

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110
042 65 Košice

Bratislava 16. decembra 2025
spis. zn.: 3246/2025/VOP

**Návrh na začatie konania
o súlade právnych predpisov**
podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky
a návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia právneho predpisu

Navrhovateľ:

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M.
verejný ochranca práv
Grösslingová 35, 811 09 Bratislava

Druhý účastník konania:

Národná rada Slovenskej republiky
Námestie Alexandra Dubčeka 1
812 80 Bratislava

Napadnutá právna norma:

§ 140d ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb.
o územnom plánovaní a stavebnom
poriadku (stavebný zákon) v znení
neskorších predpisov

**Referenčné normy právnych
predpisov, s ktorými je napadnutý
predpis v rozpore:**

čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1,
čl. 13 ods. 3, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1
a čl. 46 ods. 1 a ods. 2 Ústavy Slovenskej
republiky;

čl. 1 Dodatkového protokolu k Európskemu
dohovoru o ochrane ľudských práv
a základných slobôd

- článok 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

„Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“

- článok 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

„Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“

- článok 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

„Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.“

- článok 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky

„Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.“

- článok 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky

„Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“

- článok 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

„Každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.“

- článok 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

„Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.“

- článok 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

„Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“

- článok 1 Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

„Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré stanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.“

Predchádzajúce ustanovenie však nebráni právu štátu prijímať zákony, ktoré považuje za nevyhnutné, aby upravid užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom alebo zabezpečil platenie daní alebo iných poplatkov alebo pokút.“

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

týmto v súlade s čl. 151a ods. 2, čl. 130 ods. 1 písm. h) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s § 21 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“) a § 74 písm. h) 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“) podávam návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy na začatie konania o súlade:

§ 140d ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) sčl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 3, čl. 13 ods. 4, čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a ods. 2 ústavy, ako aj sčlánkom 1 Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

I.

Aktívna legitimácia verejného ochrancu práv

1. Podľa čl. 151a ods. 2 v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. h) ústavy je verejný ochranca práv oprávnený predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania podľa čl. 125 ústavy, ak ďalšie uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov môže ohroziť základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z príslušnej medzinárodnej zmluvy. Toto oprávnenie následne upravuje aj zákon o verejnom ochrancovi práv a zákon o ústavnom súde.

II.

Vzťah podaného návrhu ku konkrétnej veci

2. Prvý podnet mi podali starostovia ôsmich bratislavských mestských častí spolu s hlavným architektom Bratislavy. Nesúhlasia s legalizáciou tzv. čiernych stavieb podľa § 140d stavebného zákona a žiadajú verejného ochrancu práv o preskúmanie a zhodnotenie jej ústavnosti. Podľa nich zákon č. 46/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „novela stavebného zákona“) nezabezpečuje rovnosť pred zákonom medzi všetkými účastníkmi stavebných konaní. Sú presvedčení, že rozsiahle nerešpektovanie územného plánovania, ktoré novela stavebného zákona umožňuje, môže vážne ohroziť ústavné práva občanov Slovenskej republiky.

3. Starostovia a hlavný architekt upozorňujú, že územný plán je jedným z kľúčových nástrojov regulácie a rozvoja územia. Slúži na zabezpečenie

harmonického rozvoja obcí a miest, ochranu verejných záujmov, zlepšovanie kvality života obyvateľov a zároveň na ochranu ich ústavných práv. Vznik územného plánu je výsledkom rozsiahlej participácie všetkých aktérov v území – dotknutých občanov, vlastníkov pozemkov, odbornej verejnosti aj štátnych orgánov. Tento proces je náročný, vyžaduje odborné analýzy, verejné prerokovania a následné schválenie príslušnými orgánmi.

4. Rešpektovanie územného plánovania je preto dôležitým prvkom fungovania právneho štátu. Územné plány vytvárajú jasné a predvídateľné pravidlá pre občanov, podnikateľov i verejnú správu. Legalizácia tzv. čiernych stavieb v rozsahu, ktorý umožňuje novela stavebného zákona, tieto pravidlá narúša a oslabuje právnu istotu. Zároveň tým vznikajú nespravodlivé výnimky, ktoré podkopávajú princíp rovnosti a zvyhodňujú tých, ktorí zákonné postupy nerešpektovali.

5. Podľa predkladateľov podnetu novela stavebného zákona zároveň oslabuje autoritu územného plánovania, motivuje k obchádzaniu zákonných postupov a vytvára precedens, ktorý môže viesť k ďalšiemu zneužívaniu systému územného rozvoja. Takýto prístup môže ohroziť práva občanov, napríklad narušením ich súkromia, zásahmi do vlastníckeho práva, zhoršením kvality životného prostredia či zvýšeným zaťažením infraštruktúry a verejných zdrojov.

6. Problém vidia v inštitúte preskúmania spôsobilosti stavby na užívanie, ktorý možno využiť na dodatočnú legalizáciu nepovolených stavieb. V tomto konaní sa posudzuje najmä spôsobilosť stavby na užívanie a jej funkčný súlad so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie (ďalej len „ÚPD“), avšak neposudzuje sa jej priestorový súlad s územným plánom. Práve toto považujú za zásadný nedostatok, ktorý môže viesť k nerovnému postaveniu účastníkov výstavby a k porušovaniu ich ústavných práv, ako aj práv a potrieb samosprávy a verejnosti, premietnutých v územnom pláne.

7. Zároveň upozorňujú, že novela stavebného zákona vytvára nerovnaké postavenie aj medzi občanmi, ktorí začali konanie podľa § 88a stavebného zákona ešte pred 31. marcom 2024, a tými, ktorí o dodatočné povolenie nepožiadali vôbec, a o ktorých stavebný úrad ani nemal vedomosť. Považujú za nelogické a nespravodlivé, aby tí, ktorí sa v minulosti rozhodli dodržať zákonný postup a požiadať o dodatočné stavebné povolenie, boli v nevýhodnejšom postavení než tí, ktorí tak neurobili a po novom môžu žiadať o legalizáciu stavby podľa § 140d stavebného zákona.

8. Druhý podnet mi podal podávateľ, ktorý má v susedstve nelegálne postavený dom. Táto stavba nespĺňa viaceré základné parametre – stavebný objem, mieru zastavanosti pozemku ani podmienky vyplývajúce z platnej ÚPD. Nezhody sa týkajú aj výšky oplatenia, uličnej čiary a podlažnosti. V skutočnosti už nejde o rodinný dom, ale vzhľadom na tri nadzemné podlažia o bytový dom, hoci stavebník vo svojich podkladoch uvádza len „jednoduchú prestavbu“.

9. Stavebník navyše prístavbou garáže osadenej priamo na hranici pozemku, bez súhlasu suseda, nedodrжал povinný odstup a spôsobil neprimerané zatienenie jeho obytnej miestnosti. Na stavebný úrad zároveň predložil nepravdivé svetlotechnické podklady, v ktorých tvrdil, že na susednom dome sa nenachádza žiadne okno. Svetlotechnický posudok predložený podávateľom však potvrdil, že zatienenie jeho okna je prekročené o 32 % oproti norme.

10. Podávateľ namieta, že novela stavebného zákona účinná od 1. apríla 2024 (§ 140d) neguje dlhodobú činnosť oddelení územného plánovania, podporuje hrubé obchádzanie pravidiel stavebných úradov a negatívne vplýva na ochranu majetku v osobnom vlastníctve. Vlastníkom susedných nehnuteľností podľa neho neumožňuje byť účastníkmi konania, čím výrazne oslabuje vymožitelnosť práva v Slovenskej republike a zhoršuje obraz krajiny v očiach demokratického sveta.

III.

Napadnutá právna úprava

11. Napadnutú právnu úpravu predstavuje ustanovenie, ktoré bolo prijaté novelou stavebného zákona, a ktoré nadobudlo účinnosť 1. apríla 2024. Hoci bol § 140d stavebného zákona po jeho zavedení podrobený legislatívno-technickým úpravám v súvislosti s prijatím zákona č. 25/2025 Z. z. stavebný zákon o zmene a doplnení niektorých zákonov (Stavebný zákon), jeho normatívny obsah upravený v § 140d ods. 1 stavebného zákona sa vecne nezmenil a naďalej sa aplikuje na základe § 84 ods. 7 tohto zákona.

§ 140d ods. 1 stavebného zákona

„Stavebný úrad na žiadosť vlastníka stavby preskúma spôsobilosť stavby na užívanie, ak ide o stavbu zhotovenú a užívanú bez povolenia stavebného úradu alebo v rozpore s ním od 1. januára 1990 do 31. marca 2025 a vlastník stavby preukáže, že

a) stavba svojím stavebnotechnickým stavom a vybavením zodpovedá základným požiadavkám na stavby a účelu, na ktorý ju vlastník nepretržite bez nedostatkov užíva, a stavebný úrad v konaní zistí, že stavba neohrozuje život,

b) je vlastníkom pozemku alebo má iné právo k pozemku a došlo k usporiadaniu pozemku podľa osobitných predpisov,

c) stavba nebola postavená v rozpore so záväznými regulatívmi funkčného využívania územia podľa záväznej časti ÚPD alebo záujmami chránenými podľa osobitných zákonov účinných v čase zhotovenia alebo v čase preskúmania podľa toho, ktorá skutočnosť je pre vlastníka priaznivejšia,

d) stavba sa nenachádza pod elektrickým vedením alebo v jeho ochrannom pásme, alebo v inundačnom území, alebo v ochrannom pásme, alebo bezpečnostnom pásme plynárenského zariadenia, alebo že prevádzkovateľ dopravnej infraštruktúry alebo technickej infraštruktúry, v ktorej ochrannom pásme alebo bezpečnostnom pásme sa stavba nachádza, s jej umiestnením v ochrannom pásme alebo bezpečnostnom pásme súhlasí,

e) ku stavbe je vypracovaná dokumentácia skutkového stavu existujúcej stavby na účely kolaudácie, ak si vypracovanie takejto dokumentácie stavebný úrad vyžiada.“

III.1

Súvisiaca právna úprava

12. Súvisiacu právnu úpravu predstavujú ustanovenia § 140d ods. 3 až 10 stavebného zákona:

§ 140d ods. 3 stavebného zákona

„Vlastník stavby môže podať žiadosť o preskúmanie spôsobilosti stavby na užívanie podľa odsekov 1 a 2 do 31. marca 2029.“

§ 140d ods. 4 stavebného zákona

„Prílohou žiadosti o preskúmanie spôsobilosti stavby na užívanie je dokumentácia potvrdzujúca skutočnosti podľa odseku 1 alebo odseku 2 vrátane záväzných stanovísk dotknutých orgánov. Stavebný úrad môže určiť, že pre posúdenie spôsobilosti stavby na užívanie postačuje dokumentácia stavby v rozsahu § 104 ods. 2. Záväzné stanoviská dotknutých orgánov vlastník stavby nepredkladá, ak skutočnosti podľa odseku 1 alebo 2 preukázal v konaní o dodatočnom povolení stavby.“

§ 140d ods. 5 stavebného zákona

„Ak vlastník stavby preukáže splnenie podmienok podľa odseku 1 alebo odseku 2, stavebný úrad vydá rozhodnutie, ktorým potvrdí spôsobilosť stavby na užívanie. Na konanie o preskúmaní spôsobilosti stavby na užívanie sa primerane vzťahujú ustanovenia o kolaudácii stavieb. Rozhodnutie o spôsobilosti stavby na užívanie má účinky kolaudačného rozhodnutia.“

§ 140d ods. 6 stavebného zákona

„Ak stavebný úrad v konaní o preskúmaní spôsobilosti stavby na užívanie zistí na stavbe závady brániace jej užívaniu, preruší konanie, nariadi vykonanie nevyhnutných úprav alebo zabezpečovacích prác v primeranej lehote.“

§ 140d ods. 7 stavebného zákona

„Ak vlastník stavby nepreukáže splnenie podmienok na vydanie rozhodnutia, ktorým potvrdí spôsobilosť stavby na užívanie, alebo stavebník v určenej lehote nevykoná nevyhnutné úpravy alebo zabezpečovacie práce, stavebný úrad nariadi odstránenie stavby podľa § 88.“

§ 140d ods. 8 stavebného zákona

„Konanie o spôsobilosti stavby na užívanie vykonáva stavebný úrad, ktorý by bol príslušný vydať pre stavbu kolaudačné rozhodnutie, a ak ide o stavbu, pre ktorú sa nevyžaduje kolaudácia, orgán, ktorý by bol príslušný na povolenie stavby.“

§ 140d ods. 9 stavebného zákona

„Dotknutým orgánom v konaní o preskúmaní spôsobilosti stavby na užívanie je obec, ako orgán územného plánovania, ktorá schválila najnižší dostupný stupeň ÚPD. Pôsobnosť dotknutých orgánov podľa osobitných predpisov nie je dotknutá.“

§ 140d ods. 10 stavebného zákona

„Ustanovenia odsekov 1 až 9 sa nevzťahujú na reklamné stavby.“

13. Aktuálne platný a účinný zákon č. 25/2025 Z. z. stavebný zákon o zmene a doplnení niektorých zákonov (Stavebný zákon) v prechodných ustanoveniach, v § 84 ods. 7, upravuje:

„Doterajšie predpisy v znení účinnom do 31. marca 2025 sa použijú na preskúmanie spôsobilosti stavieb na užívanie vrátane vydávania záväzných stanovísk pre tieto konania, ak stavba spĺňa podmienky na preskúmanie jej spôsobilosti na užívanie podľa doterajších predpisov a vlastník stavby podá žiadosť o preskúmanie spôsobilosti stavby na užívanie do 31. marca 2029.“

14. V dôvodovej správe k § 140d ods. 1 stavebného zákona sa uvádza:

„Navrhuje sa možnosť preskúmať stavebnotechnickú spôsobilosť existujúcich neskolaudovaných stavieb na žiadosť ich vlastníkov, čím sa takíto vlastníci motivujú dobrovoľne sa uchádzať o preskúmanie ich stavieb na užívanie. Tento režim je inšpirovaný novo navrhovanou právnou úpravou uvedenou v zákone o výstavbe. Uvedené umožní vyporiadať často aj dlhodobo pretrvávajúci nelegálny stav v prípadoch, kedy štátne orgány o nelegálnosti nemajú vôbec vedomosť a následne usporiadať aj vzťahy voči obciam z hľadiska možnosti vyberať následne za takéto stavby daň z nehnuteľností.“

Preskúmavať bude stavebný úrad na žiadosť vlastníka stavby. Stavebný úrad osvedčí spôsobilosť stavby na prevádzku, ak ide o stavbu zhotovenú bez stavebného povolenia alebo bez ohlásenia, a užívanú bez kolaudačného rozhodnutia podľa doterajších predpisov. Zákon limituje možnosť podania žiadosti o preskúmanie 5 rokov od účinnosti zákona.

Vlastník stavby bude musieť preukázať, že stavba, ktorú užíva bez povolenia je stavebnotechnicky vyhovujúca, má vysporiadané vlastnícke vzťahy k pozemku na ktorom stavby stojí, stavba nebola postavená v rozpore s určenými záujmami chránenými zákonom, stavba sa nenachádza pod elektrickým vedením, alebo napríklad na plynovode a vlastník stavby predloží príslušnú stavebnú dokumentáciu. Iniciatíva a dôkazné bremeno je na strane vlastníka stavby.

Preskúmaním technického stavu stavby voči nej možno postupovať ako pri iných stavbách, ak vykazuje vážne nedostatky stavebnotechnického charakteru, a to nariadením neodkladných prác. Ak sa však zistí, že je umiestnená v rozpore s určenými chránenými záujmami alebo že je v nespôsobilom a neopraviteľnom technickom stave, nariadi sa vypratanie a odstránenie stavby.

Ak vlastník stavby preukáže skutočnosti, ktoré sú ustanovené v odseku 1 alebo 2, stavebný úrad osvedčí spôsobilosť stavby na prevádzku, uvedené osvedčenie bude mať účinky kolaudačného osvedčenia. V prípadoch, kedy preskúmavanie spôsobilosti nepovolenej stavby na prevádzku nevedie k vydaniu osvedčenia o spôsobilosti na prevádzku, stavebný úrad začne konanie o odstránení stavby.”¹

IV.

Odôvodnenie návrhu

IV.1

K nesúladu namietanej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy

15. **Článok 1 ods. 1 ústavy ustanovuje, že Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.** Z tohto ustanovenia ústavný súd dlhodobo vyvodzuje viaceré základné princípy, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou materiálneho právneho štátu – najmä princíp právnej istoty, zákaz svojvôle pri výkone verejnej moci, zákaz pravej retroaktivity, požiadavku proporcionality zásahov do základných práv a slobôd, ako aj ochranu oprávnených očakávaní jednotlivcov.

16. **„Právny štát v materiálnom ponímaní neznamená iba formálne dodržiavanie zákona, ale vyžaduje aj obsahový súlad právnych noriem so základnými hodnotami spravodlivosti, rovnosti a právnej predvídateľnosti. Tieto ústavné princípy slúžia ako interpretačné kritériá pri posudzovaní ústavnosti právnych predpisov.“** (napr. PL. ÚS 3/2000, PL. ÚS 21/2014)

17. **Súčasťou princípu právneho štátu je aj ochrana oprávnených očakávaní jednotlivcov, predvídateľnosť právnej úpravy a povinnosť štátu konať konzistentne, zdržanlivo a spravodlivo.** Právny štát vyžaduje materiálne chápanie zákonnosti, čo znamená, že rozhodujúci nie je len formálny proces prijatia právnej normy, ale aj jej obsahový súlad s princípmi spravodlivosti, rovnosti a základných práv. Princíp právneho štátu preto tvorí základný rámec legitímneho výkonu verejnej moci a predstavuje kritérium na posudzovanie ústavnosti právnych predpisov aj postupu orgánov verejnej moci.

18. Dňa 1. apríla 2024 nadobudla účinnosť novela stavebného zákona, ktorou bol zavedený inštitút tzv. stavebnej amnestie. Táto právna úprava bola prijatá a nadobudla účinnosť ešte pred účinnosťou novej stavebnej legislatívy, ktorá začala platiť od 1. apríla 2025. Zavedenie úpravy podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona sledovalo cieľ usporiadať situáciu početných stavieb, ktoré boli dlhodobo fakticky užívané, avšak nemali riadny právny status, najmä preto, že boli realizované bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním (ďalej len

¹ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=538674>

„nelegálne stavby“). Novelizácia tak predstavuje významný zásah do právnej úpravy územného rozvoja a povoľovania stavieb.

19. Ako uviedol ústavný súd: **„Z princípu právneho štátu vyplýva aj ochrana oprávnenej dôvery občanov v právny poriadok. Zásadne sa ochraňuje dôvera v to, že zákonné právne následky späté s uzavretými skutkovými stavmi sa uznávajú (zostávajú uznané). Ochrana dôvery neprichádza do úvahy tam, kde by dôvera v určitý právny stav nebola vecne zdôvodnená, t. j. ani princíp právneho štátu nechráni občana pred každou subjektívne chápanou stratou dôvery alebo pred každým sklamaním.“** (PL. ÚS 3/2000)

20. **Pri zásahu do chráneného právneho postavenia musí zákonodarca, aby bol takýto zásah ústavnoprávne akceptovateľný, vychádzať z princípu proporcionality, ktorý je neoddeliteľnou súčasťou princípu právneho štátu.** Tento princíp vyžaduje existenciu primeraného vzťahu medzi legitímnym cieľom sledovaným právnou úpravou a prostriedkami použitými na jeho dosiahnutie. Uvedený vzťah sa posudzuje podľa kritérií vhodnosti, potrebnosti a primeranosti v užšom zmysle. Použitý prostriedok musí byť spôsobilý sledovaný cieľ reálne dosiahnuť, nesmie existovať iný rovnako účinný, miernejší a menej obmedzujúci prostriedok, a zároveň musí byť zachovaná spravodlivá rovnováha medzi závažnosťou sledovaného verejného záujmu a intenzitou zásahu do práv dotknutých subjektov.

21. Z nálezu ústavného súdu vyplýva, že kritérium vhodnosti predpokladá, že medzi sledovaným cieľom a zvoleným prostriedkom musí existovať racionálna vecná súvislosť. Stav, ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom sa sledovaný cieľ považuje za naplnený, musia byť vzájomne prepojené – cieľ musí byť v súlade s prostriedkom. (PL. ÚS 3/2000)

22. Aj keď možno identifikovať určité legislatívne a spoločenské dôvody, ktoré viedli k prijatiu napadnutej právnej úpravy, napríklad snahu riešiť problematiku existujúcich nelegálnych stavieb a zvýšiť mieru právnej istoty ich vlastníkov, je nevyhnutné zdôrazniť, že **zavedenie inštitútu tzv. stavebnej amnestie musí byť plne v súlade so základnými princípmi právneho štátu.**

23. Z ústavného hľadiska je rozhodujúce, či zvolený právny prostriedok spĺňa požiadavky princípu proporcionality a vylučuje svojvôľu zo strany zákonodarcu, teda či je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy (princíp právneho štátu) a čl. 2 ods. 2 ústavy (zásada zákonnosti výkonu verejnej moci).

24. Právna istota je jedným zo základných princípov materiálneho právneho štátu, zakotveného v čl. 1 ods. 1 ústavy. **Z princípu právneho štátu vyplýva požiadavka, aby právo bolo predvídateľné, stabilné, a aby sa jednotlivci mohli spoliehať na to, že právne normy budú uplatňované konzistentne, a že zásahy do ich práv budú zákonné a proporcionálne.**

25. Právna istota ako konštitutívna súčasť princípu právneho štátu chráni jednotlivcov pred svojvoľnými a nepredvídateľnými zásahmi verejnej moci. Zároveň vytvára rámec stability a predvídateľnosti právneho poriadku, ktorý umožňuje adresátom práva usmerňovať svoje konanie v súlade s platnými právnymi normami. **Každý jednotlivec musí mať možnosť vopred poznať právne dôsledky svojho správania podľa platného práva, pričom štát nesmie spätne meniť pravidlá spôsobom, ktorý neprimerane znevýhodňuje osoby konajúce v súlade s platnou právnou úpravou.**

26. Napadnutou právnou úpravou zákonodarca zavádza výnimočný a svojou povahou atypický zásah do dlhodobu ustálenej právnej úpravy v oblasti povoľovania stavieb, ktorým dochádza k oslabeniu zásady predvídateľnosti právneho poriadku. Dlhé obdobie platil právny režim, podľa ktorého osoba, ktorá zrealizovala stavbu bez príslušného povolenia alebo v rozpore s ním, podliehala zákonom stanoveným právnym následkom, vrátane možnosti uloženia povinnosti odstrániť stavbu, ak táto nebola v súlade s ÚPD či verejným záujmom. V konaní o dodatočnom povolení stavby podľa § 88a stavebného zákona (ďalej len „konanie o dodatočnom povolení stavby“) mali postavenie účastníka konania aj osoby, ktorých práva alebo právom chránené záujmy mohli byť rozhodnutím priamo dotknuté (ďalej len „dotknuté osoby“), a boli oprávnené uplatňovať v konaní svoje námietky.

27. K verejnému záujmu Krajský súd v Trnave uviedol nasledovné: *„Keďže zákon č. 50/1976 vyslovene neuvádza, čo je verejným záujmom z judikatúry Najvyššieho súdu SR vyplýva, že verejným záujmom v tejto súvislosti sa rozumejú záujmy chránené osobitnými zákonmi, všeobecne záväznými vyhláškami, nariadeniami, záväznými časťami slovenských technických noriem a pod. (...) Krajský súd v tomto smere konštatuje, že verejným záujmom je aj záujem spoločnosti na tom, aby nedochádzalo v oblasti stavebníctva k výstavbe stavebných objektov bez toho, aby stavebník mal na takúto činnosť stavebné povolenie, resp. aby stavebná činnosť stavebníkov nebola v rozpore so stavebným zákonom, a to v rámci ochrany životného prostredia, iných osobitných záujmov a podobne. (...) Je teda v zjavnom rozpore s verejným záujmom, ak sa staviteľ už od samého začatia stavebného konania spolieha, že dosiahne legalizáciu svojej stavby práve cestou rozhodnutia o dodatočnom schválení stavby. V opačnom prípade, ak by spoločnosť vyžadovala v tomto smere zachovanie princípov právneho štátu, t. j. aby sa konalo a rozhodovalo len v rámci zákona tak by dochádzalo na úseku stavebného konania k absolútnej svojvôli pri rozhodovaní zo strany stavebných úradov. Verejný záujem je tu daný dodržiavaním právnych predpisov a nie ich obchádzaním a zneužívaním.“* (spis. zn. 14S/9/2021)

28. Napadnutá právna úprava predstavuje zásadnú odchýlku od doterajšieho právneho režimu. Zavádza osobitný postup, v rámci ktorého je umožnené dodatočne legalizovať aj také stavby, ktoré nemusia spĺňať všetky požiadavky vyplývajúce z priestorových regulatívov, a ktoré teda nemusia byť v úplnom súlade so záväznou časťou ÚPD. Takto nastavený mechanizmus znamená odklon od doterajšieho princípu striktnej aplikácie

právnych predpisov v stavebnom konaní a v konečnom dôsledku oslabuje požiadavku predvídateľnosti a konzistentnosti právneho poriadku v tejto oblasti.

29. **Prijatím napadnutej právnej úpravy sa vytvára právna výhoda pre vlastníkov stavieb, ktoré boli v minulosti realizované v rozpore s platným právnym poriadkom.** Týmto subjektom sa spätne umožňuje legalizovať stavby za menej prísnych, zjednodušených podmienok, ktoré nezodpovedajú požiadavkám platným v čase ich výstavby. Výsledkom je oslabenie systémovej konzistencie a predvídateľnosti právneho poriadku, čo môže negatívne ovplyvniť stabilitu právnych vzťahov.

30. **Zákonodarca tak zvýhodňuje osoby, ktoré konali v rozpore so zákonom, na úkor dvoch kategórií subjektov: po prvé, stavebníkov, ktorí riadne dodržali zákonné požiadavky** a absolvovali zákonom predpísaný povoľovací proces, a po druhé, **dotknutých osôb** – najmä vlastníkov nehnuteľností v okolí nelegálnych stavieb, ktorých vlastnícke práva alebo iné právom chránené záujmy môžu byť takýmto rozhodnutím o dodatočnej legalizácii stavby zásadným spôsobom zasiahnuté bez možnosti ich procesnej obrany.

31. **Uvedené zásahy sa môžu prejaviť najmä ako zásah do pokojného užívania nehnuteľnosti v dôsledku dodatočnej legalizácie stavieb umiestnených v rozpore s odstupovými vzdialenosťami, svetlotechnickými požiadavkami, ako aj reguláciou výšky a priestorového usporiadania zástavby.** Tieto parametre pritom štandardne predstavujú obsah priestorových regulatívov územného plánovania, ktorých posudzovanie zákonodarca v § 140d ods. 1 výslovne vylúčil. V praktickej rovine tak môže ísť napríklad o trvalé zhoršenie preslnenia a denného osvetlenia obytných miestností, narušenie súkromia v dôsledku priestorovo neprimeranej blízkosti stavby, zvýšenú hlukovú a prevádzkovú záťaž v území určenom na bývanie, ako aj o faktické obmedzenie možnosti budúcej stavebnej realizácie na susednom pozemku práve z dôvodu porušenia regulovaných odstupových vzdialeností.

32. Vlastníkom legálnych stavieb bola uložená povinnosť preukazovať súlad ich výstavby s územným plánom, dodržiavať všeobecné technické požiadavky na výstavbu a získavať stanoviská dotknutých orgánov. Vlastníci stavieb realizovaných v rozpore so stavebným zákonom tieto požiadavky obišli, no napriek tomu im napadnutá právna úprava umožňuje legalizáciu stavby za menej prísnych podmienok.

33. Ako vyplýva z § 140d ods. 5 stavebného zákona dotknuté osoby sú zároveň vylúčené z konania, nemajú možnosť vyjadriť sa k legalizácii stavby, uplatniť svoje námietky ani sa zúčastniť na rozhodovaní, ktoré sa ich priamo dotýka. Tým dochádza k zásahu do ich právnej istoty a predvídateľnosti právneho prostredia, ako aj k obmedzeniu práva na účinný prostriedok ochrany práv.

34. **Takto nastavený režim je z hľadiska princípu právneho štátu ústavne problematický, keďže narúša zásadu rovnosti pred zákonom, oslabuje**

ochranu legitímnych očakávaní a spravodlivé usporiadanie právnych vzťahov.

35. Ústavný súd k ochrane tzv. legislatívnych očakávaní judikoval nasledovné: „*Na legitímne očakávania je nevyhnutné nazerať aj v kontexte generálneho princípu právneho štátu fixovaného v čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorého integrálnou súčasťou je aj princíp právnej istoty a ochrany dôvery všetkých subjektov práva v právny poriadok (m. m. II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04 atď.). Ústavný súd v tejto súvislosti už vyslovil (PL. ÚS 12/05), že v súlade s tendenciami príznačnými pre modernú európsku konštitucionalistiku podlieha z hľadiska princípu právnej istoty ochrane aj tzv. legislatívne očakávanie (legitimate expectation, der Vertrauensschutz), ktoré je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušiť princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom sú všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu podriadení ústave a jej princípom. Všeobecný princíp právneho štátu je kľúčový princíp, na ktorom je budovaný celý právny poriadok i celý systém fungovania nášho štátu. Znamená to, že tento princíp sa premieta bez rozdielu do všetkých oblastí spoločenského života. Ústavný súd ako orgán ochrany ústavnosti je povinný rešpektovať rámec právneho štátu, v ktorom je okrem iného garantovaná právna istota vrátane ochrany legálne nadobudnutých práv, ako aj legitímnych očakávaní, a tiež trvácnosť a stabilita právnych noriem, a je zakázaná svojvôľa v činnosti orgánov verejnej moci, parlament z toho nevynímajúc (PL. ÚS 16/06, m. m. tiež PL. ÚS 12/05).“ (PL. ÚS 3/2009).*

36. **Právna istota nemôže zostať len deklaratívny postulátom, ale musí sa reálne premietat' do konkrétnych legislatívnych rozhodnutí.** Ustanovenie § 140d ods. 1 stavebného zákona však tento princíp oslabuje tým, že ex post legitimizuje konanie, ktoré bolo v čase jeho realizácie jednoznačne kvalifikované ako protiprávne, a ktorého následkom bolo ukladanie sankcií, či možnosti uloženia povinnosti odstrániť stavbu.

37. **Tým dochádza k narušeniu predvídateľnosti právnych následkov porušenia stavebného zákona,** keďže osoby, ktoré konali v rozpore s právom, sú dodatočne postavené do priaznivejšieho právneho postavenia než tí, ktorí zákon dodržali a absolvovali riadny povoľovací proces. **Takto nastavená právna úprava zároveň oslabuje preventívnu funkciu sankčného mechanizmu stavebného práva a vytvára precedens, ktorý môže viesť k znižovaniu rešpektu voči právnemu poriadku a k oslabeniu motivácie dodržiavať zákon.**

38. Kým v konaní o dodatočnom povolení stavby mali dotknuté osoby procesné postavenie a možnosť uplatniť svoje námietky, v konaní podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona sú z výkonu týchto práv vylúčené. Legalizovať možno aj stavby, ktoré by podľa požiadaviek uplatňovaných v rámci konania

o dodatočnom povolení stavby povolené neboli. Dotknuté osoby tak strácajú reálnu možnosť ovplyvniť rozhodnutie o ďalšej existencii stavby, čo vedie k oslabeniu procesných záruk a ochrany práv, ktoré sú v právnom štáte nevyhnutné.

39. **Zároveň dochádza k narušeniu legitímnych očakávaní dotknutých osôb, že o využití územia sa bude rozhodovať výlučne zákonným spôsobom, v súlade s ÚPD a pri zachovaní ich práva na účasť na rozhodovaní.**

40. Osobitne závažným aspektom zavedeného právneho mechanizmu podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona je, že umožňuje legalizáciu stavieb, ktoré nie sú v súlade s platnou **ÚPD, najmä pokiaľ ide o priestorové regulatívy, ako sú výškové usporiadanie, miera zastavanosti, odstupy stavieb či podiel nezastavaných plôch. ÚPD pritom predstavuje záväzný nástroj verejnej moci na riadenie priestorového rozvoja a funkčného využitia územia, a ako taká je nevyhnutným predpokladom zabezpečenia verejného záujmu pri rozhodovaní o výstavbe.**

41. Je potrebné zdôrazniť, že územný plán obce alebo regiónu predstavuje záväzný dokument, ktorý je výsledkom zákonom upraveného postupu, vrátane účasti verejnosti v procese jeho prerokovania. Záväzná časť územného plánu má právnu povahu všeobecne záväzného nariadenia vydaného obcou alebo vyšším územným celkom, a teda normatívne určuje prípustné spôsoby využitia územia. ÚPD plní významnú funkciu z hľadiska právnej istoty dotknutých subjektov, keďže umožňuje predvídať, aký druh výstavby je na konkrétnom území prípustný a aké limity platia pre jeho zástavbu. Súčasne predstavuje nástroj transparentnosti rozhodovania o využití územia a predvídateľnosti jeho rozvoja. Orgány verejnej moci, predovšetkým stavebné úrady, sú viazané rozhodovať v súlade s územným plánom, čo predstavuje základný predpoklad zákonnosti ich postupu podľa čl. 2 ods. 2 ústavy.

42. **Priestorový regulatív je základným nástrojom územného plánovania, ktorým sa určujú konkrétne parametre výstavby v území s cieľom zabezpečiť funkčný, estetický a udržateľný rozvoj sídiel. Regulatívy, ako napríklad maximálna výška stavieb, index zastavanosti, odstupy medzi stavbami a podobne, sú nevyhnutné na zabezpečenie súladu výstavby s verejným záujmom.** Ich dodržiavanie predchádza negatívnym javom, ako je nadmerné zahusťovanie územia, neprimerané zaťaženie dopravnej či technickej infraštruktúry alebo zhoršovanie kvality životného prostredia. Správne nastavené regulatívy umožňujú harmonický rozvoj územia v súlade so strategickými cieľmi samosprávy a zároveň chránia jeho hodnoty, ako sú kultúrne dedičstvo, krajinný ráz alebo ekologická stabilita.

43. **Princíp zákonnosti, vyplývajúci z čl. 2 ods. 2 ústavy, ustanovuje, že štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.** Tento princíp predstavuje

ústavný limit výkonu verejnej moci a zakotvuje požiadavku, aby každý zásah orgánu verejnej moci do práv alebo právom chránených záujmov jednotlivca mal zákonný základ, bol vykonaný v súlade s právnym poriadkom a rešpektoval ústavne garantované práva.

44. Princíp zákonnosti zároveň vylučuje svojvôľu zo strany verejnej moci. Žiadny orgán verejnej správy ani štátnej moci nemôže konať bez právneho základu, nad rámec zákonom zverenej pôsobnosti alebo spôsobom, ktorý zákon neustanovuje. Zákonnosť pritom nezahŕňa len formálne dodržiavanie právnych predpisov, ale aj požiadavku materiálnej súladu výkonu verejnej moci s princípmi právneho štátu, najmä právnej istoty, rovnosti a proporcionality.

45. Ústavný princíp zákonnosti zabezpečuje predvídateľnosť výkonu verejnej moci, ochranu práv jednotlivcov a zároveň ukladá štátu povinnosť rešpektovať medze vlastnej právomoci. Jeho účelom je chrániť jednotlivca pred svojvoľným a nelegitímnym výkonom verejnej moci a zabezpečiť právne prostredie, v ktorom možno uplatňovať a presadzovať svoje práva podľa vopred známych, stabilných a ústavne predvídateľných pravidiel.

46. Mestá a obce majú právo samostatne rozhodovať o územnom plánovaní. Ústavný princíp decentralizácie verejnej moci predpokladá, že štát nebude neprimerane zasahovať do územnosprávnych kompetencií obcí, najmä pokiaľ ide o výkon ich samosprávnej pôsobnosti v oblasti územného plánovania. **Ak zákon vytvára právny režim, ktorý umožňuje dodatočnú legalizáciu stavieb aj v rozpore s platnou ÚPD, ide o zásah do ústavne garantovanej samosprávnej právomoci obce v oblasti územného plánovania.**

47. **Zákonodarca síce disponuje právomocou prijímať právne predpisy, avšak pokiaľ tak robí spôsobom, ktorý fakticky oslabuje záväznosť ÚPD ako všeobecne záväznej normy samosprávy, dotýka sa tým samotného princípu zákonnosti.** Napadnutá právna úprava totiž vytvára právny režim, v ktorom sú stavebné úrady oprávnené rozhodovať bez rešpektovania záväzných regulatívov prijatých obcami v rámci výkonu ich samosprávnej pôsobnosti. Je preto potrebné posúdiť, či právna úprava, ktorá umožňuje orgánom verejnej moci rozhodovať bez uplatnenia všeobecne záväzných noriem samosprávy prijatých v rámci ústavne garantovanej pôsobnosti obcí, je zlučiteľná s princípom zákonnosti podľa čl. 2 ods. 2 ústavy.

48. Inštitút tzv. stavebnej amnestie, ktorý umožňuje legalizáciu stavieb aj v rozpore so záväznou ÚPD, vyvoláva vážne ústavnoprávne pochybnosti z hľadiska princípov právneho štátu, rovnosti pred zákonom a požiadavky ochrany verejného záujmu. Hoci sleduje riešenie dlhodobu neriešenej situácie v oblasti nelegálnej výstavby, jeho prijatie má ústavne významné dôsledky: narúša integritu právneho poriadku v oblasti územného plánovania, oslabuje vynútiteľnosť práva a vytvára precedens, že porušovanie záväzných predpisov môže byť spätne legalizované zákonom.

IV.2

K nesúladu namietanej právnej úpravy s čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 3, čl. 13 ods. 4 ústavy

49. Z ustálenej judikatúry ústavného súdu (napr. PL.ÚS 12/2014, PL.ÚS 8/2014) vyplýva, že princíp rovnosti v právach nemožno chápať ako požiadavku na absolútnu rovnosť medzi všetkými jednotlivcami v každej situácii. Ide o ústavnoprávny zákaz svojvoľného, neodôvodneného alebo nepodloženého rozdielného zaobchádzania medzi subjektmi, ktoré sa nachádzajú v porovnateľnom právnom alebo skutkovom postavení. **Princíp rovnosti teda neimplikuje identické zaobchádzanie vo všetkých prípadoch, ale zaväzuje zákonodarcu aj aplikačnú prax k tomu, aby všetky rozdiely v zaobchádzaní mali ústavne akceptovateľné odôvodnenie, ktoré sleduje legitímny cieľ verejného záujmu a je racionálne, primerané a nevyhnutné vo vzťahu k tomuto cieľu.**

50. Tento princíp je úzko spätý s čl. 13 ods. 3 a ods. 4 ústavy, ktoré vyžadujú, aby obmedzenia základných práv boli uplatňované len na základe zákona, v nevyhnutnom rozsahu a spôsobom, ktorý rešpektuje ich podstatu a zmysel.

51. Zásah do princípu rovnosti je preto prípustný len za predpokladu, že je objektívne odôvodnený a že medzi zvoleným prostriedkom a sledovaným účelom existuje primeraná väzba rešpektujúca podstatu dotknutých práv. **Ak právna úprava alebo individuálne rozhodnutie bez primeraného dôvodu zvýhodňuje jednu skupinu subjektov pred druhou, alebo naopak neprimerane znevýhodňuje osoby nachádzajúce sa v porovnateľnej situácii, dochádza tým k porušeniu princípu rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 ústavy.**

52. Článok 12 ods. 1 ústavy sa uplatňuje predovšetkým vo vzťahu medzi jednotlivcom a verejnou mocou, čím ukladá štátu povinnosť zabezpečiť, aby legislatíva aj jej aplikácia boli nediskriminačné, racionálne odôvodnené a založené na legitímnych cieľoch verejného záujmu. **Tento článok však prostredníctvom interpretačných povinností orgánov verejnej moci nachádza uplatnenie aj vo vzťahoch medzi jednotlivcami všade tam, kde verejná moc svojimi rozhodnutiami zasahuje do rovnosti ich právneho postavenia.**

IV.2.1

Porovnanie právneho postavenia vlastníkov nelegálnych stavieb a dotknutých osôb/legálnych stavebníkov

53. Právna úprava obsiahnutá v § 140d ods. 1 stavebného zákona priznáva vlastníkom nelegálnych stavieb, teda tým, ktorí realizovali stavbu bez povolenia alebo v rozpore s ním, postavenie plnoprávných účastníkov konania so všetkými procesnými právami podľa Správneho poriadku. Títo vlastníci môžu iniciovať konanie o preskúmaní spôsobilosti stavby na užívanie, predkladať dôkazy

a využívať všetky procesné nástroje na dosiahnutie legalizácie svojej stavby. Aj v prípadoch, keď stavba nezodpovedá priestorovým regulatívom ÚPD, im právna úprava umožňuje dosiahnuť jej dodatočnú legalizáciu bez splnenia takého rozsahu požiadaviek, aký sa vyžadoval v riadnych povoľovacích konaniach.

54. Naopak, vlastníci stavieb, ktorí v minulosti realizovali výstavbu v súlade s právnym poriadkom, boli povinní dodržať celý rad zákonných požiadaviek, vrátane súladu stavby s ÚPD, dodržania všeobecných technických požiadaviek na výstavbu, ako aj získania stanovísk dotknutých orgánov. Zohľadňovali sa pritom aj práva dotknutých osôb a verejný záujem. **V právnom poriadku sa tak vytvára výrazný nepomer. Zatiaľ čo poctiví stavebníci čelili náročnému povoľovaciemu procesu, vlastníci nelegálnych stavieb môžu získať legalizáciu za jednoduchších podmienok.**

55. **Dotknuté osoby, najmä susedia alebo iní vlastníci nehnuteľností, ktorých práva alebo právom chránené záujmy môžu byť takýmto rozhodnutím priamo ovplyvnené, sú pritom z konania podľa § 140d ods. 1 úplne vylúčené.** Nie je im priznané žiadne procesné postavenie, nemôžu predkladať námietky ani brániť svoje práva v rámci konania. Rozhoduje sa teda o zásahu do ich vlastníckeho práva alebo kvality ich bývania bez možnosti účasti v konaní, čo vedie k faktickému znemožneniu efektívnej ochrany ústavne garantovaných práv.

56. **Takéto rozdielne zaobchádzanie vytvára nerovnosť de iure aj de facto, ktorá nie je podložená objektívne akceptovateľným dôvodom, čo je v rozpore s čl. 12 ods. 1 ústavy a zásadou proporcionality podľa čl. 13 ods. 4 ústavy.**

57. **Tým vzniká nerovnovážne právne postavenie medzi dvoma skupinami osôb. Na jednej strane majú vlastníci nelegálnych stavieb plný prístup k právnej ochrane a k procesným nástrojom, zatiaľ čo dotknutým osobám zákon v tomto konaní nepriznáva postavenie účastníkov, a tým im odníma možnosť uplatniť procesné práva. Hoci sa tieto skupiny nenachádzajú v identickej situácii z hľadiska vzťahu k stavbe, nachádzajú sa v porovnateľnom postavení z pohľadu účinkov konania na výkon svojich základných práv.** Takéto rozdielne zaobchádzanie musí byť ústavne odôvodnené. Ak takéto odôvodnenie chýba, mám za to, že ide o porušenie princípu rovnosti v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy. K podobným úvahám o nerovnovážnom právnom postavení medzi dvoma skupinami osôb prichádza aj Spolkový ústavný súd Rakúskej republiky (*Der Verfassungsgerichtshof*), ktorý svojím uznesení (číslo E 1875/2025-14 zo dňa 7. októbra 2025), začína prieskum ústavnosti ustanovenia § 49a stavebného zákona Horného Rakúska (*Bauordnung für Oberösterreich - Bauordnung 1994 – Oö. BauO 1994*). Ide o ustanovenie, ktoré podobne ako napádaná slovenská právna úprava umožňuje legalizovať stavbu. V bode 3.2. uznesenia ústavný súd Rakúska vo svojom predbežnom posúdení poukazuje na to, že „osoby, ktoré nedodrжали zákon

a dovolávajú sa postupu podľa § 49a stavebného zákona Horného Rakúska sú pre ich protiprávne konanie vo výhodnejšej pozícii v porovnaní s tými, ktorí sa správali v súlade so zákonom“ (Im Lichte dessen könnte § 49a Oö. BauO 1994 nach der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofes gleichheitswidrig sein, weil damit möglicherweise Personen, die sich durch die Errichtung konsenswidrig ausgeführter Bauwerke rechtswidrig verhalten haben, unabhängig von sachlichen Gründen besser gestellt werden als jene, die in Übereinstimmung mit der Rechtsordnung gehandelt haben).

58. Ústavný súd (napr. PL. ÚS 8/2014, PL. ÚS 16/08) opakovane zdôrazňuje, že **rozdielne zaobchádzanie so subjektmi nachádzajúcimi sa v porovnateľnom právnom postavení je z ústavného hľadiska prípustné len vtedy, ak je odôvodnené legitímnym cieľom a ak na jeho dosiahnutie slúžia primerané prostriedky.** V danom prípade sa porovnávajú dve skupiny vlastníkov stavieb: na jednej strane vlastníci, ktorí realizovali výstavbu v súlade s právnym poriadkom a splnili všetky zákonom ustanovené podmienky podľa právnej úpravy platnej v čase výstavby, a na strane druhej vlastníci stavieb zhotovených v rozpore so zákonom, ktorým je však napadnutou právnou úpravou dodatočne priznaná možnosť legalizácie za menej prísnych podmienok.

59. Pri aplikácii uvedeného ústavného testu nemožno identifikovať žiadny ústavne relevantný rozdiel medzi týmito dvomi skupinami, ktorý by odôvodňoval takto rozdielny právny režim. **Jediný zásadný rozdiel medzi nimi spočíva v tom, že jedna skupina postupovala v súlade so zákonom, zatiaľ čo druhá ho porušila. Takto nastavené zvýhodnenie porušovateľov právnych povinností preto nemožno považovať za ústavne legitímne a vedie k reálnej nerovnosti de iure aj de facto medzi osobami, ktoré konali v súlade s právom, a tými, ktoré právny poriadok obišli.**

60. **Osobitne závažné sú dôsledky úplného vylúčenia dotknutých osôb z konania podľa § 140d ods. 1.** Zo zákonného znenia vyplýva, že stavebný úrad má skúmať najmä súlad stavby s verejnými záujmami chránenými osobitnými predpismi, no nie je zabezpečená ochrana individuálnych práv osôb, ktoré môžu byť rozhodnutím priamo zasiahnuté. Celý proces tak prebieha bez možnosti ich účasti, čím dochádza k oslabeniu základných procesných záruk, najmä zásady kontradiktórnosti, rovnosti zbraní a práva na spravodlivé konanie.

61. Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (napr. Sporrang and Lönnroth v. Sweden, rozsudok z 23. septembra 1982, séria A, č. 52, § 69 – 74) musí byť pri zásahu do pokojného užívania majetku zachovaná spravodlivá rovnováha medzi požiadavkami verejného záujmu a ochranou individuálnych práv. Hoci uvedená judikatúra výslovne neupravuje procesné postavenie dotknutých osôb, jej závery o neprimeranom a nadmernom bremene jednotlivca sa plne uplatnia aj v situácii, keď je táto rovnováha narušená v dôsledku zákonného vylúčenia dotknutých osôb z konania podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona.

IV.2.2

Porovnanie konania o dodatočnom povolení stavby a konania podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona

62. Nerovnosť a neodôvodnené rozdielne zaobchádzanie ešte zreteľnejšie zvýrazňuje porovnanie konania podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona s konaním o dodatočnom povolení stavby. V rámci konania o dodatočnom povolení stavby boli dotknuté osoby účastníkmi konania, čo im umožňovalo uplatniť námietky, predkladať dôkazy a chrániť svoje vlastnícke práva a iné právom chránené záujmy. Takéto procesné postavenie je nevyhnutné pre zabezpečenie spravodlivého a kontradiktórneho priebehu konania, ktorý rešpektuje zásadu rovnosti zbraní a zodpovedá ústavným požiadavkám na spravodlivý proces. Zároveň bolo dodatočné povolenie stavby podmienené dôsledným preskúmaním súladu stavby nielen s ÚPD, ale aj s všeobecnými technickými požiadavkami na výstavbu a s ďalšími požiadavkami vyplývajúcimi z ochrany verejných záujmov podľa osobitných právnych predpisov, ktoré sa štandardne uplatňovali v povoľovacích konaniach.

63. Takto nastavený režim zároveň odporuje čl. 13 ods. 3 ústavy. Obmedzenia výkonu vlastníckeho práva, ktoré v stavebnom práve platili pre prípady výstavby realizované v súlade s právnym poriadkom – najmä záväzné priestorové regulatívy ÚPD a ďalšie zákonné podmienky prípustnosti výstavby, ktoré určovali prípustný rozsah vplyvu stavby na dotknuté nehnuteľnosti – sa v konaní podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona neuplatnili, hoci išlo o prípady rovnakej povahy, na ktoré sa tieto zákonné obmedzenia za inak porovnateľných okolností vzťahovali. Súčasne sa v tomto režime neuplatnili ani procesné záruky umožňujúce dotknutým osobám účinne brániť svoje práva v konaní, keďže tieto osoby neboli jeho účastníkmi. **Zákonodarca tak vytvoril výnimku, ktorá nemá ústavne akceptovateľné odôvodnenie, a ktorá spôsobuje, že zákonné obmedzenia základných práv neplatia rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky v zmysle čl. 13 ods. 3 ústavy.**

64. V konaní podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona dotknuté osoby nemajú postavenie účastníkov konania. Z tohto dôvodu im nie je poskytnutý procesný priestor na ochranu svojich práv a právom chránených záujmov, hoci rozhodnutie v tomto konaní sa ich bezprostredne týka a môže zásadne zasiahnuť do výkonu ich vlastníckeho práva, resp. práva na pokojné užívanie majetku. Zároveň sa stavba v tomto režime neposudzuje z hľadiska súladu s konkrétnymi záväznými priestorovými regulatívami ÚPD v rozsahu, v akom boli predmetom posudzovania v riadnom povoľovacom konaní, keďže stavebný úrad sa obmedzuje len na preverenie základného súladu stavby s funkčným využitím územia. Výsledkom je znížená miera kontroly zákonnosti a vylúčenie dotknutých osôb, ktoré by inak mohli poukázať na nesplnenie zákonných podmienok. Legalizácia stavieb podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona tak prebieha za menej prísnych podmienok, pričom dotknutým osobám v tomto režime nie sú priznané účinné procesné nástroje ochrany.

65. Táto právna konštrukcia zakladá rozdielne zaobchádzanie s vlastními stavieb v závislosti od toho, ktorý právny režim sa na nich vzťahuje. Vlastníci nepovolených stavieb sú zvýhodnení tým, že nemusia spĺňať všetky zákonné požiadavky a ich stavby môžu byť legalizované bez účasti dotknutých osôb. Naproti tomu stavebníci, ktorí realizovali stavbu na základe právoplatného stavebného povolenia, ako aj tí, ktorí riešili existenciu nepovolennej stavby v režime dodatočného povolenia stavby podľa právnej úpravy účinnej pred zavedením § 140d stavebného zákona, podliehali plnému rozsahu hmotnoprávných aj procesných požiadaviek. Tie zahŕňali aj účasť osôb, ktorých vlastnícke alebo iné právom chránené záujmy mohli byť rozhodnutím priamo dotknuté, v postavení účastníkov konania s právom uplatňovať námietky.

66. Konanie o dodatočnom povolení stavby už nie je upravené v zákone č. 25/2025 Z. z. stavebný zákon o zmene a doplnení niektorých zákonov (Stavebný zákon). Zákonom č. 26/2025 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti so zmenami vyvolanými Stavebným zákonom sa do stavebného zákona prijal § 88a ods. 11, podľa ktorého **„Ak sa v konaní o dodatočnom povolení stavby zistí, že stavba je dokončená a vlastní stavby podá žiadosť o preskúmanie spôsobilosti stavby na užívanie, stavebný úrad konanie o dodatočnom povolení stavby zastaví.“** Z uvedeného vyplýva, že aj po prijatí novej stavebnej legislatívy sa vlastníkom nepovolených stavieb umožňuje dosiahnuť legalizáciu stavby v procesnom režime, ktorý je pre nich priaznivejší, pričom dotknutým osobám nie je priznané postavenie účastníkov konania ani porovnateľná miera ochrany ich práv.

67. Ak stavebný úrad v konaní o dodatočnom povolení stavby zistil, že stavba nespĺňa zákonné podmienky, konanie sa skončilo jej nepovolením, prípadne aj nariadením jej odstránenia (§ 88a ods. 7 stavebného zákona). V konaní podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona sa však vytvára právny rámec, ktorý umožňuje dosiahnuť legalizáciu stavby aj v prípadoch, v ktorých by za iných právnych okolností musela byť odstránená. Vlastníci nelegálnych stavieb tak nadobúdajú výhodu, ktorú stavebníci postupujúci v súlade so zákonom nemajú možnosť dosiahnuť, a to výlučne v dôsledku rozdielne nastaveného právneho režimu.

68. Ústavný súd vo svojej judikatúre opakovane zdôrazňuje, že právna úprava, ktorá bez objektívneho a primeraného dôvodu odlišuje postavenie subjektov nachádzajúcich sa v porovnateľnej situácii, je v rozpore so zákazom svojvoľného rozdielného zaobchádzania implicitne obsiahnutým v čl. 12 ods. 1 ústavy.

69. Konanie podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona, ktorého účelom je legalizácia nepovolennej stavby, však zjavne uprednostňuje jednoduchší a menej rigorózný postup pred režimom uplatňovaným v konaní o dodatočnom povolení stavby. Zatiaľ čo konanie o dodatočnom povolení stavby podliehalo komplexnému posúdeniu súladu stavby s právnymi požiadavkami upravujúcimi výstavbu, vrátane preskúmania jej súladu s územnoplánovacími regulatívami

a všeobecnými technickými požiadavkami na výstavbu, režim podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona je založený na výrazne zúženom rozsahu preskúmania, v ktorom sa posudzuje len súlad stavby s funkčným využitím územia a neuplatňujú sa štandardné hmotnoprávne a procesné požiadavky slúžiace na ochranu práv dotknutých osôb. **Výsledkom je vznik dvoch odlišných právnych režimov pre porovnateľné situácie bez presvedčivého ústavne akceptovateľného dôvodu, čo narúša vnútornú konzistentnosť právneho poriadku a oslabuje princípy právnej istoty a rovnosti pred zákonom.**

IV.2.3 Test proporcionality

70. **Pri posudzovaní primeranosti v užšom zmysle je nevyhnutné zhodnotiť, či napadnutá právna úprava zachováva spravodlivú rovnováhu medzi sledovaným legitímnym cieľom zákonodarcu a intenzitou zásahu do základných práv dotknutých osôb.** Podľa ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (napr. *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, rozsudok z 23. septembra 1982, séria A, č. 52, § 69 – 74) musí každý zásah do práva na pokojné užívanie majetku rešpektovať primeraný pomer medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom, pričom všeobecný záujem spoločnosti nesmie byť presadzovaný na úkor neprimeraného zásahu do práv jednotlivca. **Rovnováha je narušená vtedy, ak jednotlivec musí znášať neprimerané alebo nerovnomerne rozložené bremeno v porovnaní s ostatnými subjektmi, ktoré sa nachádzajú v porovnateľnej právnej situácii.**

71. Ustanovenie § 140d ods. 1 stavebného zákona umožňuje vlastníkovi nepovolenej stavby legalizovať stavbu v osobitnom konaní, ktoré vylučuje účinnú účasť dotknutých osôb. Týmto sa výrazne oslabuje ochrana ich práv a záujmov, pretože im nie je poskytnutá žiadna procesná možnosť ovplyvniť rozhodovanie, ktoré sa ich bezprostredne týka. Takáto konštrukcia prenáša dôsledky protiprávneho konania jednej osoby na tretie osoby, ktoré sa na vzniku tohto stavu nijako nepodieľali.

72. Tento postup vedie k neodôvodnenému rozdielnemu zaobchádzaniu medzi skupinami osôb, ktoré sú v porovnateľnej právnej situácii. **Vlastníci nelegálnych stavieb získavajú výrazné procesné výhody, zatiaľ čo vlastníci, ktorí postupovali v súlade so zákonom, žiadnu takú výhodu nezískavajú.** Takto nastavená právna úprava nie je podložená objektívne akceptovateľnými dôvodmi a porušuje princíp rovnosti v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy.

73. Zároveň ide o zásah, ktorý presahuje primerané medze a zasahuje samotnú podstatu práv dotknutých osôb. Ak právna úprava vylučuje možnosť jednotlivca zúčastniť sa na konaní, ktoré sa ho bezprostredne týka, a nezabezpečuje žiadny iný mechanizmus ochrany jeho záujmov, dochádza k popretiu zmyslu a účelu dotknutého práva. Takýto zásah nie je

len jeho obmedzením, ale vedie k jeho faktickému popretiu, čo je v priamom rozpore s čl. 13 ods. 4 ústavy.

74. Z pohľadu princípu proporcionality nemožno absolútne vylúčenie dotknutých osôb z účasti v konaní podľa § 140d ods.1 stavebného zákona odôvodniť ako opatrenie nevyhnutné ani primerané. Aj za predpokladu, že verejný záujem na usporiadaní územia a na predchádzaní odstraňovaniu dlhodobu užívaných stavieb možno považovať za legitímny cieľ, zásah do základných práv dotknutých osôb, najmä vlastníckeho práva a práva na spravodlivý proces, musí spĺňať požiadavky nevyhnutnosti, proporcionality a vecnej odôvodnenosti. V tomto prípade však absentuje akákoľvek racionálna väzba medzi sledovaným cieľom, ktorým je umožnenie dodatočnej legalizácie stavby, a použitým prostriedkom, ktorým je úplné vylúčenie dotknutých osôb z účasti na konaní. Napadnutá právna úprava zvolila krajné riešenie, keď dotknutým osobám neumožňuje uplatniť procesné práva v konaní, ktorého výsledok môže mať bezprostredné účinky na výkon ich základných práv. Takto nastavený právny režim vyvoláva ústavnoprávne otázky z hľadiska čl. 13 ods. 4 ústavy, podľa ktorého sa pri obmedzovaní základných práv musí dbať na ich podstatu a zmysel a takéto obmedzenia možno použiť len na sledovanie ústavne prípustného cieľa.

75. Aj v prípade, že by bol verejný záujem na riešení dlhodobu existujúcich nepovolených stavieb považovaný za legitímny cieľ, takýto cieľ musí byť dosahovaný prostriedkami, ktoré sú nevyhnutné a úzko viazané na zachovanie podstaty dotknutých práv. V tomto prípade, mám za to, že takáto podmienka splnená nie je. **Vylúčenie dotknutých osôb z akéhokoľvek procesného postavenia predstavuje krajné a nevyvážené opatrenie, ktoré nezodpovedá primeranosti vzhľadom na sledovaný cieľ.**

76. **Napadnutá úprava teda nie je v súlade s ústavným princípom proporcionality, pretože medzi sledovaným cieľom a zvoleným prostriedkom neexistuje primeraný vzťah. Takéto opatrenie nie je ústavne konformné a vykazuje znaky svojvôle, ktorá je nezlučiteľná s čl. 13 ods. 4 ústavy.** Zákonodarca je oprávnený diferencovať právne režimy, ale len za podmienky, že rozlišovanie je odôvodnené, objektívne a primerané. V tomto prípade ide o rozdielne zaobchádzanie, ktoré nie je racionálne zdôvodnené a neprimerane zasahuje do rovnosti v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy.

77. Z uvedeného vyplýva, že ustanovenie § 140d ods. 1 stavebného zákona porušuje princíp rovnosti v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, keďže bez ústavne akceptovateľného dôvodu zvýhodňuje stavebníkov porušujúcich zákon oproti osobám, ktoré postupovali v súlade s právnym poriadkom. Súčasne odporuje čl. 13 ods. 3 ústavy, pretože pre prípady rovnakej povahy stanovuje odlišný režim zákonných obmedzení vlastníckeho práva a procesnej ochrany dotknutých osôb. Tým zároveň nerešpektuje požiadavku zachovania podstaty a zmyslu obmedzovaných práv podľa čl. 13 ods. 4 ústavy.

IV.3

K nesúladu namietanej právnej úpravy s čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu

78. Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva každé opatrenie zasahujúce do práva na pokojné užívanie majetku musí zabezpečiť **spravodlivú rovnováhu medzi požiadavkou všeobecného záujmu spoločnosti a potrebou dodržiavania základných práv jednotlivca** (Sporrong a Lönnroth proti Švédsku, séria A, č. 52, 1982, s. 26, bod 69). Európsky súd zároveň judikoval, že táto rovnováha je narušená, ak príslušná osoba musí znášať „**neprimerané alebo nerovnomerné bremeno**“, ktoré neúmerne zasahuje do jej majetkového práva (porov. **The Holy Monasteries v. Greece**, séria A, č. 301-A, 1994, s. 34 – 35, body 70 – 71).

79. Vlastnícke právo je v právnom poriadku Slovenskej republiky koncipované ako jedno zo základných práv, ktoré je neoddeliteľne späté s ochranou osobnej slobody, autonómie a sebarealizácie jednotlivca. Ako uviedol ústavný súd: „**vlastnícke právo predstavuje dôležitý predpoklad sebarealizácie človeka, ktorému zaisťuje nezávislosť, a tak vytvára priestor pre realizáciu jeho slobody. Z uvedeného vyplýva, že nešetrné mocenské zásahy do práva na pokojné užívanie majetku narúšajú nielen dané základné právo, ale sú v napätí aj s ústavnou hodnotou personálnej autonómie jednotlivcov.**“ (PL. ÚS 19/09)

80. Ustanovenie čl. 20 ústavy zakotvuje nielen subjektívne právo vlastniť majetok, ale aj požiadavku jeho ochrany pred zásahmi verejnej moci – s výnimkou prípadov, keď je takýto zásah umožnený zákonom a realizovaný za splnenia ústavne konformných podmienok. **Každý zásah do vlastníckeho práva musí byť legitímny, nevyhnutný, primeraný a v súlade so zásadami právnej istoty a spravodlivosti.**

81. **Princíp rovnosti vlastníkov** pri ochrane vlastníckeho práva je výslovne vyjadrený v čl. 20 ods. 1 ústavy: „**Každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu.**“

82. Ústavný súd dlhodobo judikuje, že: „**Ústava v čl. 20 ods. 1 neustanovuje absolútne rovnaký obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov ku všetkým veciam, ktoré môžu byť predmetom vlastníctva. Ustanovuje však rovnaký zákonom ustanovený obsah svojho vlastníckeho práva. Z uvedeného vyplýva, že vlastníci druhovo rovnakej veci musia mať rovnaký zákonom ustanovený obsah svojho vlastníckeho práva.**“ (PL. ÚS 26/00)

83. Obsah vlastníckeho práva ústavný súd opakovane konkretizoval ako oprávnenie „**držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním**“ (PL. ÚS 37/99). V tom istom náleze súd výslovne uviedol, že „**výkon vlastníckych práv teda znamená nielen majetok mať (vlastniť), ale s ním právne relevantným spôsobom nakladať k účelu, na ktorý bol nadobudnutý.**“

84. Z toho vyplýva, že oprávnenia všetkých vlastníkov držať, užívať a nakladať s vecou rovnakého druhu musia byť predmetom zákonnej ochrany v rovnakej kvalite a rozsahu. Právna úprava preto nemôže oprávnenie jedného vlastníka podrobiť výhodnejším alebo menej výhodným zákonným podmienkam než v prípade iného vlastníka, ak ide o majetok rovnakého druhu a účelu nadobudnutia.

85. Napadnutá právna úprava môže v niektorých prípadoch viesť k trvalému zásahu do výkonu vlastníckeho práva dotknutých osôb. Zákonodarca síce v § 140d ods. 1 stavebného zákona ustanovil, že **stavba musí spĺňať základné požiadavky na stavby, ktoré vyplývajú z nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 305/2011, ako aj zo stavebného zákona**. Okrem týchto základných požiadaviek však stavebný zákon upravoval aj všeobecné technické požiadavky na výstavbu, ktoré boli podrobnejšie konkretizované vo vyhláske č. 532/2002 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu a o všeobecných technických požiadavkách na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie (ďalej len „vyhláska č. 532/2002 Z. z.“).

86. Pri dodatočnej legalizácii nelegálnych stavieb podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona postačuje preukázanie splnenia len základných požiadaviek na stavby, ako sú mechanická odolnosť, požiarne bezpečnosť, hygiena, ochrana zdravia, životného prostredia či energetická hospodárnosť.

87. **Ako vyplýva z Metodického usmernenia k ustanoveniam § 140d a § 142l ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení zákona č. 46/2024 Z. z. účinnom od 1. apríla 2024, v znení zmien a doplnení podľa zákona č. 26/2025 Z. z. účinnom od 15. marca 2025: „stavebný úrad pri miestnej obhliadke stavby zisťuje, či stavba spĺňa základné požiadavky na stavby, a to najmä z hľadiska:**

a) statiky stavby nevykazuje poškodenie niektorých častí stavby, deformácie, ktoré by mohli zapríčiniť zrútenie stavby alebo jej časti,

b) bezpečnosti, aby v prípade požiaru mohli osoby nachádzajúce sa v stavbe bezpečne odísť (uniknúť),

c) hygieny a zdravia, t. z. či je stavba zásobovaná pitnou vodou, riešenie odvádzania odpadových vôd, t. z. či sú vyhotovené privody vody, žumpa alebo čistiareň odpadových vôd, kanalizácia) z hľadiska ochrany proti znečisteniu životného prostredia,

d) bezpečnosti pri užívaní stavby, t. z., že nehrozí napr. pošmyknutie, pád, zásah elektrickým prúdom, taktiež či okolie stavby je upravené a prístup do stavby je bezpečný a pod.“²

² [https://uupv.sk/storage/app/media/Agenda%20vystavby/Metodicke%20pokyny/1742459290-9538-Metodicke usmernenie 140d%20a%20142l revizia novela k 15-marcu-2025.pdf](https://uupv.sk/storage/app/media/Agenda%20vystavby/Metodicke%20pokyny/1742459290-9538-Metodicke%20usmernenie%20140d%20a%20142l%20revizia%20novela%20k%2015-marcu-2025.pdf)

88. Tento znížený štandard však nezahrňa povinnosť splniť všetky všeobecné technické požiadavky na výstavbu, ktoré ustanovovala vyhláška č. 532/2002 Z. z., najmä požiadavky týkajúce sa odstupov stavieb, svetlotechnických podmienok a ďalších požiadaviek, ktorých účelom bolo **zamedziť neprimeraným zásahom do dotknutých nehnuteľností**. Všeobecné technické požiadavky na výstavbu predstavovali komplexný systém záväzných pravidiel, ktorý v spojení s povoľovacím procesom vytváral účinný nástroj ochrany práv osôb dotknutých výstavbou.

89. Z toho vyplýva, že legalizácia stavby podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona môže byť umožnená aj v prípadoch, keď stavba nespĺňa tieto štandardy. **Takto nastavený režim vedie k oslabeniu právnej istoty a k zásahu do legitímneho očakávania na pokojné a primerané užívanie nehnuteľnosti.**

90. Jedným z kľúčových aspektov všeobecných technických požiadaviek na výstavbu je dodržiavanie odstupových vzdialeností medzi stavbami a hranicami pozemkov.

91. Zo znenia § 140d ods. 1 stavebného zákona vyplýva, že v rámci konania o preskúmaní spôsobilosti stavby na užívanie sa nevyžaduje splnenie všetkých všeobecných technických požiadaviek na výstavbu, najmä požiadaviek týkajúcich sa odstupov stavieb a ďalších záväzných priestorových regulatívov vyplývajúcich z ÚPD, pokiaľ stavba spĺňa len základné požiadavky na stavby.

92. Práve tieto všeobecné technické požiadavky na výstavbu, upravené vo vyhláške č. 532/2002 Z. z., určovali minimálne odstupové vzdialenosti medzi stavbami a zároveň podmieňovali umiestnenie stavby na hranici pozemku tým, že takýmto umiestnením nesmeli dôjsť k trvalému obmedzeniu užívania dotknutého pozemku na jeho určený účel.

93. **Skutočnosť, že pri dodatočnej legalizácii nelegálnych stavieb podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona sa posudzuje výlučne súlad stavby s funkčným využitím územia, zatiaľ čo súlad s priestorovými regulatívmi územného plánovania (najmä s reguláciou výšky, objemového usporiadania zástavby, zastavanosti územia a odstupových vzdialeností) sa výslovne neposudzuje, vytvára reálnu možnosť, že užívanie dotknutej nehnuteľnosti bude trvalo obmedzené nad mieru primeranú pomerom.** Hoci verejnoprávna regulácia výstavby a súkromnoprávna ochrana vlastníckeho práva predstavujú formálne odlišné právne režimy, v štandardnom stavebnom aj dodatočnom povoľovacom konaní boli tieto roviny procesne previazané tým, že v prípade vzniku občianskoprávnych námietok bol stavebný úrad povinný konanie prerušiť a odkázať účastníkov na ich uplatnenie v občianskom súdnom konaní.

94. Tento mechanizmus procesného zosúladenia verejnoprávnych a súkromnoprávnych vzťahov sa však v konaní podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona neuplatňuje, keďže dotknuté osoby, **najmä vlastníci susedných**

nehnutelností, nie sú jeho účastníkmi a nemajú možnosť uplatniť svoje námietky ešte pred tým, než je protiprávny stav spätne konštituovaný do stavu právnej legitimity rozhodnutím s účinkami kolaudácie. Ochrana ich práv sa tým presúva výlučne do roviny následnej súdnej ochrany poskytovanej prostredníctvom súkromnoprávných prostriedkov, ktoré z povahy veci nemôžu zasiahnuť do samotnej legality stavby a spravidla umožňujú len obmedzenú ochranu už vzniknutých zásahov.

95. V dôsledku uvedeného môže byť dotknutá osoba po dodatočnej legalizácii stavby nútená znášať zásahy, ktoré by za riadneho právneho stavu neboli prípustné už vo fáze rozhodovania o umiestnení a povolení stavby, a to práve preto, že priestorové limity výstavby neboli vôbec predmetom posudzovania. V praktickej rovine môže ísť najmä o trvalé obmedzenie preslnenia a denného osvetlenia obytných miestností a prísluších pozemkov, zvýšenú hlukovú a prašnú záťaž v území určenom na bývanie, zásah do súkromia v dôsledku priestorovo neprimeranej blízkosti stavby, ako aj o zníženie stavebnej využiteľnosti a trhovej hodnoty dotknutej nehnuteľnosti, **prípadne o taký zásah do priestorových pomerov, ktorý v dôsledku polohového a objemového usporiadania stavby vedie k podstatnému obmedzeniu alebo znemožneniu stavebného využitia susedného pozemku.**

96. Na rozdiel od konania podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona, v rámci konania o dodatočnom povolení stavby boli dotknuté osoby účastníkmi konania a stavebný úrad bol povinný zaoberať sa ich námietkami. Ak tieto námietky presahovali rámec verejného práva a týkali sa súkromnoprávných vzťahov (napr. zásah stavby na cudzí pozemok), stavebný úrad konanie prerušil a účastníkov odkázal na súd. Tento postup, hoci neznamenal rozhodovanie o civilnoprávných nárokoch, **zabezpečoval minimálnu úroveň ochrany vlastníckych práv dotknutých osôb**, pretože bránil legalizácii stavby dovtedy, kým neboli občianskoprávne námietky posúdené príslušným súdom.

97. V konaní podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona však takáto ochrana úplne absentuje. Dotknuté osoby nemajú postavenie účastníkov konania, nemôžu uplatniť námietky a neexistuje možnosť, aby bolo konanie z uvedeného dôvodu prerušené. Legalizácia stavby je teda možná aj v prípade, že stavba **preukázateľne zasahuje do práv dotknutých osôb**, ktoré nemajú žiadny účinný prostriedok procesnej obrany v rámci tohto konania.

98. Prípadný protiargument, že v štádiu postavenej stavby postačuje ochrana podľa zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky zákonník“), neobstojí. Ochrana prostredníctvom civilnoprávných žalôb (napr. podľa § 126 alebo § 127 Občianskeho zákonníka) je síce formálne dostupná, **avšak nemá žiadny priamy vplyv na priebeh alebo výsledok konania podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona.** Navyše, všeobecné súdy **nemajú právomoc zasiahnuť do verejnoprávneho rozhodnutia** o spôsobilosti stavby na užívanie. Takto nastavený systém vedie k **právnej neistote a praktickej bezvýhodiskovosti** dotknutých osôb, keďže

rozhodnutím stavebného úradu o legalizácii vzniká domnienka zákonnosti stavby, ktorú civilné súdy **už nemôžu spätne zvrátiť**.

99. Samotná existencia civilnoprávnych prostriedkov nápravy preto nemôže ospravedlniť absenciu riadneho verejnoprávneho konania, v ktorom by stavebný úrad bol povinný sa s uplatnenými občianskoprávnymi námietkami riadne vysporiadať, a to postupom spočívajúcim v prerušení konania a odkázaní účastníkov na súd. Ich opomenutie v konaní podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona môže viesť k rozhodnutiam, ktoré sú v rozpore s právami iných osôb a odporujú princípom spravodlivého a zákonného správneho konania.

100. **Pre porovnanie, nový stavebný zákon v Českej republike výslovne podmieňuje udelenie výnimky zo všeobecných požiadaviek na výstavbu (napr. v oblasti umiestňovania stavieb) súhlasom všetkých účastníkov konania, ktorých vlastnícke alebo iné vecné práva môžu byť takouto výnimkou priamo dotknuté (§ 256 ods. 2 zákona č. 283/2021 Sb.).** Tieto osoby majú zároveň postavenie účastníkov v povoľovacom konaní vrátane konania o dodatočnom povolení stavby.

101. Výnimky sa pritom môžu týkať napríklad minimálnych odstupových vzdialeností od hraníc pozemku, výšky a objemu stavby, miery zastavanosti alebo iných územno-technických regulatívov. Podľa českej právnej úpravy je ich udelenie možné len so súhlasom dotknutých osôb, čo reflektuje ústavnú požiadavku na ochranu vlastníckeho práva a rovnosť v jeho zákonnom obsahu a ochrane.

102. Naopak, slovenská právna úprava v § 140d ods. 1 stavebného zákona takúto ochranu výslovne neustanovuje. Legalizácia nepovolenej stavby podľa tohto ustanovenia **nevyžaduje súhlas dotknutých osôb** a zároveň im **nepriznáva postavenie účastníka konania**, a to ani v prípade, že stavba nespĺňa všeobecné technické požiadavky na výstavbu.

103. Ide o špecifickú formu zásahu do výkonu vlastníckeho práva dotknutých osôb, ktorá síce nepredstavuje odňatie vlastníctva v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy, ale predstavuje **legislatívne tolerované trvalé obmedzenie pokojného užívania nehnuteľnosti**. Takéto obmedzenie nevyplýva zo zákonného konania dotknutej osoby, ale zo spätnej legalizácie stavby, ktorá bola zhotovená v rozpore so stavebnými predpismi.

104. Dotknutá osoba sa tak ocitá v situácii, keď jej ústavou garantované právo na pokojné, nerušené a primerané užívanie svojho majetku (čl. 20 ods. 1 ústavy) koliduje so záujmom osoby, ktorá stavbu zrealizovala bez povolenia. Zavedením osobitného režimu legalizácie podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona zákonodarca výslovne uprednostnil záujem vlastníka nelegálnej stavby pred právom dotknutej osoby na ochranu pred neprimeraným zásahom do výkonu jej vlastníckeho práva. **Takto nastavené právne usporiadanie predstavuje pre dotknuté osoby nerovnomerné a neprimerané bremeno, ktoré**

nezodpovedá požiadavkám proporcionality a spravodlivej rovnováhy podľa čl. 1 dodatkového protokolu.

105. Namiesto toho, aby štát aktívne zabezpečil nápravu nezákonného stavu, či už prostredníctvom individuálneho posúdenia možnosti legalizácie stavby, alebo jej odstránenia, napadnutá právna úprava dodatočne legitimizuje existujúci stav bez primeraného zohľadnenia jeho dôsledkov. Tým sa fakticky prenášajú následky protiprávneho konania na osoby, ktoré sa na jeho vzniku nijako nepodieľali, a zároveň sa im odníma účinný prostriedok právnej ochrany.

106. Ústavný súd vo svojej judikatúre zdôrazňuje, že zásah do vlastníckeho práva môže byť z ústavného hľadiska prípustný len vtedy, ak sleduje legitímny cieľ a je primeraný. Jedným z rozhodujúcich kritérií primeranosti je zabezpečenie rovnováhy medzi verejným a súkromným záujmom (napr. PL. ÚS 7/1996, PL. ÚS 15/2006).

107. V prípade legalizácie nepovolenej stavby podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona dochádza k zásahu do práv dotknutých osôb **bez možnosti účasti v konaní, bez procesného postavenia a bez práva uplatniť námietky**, čím je **fakticky vylúčená ich obrana** proti zásahu do ich pokojného užívania majetku.

108. Týmto spôsobom sa ústavne garantované právo vlastníka na pokojné a nerušené užívanie majetku dostáva do priameho konfliktu so záujmom osoby, ktorá stavbu zrealizovala v rozpore so zákonom. Tým, že zákonodarcia legalizáciu stavieb postavil mimo štandardného povoloňacieho režimu a zároveň vylúčil dotknuté osoby z konania, narušil rovnováhu medzi vlastníkmi a bez primeraného a objektívneho odôvodnenia uprednostnil záujem nelegálneho stavebníka pred legitímnym záujmom dotknutej osoby na ochrane svojho majetku.

109. Takto koncipovaná právna úprava je v rozpore s **ústavným princípom rovnosti v právach a povinnostiach** a s požiadavkou **proporcionality pri obmedzovaní základných práv**, ktorá vyžaduje, aby každý zásah do vlastníckeho práva sledoval legitímny cieľ a neprekračoval mieru nevyhnutnú na jeho dosiahnutie.

110. Z uvedeného vyplýva, že § 140d ods. 1 stavebného zákona nemožno považovať za ústavne konformný. **Legalizácia nepovolenej stavby bez účasti dotknutých osôb a bez zaručenia ich právnej ochrany predstavuje trvalý a fakticky nenapraviteľný zásah do ich vlastníckeho práva.** Skutočnosť, že im formálne zostáva možnosť domáhať sa ochrany v civilnom konaní, nepredstavuje primeranú a efektívnu náhradu za ich vylúčenie z konania, ktoré má priamy dopad na výkon ich vlastníckeho práva.

111. Zatiaľ čo vlastníci nepovolenej stavby získavajú výslovnú zákonnú možnosť dodatočnej legalizácie, dotknuté osoby prichádzajú o podstatnú časť

ochrany, **ktorú by ich vlastnícke právo poživalo v riadnom povoloňovacom režime.** Výsledkom je nerovnováha v právnom postavení oboch skupín vlastníkov, ktorú nemožno považovať za ústavne prijateľnú.

112. Ako vyplýva z judikatúry ústavného súdu, každý zásah do základného práva musí sledovať legitímny cieľ, byť primeraný a rešpektovať rovnováhu medzi verejným a súkromným záujmom. **Úprava podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona sleduje predovšetkým záujem vlastníka stavby na dodatočnej legalizácii stavby realizovanej v rozpore so stavebným právom, ako aj záujem verejnej správy na znížení administratívnej záťaže spojenou s riešením nelegálnej výstavby.**

113. Tento cieľ sa však dosahuje na úkor práv dotknutých osôb, ktorým sa odníma možnosť obhajovať svoje záujmy v konaní, ktoré má priamy vplyv na výkon ich vlastníckeho práva. V dôsledku toho vzniká nerovnováha, v ktorej verejný záujem nie je vyvažovaný v primeranom pomere k právam jednotlivcov. Takto nastavený zásah preto nemožno považovať za ústavne primeraný a vyvážený.

114. **§ 140d ods. 1 stavebného zákona – v rozsahu, v akom umožňuje legalizáciu stavieb bez účasti a ochrany práv dotknutých osôb – nie je v súlade s čl. 20 ods. 1 ústavy.** Táto právna úprava neprimerane zasahuje do vlastníckeho práva, porušuje princíp rovnosti a neposkytuje účinnú právnu ochranu všetkým dotknutým osobám.

115. Stavebný úrad v tomto konaní postupuje výlučne so stavebníkom, ktorý stavbu zrealizoval bez povolenia alebo v rozpore s ním, pričom právna úprava mu vychádza v ústrety s cieľom umožniť jej dodatočnú legalizáciu. Tento prístup však súčasne oslabuje postavenie dotknutých osôb a ich právo na pokojné užívanie majetku, keďže sú z konania vylúčené. Zákonodarca tak pristupuje nerovnako k dvom skupinám vlastníkov. Zvýhodňuje nelegálneho stavebníka, zatiaľ čo dotknutým vlastníkom odníma primeranú právnu ochranu.

116. Otázkou ústavnej konformity je, aký legitímny cieľ zákonodarca sledoval tým, že v konaní podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona vylúčil dotknuté osoby z účasti na konaní, hoci podľa predchádzajúcej právnej úpravy mali v rámci konania o dodatočnom povolení stavby postavenie účastníkov. Nemožno pritom opomenúť ani českú právnu úpravu, ktorá zachováva postavenie dotknutých osôb ako účastníkov konania a tým zabezpečuje primeranú mieru ochrany ich vlastníckych práv.

117. Ak je stavba v rámci tzv. stavebnej amnestie legalizovaná bez preskúmania kľúčových parametrov, akými sú výška stavby, jej objem, miera zastavanosti pozemku či vplyv na okolie (napr. zatienenie, hluk, narušenie súkromia alebo dopravné zaťaženie), a dotknutým osobám je zároveň odopretá akákoľvek reálna možnosť účinne brániť svoje vlastnícke práva v rámci verejnoprávneho konania, takýto legislatívny prístup môže

predstavovať neprimeraný zásah do vlastníckeho práva garantovaného ústavou.

118. V dôsledku toho je právna úprava podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona – v rozsahu, v akom umožňuje dodatočnú legalizáciu stavieb bez možnosti ochrany práv dotknutých vlastníkov – v rozpore nielen s čl. 20 ods. 1 ústavy, ale aj s čl. 1 dodatkového protokolu

IV.3

K nesúladu namietanej právnej úpravy s čl. 46 ods. 1 a ods. 2 ústavy

119. Zmyslom čl. 46 ústavy je **garantovať jednotlivcovi účinnú právnu ochranu pred zásahmi verejnej moci a zabezpečiť mu reálny prístup k spravodlivosti v primeranom čase a rozsahu.** Z odseku 1 tohto článku a z judikatúry ústavného súdu vyplýva, že **poskytovaná právna ochrana musí byť nielen formálne dostupná, ale aj efektívna, primeraná intenzite zásahu do práv jednotlivca a realizovaná spôsobom, ktorý reálne umožňuje dotknutej osobe uplatniť svoje subjektívne práva.** Ústavne konformný výklad čl. 46 ods. 1 ústavy preto predpokladá, že prístup k právnej ochrane nemôže byť len teoretický alebo iluzórny, ale musí byť praktický a účinný (napr. nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 3/09; III. ÚS 324/2017).

120. Obsahom základného práva na právnu ochranu podľa čl. 46 ústavy nie je len možnosť obrátiť sa na súd po vydaní rozhodnutia orgánu verejnej správy podľa odseku 2, ale aj právo byť účastníkom správneho konania podľa odseku 1, **v ktorom sa rozhoduje o otázkach, ktorých výsledok sa môže bezprostredne dotknúť práv alebo právom chránených záujmov dotknutej osoby.** V opačnom prípade jej môže byť odopretá možnosť oboznámiť sa s priebehom konania, reagovať na vykonané dôkazy a podať opravné prostriedky, čím môže dôjsť k porušeniu zásady rovnosti zbraní a zásady *vigilantibus iura scripta sunt* (práva patria bdelym).

121. Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy má každý, kto tvrdí, že bol rozhodnutím orgánu verejnej správy poškodený na svojich právach, **právo domáhať sa preskúmania takéhoto rozhodnutia súdom,** ak sa rozhodnutie týka jeho základných práv alebo slobôd. **Ústavný štandard právnej ochrany nepostačuje naplniť tým, že dotknutá osoba môže žiadať ochranu až proti následkom rozhodnutia. Musí mať reálnu možnosť napadnúť samotné správne rozhodnutie, ktoré je priamym právnym zásahom do jej právneho postavenia.** Právo na preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy súdom podľa čl. 46 ods. 2 ústavy je pritom neoddeliteľne späté s procesným postavením účastníka konania, ktorému dané rozhodnutie predchádzalo.

122. **Ak právna úprava jednotlivcovi toto postavenie neprizná, súčasne mu tým odníma reálnu možnosť uplatniť opravné prostriedky a následne sa domáhať súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia, ktoré sa jeho**

práv bezprostredne týka. Iba takéto procesné postavenie účastníka konania zaručuje, že jednotlivец bude mať reálnu možnosť ovplyvniť priebeh konania, oboznámiť sa s jeho podkladmi, vyjadriť sa k vykonaným dôkazom a účinne uplatniť svoje námietky. Len tak možno zabezpečiť spravodlivý proces a zabrániť svojvoľným zásahom verejnej moci do práv jednotlivca.

123. Na konanie o preskúmaní spôsobilosti stavby na užívanie podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona sa **primerane vzťahujú ustanovenia o kolaudácii stavieb**, pričom rozhodnutie vydané v tomto konaní má účinky kolaudačného rozhodnutia. Z toho vyplýva, že **okruh účastníkov je zhodný s kolaudačným konaním** podľa § 78 ods. 1 stavebného zákona, v ktorom sú účastníkmi výlučne stavebník, vlastník stavby (pokiaľ nie je totožný so stavebníkom) a vlastník pozemku, na ktorom sa stavba nachádza. **Dotknuté osoby, ktoré by mohli byť rozhodnutím priamo ovplyvnené, účastníkmi nie sú.**

124. **O to závažnejší je tento procesný deficit vzhľadom na to, že rozhodnutie vydané podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona má účinky kolaudačného rozhodnutia a predstavuje konečné povolenie stavby na užívanie.** Tento obmedzený procesný rámec by nevyvolával ústavné pochybnosti, ak by mu predchádzalo riadne konanie, ako je územné a stavebné konanie, v ktorom by **dotknuté osoby mali podľa zákona postavenie účastníkov a možnosť uplatniť svoje námietky.** Ide pritom o prípady, v ktorých riadne územné alebo stavebné konanie buď vôbec neprebehlo, alebo sa vzťahovalo len na časť stavby, zatiaľ čo ďalšia časť bola zhotovená v rozpore so stavebným povolením. Právnej úprave podľa § 140d ods. 1 však žiadna takáto predchádzajúca fáza nepredchádza, a dotknuté osoby sú tak vylúčené z účasti počas celého povoľovacieho procesu. V tom spočíva zásadný rozdiel oproti riadnemu povoľovaciemu režimu, v ktorom bola týmto osobám reálne daná možnosť vstúpiť do konania a presadzovať svoje práva už v jeho predchádzajúcich štádiách. V konaní podľa § 140d ods. 1 im zákon takéto postavenie nepriznáva, čím sa im odníma možnosť účinne ovplyvniť rozhodnutie stavebného úradu, ktoré sa môže priamo dotýkať ich práv a právom chránených záujmov.

125. Dotknuté osoby sú tak vylúčené z možnosti byť účastníkmi konania o preskúmanie spôsobilosti stavby na užívanie, hoci práve v tomto konaní má stavebný úrad posudzovať, či bola stavba realizovaná v súlade s podmienkami podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona.

126. V dôsledku tejto právnej úpravy je dotknutá osoba postavená do zjavne nevýhodného postavenia v porovnaní so stavebníkom, keďže jej nie je priznané žiadne procesné postavenie v konaní, a teda nemá možnosť uplatniť alebo brániť svoje práva a právom chránené záujmy. Na rozdiel od stavebníka, ktorému právna úprava priznáva plné procesné práva, sú dotknuté osoby vylúčené z účasti na rozhodovaní, hoci výsledok konania môže mať bezprostredný vplyv na výkon ich vlastníckeho práva alebo iných práv. Takéto vylúčenie **nie je možné**

odôvodniť povahou predmetného konania ani sledovaným legitímym cieľom zákonodarcu a vedie k neodôvodnenej preferencii stavebníka – osoby, ktorá realizovala stavbu bez príslušného povolenia alebo v rozpore s ním – na úkor osôb, ktorých práva môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.

127. Z uvedeného vyplýva, že **dotknuté osoby nemajú možnosť v konaní vystupovať, predkladať námietky ani dôkazy na ochranu svojich práv a právom chránených záujmov**. Ich postavenie je obmedzené na pasívnu rolu subjektov, ktorých práva by mal chrániť stavebný úrad ex officio. Takto nastavený model ochrany práv prostredníctvom správneho orgánu **neposkytuje dotknutým osobám primerané procesné záruky** a v praxi vedie k situácii, keď výkon ich práv závisí výlučne od uváženia a aktivity správneho orgánu.

128. **Ochrana práv dotknutých osôb výlučne prostredníctvom činnosti stavebného úradu nie je postačujúca**, keďže dotknutá osoba musí mať možnosť tieto práva presadzovať sama, ako účastník konania, v súlade so zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*. Ako vyplýva z rozhodnutia ústavného súdu, sp. zn. I. ÚS 49/1999, základné právo na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ústavy si vyžaduje existenciu právneho rámca, ktorý túto ochranu reálne a efektívne umožňuje, nestačí len jeho formálna deklarácia.

129. Stavebník, resp. vlastník stavby realizovanej bez príslušného povolenia, má v konaní o spôsobilosti stavby na užívanie plné procesné práva, zatiaľ čo dotknutá osoba, ktorej práv sa výsledok konania môže priamo dotknúť, nemá žiadne procesné postavenie ani procesné prostriedky na ochranu jej práv. Takto nastavené obmedzenie nie je založené na žiadnom objektívnom a rozumnom dôvode.

130. Dotknutá osoba je fakticky zbavená možnosti účinne chrániť svoje práva v procese, v ktorom o nich rozhoduje orgán verejnej správy. **Má síce teoretickú možnosť domáhať sa ochrany svojich práv prostredníctvom žalôb podľa § 126 a najmä § 127 Občianskeho zákonníka, avšak ustanovenie § 140d ods. 1 stavebného zákona jej výslovne odníma možnosť napadnúť samotné rozhodnutie o spôsobilosti stavby na užívanie**. Aj keď tým nie je úplne vylúčená súdna ochrana proti dôsledkom tohto rozhodnutia, dotknutej osobe je v dôsledku absencie postavenia účastníka konania odňatá možnosť podať proti nemu správnu žalobu podľa § 177 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov, keďže aktívna legitimácia na podanie takejto žaloby je viazaná na postavenie účastníka správneho konania. Súd by v takom prípade mohol posudzovať len jednotlivé zásahy do vlastníckeho práva, a to izolovane, bez komplexného preskúmania zákonnosti samotného rozhodnutia o spôsobilosti stavby na užívanie.

131. Z hľadiska intenzity zásahu do práv dotknutých osôb **nemožno takto poskytovanú ochranu považovať za dostatočnú**, keďže im nepriznáva možnosť účinne napadnúť samotný právny akt, na základe ktorého bola stavba dodatočne legalizovaná. S ohľadom na povahu a rozsah zásahu do práv týchto

osôb musí byť im poskytnutá **ochrana primeraná, účinná a preventívna**, nie iba následná. **Prostriedky civilnoprávnej ochrany podľa Občianskeho zákonníka tieto kritériá nespĺňajú**, pretože umožňujú len *ex post* ochranu po vydaní rozhodnutia, a nie preskúmanie zákonnosti samotného správneho aktu.

132. Úplné vylúčenie tejto osoby z konania a zároveň aj zo súdneho prieskumu rozhodnutia, ktoré sa môže bezprostredne dotýkať jej práv, predstavuje porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 46 ods. 2 ústavy. Takto nastavená právna úprava fakticky znemožňuje dotknutej osobe brániť sa proti zásahu do svojich práv súdnou cestou, čím dochádza k odopretiu spravodlivosti (*denegatio iustitiae*).

V.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia

133. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd po prijatí návrhu na ďalšie konanie pozastaviť účinnosť napadnutého ustanovenia právneho predpisu, ak jeho ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny, nenapraviteľný následok. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti § 140d ods. 1 stavebného zákona.

134. Aplikáciou napadnutého ustanovenia dochádza podľa môjho presvedčenia k bezprostrednému a vážnemu ohrozeniu viacerých základných práv a slobôd, ako aj ústavných princípov materiálneho právneho štátu. Ide predovšetkým o princípy právneho štátu, zákonnosti výkonu verejnej moci, právnej istoty a predvídateľnosti práva podľa čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy, princíp rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, právo na spravodlivý proces garantovaný v čl. 46 ods. 1 a ods. 2 ústavy, ako aj právo vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy.

135. Napadnuté ustanovenie zavádza osobitný právny režim, ktorý umožňuje dodatočnú legalizáciu nelegálnych stavieb, a to bez toho, aby bola zabezpečená účasť dotknutých osôb v konaní. Práve absencia postavenia účastníka konania pre osoby, ktorých vlastnícke alebo iné vecné práva sú priamo dotknuté, predstavuje zásah do ústavne garantovaných procesných práv, ako aj do samotnej podstaty ochrany vlastníckeho práva.

136. Uvedený právny režim nielenže oslabuje princíp rovnosti subjektov pred zákonom, ale zároveň zvyhodňuje osoby, ktoré konali protiprávne, čím narúša vnútornú spravodlivosť právneho poriadku. Napadnuté ustanovenie tým *de facto* vytvára právne benefity pre osoby, ktoré realizovali stavbu bez povolenia alebo v rozpore s ním, a to bez toho, aby boli povinné podrobiť sa plnému rozsahu zákonom predpísaných podmienok pre povolenie stavby podľa stavebného zákona. Naopak, osoby, ktoré uskutočnili výstavbu v súlade so zákonom a podriadili sa všetkým zákonom ustanoveným požiadavkám, sú takto postavené

do objektívne nevýhodnejšieho postavenia. Takto vytvorená právna asymetria je ústavne neakceptovateľná a vyvoláva dôvodné pochybnosti z hľadiska princípu rovnosti.

137. V rovine právnej istoty a legitímnych očakávaní právnych subjektov treba poukázať na to, že napadnuté ustanovenie umožňuje legalizovať stavby, ktoré by inak neboli v súlade s ÚPD. Rozhodnutie o spôsobilosti stavby na užívanie, ktoré má účinky kolaudačného rozhodnutia, zakladá vznik právnych účinkov, ktoré môžu mať fakticky nezvratný charakter, a to aj v prípade, ak by Ústavný súd v konaní vo veci samej konštatoval nesúlad predmetného ustanovenia s ústavou. V dôsledku týchto rozhodnutí by totiž mohlo dôjsť k zásahom do práv tretích osôb (vrátane vlastníckeho práva), ako aj do koncepcie územného plánovania, ktoré predstavuje nástroj ochrany verejného záujmu a základnú garanciu právnej istoty a predvídateľnosti v oblasti územného rozvoja.

138. Z dôvodu právnych účinkov rozhodnutia o spôsobilosti stavby na užívanie je preto naplnená aj druhá zákonná podmienka na pozastavenie účinnosti – hrozba vzniku nenapraviteľných následkov. Po právoplatnosti rozhodnutia v konaní podľa § 140d ods. 1 stavebného zákona vznikne stav, ktorý nebude možné zvrátiť, ani ak by došlo k vyhláseniu napadnutého ustanovenia za protiústavné. V takom prípade by ústavný súd čelil situácii, v ktorej nie je možné dosiahnuť obnovenie pôvodného právneho stavu, čím by bola popretá samotná účinnosť ústavného prieskumu ako nástroja ochrany ústavnosti.

139. Z uvedených dôvodov sa domnievam, že sú splnené kumulatívne podmienky stanovené v čl. 125 ods. 2 ústavy Slovenskej republiky, a preto žiadam, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti § 140d ods. 1 stavebného zákona do právoplatného rozhodnutia vo veci samej. Pozastavením účinnosti predmetného ustanovenia dôjde k zachovaniu doterajšieho právneho stavu, a tým k predídeniu vzniku situácií, ktoré by boli nezvratné a v priamom rozpore s ústavne garantovanými právami jednotlivcov, ako aj s princípmi právneho štátu.

VI. Záver

140. Vážený ústavný súd, na základe všetkých vyššie uvedených skutočností som dospel k presvedčeniu, že napadnuté ustanovenie § 140d ods. 1 stavebného zákona nie je v demokratickom a právnom štáte, ktorý sa hlási k ochrane a garancii základných práv a slobôd ústavne udržateľné, a neprípustným spôsobom zasahuje do základných práv.

141. Navrhujem, aby ústavný súd tento návrh podľa ustanovenia § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval a podľa ustanovenia § 56 ods. 5 a § 78 predmetného zákona vydal nasledujúce

u z n e s e n i e :

1. Návrh prijíma na ďalšie konanie v celom rozsahu.
2. Pozastavuje účinnosť § 140d ods. 1 stavebného zákona do rozhodnutia vo veci samej.

a následne tomuto návrhu vyhovel a vydal nasledujúci

nález:

ustanovenie § 140d ods. 1 stavebného zákona **nie je v súlade** s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 3, čl. 13 ods. 4, a čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a čl. 46 ods. 2 ústavy ako aj s článkom 1 Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

S úctou,

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M. (Tübingen)
verejný ochranca práv