



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 599/2022-16

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Straku (sudca spravodajca) a sudcov Roberta Šorla a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej advokátom JUDR. Jánom Kasenčákom, Brečtanová 28, Bratislava, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 8Sžk/52/2020 z 30. marca 2022 takto

### r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

### O d ô v o d n e n i e :

#### I.

#### Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 8. augusta 2022 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva na súdnu ochranu a práva na preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy podľa čl. 46 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy, ako aj svojho práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší správny súd“) č. k. 8Sžk/52/2020 z 30. marca 2022. Sťažovateľka navrhuje napadnutý rozsudok zrušiť a vec vrátiť súdu na ďalšie konanie a priznať jej náhradu trov právneho zastúpenia.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľka bola účastníčkou spojeného stavebného a územného konania, v ktorom Mestský úrad mestskej časti [REDAKOVANÉ] ako stavebný úrad rozhodol svojím rozhodnutím č. 2017/746-8826/RUSK/SP/Ko zo 14. decembra 2017 (ďalej len „rozhodnutie mestského úradu“) o povolení stavby v ňom bližšie špecifikovaného rodinného domu spolu s viacerými ďalšími stavebnými objektmi (rodinný dom, prípojka dažďovej

kanalizácie vsakovacie bloky, prípojka vody – studňa, prípojka splaškovej kanalizácie – žumpa, prípojka NN a oplotenia).

3. Sťažovateľka podala proti rozhodnutiu mestského úradu odvolanie. Okresný úrad Bratislava, odbor stavby a bytovej politiky ako odvolací správny orgán (ďalej aj „odvolací správny orgán“) v priebehu odvolacieho konania doplnil spisový materiál v predmetnej veci o viaceré listinné dôkazy (napr. hydrogeologický posudok, odborné stanovisko k odvolaniu žalobkyne, prepracovaný výkres č. 01-koordinačná situácia, prepracovaná správa, súhrnná technická správa) a po vykonaní dokazovania rozhodol rozhodnutím č. OU-BA-OVBP2-2018/44514IKlz z 31. mája 2018 (ďalej len „rozhodnutie odvolacieho správneho orgánu“). Uvedeným rozhodnutím odvolací správny orgán zmenil výrokovú časť rozhodnutia mestského úradu, v rámci ktorej predovšetkým nahradil text obsahujúci povolenie konkrétnych stavebných objektov (zmena spočívala predovšetkým v zmene pôvodne povoleného stavebného objektu 103 studne na stavebný objekt 103 prípojka vody) a doplnil výrok o umiestnení stavby SO 103-1 studňa. Odvolací správny orgán zmenil zároveň napadnuté rozhodnutie mestského úradu aj v časti podmienok špecifikovaných v ňom, a to zmenou projektovej dokumentácie – nahradením výkresu č. 01 a súhrnnej technickej správy, doplnením hydrogeologického posudku vrátane doplnenia grafickej prílohy rozhodnutia.

4. Sťažovateľka následne podala 31. augusta 2018 na Krajskom súde v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) správnu žalobu, ktorú odôvodnila okrem iného porušením princípu dvojinstančnosti konania, ako aj jej práva na opravný prostriedok postupom odvolacieho správneho orgánu. Odvolací správny orgán v predmetnom konaní podľa nej postupoval v rozpore s § 59 ods. 2 Správneho poriadku a napadnuté rozhodnutie mestského úradu malo byť zrušené, a nie zmenené. V tejto súvislosti poukázala na rozhodnutie najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 2 Sžo 219/2010.

5. Krajský súd sa s argumentáciou sťažovateľky nestotožnil a rozsudkom č. k. 1S/115/2018-127 z 12. septembra 2019 v znení opravného uznesenia z 22. septembra 2018 jej žalobu zamietol. Svoju argumentáciu sťažovateľka predložila následne aj v kasačnej sťažnosti.

6. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom kasačnú sťažnosť sťažovateľky zamietol, druhým výrokom zamietol návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti a napokon tretím výrokom žalovanému a ďalším účastníkom konania náhradu trov konania nepriznal.

## II.

### Argumentácia sťažovateľky

7. Proti napadnutému rozsudku najvyššieho správneho súdu sťažovateľka podala túto ústavnú sťažnosť, v ktorej argumentuje:

a) Odvolací správny orgán postupoval v rozpore s § 59 ods. 2 Správneho poriadku, keď zmenil výrokovú časť rozhodnutia mestského úradu a zároveň do výroku v svojom rozhodnutí doplnil samostatný výrok, ktorým rozhodol o umiestnení stavebného objektu – studne. Doplnený výrok týkajúci sa umiestnenia stavebného objektu – studne sa v prvostupňovom rozhodnutí mestského úradu nenachádzal, a preto nešlo zo strany odvolacieho správneho orgánu o zmenu rozhodnutia, ale o nové rozhodnutie v inej veci. Podľa sťažovateľky odstránenie väd vo výrokovej časti správneho rozhodnutia nemožno považovať za zmenu správneho rozhodnutia. Odvolací správny

orgán podľa nej v tomto prípade vlastne vydal prvostupňové rozhodnutie, a týmto postupom jej odňal možnosť podať odvolanie.

b) Záver najvyššieho správneho súdu, podľa ktorého bolo preskúmané konanie pred mestským úradom spojeným konaním, keďže v stavebnom povolení v tejto veci je uvedené, že mestský úrad spojil územné a stavebné konanie, je nesprávny. Na spojenie územného a stavebného konania v tomto prípade neboli splnené podmienky, pretože mestský úrad nemal k dispozícii výsledky hydrogeologického prieskumu, ktorý mal byť už súčasťou administratívneho spisu, ku ktorému sa sťažovateľka v prvostupňovom konaní nemala možnosť vyjadriť. Uplatnenie apelačného princípu odvolacím správnym orgánom v predmetnom konaní je neadekvátne, pretože už v konaní na prvom stupni mestskému úradu chýbali dostatočné podklady pre rozhodnutie o spojení stavebného a územného konania.

c) Lehota piatich dní poskytnutá sťažovateľke na vyjadrenie sa k hydrogeologickému prieskumu krajským súdom, na ktorú sa odvolal najvyšší súd v napadnutom rozsudku, bola nedostatočná, vzhľadom na to, že objednanie a vyhotovenie hydrogeologického prieskumu je podstatne dlhšie trvajúci proces.

### III.

#### **Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti**

8. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie práva na spravodlivý proces (čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 dohovoru) napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu, ktorým bola zamietnutá kasačná sťažnosť sťažovateľky. Súdny zúčastnené na rozhodovaní v tejto veci totiž podľa nej nesprávne posúdili postup odvolacieho správneho orgánu, ktorým v predmetnom konaní nesprávne aplikoval apelačný princíp, čím došlo k porušeniu zásady dvojinstančnosti konania, ako aj jej práva na opravný prostriedok, a preto sú rozhodnutia súdov poznačené arbitrárnosťou a svojvôľou.

9. Ústavný súd uvádza, že nie je opravnou inštanciou všeobecných súdov (I. ÚS 31/05). Skutkový stav a právne závery všeobecného súdu sú predmetom kontroly zo strany ústavného súdu len vtedy, ak by prijaté právne závery boli so zreteľom na skutkový stav arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neutržateľné (podobne aj IV. ÚS 43/04).

10. Sťažovateľka namietala nedostatočnosť odôvodnenia napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu o zamietnutí kasačnej sťažnosti. Ústavný súd sa preto oboznámil s jeho obsahom, v ktorom vo vzťahu k argumentácii sťažovateľky predloženej v tomto konaní najvyšší súd uviedol:

a) Vo vzťahu k aplikácii apelačného princípu najvyšší správny súd poukázal na § 59 Správneho poriadku, na základe ktorého sa tento princíp v správnom konaní realizuje. Následne zdôraznil, že odvolacie konanie slúži práve na naprávanie určitých pochybení správnych orgánov prvého stupňa, či už pri zisťovaní skutkového stavu alebo pri právnom posúdení veci. Odvolací orgán pritom nie je viazaný v žiadnom smere závermi prvostupňového orgánu. Vzhľadom na to podľa najvyššieho správneho súdu odvolací orgán nepochybil, keď doplnil skutkový stav veci a zmenil prvostupňové rozhodnutie v konkrétnych častiach tak, že tieto časti zrušil a nahradil ich vlastným rozhodnutím. Zároveň poukaz sťažovateľky na rozhodnutie najvyššieho správneho súdu vyhodnotil ako nepriliehavý vzhľadom na to, že v uvedenej veci išlo o odlišnú procesnú situáciu, v ktorej

odvolací orgán konal v mene prvostupňového správneho orgánu, avšak v preskúmanej veci odvolací orgán zmenil vlastným rozhodnutím rozhodnutie prvostupňového orgánu (pozri bod 40 napadnutého rozsudku).

b) Vo vzťahu k postupu správnych orgánov v predmetnej veci najvyšší správny súd ďalej zdôraznil, že k zmene rozhodnutia mestského úradu pristúpil odvolací správny orgán po vyhodnotení podaného odvolania sťažovateľky, na základe ktorého následne nariadil doplnenie dokazovania o ďalšie podklady (hydrogeologický posudok, odborné stanovisko vypracované hydrogeológom, upravená časť projektovej dokumentácie B. Súhrnná technická správa – časť dažďová kanalizácia a výkres – koordinačná situácia č. 01) v rámci odvolacieho konania vrátane miestneho zisťovania. Následne odvolací správny orgán opätovne posúdil opodstatnenosť námietok sťažovateľky uplatnených pred správny orgánmi. Podľa najvyššieho súdu dospel odvolací správny orgán k logickým a objektívnym záverom a zaoberal sa všetkými v konaní predloženými dôkazmi, čo vyústilo do zmeny rozhodnutia mestského úradu. Navyše, ex offio zmenil rozhodnutie mestského úradu tak, že vydal len rozhodnutie o umiestnení stavby SO 103-1 studňa, zároveň zdôrazniac, že povolenie tohto stavebného objektu nemalo byť predmetom preskúmaného rozhodnutia. Aj s týmto záverom sa najvyšší súd stotožnil, pričom poukázal na to, že povolenie vodnej stavby – studne je v kompetencii špeciálneho stavebného úradu (pozri bod 34 napadnutého rozsudku).

c) Vo vzťahu k námietkam nedostatočného priestoru na vyjadrenie sa k vykonanému dokazovaniu, predovšetkým hydrogeologickému posudku, najvyšší súd poukázal na to, že z administratívneho spisu vyplýva, že všetky podklady doplnené v odvolacom konaní boli sťažovateľke zaslané a doručené už 24. apríla 2018, t. j. cca mesiac pred jej prevzatím písomnej výzvy na doplnenie dokazovania (22. mája 2018), a za týchto okolností nepovažoval stanovenú 5-dňovú lehotu na vyjadrenie sa k podkladom za neprimerane krátku (pozri bod 39 napadnutého rozsudku).

d) Vo vzťahu k námietkam týkajúcim sa stavebného objektu SO-103-1 studňa najvyšší súd poukázal na skutočnosť, že sťažovateľka v koncentračnej lehote v konaní pred mestským úradom žiadne námietky vo vzťahu k tomuto stavebnému objektu nepredložila, napriek tomu, že bola o dôsledkoch koncentračnej zásady vo výzve jej doručenej riadne poučená. Pokiaľ teda odvolací orgán zmenil pôvodné povoloacie rozhodnutie tak, že rozhodol len o umiestnení tejto vodnej stavby (t. j. vypustil povolenie studne) pri zachovaní všetkých podmienok umiestnenia studne uvedených v stavebnom povolení, sťažovateľka mala právo namietať v správnej žalobe len samotné umiestnenie studne, avšak nie samotné povoloacie konanie, o ktorom sa v rámci spojeného územného a stavebného konania nerozhodlo (pozri bod 39 napadnutého rozsudku).

11. Vo veciach patriacich do právomoci všeobecných súdov nie je ústavný súd alternatívnou ani mimoriadnou opravnou inšinciou (m. m. II. ÚS 1/95, II. ÚS 21/96). Preto nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu vo veci samej, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecným súdom bol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Do sféry pôsobnosti všeobecných súdov môže ústavný súd zasiahnuť len vtedy, ak by ich konanie alebo rozhodovanie bolo zjavne nedôvodné alebo arbitrárne,

a tak z ústavného hľadiska neospravedliteľné a neudržateľné, a zároveň by malo za následok porušenie niektorého základného práva alebo slobody (m. m. I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02 atď.).

12. Ústavný súd sa vo vzťahu k námietke týkajúcej sa aplikácie apelačného princípu v predmetnom konaní plne stotožňuje s argumentáciu najvyššieho súdu v napadnutom rozhodnutí, v ktorom tento súd jasne poukázal na to, že v rámci odvolacieho konania sa v správnom konaní uplatňuje tzv. úplný apelačný princíp, t. j. v odvolacom konaní sa posudzuje nielen správnosť rozhodnutia, ale aj celé predchádzajúce konanie, chyby, ku ktorým v ňom mohlo dôjsť, a to bez ohľadu na obsah samotného odvolania. Odvolací orgán na ich základe môže konanie buď doplniť, alebo zistené nedostatky odstrániť v súlade s princípom materiálnej pravdy procesne vyjadreným v § 3 ods. 5 Správneho poriadku, ktorý ovláda celé správne konanie, v ktorom prvostupňové rozhodnutie spolu s druhostupňovým rozhodnutím tvoria jeden celok. Z uvedeného je podľa ústavného súdu zjavné, že postupu odvolacieho správneho orgánu v predmetnom konaní nemožno vyčítať žiadnu svojvoľnosť či nedostatočnosť. Rozhodnutie odvolacieho orgánu, ktorým zmenil niektoré časti výrokov rozhodnutia mestského úradu a nahradil ich vlastným rozhodnutím, možno taktiež považovať za správne vzhľadom na to, že v § 59 ods. 3 Správneho poriadku je zrušenie rozhodnutia prvostupňového orgánu a vrátenie veci na ďalšie konanie tomuto orgánu podmienené vhodnosťou takéhoto postupu najmä z dôvodov rýchlosti alebo hospodárnosti. V danom prípade však postupoval odvolací správny orgán v súlade s § 59 ods. 2 Správneho poriadku a po doplnení dokazovania v predmetnej veci prijal rozhodnutie, ktorým zmenil rozhodnutie mestského úradu a právne pomery účastníkov konania v danej veci vysporiadal sám konečným spôsobom.

13. Vo vzťahu k námietke nesprávneho postupu spočívajúceho v spojení stavebného a územného konania odvolacím správnym orgánom ústavný súd poukazuje na § 39a ods. 4 a 5 zákona č. 50/1976 Z. z. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, z ktorých vyplýva možnosť spojiť územné konanie o umiestnení stavby so stavebným konaním pri jednoduchej stavbe, ak sú podmienky umiestnenia jednoznačné vzhľadom na pomery v území. Uskutočnenie tejto stavby je však viazané na povoloňovacie konanie vykonané pred špeciálnym stavebným úradom. Z uvedeného je zrejmé, že konanie o umiestnení vodnej stavby – studne môže za splnenia zákonných podmienok predchádzať samotnému konaniu o povolení stavebného objektu – studne spadajúcemu do právomoci špeciálneho stavebného úradu. Uvedené skutočnosti taktiež z napadnutého rozhodnutia vyplývajú.

14. Podľa ústavného súdu najvyšší súd poskytol sťažovateľke dostatočnú odpoveď aj na jej námietku nedostatočnosti dĺžky lehoty poskytnutej na vyjadrenie k hydrogeologickému posudku, keďže z jeho odôvodnenia je zrejmé, že sťažovateľka mala tento posudok k dispozícii podstatne skôr (viac ako jeden mesiac), predtým, ako jej bol v písomnej podobe doručený spolu s výzvou na vyjadrenie, ktorá jej poskytovala lehotu 5 dní na vyjadrenie.

15. Na základe uvedeného ústavný súd konštatuje, že argumentácia najvyššieho súdu v napadnutom rozsudku zodpovedá príslušným právnym predpisom upravujúcich stavebné konania a správne konania, jeho závery nemožno považovať za arbitrárne či svojvoľné, a tak z ústavného hľadiska za neospravedliteľné a neudržateľné, ktoré by mali za následok porušenie uvedených práv sťažovateľky.

16. Vzhľadom na uvedené ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky v rámci predbežného prerokovania odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov ako zjavne neopodstatnenú.

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

**V Košiciach 27. októbra 2022**

**Peter Straka**  
**predseda senátu**