



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

# NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

I. ÚS 3/01

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 20. decembra 2001 v senáte zloženom z predsedu senátu Daniela Švábyho a zo sudcov Lajosa Mészárosa a Štefana Ogurčáka prerokoval prijatý podnet M. B., bytom Z. S., a A. M., bytom Ž., zastúpených advokátom JUDr. J. H., Advokátska kancelária, B. B., na začatie konania vo veci porušenia ich základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom a uznesením Krajského súdu v Banskej Bystrici vo veci vedenej pod sp. zn. 23 S 41/00 a takto

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

Krajský súd v Banskej Bystrici uznesením z 30. augusta 2000 sp. zn. 23 S 41/00 p o r u š i l základné právo M. B. a A. M. na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením z 8. februára 2001 č. k. I. ÚS 3/01-17 prijal podľa § 25 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) na konanie podnet M. B., bytom Z. S., a A. M., bytom Ž. (ďalej len „navrhovateľky“), vo veci porušenia práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) postupom a uznesením Krajského súdu v Banskej Bystrici (ďalej len „krajský súd“) z 30. augusta 2000 sp. zn. 23 S 41/00.

Navrhovateľky v podnete na začatie konania (ďalej len „návrh“) uviedli, že krajský súd tým, že uvedeným uznesením podľa § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) zastavil konanie vo veci ich žaloby podanej proti rozhodnutiu Krajského úradu v Banskej Bystrici, odboru životného prostredia (ďalej len „krajský úrad“), č. 2000/00075-Ho z 24. januára 2000, ktorým bolo zamietnuté ich odvolanie proti rozhodnutiu Okresného úradu vo Zvolene (ďalej len „okresný úrad“) č. ŽP 99/11590-3-rozh.-Uh o zamietnutí návrhu na obnovu konania, znemožnil im uplatniť právo na súdnu ochranu zaručené ústavou a dohovorom.

Navrhovateľky podali na okresný úrad podľa § 62 ods. 1 písm. c) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len „Správny poriadok“) návrh na obnovu konania z 9. augusta 1999, v ktorom namietali že, okresný úrad rozhodol o odstránení stavieb rozhodnutím č. ŽP 99/03806-2-rozh.-Uh z 15. marca 1999 bez toho, aby bolo konané s navrhovateľkami ako účastníčkami tohto konania.

Podľa navrhovateľiek rozhodnutie o návrhu na obnovu konania nemožno v danej veci považovať za rozhodnutie procesnej povahy, pretože v konaní, ktorého obnovu navrhovali,

nemali žiadnu procesnú pozíciu, a preto nemohli uplatňovať svoje hmotnoprávne nároky na užívanie nehnuteľností. Jedinou cestou, ako mohli tento podľa nich nezákonný stav zmeniť a ovplyvniť tak svoje hmotnoprávne postavenie ohľadne práv k búraným stavbám, bol návrh na obnovu konania, preto rozhodnutie o zamietnutí obnovy konania bolo spôsobilé zasiahnuť do právnej sféry navrhovateľiek v súvislosti s ich subjektívnymi hmotnoprávnymi nárokmi. Z týchto dôvodov podľa navrhovateľiek rozhodnutie o povolení či nepovolení obnovy konania nemôže byť vylúčené z preskúmvacej právomoci súdu. V tejto súvislosti poukázali aj na súdnu prax a komentáre k dotknutým ustanoveniam Správneho poriadku a Občianskeho súdneho poriadku v Českej republike, najmä na rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 366/96.

Navrhovateľky ďalej uviedli, že krajský súd ako štátny orgán postupoval nielen v rozpore s čl. 46 ods. 2 ústavy, ale aj v rozpore so všeobecným ustanovením čl. 2 ods. 2 ústavy, resp. čl. 46 ods. 2 ústavy porušil v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy.

Navrhovateľky s poukazom na to, že čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorý v rámci práva na spravodlivé súdne konanie garantuje o. i. ústne prejednanie vecí aspoň pred jednou súdnou inštanciou, sa vzťahuje na konanie, ktorého výsledok má priamy dosah na určenie alebo na hmotnoprávny obsah súkromnoprávneho nároku alebo záväzku, namietali aj porušenie tohto článku.

V rámci prípravy ústneho pojednávania sa na základe žiadosti ústavného súdu k opodstatnenosti návrhu písomne vyjadrili obaja účastníci konania: krajský súd, zastúpený jeho predsedom L. B., vyjadrením z 22. februára, 22. mája a 1. júna 2001 a zástupca navrhovateľiek JUDr. J. H. vyjadrením z 12. marca 2001.

Predseda krajského súdu uviedol, že krajský súd uvedeným uznesením podľa § 250d) ods. 3 OSP zastavil konanie o správnej žalobe navrhovateľiek (v procesnom postavení žalobkýň) proti krajskému úradu (v procesnom postavení žalovaného) z dôvodu uvedeného v § 248 ods. 2 písm. e) OSP, keď preskúmvané druhostupňové správne rozhodnutie krajského úradu z 24. januára 2000, ktorým krajský úrad zamietol odvolanie navrhovateľiek

proti prvostupňovému rozhodnutiu okresného úradu z 10. novembra 1999 o zamietnutí návrhu navrhovateľiek na obnovu konania a prvostupňové správne rozhodnutie potvrdil, kvalifikoval ako rozhodnutie procesnej povahy.

K vecnej stránke predsedu krajského súdu uviedol, že nie sú jednotné právne názory na charakter správneho rozhodnutia o obnove konania v tom smere, či ide o procesné alebo neprocesné, a teda súdom preskúmateľné správne rozhodnutie. Podľa niektorých názorov treba každé správne rozhodnutie o obnove konania považovať za rozhodnutie procesné, podľa iných za neprocesné a podľa ďalšej skupiny názorov rozhoduje v podstate zákonný dôvod navrhovanej obnovy, či pôjde o rozhodnutie procesné alebo neprocesné. Krajský súd sa v danom prípade priklonil k prvému variantu.

Podľa predsedu krajského súdu nemožno súhlasiť s reštriktívnym výkladom pojmu rozhodnutie správneho orgánu procesnej povahy, že by mohlo ísť iba o rozhodnutie, ktorým sa upravuje priebeh správneho konania. Zatiaľ čo uvedené prvé dva prístupy k nastolenej otázke sú jednoznačné, tretí variant umožňuje riešiť právny problém ad hoc podľa dôvodu obnovy a podľa toho, či takéto správne rozhodnutie je spôsobilé mať hmotnoprávny aspekt. Teoreticky by to v danom prípade bolo možné pri navrhovanom dôvode obnovy podľa § 62 ods. 1 písm. c) správneho poriadku. V skutočnosti podľa obsahu spisu je to však spochybnené, pretože je otázne, či navrhovateľky boli účastníčkami konania o odstránení stavby a či bola dodržaná subjektívna lehota na podanie návrhu na obnovu správneho konania. Inak predsedu krajského súdu uznal, že podnet na ústavný súd bol jediným prípustným právnym prostriedkom nápravy, keď mimoriadne dovolanie pri rozhodnutí krajského súdu o zastavení konania neprichádzalo do úvahy.

V reakcii na vyjadrenie predsedu krajského súdu zástupca navrhovateľiek uviedol, že stanovisko predsedu krajského súdu nespochybňuje právnu argumentáciu navrhovateľiek, pokiaľ ide o riešenie danej problematiky ad hoc – teda skúmanie prípadných hmotnoprávnych následkov rozhodnutia prípad od prípadu. Posúdenie „hmotnoprávnosti“ a dopadu na subjektívne práva dotknutých spočíva na vyriešení otázky účasti v konaní, ktorej riešenie nie je možné spôsobom, ako to urobil krajský súd s odvolaním sa na

procesný charakter rozhodnutia. Súd mal zaujať stanovisko v merite veci a podľa neho rozhodnúť či už o zamietnutí žaloby, alebo o zrušení predmetného správneho rozhodnutia. S ohľadom na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vo veci *Delcourt v. Belgicko*, podľa ktorého „v demokratickej spoločnosti v zmysle dohovoru zaujíma právo na spravodlivý výkon justície natoľko významné miesto, že by zužujúci výklad čl. 6 ods. 1 nezodpovedal cieľu a predmetu tohto ustanovenia“, všetky obmedzenia prístupu k súdom je potrebné vykladať čo najreštriktívnejšie.

Predseda krajského súdu v replike zdôraznil, že problém viac väzí v procesnom práve a jeho kompatibilitu s požiadavkami Európskeho súdu pre ľudské práva a dohovoru. Otázka tzv. reštrikcie výkladu pojmu „úkon procesnej povahy“ je viac legislatívny ako výkladový problém. Keby sa aplikoval do krajnosti, súdy by museli preskúmať veľa vecí vyslovene procesnej povahy v zmysle procesných úkonov upravujúcich priebeh konania, čo by nesporne znižovalo ich vážnosť a význam. V danom prípade sa krajský súd stotožnil so stanoviskom, ktoré je v danom právnom prostredí a v zavedenej jurisdikčnej praxi dosť štandardné.

Obaja zástupcovia účastníkov konania súhlasili s tým, aby bolo upustené od ústneho pojednávania v predmetnej veci. Vzhľadom na obsah ich vyjadrení k opodstatnenosti návrhu ústavný súd dospel k názoru, že od ústneho pojednávania v predmetnej veci nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci (§ 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde). V dôsledku toho senát predmetný návrh prerokoval na svojom zasadnutí bez prítomnosti účastníkov, ich zástupcov a verejnosti len na základe písomne podaných vyjadrení účastníkov a listín, na ktoré sa navrhovateľky odvolávali, ako aj obsahu uvedeného spisu krajského súdu.

## II.

1. Navrhovateľky namietali porušenie práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

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.

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobe, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo (...) prejednaná nezávislým a nestranným súdom (...), ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch (...).

Podľa navrhovateľiek k porušeniu týchto článkov malo dôjsť postupom a uznesením krajského súdu z 30. augusta 2000 sp. zn. 23 S 42/00, ktorým konanie vo veci ich žaloby podanej proti rozhodnutiu krajského úradu č. 2000/00075-Ho z 24. januára 2000, ktorým bolo zamietnuté ich odvolanie a potvrdené rozhodnutie okresného úradu č. ŽP 99/11590-3-rozh.-Uh z 10. novembra 1999 o zamietnutí ich návrhu na obnovu konania, zastavil podľa § 250d ods. 3 OSP s odôvodnením, že rozhodnutie krajského úradu je procesným správny rozhodnutím, ktoré krajský súd nepreskúma.

Krajský súd sa v odôvodnení tohto uznesenia odvolal na § 248 ods. 2 písm. e) OSP, podľa ktorého súdy nepreskúmajú „rozhodnutia správnych orgánov predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy vrátane rozhodnutí o poriadkových pokutách“, a uviedol, že konanie o obnove konania pred správnym orgánom je upravené v Správnom poriadku (§ 62 až § 64), a preto prvostupňové rozhodnutie okresného úradu, ale aj druhostupňové rozhodnutie krajského úradu je procesným správny rozhodnutím, ktoré krajský súd nepreskúma.

Predmetom návrhu v konaní pred ústavným súdom bolo posúdenie, či týmto uznesením a postupom, ktorý mu predchádzal, nebolo porušené právo navrhovateľiek na

súdnu ochranu, resp. právo na spravodlivé súdne konanie podľa označených článkov ústavy a dohovoru.

2. Zmyslom práva na súdnu ochranu je umožniť každému reálny prístup k súdu a tomu zodpovedajúca povinnosť súdu o veci konať. Ak osoba uplatní svoje právo v súlade so zákonom ustanovenými podmienkami, orgány súdnej moci majú povinnosť umožniť každému, aby sa uplatnením práva zaručeného čl. 46 ústavy stal účastníkom súdneho konania (II. ÚS 14/01-46).

Otázku právomoci všeobecného súdu z hľadiska ústavou upraveného práva na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 2 ústavy) treba posudzovať v zmysle čl. 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou (I. ÚS 37/95).

Ústavný súd už vyslovil, že pri podávaní výkladu ústavy majú práva a slobody zaručené medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách podporný význam, pričom ústavu nemožno vysvetľovať spôsobom zakladajúcim porušenie takejto medzinárodnej zmluvy, ak je Slovenská republika jej účastníkom (*mutatis mutandis* II. ÚS 48/97, PL. ÚS 15/98), a zároveň pri vymedzení obsahu ústavou zaručených práv a slobôd ústavný súd prihliada, pokiaľ to ústava nevyklučuje, na znenie príslušných medzinárodných zmlúv a judikatúru k nim sa vzťahujúcu (*mutatis mutandis* II. ÚS 55/98). Inými slovami, výklad dohovorom zaručených práv a slobôd ESĽP je jednou z orientačných smerníc, prostredníctvom ktorých ústavný súd postuluje normatívny obsah súvisiacich práv a slobôd zaručených ústavou. V danej veci je táto výkladová technika relevantná, pokiaľ ide o súvislosť obsahu práva zaručeného v čl. 46 ods. 2 ústavy s obsahom práva zaručeného v čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Podľa ustálenej judikatúry sa čl. 6 ods. 1 dohovoru môže dovolávať každý, kto sa domnieva, že došlo k nezákonnému zasahovaniu do výkonu jeho práv (občianskej povahy), a sťažuje sa, že nemal možnosť takýto spor predložiť súdu spĺňajúcemu požiadavky stanovené v čl. 6 ods. 1 dohovoru. Tento článok zakotvuje „právo na súd“, ktorého jednou

stránkou je právo na prístup k súdu, t. j. právo obrátiť sa na súd v občianskoprávnej veci. Podľa názoru ESLP keby sa čl. 6 týkal výlučne priebehu už začatého konania pred súdom, zmluvný štát by mohol bez toho, aby ho porušil, zrušiť svoje súdne orgány alebo im odňať právomoc rozhodovať niektoré kategórie sporov občianskej povahy a zveriť ich orgánom závislým od výkonnej moci. Takáto možnosť, nutne spojená s nebezpečenstvom svojvôle, by mohla viesť k dôsledkom, ktoré sú nezlučiteľné s princípom právneho štátu. Právo na prístup k súdu, ktoré môže byť obmedzené alebo podmienené splnením rôznych formalít alebo iných podmienok, ktorými sa však nesmie zasiahnuť do samej jeho podstaty, sa posudzuje s ohľadom na všetky okolnosti prípadu. Tento článok, ktorý sám osebe nezabezpečuje „právam a záväzkom občianskoprávnej povahy“ konkrétny materiálny obsah v právnom poriadku zmluvných štátov, vyžaduje, aby išlo o skutočný a vážny „spor“, ktorý sa môže týkať tak samotnej existencie práva, ako aj jeho rozsahu a modalít jeho výkonu. Výsledok konania musí byť bezprostredne rozhodujúci pre dotknuté právo (napr. rozsudky vo veci *Golder v. Spojené kráľovstvo* z 21. februára 1975 a vo veci *Athanassoglou a iní v. Švajčiarsko* zo 6. apríla 2000). Za spory o „občianske“ právo sa považovali konania pred správnymi orgánmi a správnymi súdmi, ktoré mali vplyv na vlastnícke práva (napr. rozsudok vo veci *Gillow v. Spojené kráľovstvo* z 24. novembra 1986; rozhodnutie o prijateľnosti sťažnosti Európskej komisie pre ľudské práva vo veci *Šamková v. Slovenská republika*, sťažnosť č. 26384/95) alebo „právo vznikajúce z nájomného vzťahu“ (napr. *Jóri v. Slovenská republika* z 9. novembra 2000).

3. Navrhovateľky podali návrh na obnovu správneho konania podľa § 62 ods. 1 písm. c) správneho poriadku, podľa ktorého konanie pred správnym orgánom ukončené rozhodnutím, ktoré je právoplatné, sa na návrh účastníka konania obnoví, ak sa nesprávnym postupom správneho orgánu účastníkovi konania odňala možnosť zúčastniť sa na konaní, ak to mohlo mať podstatný vplyv na rozhodnutie a ak sa náprava nemohla urobiť v odvolacom konaní. Z rozhodnutia krajského súdu vyplýva, že navrhovateľky neboli účastníkmi správneho konania, v ktorom sa právoplatne rozhodlo o odstránení stavieb, ku ktorým navrhovateľky uplatňovali nájomné a užívacie práva, a že medzi nimi a správnym orgánom, ktorého rozhodnutie na krajskom súde napadli, vznikol spor o tom, či im tieto práva podľa príslušných hmotnoprávnych predpisov vznikli alebo nevznikli.

Podľa názoru ústavného súdu spor o existenciu práv z nájomného a užívacieho vzťahu, ktorý vznikol medzi navrhovateľkami a správnym orgánom, bol takým sporom, ktorý musí byť v konečnom dôsledku prejednaný a rozhodnutý vo veci samej príslušným súdom. Požiadavka zakotvená v čl. 46 ods. 2, resp. v čl. 6 ods. 1 dohovoru, nemôže byť závislá od toho, v akom type (druhu) správneho konania (riadneho alebo mimoriadneho) sa rieši otázka, ktorá vzhľadom na svoju povahu nemôže byť vylúčená z právomoci súdu. Preto zo súdneho preskúmania nemôže byť vylúčené rozhodnutie o zamietnutí návrhu na obnovu konania o odstránení stavby, v ktorom sa navrhovateľky v dôsledku postupu správneho orgánu odporujúceho zákonu nemohli dovolať súdnej ochrany svojich práv k tejto stavbe. Tento prípad rozhodovania o návrhu na obnovu konania sa z hľadiska uvedených článkov ústavy a dohovoru podstatne odlišuje od prípadu rozhodovania o návrhu na obnovu konania, ktoré skončilo súdnym preskúmaním a rozhodnutím vo veci samej s poskytnutím všetkých záruk, s ktorým je právo na súdnu ochranu spojené.

Pretože navrhovateľky v dôsledku uznesenia krajského súdu z 30. augusta 2000 nemali bez vlastného zavinenia reálny prístup k súdu a k súdnej ochrane, tak ako to vyžaduje čl. 46 ods. 2 a čl. 6 ods. 1 dohovoru, viedla táto skutočnosť ústavný súd k záveru, že základné právo navrhovateľiek na súdnu ochranu, resp. právo na spravodlivé súdne konanie, bolo podľa označených článkov ústavy a dohovoru krajským súdom porušené. Týmto konštatovaním sa podľa názoru ústavného súdu v danej veci plne vyčerpali aj tie ústavnoprávne otázky, ktoré by v prípade základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 mohli vzniknúť v spojení s čl. 2 ods. 2 ústavy. Ústavný súd sa preto osobitne týmto článkom nezaoberal.

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

V Košiciach 20. decembra 2001