejnej správy, ale musí mať možnosť napadnúť samotné rozhodnutie.

Preto ústavný súd rozhodol tak, ako je uvedené vo výrokovvej časti tohto rozhodnutia.

Podľa čl. 152 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 76 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov stráca ustanovenie § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky účinnosť a po deväťdesiatich dňoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

K tomuto nálezu sa pripája odlišné stanovisko sudcov Juraja Babjaka a Jána Mazáka.

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

V Košiciach 7. marca 2002

**Odlišné stanovisko sudcov Juraja Babjaka a Jána Mazáka k rozhodnutiu pléna
Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 14/01**

Podľa § 32 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) sudca, ktorý nesúhlasí s rozhodnutím pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) alebo s jeho odôvodnením, má právo, aby sa jeho odlišné stanovisko pripojilo k rozhodnutiu. Odlišné stanovisko sudcu sa uverejňuje rovnako ako ostatné časti rozhodnutia.

Využívajúc citované ustanovenie zákona o ústavnom súde pripájame k nálezu toto

o d l i š n é s t a n o v i s k o :

Súhlasíme s tým, že pre riešenie otázky súladu § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) s čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) je určujúci ústavne komformný výklad čl. 46 ods. 1 ústavy. Ústavný súd vychádzal z takeého výkladu čl. 46 ods. 1 ústavy, podľa ktorého je súčasťou obsahu práva podľa čl. 46 ods. 1 nielen právo každého domáhať sa svojho práva na súde alebo na inom orgáne Slovenskej republiky, ale aj právo byť účastníkom konania, v ktorom sa rozhoduje o jeho právach a povinnostiach.

Z toho (podľa väčšinového názoru) vyplýva, že každý má ústavné právo byť účastníkom konania, v ktorom sa rozhoduje aj o jeho právach a povinnostiach, lebo ináč v ňom nemôže chrániť svoje práva a právom chránené záujmy. Zákom možno stanoviť okruh účastníkov konania a postup domáhania sa práv, ale nemožno ním daný subjekt

vylúčiť z konania, v ktorom sa rozhoduje o jeho právach a povinnostiach, lebo to by znamenalo popretie podstaty a zmyslu (čl. 13 ods. 4 ústavy) práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

S takto formulovaným záverom sa nestotožňujeme.

Podľa § 58 ods. 2 stavebného zákona stavebník musí preukázať, že je vlastníkom pozemku alebo že má k pozemku iné právo podľa § 139 ods. 1 tohto zákona, ktoré ho oprávňuje zriadiť na ňom požadovanú stavbu. Podľa § 139 ods. 1 stavebného zákona pod pojmom „iné práva k pozemkom a stavbám“ použitým v spojení „vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich“ sa podľa povahy prípadu rozumie

- a) užívanie pozemku alebo stavby na základe nájomnej zmluvy alebo dohody o budúcej kúpnej zmluve, z ktorých vyplýva právo uskutočniť stavbu alebo jej zmenu,
- b) právo vyplývajúce z vecného bremena spojeného s pozemkom alebo stavbou,
- c) právo vyplývajúce z iných právnych predpisov, spravidla osobitných zákonov.

Z toho vyplýva, že vlastník (aj správca) pozemku buď uzaviera so stavebníkom zmluvu (dohodu), alebo je prinútený uznať iné právo k jeho pozemku na základe zákona alebo v dôsledku priameho pôsobenia zákona. Na tomto pozemku alebo jeho časti sa zriaďuje stavba zákonom predpísaným spôsobom. Vlastník pozemku je účastníkom územného konania, stavebného konania, ale podľa platnej právnej úpravy uvedenej v § 78 stavebného zákona nie je účastníkom kolaudačného konania.

Kolaudačné konanie je relatívne samostatným podtypom správneho konania podľa stavebného zákona (stavebnoprávneho konania). Jeho účelom je overiť, či boli splnené podmienky, ktoré stavebný úrad určil v územnom rozhodnutí, v stavebnom povolení a podľa projektovej dokumentácie. V kolaudačnom konaní sa má len preveriť, či boli splnené kritériá, ktoré určil stavebný úrad v konaní o povolení stavby a v územnom rozhodnutí, pričom vlastník pozemku bol v predchádzajúcich podtypoch správneho konania podľa

stavebného zákona účastníkom a mohol účinne vplyvať na tieto kritériá a aj na ich plnenie, resp. splnenie ku dňu začatia kolaudačného konania.

Vlastník pozemku nemá rozumný dôvod vstupovať do tohto procesného vzťahu a konania, pretože stavebný úrad skúma len to, či vlastník stavby splnil uvedené kritériá a či je možné rozhodnúť o tom, že sa stavba (alebo jej časť) uvedie do užívania. Ak by do tohto procesného vzťahu vstupoval ako účastník aj vlastník pozemku, vznikala by otázka, za akým účelom. Vlastníkovi pozemku nepatrí právo ani povinnosť preverovať splnenie kritérií, ktoré určil stavebný úrad v konaní o povolení stavby a v územnom rozhodnutí, a vôbec mu nepatrí právna možnosť vyjadrovať sa k stavbe, pretože to je predmet vlastníckeho práva tretej osoby (stavebníka).

Odpoveď väčšiny pléna znie, že vlastník pozemku má byť účastníkom kolaudačného konania, pretože jeho priebeh a výsledok sa ho dotýka z jednoduchého dôvodu, a tým je vlastníctvo pozemku, na ktorom je zriadená stavba.

Preskúmame efektívnosť takej účasti vlastníka pozemku v kolaudačnom konaní. Pripustiť jeho účasť v kolaudačnom konaní znamená, že vlastník pozemku môže uplatniť všetky procesné práva, ktoré prislúchajú účastníkovi administratívneho procesu, vrátane použitia opravných prostriedkov a nadväzne na to má vlastník pozemku aj právo podať žalobu o preskúmanie právoplatného rozhodnutia v správnom súdnictve.

V kolaudačnom konaní by mohol vlastník pozemku uplatňovať len ochranu svojho vlastníckeho práva alebo oprávnených záujmov súvisiacich s týmto právom alebo zmluvným či zákonným dôvodom, ktorý stavebníkovi umožnil zriadiť stavbu na cudzom pozemku. Viedlo by to však k neprijateľnému výsledku. O ochrane súkromnoprávných vzťahov (ich obsahu) spojených s vlastníctvom pozemku (jeho zákonnou správou) by rozhodoval správny orgán v takom type konania, ktoré na to nie je a ani nemôže byť kompetenčne spôsobené. Na toto správne konanie by nadväzovala súdna ochrana v správnom súdnictve, ktorá takisto nie je primárne zameraná na ochranu vlastníckeho práva alebo práv spojených s pozemkom, na ktorom už bola zriadená stavba. Správne súdnictvo

ako verejné súdnictvo ochraňuje zákonnosť (§ 244 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku) a vo veci samej rozhoduje kasačne. V daných súvislostiach môže len zrušiť rozhodnutie vydané v kolaudačnom konaní alebo zamietnuť správnu žalobu.

Ak by správny súd zrušil kolaudačné rozhodnutie, neboli by a ani by nemohli byť odstránené zásahy do práv vlastníka pozemku. Stále by sa riešila ešte len otázka uvedenia stavby do trvalého užívania, a to aj v prípade, že by sa definitívne a právoplatne odoprelo právo stavebníka na uvedenie stavby do užívania. Z toho vyplýva, že výsledok kolaudačného konania a konania pred správnym súdom nemá dopad na reálny obsah práva na súdnu a inú právnu ochranu vlastníka pozemku, ktorý - po zriadení stavby na jeho pozemku - sa nemôže domáhať práva na súdnu alebo inú právnu ochranu vo vzťahu k stavbe, ale len k pozemku a aj to len v rozsahu právneho dôvodu, ktorý umožnil stavebníkovi zriadenie stavby, resp. pre iné porušenie vlastníckych práv vlastníka pozemku.

Takáto ochrana je však vlastníkovi pozemku dostupná bez zreteľa na to, či je alebo nie účastníkom kolaudačného konania a má vskutku reálny obsah oproti ochrane, ktorej by sa vlastník pozemku domáhal ako účastník kolaudačného konania.

Z toho vyplýva, že neúčast' vlastníka pozemku v kolaudačnom konaní nevytvára stav ústavného deficitu základného práva na súdnu a inú právnu ochranu, v ktorom by vlastník bol pozbavený práva na súdnu a inú právnu ochranu v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy. Súdna ochrana vlastníka pozemku je v celom rozsahu zabezpečená inštitútmi ochrany vlastníckeho práva a právomocou všeobecného súdu rozhodovať o veciach, ktoré vyplývajú z občianskoprávných (súkromnoprávných) vzťahov a majú súvis aj s tým, že vlastník stavby zákonom dovoleným spôsobom súhlasil alebo musel súhlasiť so zriadením stavby.

K čl. 46 ods. 2 ústavy uvádzame:

Z citovaného článku ústavy vyplýva právo občana byť účastníkom súdneho konania, v ktorom sa preskúmava rozhodnutie orgánu verejnej správy týkajúce sa základných práv a slobôd občana. S takýmto právom je v príčinnej súvislosti aj § 78 ods. 1 stavebného zákona

(keďže neumožňuje občanovi byť účastníkom kolaudačného konania, neumožňuje mu ani byť účastníkom následného súdneho konania pred správnym súdom).

Právo fyzickej osoby a právnickej osoby vyplývajúce z čl. 46 ods. 2 ústavy však nie je absolútne a neobmedziteľné; pri jeho obmedzení však treba dbať na jeho podstatu a zmysel a použiť toto obmedzenie len na ustanovený cieľ (čl. 13 ods. 4 ústavy). Podstatou a zmyslom označeného práva je zabezpečenie súdnej ochrany tých základných práv a slobôd, o ktoré ide, a v posudzovanej veci to je vlastnícke právo vlastníka pozemku k pozemku.

Zákon síce neumožňuje vlastníkovi pozemku byť účastníkom kolaudačného konania, ale toto obmedzenie je použité na taký cieľ, ktorý spočíva v zjednodušení a zrýchlení konania a vo vytvorení právneho prostredia, v ktorom sa zbytočne nezdržiava začatie užívania stavby jej vlastníkom (stavebníkom). Tento cieľ je primeraným a legislatívne vhodným riešením stretu vlastníckeho práva vlastníka pozemku a vlastníka stavby, pretože aj pri tomto formálnom obmedzení práva vlastníka pozemku podľa čl. 46 ods. 2 ústavy sa dbá na podstatu a zmysel tohto práva. V kontexte právnej ochrany (ako celku) vlastníckeho práva sú podstata a zmysel práva podľa čl. 46 ods. 2 ústavy totiž zabezpečené (dokonca reálnejšie) prostredníctvom súdnej ochrany v občianskom súdnom konaní (čl. 46 ods. 1 ústavy), tak ako sme to uviedli v prvej časti nášho odlišného stanoviska.

Z týchto dôvodov § 78 ods. 1 stavebného zákona nie je preto v nesúlade ani s čl. 46 ods. 2 ústavy.

V Košiciach 7. marca 2002