



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 255/2019-13

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 11. júna 2019 predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť Košického samosprávneho kraja, Námestie Maratónu Mieru 1, Košice, IČO: 35 541 016, zastúpeného advokátkou JUDr. Ivetou Rajtákovou, Štúrova 20, Košice, vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky uznesením Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1 S 45/2018 z 31. mája 2018 a takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť Košického samosprávneho kraja **o d m i e t a** ako podanú zjavne neoprávnenou osobou.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 13. augusta 2018 doručená ústavná sťažnosť Košického samosprávneho kraja, Námestie Maratónu Mieru 1, Košice, IČO: 35 541 016 (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namieta porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) uznesením Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 1 S 45/2018 z 31. mája 2018 (ďalej aj „napadnuté uznesenie krajského súdu“).

2. Z ústavnej sťažnosti a príloh k nej pripojených vyplýva, že sťažovateľ ako samosprávny kraj je zriaďovateľom Spojenej školy so sídlom na [REDAKOVANÉ] (ďalej len „spojená škola“). Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) rozhodnutím sp. zn. 2017/10646:5-10-H0 z 29. novembra 2017 (ďalej aj „rozhodnutie ministerstva o vyradení“) vyradilo elokované pracovisko so sídlom na ulici [REDAKOVANÉ] ako súčasť spojenej školy zo siete škôl a školských zariadení Slovenskej republiky. Predmetné rozhodnutie ministerstva bolo doručené sťažovateľovi 3. decembra 2017, ktorý ako jediný účastník správneho konania nepodal proti rozhodnutiu ministerstva rozklad.

3. Následne sťažovateľovi 13. júna 2018 právny zástupca spojenej školy oznámil, že správnou žalobou opomenutého účastníka doručenou krajskému súdu 10. apríla 2018 sa domáha spolu so žalobcami v 2. až 127. rade (zamestnanci a žiaci spojenej školy) v zmysle § 179 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“), aby krajský súd uložil žalovanému (ministerstvu) povinnosť doručiť žalobcom rozhodnutie ministerstva o vyradení, a to z dôvodu, že žalovaný s nimi v administratívnom konaní nekonal ako s účastníkmi konania a poprel ich práva a právom chránené záujmy napriek tomu, že sa týchto práv domáhali. Zároveň s týmto oznámením doručil sťažovateľovi aj napadnuté uznesenie krajského súdu, ktorým bol správnej žalobe priznaný odkladný účinok, a to až do právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu vo veci samej.

4. Sťažovateľ je presvedčený o tom, že napadnutým uznesením krajského súdu *«bolo porušené jeho právo zakotvené v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky - domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na súde a inom orgáne Slovenskej republiky. Ako vyplýva z ust. § 18 ods. 2 zákona č. 596/2003 Z. z., sťažovateľ bol jediným účastníkom konania vo veci zmeny v sieti, v ktorom ministerstvo vydalo rozhodnutie o vyradení Elokovaného pracoviska zo siete škôl a školských zariadení Slovenskej republiky (ďalej len „vyradenie zo siete“), ktorému toto postavenie zo zákona vyplýva.*

Napriek tomu, že z ust. § 32 ods. 1 a ods. 3 SSP vyplýva, že sťažovateľ, ako účastník administratívneho konania, je účastníkom konania pred správnym súdom, uznesenie

Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 1S/45/2018 zo dňa 31. 5. 2018, mu doručené nebolo. Sťažovateľ nemá k dispozícii žalobu žalobcov doručenú Krajskému súdu v Bratislave dňa 10.4.2018, a teda nemá vedomosti o tom, či žalobcovia ho označili v tejto žalobe ako ďalšieho účastníka konania. Pre posúdenie zákonnosti postupu krajského súdu však obsah žaloby, prípadne neuvedenie sťažovateľa ako ďalšieho účastníka konania, nezbavuje tento súd povinnosti postupovať v súlade s ust. § 5 SSP obsahujúcim základné princípy konania, z ktorých chce v tejto súvislosti sťažovateľ osobitne poukázať na to, že konanie pred správny súd je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania, na to, že pri rozhodovaní je súd povinný dbať na ochranu zákonnosti a verejného záujmu, ako aj na povinnosť súdu rozhodovať v súlade s platnými a účinnými predpismi zo zohľadnením ich právnej sily a v súlade so základnými princípmi tohto konania.

Z citovaných princípov správneho súdneho konania, v spojení s ust. § 32 ods. 1, ods. 3 SSP a v spojení s ust. § 18 ods. 2 zákona č. 596/2003 Z. z. je zrejmé, že od začatia konania doručením žaloby údajných opomenutých účastníkov bol sťažovateľ účastníkom predmetného konania pred správny súd. Skutočnosť, že napriek uvedenému s ním, ako s účastníkom konania, nekonal a nedoručoval mu uznesenie zo dňa 31.5.2018, nemôže byť na škodu sťažovateľa a nemôže byť v dôsledku takéhoto postupu ukrátený na svojom práve, podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.»

5. Sťažovateľ podotýka, že „ako jediný účastník administratívneho konania môže byť rozhodnutím správneho súdu o správnej žalobe opomenutých účastníkov na svojich právach dotknutý, keďže z rozhodnutia ministerstva o vyradení Elokovaného pracoviska zo siete vyplýva oprávnenie sťažovateľa zrušiť toto Elokované pracovisko alebo inak povedané, právoplatné rozhodnutie o vyradení Elokovaného pracoviska zo siete je podmienkou sine qua non nakladania so zriaďovateľskými oprávneniami sťažovateľa. V prípade, že by správny súd postupom podľa ust. § 179 ods. 1 uložil žalovanému doručiť údajným opomenutým účastníkom rozhodnutie o vyradení Elokovaného pracoviska zo siete, toto rozhodnutie by mohlo byť napadnuté riadnym opravným prostriedkom podľa ust. § 179 ods. 3 SSP, keďže ide o rozhodnutie, proti ktorému možno podať riadny opravný prostriedok.“

6. Na tomto základe sťažovateľ v petite žiada, aby ústavný súd nálezom takto rozhodol:

„Právo sťažovateľa - domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na súde a inom orgáne Slovenskej republiky zakotveného v článku 46 ods. 1 Ústavy SR, bolo uznesením Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/45/2018 zo dňa 31.5.2018 porušené.

Ústavný súd Slovenskej republiky zakazuje Krajskému súdu v Bratislave pokračovať v porušovaní sťažovateľom namietaných práv.

Ústavný súd Slovenskej republiky zrušuje uznesenie Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/45/2018 zo dňa 31.5.2018 a vec vracia Krajskému súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

Odporca je povinný nahradiť sťažovateľovi všetky trovy tohto konania.“

7. Ústavný súd v priebehu rozhodovania o ústavnej sťažnosti zistil, že krajský súd v konaní o správnej žalobe opomenutého účastníka vedenom pod sp. zn. 1 S 45/2018 vydal 21. augusta 2018 uznesenie, ktorým sťažovateľa pribral do konania ako ďalšieho účastníka, keďže bol účastníkom administratívneho konania. Proti predmetnému uzneseniu bola podaná kasačná sťažnosť, o ktorej rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) uznesením sp. zn. 10 Sžk 38/2018 z 10. decembra 2018, právoplatným 18. januára 2019, ktorým uznesenie krajského súdu z 21. augusta 2018 o pribratí sťažovateľa ako ďalšieho účastníka konania zrušil. Následne vydal krajský súd uznesenie č. k. 1 S 45/2018-319 z 21. januára 2019, ktorým konanie o žalobe žalobcu v 1. rade zastavil (v dôsledku späťvzatia žaloby žalobcom v 1. rade) a žalobu žalobcov v 2. – 127. rade odmietol (v dôsledku nedostatku aktívnej žalobnej legitimácie). Predmetné uznesenie krajského súdu nadobudlo právoplatnosť 4. apríla 2019 a 2. mája 2019 bola proti nemu podaná kasačná sťažnosť žalobcami v 2. – 127. rade, o ktorej najvyšší súd ešte nerozhodol.

II.

8. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

9. 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.

10. 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“) v čl. I § 1 až § 13 a § 16 až § 28 a § 32 až § 248 a § 250 a § 251. V zmysle § 246 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde sa tento zákon použije aj na konania začaté do 28. februára 2019, pričom právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali do 28. februára 2019, zostávajú zachované.

11. 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.

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 nevyhovel 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.

12. 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.

III.

13. Predmetom ústavnej sťažnosti, tak ako to vyplýva z jej petitu, je namietané porušenie základného práva na súdnu ochranu zaručeného čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutým uznesením krajského súdu z 31. mája 2018, ktorým krajský súd správnej žalobe priznal odkladný účinok, v dôsledku čoho podľa názoru sťažovateľa rozhodol spôsobom, ktorý odporuje zneniu, obsahu a zmyslu ustanovení Správneho súdneho poriadku, ktorými sa bol povinný riadiť.

14. Správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. 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. Správny súd spravidla nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy (III. ÚS 502/2015, IV. ÚS 596/2012).

15. Ústavný súd v prvom rade skúmal, či ústavná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou, t. j. fyzickou osobou alebo právnickou osobou, ktorá je nositeľom základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.

16. O sťažnosť podanú zjavne neoprávnenou osobou ide vtedy, keď namietaným postupom alebo rozhodnutím orgánu štátu nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody sťažovateľa, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom orgánu štátu alebo jeho rozhodnutím a osobou sťažovateľa, prípadne z iných dôvodov (m. m. III. ÚS 319/2012, III. ÚS 131/2012, I. ÚS 243/2011, II. ÚS 245/2011). O nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi namietaným postupom, príp. rozhodnutím orgánu štátu a osobou sťažovateľa ide zvlášť vtedy, ak sťažovateľ nie je účastníkom namietaného konania alebo aspoň jeho relevantnej (namietanej) časti.

17. Podľa § 179 SSP ak správnu žalobu podá niekto, kto tvrdí, že mu rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom administratívneho konania malo konať (ďalej len „opomenutý účastník“), správny súd overí správnosť tohto tvrdenia a skutočnosť, či od vydania napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia neuplynuli viac ako tri roky, a ak sú tieto podmienky splnené, uznesením rozhodne, že orgán verejnej správy je povinný doručiť opomenutému účastníkovi vo veci vydané rozhodnutie alebo opatrenie.

18. «Správna žaloba opomenutého účastníka predstavuje osobitný typ všeobecnej správnej žaloby, ktorej procesná úprava je v podstate plne vymedzená v § 179... Konanie o správnej žalobe opomenutého účastníka je totiž čiastočne odlišné od „bežného“ konania o všeobecnej správnej žalobe. Správny súd totiž pri správnej žalobe opomenutého účastníka preskúmava dve skutočnosti, a to či žalobcovi patrí postavenie opomenutého účastníka a od vydania napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy neuplynuli viac ako tri roky. Opodstatnenosť vydávania sa žalobcu za opomenutého účastníka zisťuje správny súd preskúmaním príslušného administratívneho spisu, prípadne z vyjadrenia žalovaného. Už z povahy veci je zrejmé, že pre posúdenie tejto otázky nie je nevyhnutné vyžadovať vyjadrenia k žalobe aj od ostatných účastníkov administratívneho konania. Vzhľadom na osobitnú procesnú úpravu konania o žalobe opomenutého účastníka by sa preto na ňu nemali aplikovať ustanovenia týkajúce sa účastníkov konania a osoby zúčastnenej na konaní podľa § 32 až § 41. Otázka samotného posúdenia, či žalobcovi svedčí

postavenie opomenutého účastníka, totiž len sama osebe nemôže mať vplyv na práva a právom chránené záujmy iných účastníkov administratívneho konania, ktorým by inak patrilo postavenie účastníka konania podľa § 32 ods. 3 písm. a). Predmetom posudzovania je tu totiž len procesné postavenie žalobcu, a nie samotné preskúmavanie zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy.» (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck, 2018. s. 886).

19. Dôvodová správa k citovanému ustanoveniu Správneho súdneho poriadku uvádza: «Keďže správny súd nie je v zásade súdom „skutkovým“, je základným predpokladom úspechu v konaní pred ním podanie náležite odôvodnenej správnej žaloby... Za opomenutého účastníka sa podľa odseku 1 považuje ten, kto mal byť účastníkom administratívneho konania, ale orgán verejnej správy s ním nekonal. Ak takáto osoba podá správnu žalobu, už z jej znenia musí byť zrejmé, že ide o tento prípad [§ 182 ods. 1 písm. d)]. Správny súd potom zisťuje dve skutočnosti, či je tvrdenie žalobcu o jeho opomenutí pravdivé a či od vydania namietaného rozhodnutia alebo opatrenia neuplynuli tri roky. Ak sú tieto podmienky splnené, správny súd uznesením rozhodne, že orgán verejnej správy je povinný napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie opomenutému účastníkovi doručiť.»

20. Ústavný súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti vyslovil, že fyzická osoba alebo právnická osoba môže uplatniť námietku porušenia svojich základných práv a slobôd, ak bola/mala byť účastníkom napadnutého konania (II. ÚS 191/04, III. ÚS 117/08), v opačnom prípade fyzická osoba alebo právnická osoba nie sú oprávnenou osobou na podanie sťažnosti ústavnému súdu.

21. Z už uvedeného vyplýva, že nie je možné konštatovať, že by rozhodnutím správneho súdu v konaní o správnej žalobe opomenutého účastníka mohli byť dotknuté práva ďalšieho účastníka, keďže absentuje existencia skutočností, ktoré by prípadne odôvodňovali záver o tom, že rozhodnutie súdu o správnej žalobe opomenutého účastníka, ktoré v zmysle Správneho súdneho poriadku prichádza do úvahy, zasiahne do sféry práv a povinností ďalšieho účastníka. V konaní o správnej žalobe opomenutého účastníka ide

o posudzovanie procesného postavenia žalobcu, a nie o samotné preskúmavanie zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy.

22. Uvedené vzal do úvahy aj najvyšší súd, keď v rámci rozhodovania o kasačnej sťažnosti zrušil právoplatné uznesenie krajského súdu, ktorým bol do konania o správnej žalobe opomenutého účastníka pribratý sťažovateľ ako ďalší účastník, čo zakladá v okolnostiach danej veci dôvod na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako podanej zjavne neoprávnenou osobou.

23. Keďže ústavnú sťažnosť podal sťažovateľ, ktorý nie je aktívne legitimovaný na jej podanie, ústavný súd dospel k záveru, že ide o ústavnú sťažnosť podanú neoprávnenou osobou, a preto ju pri predbežnom prerokovaní odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. e) zákona o ústavnom súde.

24. Vzhľadom na odmietnutie sťažnosti bolo bez právneho dôvodu, aby sa ústavný súd zaoberal ďalšími návrhmi sťažovateľa.

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

V Košiciach 11. júna 2019