



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 397/2019-10

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 17. decembra 2019 v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Laššákovej a zo sudcov Petra Molnára a Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca) predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpeného AK GRUBER, s. r. o., Janka Kráľa 3, Banská Bystrica, v mene ktorej koná advokát JUDr. Peter Gruber, ktorou namieta porušenie základných práv podľa čl. 44 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Sžk 29/2018 z 30. januára 2019 a rozsudkom Krajského súdu v Prešove sp. zn. 5 S 7/2017 zo 14. marca 2018, a takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť [REDACTED] o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Sťažnostná argumentácia a skutkový stav

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 18. apríla 2019 doručená ústavná sťažnosť [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namieta porušenie základných práv podľa čl. 44 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len

„ústava“), podľa čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 10 Sžk 29/2018 z 30. januára 2019 (ďalej len „napadnutý rozsudok najvyššieho súdu“) a rozsudkom Krajského súdu v Prešove (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 5 S 7/2017 zo 14. marca 2018 (ďalej len „napadnutý rozsudok krajského súdu“).

2. Z obsahu sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľ bol z dôvodu vlastníctva susednej nehnuteľnosti účastníkom územného konania o umiestnenie stavby (*„Úprava napojenia na cestu III. triedy“*, pozn.), v ktorom pozitívne rozhodol stavebný úrad – mesto Humenné (ďalej len „stavebný úrad“) rozhodnutím zo 16. augusta 2016. Proti tomuto rozhodnutiu podal sťažovateľ odvolanie.

3. O odvolaní sťažovateľa rozhodol Okresný úrad Prešov, odbor výstavby a bytovej politiky (ďalej len „odvolací orgán“) rozhodnutím z 18. januára 2017, ktorým odvolanie sťažovateľa v celom rozsahu zamietol a rozhodnutie stavebného úradu potvrdil.

4. Sťažovateľ napadol toto rozhodnutie správnu žalobou, v ktorej vytýkal rozhodnutiu odvolacieho orgánu, že sa s jeho odvolacími námietkami nevysporiadal, najmä nehodnotil námietku zaujatosti, ktorú vzniesol, námietku právnej neexistencie účelovej komunikácie, ktorá sa má pripájať k ceste III. triedy. Zároveň sťažovateľ namietal, že odvolací orgán ani stavebný úrad sa vôbec nezaoberali jeho námietkami o konkrétnych rozporoch so Slovenskými technickými normami (ďalej len „STN“), ktoré podporil aj predložením odborného posudku.

5. Krajský súd napadnutým rozsudkom žalobu sťažovateľa zamietol. V odôvodnení v podstatnom uviedol:

„Aktívna procesná legitímácia žalobcu ako procesná podmienka, ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, je upravená v ustanovení § 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku. Zahŕňa v sebe kumulatívne dva predpoklady a to postavenie účastníka správneho konania a súčasne ukrátenie na právach napadnutým rozhodnutím vydaným v správnom konaní, t.j. že mu takýmto rozhodnutím bola spôsobená

ujma. Žalobca môže účinne namietať iba tú nezákonnosť rozhodnutia, ktorou bol ukrátený na svojich právach, pričom ukrátením na právach je potrebné rozumieť nielen ukrátenie na právach hmotných ale aj na právach procesných. Samotné tvrdenie žalobcu o nesprávnosti záverov žalovaného a stavebného úradu a ich rozpore so zákonom v danom prípade nepostačuje. Takémuto tvrdeniu musí korešpondovať jeho subjektívne oprávnenie, ktoré vychádza z konkrétneho právneho predpisu.

Žalobca v žalobe tvrdí, že z vydaného rozhodnutia stavebného úradu ani žalovaného nemožno zistiť, ako sa správne orgány vysporiadali s jeho argumentáciou a námietkami týkajúcimi sa pozemku parc. č. KN-C 4902/5 k.ú. [REDAKOVANÉ], technického riešenia stavby, jej bezpečnosti, námietok vo vzťahu k uzavretej nájmovej zmluve medzi Mestom Humenné a spoločnosťou [REDAKOVANÉ], s.r.o., avšak z týchto námietok nevyplýva, ako bol žalobca ukrátený na svojich subjektívnych právach, teda absentuje jedna zo základných a osobitných náležitostí žaloby o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu.

Z obsahu podanej všeobecnej správnej žaloby žalobcom absentuje akékoľvek tvrdenie žalobcu, že bol rozhodnutím orgánu verejnej správy, teda žalovaného a stavebného úradu ukrátený na svojich právach a nie je žiadnym spôsobom podložený.

Správny súd posudzoval v predmetnom konaní aj otázku, či územné rozhodnutie je spôsobilé ukrátiť žalobcu na jeho právach, pričom vychádzal aj z judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Ústavného súdu Slovenskej republiky ... Rozhodnutie o umiestnení stavby však reálne do narušenia práva na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života nezasahuje, vytvára sa ním len právny základ pre rozhodnutie o realizácii stavby, ku ktorej môže ale nemusí v budúcnosti ani dôjsť. Vyplýva to aj z časovej platnosti rozhodnutia o umiestnení stavby.

Správny súd s poukázaním na vyššie uvedenú judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s rozhodnutím stavebného úradu o umiestnení stavby nezasiahlo do práv a právom chránených záujmov žalobcu, pričom ako správny súd uviedol vyššie, žalobca ukrátenie na subjektívnych právach v podanej žalobe žiadnym spôsobom nedefinoval a nepreukázal.

... Za nedôvodnú považuje správny súd aj námietku žalobcu, že sa stavebný úrad a žalovaný žiadnym spôsobom nevyrovnali s Odborným posudkom..., ktorý žalobca v konaní predložil.

Z obsahu administratívneho spisu žalovaného správny súd zistil, že stavebný úrad začal územné konanie oznámením zo dňa 29.03.2016 a nariadil prerokovanie návrhu a ústne pojednávanie spojené s miestnym zisťovaním na deň 28.04.2016, pričom poučil účastníkov konania podľa § 42 ods. 5 stavebného zákona.

Podľa § 36 ods. 1 stavebného zákona stavebný úrad upozorňuje účastníkov, že svoje námietky a pripomienky môžu uplatniť najneskôr pri ústnom pojednávaní, inak sa na ne neprihliadne. Rovnako odvolací orgán v odvolacom konaní podľa § 42 ods. 5 neprihliada na námietky a pripomienky, ktoré neboli uplatnené v prvostupňovom konaní v určenej lehote. Ide tu o tzv. koncentračnú zásadu uplatňujúcu v územnom a stavebnom konaní.

Žalobca odborný posudok vypracovaný [REDAKOVANÉ] predložil stavebnému úradu dňa 13.05.2016 (vyplýva to z administratívneho spisu), teda až po termíne prerokovania návrhu dňa 28.04.2016, dokedy bol povinný námietky a pripomienky stavebného úradu predložiť. Ak teda stavebný úrad a žalovaný na predložený odborný posudok neprihliadali, postupovali v súlade so zákonom.“

6. Proti tomuto rozsudku podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, ktorou namietal, že stavebný úrad námietky sťažovateľa neakceptoval a odborným posudkom, ktorý sťažovateľ predložil v konaní, sa žalovaný vôbec nezaoberal. Rovnako sa žalovaný nezaoberal námietkami a dôkazmi týkajúcimi sa porušovania predpisov bezpečnosti cestnej premávky, ochrany životného prostredia a porušovania technických noriem.

Sťažovateľ nesúhlasil s tvrdením krajského súdu, že žalobca nepreukázal, že bol rozhodnutím orgánu verejnej správy ukrátený na svojich právach a že to nie je žiadnym spôsobom podložené. V správnej žalobe jasne a zrozumiteľne popísal rozsah ukrátenia svojich práv a právom chránených záujmov, ktoré má ako vlastník nehnuteľnosti susediacej so stavbou, ktorá je predmetom územného konania.

Sťažovateľ nesúhlasil s tvrdením krajského súdu, že námietky, odborný posudok, neboli uplatnené včas. Podľa jeho názoru § 36 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Stavebný zákon“) nie je koncentračnou zásadou, ktorou by bolo dňom ústneho pojednávania znemožnené účastníkovi konania, ktorý včas uplatnil námietky a pripomienky navrhnuť,

prípadne predložiť dôkaz. Sťažovateľ je názoru, že predloženým odborným posudkom preukázal svoje námietky vo forme dôkazu.

7. Najvyšší súd napadnutým rozsudkom kasačnú sťažnosť sťažovateľa ako nedôvodnú podľa § 461 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“) zamietol s tým, že sa s právnym posúdením veci krajským súdom v plnom rozsahu stotožnil. V relevantnej časti odôvodnenia napadnutého rozsudku sa uvádza:

„Z charakteristiky rozhodnutia o umiestnení stavby vyplýva, že ide o rozhodnutie, ktorým sa stavba priamo nerealizuje..., územným rozhodnutím sa len vytvára právny základ pre rozhodnutie o realizácii stavby, čím k porušeniu práva vlastníkov pozemkov reálne nemôže dôjsť... Vytvára sa ním len právny základ pre rozhodnutie o realizácii stavby, stavebné povolenie, ktoré môže, ale nemusí byť v budúcnosti vydané.

Otázka ochrany práv a oprávnených záujmov vlastníkov okolitých pozemkov sa teda bude riešiť v samostatnom následnom stavebnom konaní... Vydaním územného rozhodnutia správne orgány nemohli v danej veci reálne ukrátiť žalobcu na jeho vlastníckom práve, práve na priaznivé životné prostredie, na hygienických ani občianskych právach, ani na práve na súkromie, či znížiť štandard jeho bývania (pohodu bývania), a preto nebol v tomto rozsahu ani podľa názoru kasačného súdu splnený základný predpoklad potrebný pre vyhovieť žalobe.

... vydaním územného rozhodnutia žalované správne orgány nemohli nijako reálne ukrátiť žalobcu na jeho právach, pretože rozhodnutím o umiestnení stavby sa určuje stavebný pozemok, umiestňuje sa stavba na ňom, určujú sa podmienky pre umiestnenie stavby, požiadavky na obsah projektovej dokumentácie a čas platnosti rozhodnutia. Na základe rozhodnutia o umiestnení stavby nie je možné ešte stavbu realizovať, nakoľko sa ním určuje len stavebný pozemok a stavba na ňom sa len umiestňuje. Realizovať stavbu je možné až na základe právoplatného stavebného povolenia vydaného v stavebnom konaní. Územné konanie tak predchádza stavebnému konaniu a rozhodnutie o umiestnení stavby je len právnym základom pre stavebné povolenie...

... Vyplýva to aj z časovej platnosti rozhodnutia o umiestnení stavby. Z uvedených dôvodov preto dospel kasačný súd k rovnakému záveru ako krajský súd, a to, že nebolo preukázané, že sťažovateľ ako žalobca bol ukrátený na svojich subjektívnych právach.

Na aktívnu legitímáciu na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu nestačí iba, že žalobca bol účastníkom správneho konania (alebo sa s ním v správnom konaní malo ako s účastníkom konať), ale zároveň musí byť ako účastník správneho konania rozhodnutím, preskúmania zákonnosti ktorého sa domáha, ako aj postupom správneho orgánu, na svojich právach ukrátený.

K námietke sťažovateľa, že územné konanie nie je ovládané koncentračnou zásadou kasačný súd uvádza, že nie je dôvodná. Kasačný súd má za potrebné uviesť, že územné konanie je ovládané koncentračnou zásadou, ktorá jednoznačne vyplýva z § 36 Stavebného zákona, ktorá znamená, že všetky námietky, pripomienky a stanoviská môžu účastníci konania aj dotknuté orgány uplatniť najneskôr pri ústnom pojednávaní, resp. v určenej lehote. Vzhľadom na uvedené sa kasačný súd stotožnil so záverom krajského súdu, že sťažovateľom predložený odborný posudok, ktorý predložil dňa 13.05.2016, bol predložený oneskorene, keďže ústne pojednávanie spojené s miestnym zisťovaním sa konalo dňa 28.04.2016. Uvedený odborný posudok bol tak sťažovateľom predložený až po termíne ústneho pojednávania, do ktorého bol sťažovateľ povinný uplatniť námietky, dôkazy a pripomienky. Z uvedeného dôvodu tak správne orgány postupovali správne, keď na oneskorene predložený odborný posudok neprihliadali.“

8. Sťažovateľ ústavnou sťažnosťou namieta najmä nedostatok dôvodov napadnutého rozsudku najvyššieho súdu, ktorý sa nevysporiadal so skutkovou a právnou argumentáciou sťažovateľa obsiahnutou v kasačnej sťažnosti. Najvyššiemu súdu vytyka, že sa sústredil iba na dva aspekty prípadu. Prvým je riešenie otázky, či je územné rozhodnutie spôsobilé zasiahnuť do práv sťažovateľa. K tomu sťažovateľ uvádza:

„... práve v územnom rozhodnutí o umiestnení stavby dochádza podľa Stavebného zákona... k riešeniu rozhodujúcich okolností, na základe ktorých sa rozhoduje, či sa práve daná stavba na danom pozemku môže umiestniť a určujú sa podmienky pre umiestnenie stavby. V následnom konaní o vydaní stavebného povolenia sa už týmito okolnosťami stavebný úrad nezaoberá a považuje ich za vyriešené právoplatným rozhodnutím o umiestnení stavby. Účastníci konania o vydaní stavebného povolenia a dotknuté osoby teda nemajú reálne ani formálne v konaní o vydanie stavebného povolenia možnosť vzniesť akékoľvek námietky, ktoré by mohli ovplyvniť okolnosti umiestnenia stavby na danom

stavebnom pozemku. Je teda zrejmé, že takéto námietky je možné relevantne uplatniť jedine v územnom konaní o umiestnení stavby a pokiaľ sa takýmito námietkami stavebný úrad nezaoberá, resp. ich vyhodnotí nesprávne... môže dôjsť k ukráteniu účastníka takéhoto konania na jeho subjektívnych právach, pričom nápravu takéhoto ukrátenia nie je možné realizovať, alebo riešiť v následnom, nadväzujúcom konaní o vydanie stavebného povolenia. ... Akákoľvek okolnosť pre ktorú by územné rozhodnutie o umiestnení stavby nebolo v súlade s objektívnym právom, popiera možnosť, aby územné rozhodnutie o umiestnení stavby mohlo byť právnym základom pre vydanie stavebného povolenia.

... predmetom konania o umiestnení stavby mala byť neexistujúca vec... Predmetný pozemok nie je žiadnou inžinierskou stavbou, cestou, miestnou a ani účelovou komunikáciou, a teda v právnom slova zmysle neexistuje žiadna komunikácia ako stavba, ktorá má byť podľa projektovej dokumentácie predloženej navrhovateľom v konaní o umiestnení stavby rekonštruovaná pre účely využitia nadrozmernou nákladnou dopravou.

... orgán verejnej správy(sa) dopustil vady takej značnej intenzity, na ktorú musí správny súd prihliadať ex offio a ktorá vedie k záveru, že na vydané napadnuté administratívne rozhodnutie je potrebné nahliadať ako na paakt.“

9. Sťažovateľ ďalej napadnutému rozsudku najvyššieho súdu vytýka posúdenie koncentračnej zásady v územnom konaní extenzívnym spôsobom v neprospech účastníka územného konania:

«Sťažovateľ... v kasačnej sťažnosti i v predchádzajúcich konaniach neodmietol aplikovanie koncentračnej zásady v územnom konaní ako takej, avšak poukázal na to, že koncentračná zásada sa vzťahuje na určenie doby, dokedy je možné v územnom konaní uplatniť námietky a pripomienky, čo sťažovateľ v pôvodnom administratívnom konaní splnil a námietky včas uplatnil. Sťažovateľ však poukázal na to, že koncentračnou zásadou v žiadnom prípade nemôže byť obmedzené právo účastníka konania produkovať dôkazy na preukázanie svojich riadne a včas uplatnených námietok.

... Najvyšší súd v odôvodnení rozsudku o kasačnej sťažnosti, v bode 35., neprípustným, arbitrárnym spôsobom extenzívne vyložil ustanovenie §-u 36 Stavebného zákona tak, že podľa Najvyššieho súdu SR sa koncentračná zásada vzťahuje aj na produkovanie dôkazov o uplatnených námietkach a pripomienkach účastníka konania.

... nie je možné stotožniť dôkazy a stanoviská s námietkami a pripomienkami, ide o rozdielne procesné inštitúty... a odopretie možnosti dokazovania včas uplatnených námietok je v rozpore s procesnými normami a Ústavou Slovenskej republiky.»

10. Na základe uvedenej argumentácie sťažovateľ navrhuje, aby ústavný súd o jeho sťažnosti nálezom takto rozhodol:

„1. Základné práva [REDAKOVANÉ]..., a to právo na súdnu a inú právnu ochranu, právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a právo na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 10Sžk/29/2018 zo dňa 30.01.2019 v spojení s rozsudkom Krajského súdu v Prešove sp. zn. 5S/7/2017-155 zo dňa 14. marca 2018 porušené boli.

2. Ústavný súd Slovenskej republiky zrušuje rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 10Sžk/29/2018 zo dňa 30.01.2019 a vec vracia Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky na ďalšie konanie a rozhodnutie.

3. Najvyšší súd Slovenskej republiky je povinný nahradiť trovy právneho zastúpenia sťažovateľa [REDAKOVANÉ], a to do 15 dní od právoplatnosti tohto nálezu.“

II.

Relevantná právna úprava

11. Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

12. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon. Týmto zákonom je s účinnosťou od 1. marca 2019 zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

13. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd každý návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd zisťuje, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

14. Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

- a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,
- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,
- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

15. Podľa § 123 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavná sťažnosť musí okrem všeobecných náležitostí návrhu na začatie konania podľa § 43 obsahovať

- a) označenie toho, kto podľa sťažovateľa porušil jeho základné práva a slobody,
- b) označenie právoplatného rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu, ktorým podľa sťažovateľa boli porušené jeho základné práva a slobody,
- c) označenie základných práv a slobôd, ktorých porušenie sťažovateľ tvrdí,
- d) konkrétne skutkové a právne dôvody, pre ktoré malo podľa sťažovateľa dôjsť k porušeniu jeho základných práv a slobôd.

16. Za zjavne neopodstatnenú možno považovať sťažnosť, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistí žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, realnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03, IV. ÚS 136/05, III. ÚS 198/07). Za iné dôvody zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti treba nesporne považovať aj konkrétne

okolnosti prípadu, predovšetkým intenzitu pochybení, resp. nedostatkov v činnosti alebo rozhodovaní dotknutého orgánu verejnej moci a ich ústavnoprávny rozmer a ich únosnosť z hľadiska požiadaviek na ochranu práva, ktorého porušenie sa namieta (IV. ÚS 62/08).

17. Ústavný súd vo veciach patriacich do právomoci všeobecných súdov nie je alternatívnou ani mimoriadnou opravnou inštanciou (m. m. II. ÚS 1/95, II. ÚS 21/96). Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov interpretácie a aplikácie práva vykonanej všeobecnými súdmi s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. (m. m. I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02).

18. Ústavný súd konštantne judikuje, že medzi obsahom základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru nemožno vidieť zásadnú odlišnosť, preto ich porušenie tvrdené sťažovateľom posudzoval spoločne (m. m. II. ÚS 71/97, IV. ÚS 331/2018).

III.

Právne posúdenie veci ústavným súdom

III.1 K namietanému porušeniu základných práv napadnutým rozsudkom krajského súdu

19. Proti napadnutému rozsudku krajského súdu bol sťažovateľ oprávnený podať kasačnú sťažnosť, čo aj využil.

20. S ohľadom na uvedené je ústavný súd toho názoru, že kasačná sťažnosť (hoci smerovala proti právoplatnému rozsudku krajského súdu) predstavovala v okolnostiach prejednávanej veci účinný prostriedok, prostredníctvom ktorého následne najvyšší súd ako súd kasačný poskytoval ochranu základným právam i právam zaručeným medzinárodnými zmluvami, ktorých porušenie sťažovateľ namietal v ústavnej sťažnosti doručenej ústavnému súdu. Dokazuje to i skutočnosť, že najvyšší súd o kasačnej sťažnosti sťažovateľa rozhodol meritórne tak, že ju podľa § 461 SSP zamietol. Je tak naplnená ústavná podmienka pre aktiváciu princípu subsidiarity podľa čl. 127 ods. 1 ústavy („ak o ochrane týchto práv

a slobôd nerozhoduje iný súd“), ktorá ústavnému súdu odníma právomoc konať a rozhodovať o ochrane označených základných práv i práva podľa dohovoru napadnutým rozsudkom krajského súdu.

21. Ústavný súd preto sťažnosť sťažovateľa v tejto časti odmietol pre nedostatok svojej právomoci na jej prerokovanie podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde.

III.2 K namietanému porušeniu základných práv podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 36 ods. 1 listiny a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu

22. Sťažovateľ namieta porušenie označených procesných ústavných práv arbitrárnosťou napadnutého rozsudku, ktorý sa nevysporiadal s niektorými podstatnými námietkami a zároveň poskytol ústavne nesúladný výklad § 36 Stavebného zákona, ktorým boli rozšírené povinnosti bez zákonnej opory v neprospech sťažovateľa.

23. Prvú námietku tvorí nesúhlas sťažovateľa so záverom kasačného (aj krajského súdu), že územné rozhodnutie nie je spôsobilé zasiahnuť do práv sťažovateľa, pretože tvorí len právny rámec pre umiestnenie stavby. V nadväznosti na túto úvahu najvyšší súd uzavrel, že „vydaním územného rozhodnutia žalované správne orgány nemohli nijako reálne ukrátiť žalobcu na jeho právach“. Podporne najvyšší súd v bode 31 odôvodnenia vymenúva niektoré hmotné práva, v rozsahu ktorých nebol splnený základný predpoklad pre vyhovieť žalobe. Za relevantný dôvod na vyslovenie nezákonnosti územného rozhodnutia považuje prípadný rozpor s požiadavkou ochrany životného prostredia (bod 32 odôvodnenia).

24. V konaní krajský súd odkazuje okrem iného na nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 22/02, preto považuje ústavný súd za potrebné z neho odcitovať v tomto rozsahu:

„Podľa štandardnej judikatúry ústavného súdu obsahom základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy poskytovanú orgánom štátnej správy je umožniť každému reálny prístup k takému orgánu a tomu zodpovedajúcu povinnosť tohto orgánu vo veci konať tak, aby nedošlo k porušeniu ústavnoprávnych princípov upravených v druhej hlave siedmom oddiele ústavy (I. ÚS 84/97)... Vychádzajúc zo základnej charakteristiky a podstaty správneho konania ústavný súd uvádza, že každý správny orgán, ktorý má konať

a rozhodovať v správnom procese, je orgánom právnej ochrany v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy.

... Úlohou i cieľom územného konania je vykonať požadované opatrenia v území tak, aby bola v plnom rozsahu zabezpečená ochrana záujmov spoločnosti ako celku pri súčasnom rešpektovaní oprávnených záujmov fyzických osôb a právnických osôb.

... Súkromný záujem je v konaní zabezpečený vymedzením okruhu subjektov, ktorým zákon priznáva postavenie účastníka konania.

... účelom konania o umiestnení stavby je vydanie rozhodnutia o umiestnení stavby ako predpokladu pre vydanie stavebného povolenia..., v ktorom sú požiadavky ochrany prírody a krajiny a na zabezpečenie starostlivosti o životné prostredie len časťou z ďalších požiadaviek ustanovených v § 39a ods. 2 stavebného zákona na vydanie rozhodnutia o umiestnení stavby.“

25. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Podľa čl. 46 ods. 4 ústavy podmienky a podrobnosti o súdnej a inej právnej ochrane ustanoví zákon.

26. Základné právo na inú právnu ochranu sa napĺňa takým procesným postupom a rozhodnutím kompetentného štátneho orgánu, ktorý je v súlade s procesnými a hmotnými právnymi normami vzťahujúcimi sa na vec. Správny orgán je tým subjektom, ktorý je povinný poskytovať účastníkom konania a ich oprávneným záujmom právnu ochranu v rozsahu svojej pôsobnosti spôsobom súladným s platným právom. Táto povinnosť mu vyplýva z § 3 ods. 1 SSP ako všeobecného procesného kódexu na úrovni administratívneho konania. K tomu patrí aj povinnosť realizovať výklad aplikovateľného práva tak, aby bol poskytnutý výklad v súlade s ústavou a základnými právami účastníkov konania. To si vyžaduje okrem iného uprednostnenie toho z viacerých do úvahy pripadajúcich výkladov právnej normy, ktorý čo najmenej obmedzuje práva účastníkov konania a nerozširuje zákonom ustanovené povinnosti extenzívnym výkladom v neprospech účastníkov konania.

27. Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy 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.

28. Správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná (podobne napr. III. ÚS 502/2015, III. ÚS 33/2018).

29. Aj vzhľadom na uvedené je pre meritórne posúdenie dôvodnosti správnej žaloby vždy dôležité, či došlo k reálnemu ukráteniu na subjektívnych právach žalobcu v dôsledku nezákonne poskytnutej právnej ochrany administratívnym orgánom. Ide o záver súdu o tom, či ukrátenie na právach, ktoré žalobca v správnej žalobe tvrdil, aj v konaní preukázal. Ústava, Správny súdny poriadok ani iný právny predpis nerozlišujú pre naplnenie aktívnej procesnej legitímácie v správnom súdnictve medzi ukrátením žalobcu na právach hmotných a procesných, dôležité je len to, či ide o jeho subjektívne práva.

30. Zároveň ústavný súd dodáva, že nie každé zistené procesné pochybenie je dôvodom na zrušenie administratívneho rozhodnutia, pretože nie je účelom správneho súdnictva dosiahnutie procesného purizmu v administratívnom konaní, ale účinná ochrana práv jednotlivca. Bezpochyby však môže dôjsť k takému porušeniu procesných pravidiel v administratívnom konaní, ktoré je spôsobilé ovplyvniť vecnú správnosť preskúmaného rozhodnutia či zasiahnuť do práv účastníka ústavne neakceptovateľným spôsobom.

31. Ústavný súd uzneseniami sp. zn. IV. ÚS 228/2011 a sp. zn. IV. ÚS 242/2011 vo veci priestupkov na úseku slobodného prístupu k informáciám vyhodnotil ako ústavne akceptovateľný právny názor najvyššieho súdu, podľa ktorého sa rozhodnutie o priestupku osobne týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami neovplyvňuje právnu pozíciu toho, kto podal návrh na prerokovanie priestupku. V týchto skutkových a právnych okolnostiach vecí ústavný súd judikoval, že pre procesnú legitímáciu na podanie správnej žaloby je potrebné splnenie dvoch kumulatívnych podmienok – postavenie účastníka

správneho konania a ukrátenie práv žalobcu, ktoré musí byť v žalobe „tvrdené, podložené a aspoň potenciálne možné“.

32. Vzhľadom na to, že pojem „podložené“ sa opakovane v súdnej praxi voľne zamieňa za „preukázané“ (ako to bolo aj v tomto konaní vedenom krajským súdom, pozn.), ústavný súd považuje za vhodné upresniť, že pre splnenie podmienok aktívnej procesnej legitímácie žalobcu (žalobnej legitímácie) postačuje žalobné tvrdenie o porušení akýchkoľvek hmotných alebo procesných subjektívnych práv účastníka konania, podložené skutkovou a právnou argumentáciou, ktoré nie je už z povahy veci prima facie vylúčené. Preukazovanie namietanej nezákonnosti rozhodnutia, ako aj reálnej existencie tvrdeného dopadu tejto nezákonnosti na právnú sféru žalobcu je vecou meritórneho prieskumu správneho súdu a unesenia dôkazného bremena žalobcu, čiže aktívnej vecnej legitímácie žalobcu.

33. Pri posudzovaní ústavnej konformnosti zvoleného výkladu § 36 Stavebného zákona ústavný súd zohľadňuje účel koncentračnej zásady, ktorým je rýchlosť a hospodárnosť konania. Zároveň však nemožno opomenúť, že v právnom štáte nikoho nemožno nútiť konať tak, ako mu zákon neukladá (čl. 2 ods. 3 ústavy). Predmetná norma (§ 36) ustanovuje povinnosť účastníka konania predložiť všetky námietky a pripomienky najneskôr pri ústnom prejednaní veci s následkom neprihliadnutia na oneskorené námietky a pripomienky. Z hľadiska teórie procesného práva ide celkom jednoznačne o zákonom ustanovenú povinnosť tvrdenia, pričom o dôkaznej povinnosti k týmto tvrdeniam zákon mlčí. Najvyšší súd v napadnutom rozsudku bez bližšieho vysvetlenia extenzívnym výkladom (nepochybne zohľadňujúcim účel ustanovenia) rozšíril zákonom ustanovenú povinnosť tvrdenia o výslovne neustanovenú dôkaznú povinnosť. Uvedené považuje ústavný súd za extenzívny výklad v neprospech účastníka, ktorý je z ústavného hľadiska nevhodný, narúšajúci princíp právnej istoty a zásadu, že nikoho nemožno nútiť konať, čo mu zákon neukladá. Ústavný súd sa preto vo všeobecnosti prikláňa k názoru sťažovateľa, že účastník, ktorý riadne dostatočne konkrétnym spôsobom a včas pri ústnom prejednaní veci uplatní svoje relevantné námietky a až neskôr predloží odborné posúdenie na podporu svojich skôr uplatnených námietok, splní svoju zákonnú povinnosť podľa § 36 Stavebného zákona. Zároveň však platí, že správny orgán nie je povinný s rozhodovaním vyčkávať, či

a kedy účastník predloží ďalšie dôkazy na podporu svojich tvrdení. Je procesnou zodpovednosťou účastníka postupovať bez zbytočného odkladu a správny orgán má povinnosť zohľadniť všetko, čo v konaní vyšlo najavo. Teda aj neskôr predložený odborný posudok, ak tento len preukazuje včas uplatnené tvrdenia a bol predložený pred vynesení rozhodnutia. Uvedené korešponduje riadnemu a spravodlivému výkonu verejnej správy. Ústavný súd sa teda zamerá na skúmanie účinkov zvoleného výkladu na základné právo sťažovateľa na súdnu ochranu z hľadiska ich ústavnej akceptovateľnosti.

34. V prejednávanej veci sťažovateľ poukazuje na svoje námietky predložené správne orgánu prvého stupňa 28. apríla 2016, ktoré podľa svojho obsahu (vychádzajúc z bodu 26 napadnutého rozsudku, keďže sťažovateľ ich ústavnému súdu nepredložil, pozn.) však nie sú uplatnením tých rozporov so STN, ktoré sú obsiahnuté v dodatočne predloženom odbornom stanovisku (polomer zákruty, vzdialenosti križovatiek a nedostatočná oddelenosť chodcov, pozn.), ale smerujú k možnosti iného napojenia dotknutej stavby, všeobecnej bezpečnosti pri prevádzke na komunikácii, osadzovaniu dopravného značenia. Zároveň je dôležitou právnou okolnosťou veci, že Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky pred začatím územného konania udelilo navrhovateľovi územného konania výnimku zo štandardizovaného technického riešenia komunikačného napojenia (polomer cesty, pozn.), preto nesúlad s týmto ustanovením STN správne orgány hodnotili s prihliadnutím na výnimku. V tejto veci teda sťažovateľ nesplnil svoju povinnosť predostrieť argumentáciu včas v takej kvalite a rozsahu (uplatnenie konkrétnych námietok rozporu s STN, ktoré by len následne odborne „ošetril“ posudok, pozn.), aby dodatočne predložený odborný posudok bolo možné považovať len za dôkaz k jeho skôr uplatneným tvrdeniam.

35. V skutkových a právnych okolnostiach prejednávanej veci preto ani nesprávne zvolený extenzívny výklad nemá potenciál zasiahnuť do práva sťažovateľa na súdnu ochranu s ústavnoprávnou relevanciou, keďže z hľadiska správneho súdu je dôvodom na zrušenie napádaného rozhodnutia taká vada, pri odstránení ktorej a zopakovaní procesu bezchybným spôsobom by mohol účastník dosiahnuť pre seba výhodnejšie rozhodnutie. To nie je prípad sťažovateľa.

36. K námietke o právne neexistujúcom predmete konania, ktorou sa podľa tvrdenia sťažovateľa najvyšší súd mal zaoberať, ústavný súd dodáva, že nezistil jej ústavnú relevanciu. V tejto súvislosti len poukazuje na vyjadrenia obsiahnuté v bode 35 a 40 napadnutého rozsudku krajského súdu.

37. Z uvedených dôvodov ústavný súd konštatuje, že medzi napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu a základným právom sťažovateľa podľa č. 46 ods. 1 ústavy, čl. 36 ods. 1 listiny a právom podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru nezistil takú príčinnú súvislosť ústavnoprávnej relevancie, ktorá by odôvodňovala po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie vyslovenie porušenia označených práv sťažovateľa, a preto v tejto časti ústavnú sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

38. Nad rámec uvedeného však ústavný súd považuje za potrebné ešte dodať, že úvahy o všeobecnej nespôsobilosti územného rozhodnutia zasiahnuť do práv účastníkov konania nie sú namieste. Nemožno paušálne vylúčiť potenciál územného rozhodnutia zasiahnuť do subjektívnych práv účastníkov konania ústavne neakceptovateľným spôsobom. S poukazom na účel správneho súdnictva je úlohou správneho súdu zaoberať sa tými porušeniami práv, ktoré žalobca v jednotlivom prípade namieta a preukazuje a poskytovať mu účinnú individualizovanú súdnu ochranu. Správny súd poskytuje žalobcovi (účastníkovi správneho konania) súdnu ochranu pred porušovaním jeho základného práva na inú právnu ochranu poskytovanú správnymi orgánmi.

III.3 K namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 44 ods. 1 ústavy napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu

39. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti s poukazom na nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 22/02 zo 6. marca 2002, z ktorého vyplýva, že územné rozhodnutie o umiestnení stavby je spôsobilé porušiť základné právo na priaznivé životné prostredie, vytýka najvyššiemu súdu aplikovanie tohto právneho názoru „v odôvodnení rozsudku o kasačnej sťažnosti mechanicky“ bez zohľadnenia okolností posudzovanej veci. Ďalšiu argumentáciu sťažovateľ vo vzťahu k namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 44 ods. 1 ústavy, a to najmä konkrétne skutkové a právne dôvody porušenia práva na priaznivé

životné prostredie, neponúka. Uvedená argumentácia smeruje k procesným aspektom dostatočnosti odôvodnenia napadnutého rozsudku, ktoré tvorí obsah základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, podľa čl. 36 ods. 1 listiny a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a bolo vyhodnotené v časti III.2 tohto uznesenia. Vo vzťahu ku právu na priaznivé životné prostredie tak absentuje relevantná ústavnoprávna argumentácia, ktorá je jednou zo zákonných náležitostí ústavnej sťažnosti podľa § 123 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde a ktorá zároveň tvorí právny rámec rozsahu ústavného prieskumu podľa § 45 zákona o ústavnom súde (viazanosť ústavného súdu rozsahom a dôvodmi sťažnosti, pozn.).

40. Z uvedených dôvodov ústavný súd v tejto časti ústavnú sťažnosť odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. c) zákona o ústavnom súde pre nedostatok náležitosti sťažnosti ustanovených § 123 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde.

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

V Košiciach 17. decembra 2019

Jana Laššáková
predsedníčka senátu