



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 399/2023-18

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla a sudcov Petra Straku a Martina Vernarského (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Akzent BigBoard, a. s.**, Ivanská cesta 2D, Bratislava, IČO 44 540 957, zastúpeného Advokátskou kanceláriou RELEVANS, s. r. o., Dvořákovo nábrežie 8A, Bratislava, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 7Svk/22/2021 z 29. marca 2023 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.

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 18. júla 2023 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva vlastníť majetok zaručeného čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva podnikat' zaručeného čl. 35 ústavy, základného práva na súdnu ochranu zaručeného čl. 46 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie zaručeného čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“) označeným v záhlaví tohto uznesenia. Navrhuje zrušenie napadnutého rozsudku, vrátenie veci na ďalšie konanie a priznanie náhrady trov konania. Žiada tiež priznať ústavnej sťažnosti odkladný účinok vo vzťahu k rozhodnutiam správnych súdov v jeho veci.

II.

Skutkové východiská

2. Sťažovateľ sa 21. septembra 2019 obrátil na mesto Hlohovec ako príslušný stavebný úrad so žiadosťou o zmenu doby trvania reklamnej stavby, na ktorú bolo 15. februára 2016 vydané povolenie na dobu určitú, a to 3 roky od právoplatnosti povolenia. Stavebný úrad rozhodnutím zo 16. decembra 2019 žiadosť sťažovateľa zamietol, pretože zistil, že aktuálne platný územný plán schválený Mestským zastupiteľstvom mesta Hlohovec 24. apríla 2018 určuje umiestnenie

reklamných stavieb ako neprípustné funkčné využitie územia tvoreného okrem iného pozemkom, na ktorom sa dotknutá reklamná stavba nachádza.

3. Na odvolanie sťažovateľa Okresný úrad Trnava, odbor výstavby a bytovej politiky, rozhodnutím z 8. apríla 2020 zmeňujúcim výrokom spresnil zamietavý výrok stavebného úradu a súčasne odvolanie sťažovateľa zamietol.

4. Sťažovateľ podal proti rozhodnutiu odvolacieho správneho orgánu správnu žalobu, v ktorej kritizoval, že územný plán nemôže plošne regulovať umiestnenie reklamných stavieb, a teda reklamné stavby nemôžu byť upravené ani regulatívom neprípustného funkčného využitia pozemkov. Namietal tiež, že stavebný úrad v prípade už raz povolenej reklamnej stavby nemôže opätovne posudzovať jej súlad s aktuálne platným územným plánom, pretože taký postup je v rozpore so zákazom retroaktivity. K tomu upozornil, že reklamné stavby sú povoľované dočasne len z dôvodu, že stavebník nie je vlastníkom pozemku. Účel, na ktorý bola stavba postavená, nezanikol ani sa nezmenil, ako to je v prípade „skutočných“ dočasných stavieb. Ďalej dôvodil, že usmernenie príslušného rezortného ministerstva taxatívne určuje prílohy, ktoré je žiadateľ k žiadosti o zmenu doby trvania reklamnej stavby povinný predložiť, a preto stavebný úrad môže v konaní posudzovať výlučne tieto prílohy. Poukazoval aj na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. k. 1As/107/2012, ktorý sa zaoberá zmenou územnoplánovacej dokumentácie v priebehu povoľovacích konaní a ktorý potvrdzuje nezákonnosť dodatočného posudzovania v prípade už riadne povolenej reklamnej stavby.

5. Krajský súd v Trnave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom z 23. júna 2021 správnu žalobu sťažovateľa zamietol. Zdôraznil, že v konaní o všeobecnej správnej žalobe nie je oprávnený preskúmať súlad všeobecne záväzného nariadenia obce, ktorým sa uverejňuje záväzná časť jej územného plánu, a že dosiaľ nebol vyslovený nesúlad dotknutého všeobecne záväzného nariadenia so zákonom. Ďalej dôvodil, že z povolenia stavby na dobu určitú nevyplýva pre stavebníka garancia predĺženia doby trvania stavby v prípade zmeny územného plánovania (nelogickým by bol opak, ktorý by v hraničných prípadoch mohol viesť k nemožnosti realizovať legitímne zmenený územný plán predstavujúci verejný záujem), preto nemožno za legitímne považovať očakávania sťažovateľa vo vzťahu k predĺženiu doby trvania stavby v prípade tak podstatnej zmeny, akou je pre stavebné konanie zmena územného plánu. Sťažovateľom označené rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky vychádza z odlišného skutkového pozadia. K internému usmerneniu príslušného ministerstva krajský súd uviedol, že priamo neupravuje situáciu, aká bola riešená v sťažovateľovej veci.

6. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom kasačnú sťažnosť, v ktorej sťažovateľ predniesol argumentáciu identickú so žalobnými dôvodmi, zamietol. Odkázal na svoju skoršiu obdobnú vec, v ktorej rozhodol rozsudkom č. k. 3Svk/9/2021 zo 16. decembra 2021 a podľa § 464 ods. 1 Správneho súdneho poriadku prebral podstatnú časť jeho odôvodnenia. Z neho vyplýva, že aj pri rozhodovaní o predĺžení trvania reklamnej stavby je stavebný úrad povinný skúmať jej súlad s verejným záujmom, ktorý je daný povahou a účelom územného plánu obce (preto je nedôvodná aj súvisiaca námietka retroaktivity opätovného posudzovania súladu povoľovanej stavby s aktuálnym územným plánom), že regulatívy priestorového usporiadania a funkčného využitia územia obce obsiahnuté v záväznej časti jej územného plánu môžu zahŕňať aj podmienky, obmedzenia a zákazy umiestňovania reklamných stavieb v určitej časti územia obce

a že na tieto závery nemá vplyv právna úprava, podľa ktorej reklamné stavby nepodliehajú územnému konaniu o umiestnení stavby. Sťažovateľom odkazované rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky riešilo podľa najvyššieho správneho súdu situáciu, keď bolo vydané územné rozhodnutie na trvalú stavbu, ktoré zostalo právoplatné, a preto následne v konaní o vydanie stavebného povolenia už nebolo potrebné opätovne vyhodnocovať súlad povoloanej stavby s územným plánom. Prípád sťažovateľa je teda zjavne odlišný. Zo sťažovateľom odkázaného usmernenie ministerstva podľa najvyššieho správneho súdu nevyplýva, že by stavebný úrad nebol oprávnený posudzovať súlad umiestnenia dočasnej reklamnej stavby s územným plánom mesta alebo obce.

III.

Argumentácia sťažovateľa

7. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti pripomína, že v správnom súdnom konaní uviedol dôvody, pre ktoré je plošná regulácia reklamných stavieb v územnom pláne mesta Hlohovec v rozpore so zákonom. Kasačný súd však podľa jeho názoru nedostatočne vysvetlil, prečo vyvodil povinnosť zohľadňovať územný plán priamo v stavebnom konaní.

8. Sťažovateľ predložil k svojej žiadosti o predĺženie doby trvania reklamnej stavby podklady, ktoré je v intenciách usmernenia príslušného ministerstva stavebný úrad povinný od neho vyžadovať. Keďže usmernenie explicitne nariaďuje, že stavebný úrad v konaní o predĺžení doby trvania dočasnej stavby posudzuje len doklady, ktoré stavebníka oprávňujú predĺžiť dobu trvania dočasnej stavby, mal stavebný úrad sťažovateľovej žiadosti vyhovieť. Tak ako stavebný úrad nemôže jednostranne rozhodnúť o odstránení stavby platne povolenej a skolaudovanej len preto, že bol vydaný nový územný plán, nemôže tak konať ani v prípade reklamnej stavby, ktorej „dočasnosť“ je zapríčinená len dočasnosťou právneho vzťahu k pozemku, na ktorom je postavená. Sťažovateľ opätovne poukazuje na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. k. 1As/107/2012-139, ktorý potvrdzuje nezákonnosť dodatočného posudzovania súladu s verejným záujmom v prípade už riadne povolenej reklamnej stavby.

9. Rozhodnutiami v jeho veci bol porušený aj zákaz retroaktivity a ochrany právnej istoty sťažovateľa, keďže najvyšší správny súd nezohľadnil, že reklamná stavba bola povolená ako dočasná len z dôvodu, že sťažovateľ nebol vlastníkom pozemku, na ktorom sa nachádzala. Ak by bol vlastníkom pozemku, reklamná stavba by bola povolená pôvodným povolením na dobu neurčitú, nevedlo by sa konanie o zmene doby trvania stavby, a tá by ani nebola predmetom posudzovania jej súladu s územným plánom. Preto tvrdenie, že ak nejde o trvalú stavbu, je preskúmvanie súladu s územným plánom v poriadku, neobstojí.

10. Namietané porušenie základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie vidí sťažovateľ vo vylúčení súdneho prieskumu územného plánu na základe jeho správnej žaloby. Preto by jeho námietky proti samotnému územnému plánu mali byť zohľadnené pri vydávaní individuálneho správneho aktu.

IV.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

11. Argumentácia sťažovateľa je svojou podstatou opakovaním dôvodov prednesených už v správnom súdnom konaní, s ktorými sa krajský súd i najvyšší správny súd už vysporiadali.

12. Sťažovateľ sa usiluje presadiť vlastný náhľad na obsah jeho právnej istoty, ktorá bola založená v roku 2016, keď bolo trvanie spornej reklamnej stavby povolené na tri roky. Ak sťažovateľ odvíja svoju právnu istotu z povolenia z roku 2016, potom je potrebné tento individuálny správny akt chápať ako konštituujúci právnu istotu vo všetkých limitoch, ktoré z neho vyplývali. Jedným z nich je aj obmedzená doba trvania – tri roky. Územný plán mesta Hlohovec pochádza z roku 2018 a z okolností prípadu vôbec nevyplýva, že by bezprostredne po nadobudnutí jeho účinnosti bola oprávnenosť reklamnej stavby povolenaj v roku 2016 na tri roky niektorým z orgánov verejnej moci spochybňovaná. Ak by k tomu došlo, práve vtedy by sťažovateľ mohol namietat' porušenie zákazu retroaktivity a spochybnenie jeho v dobrej viere nadobudnutých práv. Regulačný vplyv územného plánu, ktorý je všeobecne záväzným právnym predpisom, sa však na oprávnenosti spornej stavby prejavil až vtedy, keď platnosť individuálneho správneho aktu z roku 2016 skončila, a pominula aj na základe ním priznaného verejného subjektívneho práva konštituovaná právna istota.

13. Na uvedených záveroch nič nemení ani sťažovateľov akcent na pozadie dočasnej povahy reklamnej stavby, ktoré má spočívat' v odlišnosti vlastníka pozemku a vlastníka reklamnej stavby na ňom sa nachádzajúcej. Je totiž príznačné, že sťažovateľ neidentifikuje zákonné pravidlo, z ktorého by ním prezentovaný výlučný dôvod dočasnosti reklamných stavieb mal vyplývat'. Podľa znenia zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) účinného v rozhodnom období (ďalej len „stavebný zákon“) umiestnenie reklamných stavieb nepodliehalo posudzovaniu v územnom konaní, a teda nevyžadovalo rozhodnutie v územnom konaní. Zároveň bolo trvanie spornej reklamnej stavby v roku 2016 v súlade so zákonom povolené len na tri roky, čo nutne nemusí súvisieť s odlišnosťou osoby vlastníka pozemku a na ňom sa nachádzajúcej reklamnej stavby, ale naopak, práve so snahou chrániť verejný záujem dotknutý hustotou reklamných stavieb na území mesta a z nej vyplývajúcim tzv. reklamným smogom, kvôli ktorému v roku 2021 prijal zákonodarca novelu stavebného zákona zavádzajúcu prísnejšie obmedzenia realizácie reklamných stavieb (okrem iného kogentne ustanovil, že dĺžka trvania reklamnej stavby nesmie presiahnuť tri roky). Rekapitulované pravidlá zakotvoval stavebný zákon, teda právny predpis, ktorý sa účelovo neorientuje na úpravu súkromnoprávných vzťahov, ale naopak, prináša verejnoprávnu reguláciu, ktorá rieši konflikt súkromného záujmu a verejného záujmu, nie konflikt dvoch súkromných (vlastníckych) záujmov. Z uvedených dôvodov ústavný súd nevyhodnotil argumentáciu sťažovateľa o obsahu jeho právnej istoty, a tým ani namietané porušenie zákazu retroaktivity, ako dôvodné.

14. Ústavný súd považuje za plne ústavne udržateľný záver správnych súdov, podľa ktorého z povolenia stavby na dobu určitú nevyplýva pre stavebníka žiadna garancia predĺženia doby trvania stavby v prípade zmeny územného plánovania, pretože v opačnom prípade by v hraničných prípadoch obce nemohli realizovať legitímne zmenený územný plán predstavujúci verejný záujem. Záväzná časť územného plánu sa uverejňuje a vyhlasuje všeobecne záväzným nariadením obce, ktorý predstavuje všeobecne záväzný právny predpis. Sťažovateľov pohľad na vec by potom skutočne mimoriadne obmedzoval lokálneho normotvorcu pri plánovaní nového spôsobu

využitia územia. Ide o obdobu zákonodarnej činnosti, ktorá taktiež môže meniť doteraz sa uplatňujúce pravidlá a koncepcie, a hoci aj zákonodarca je povinný rešpektovať právnu istotu, táto ústavne chránená hodnota (i v nej obsiahnutý zákaz retroaktivity) nemôže pre zákonodarcu predstavovať kritérium prípustnosti úvah o novej právnej úprave, ktoré má absolútnu povahu a je neobmedziteľné. V sťažovateľovom prípade však k ním tvrdenému zásahu nedošlo, keďže nový územný plán sa proti nemu uplatnil až po uplynutí doby trvania reklamnej stavby. Právna istota sťažovateľa nemôže zahŕňať očakávanie, že sa územný plán vo vzťahu k umiestňovaniu reklamných stavieb na území nemôže zmeniť.

15. Rovnako sa ústavný súd stotožňuje aj s vyhodnotením významu rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. k. 1As/107/2012-139 kasačným súdom. Práve aspekt zohľadnenia verejného záujmu je tu zjavne a správne rozhodujúcim diferenciacným kritériom, keďže z citácií dôvodov tohto rozsudku obsiahnutých v dôvodoch ústavnej sťažnosti vyplýva, že český súd posudzoval prípad, v ktorom figurovala stavba, ktorá bola predmetom posudzovania v územnom konaní o umiestnení stavby a zároveň išlo o stavbu trvalú. Právna istota dotknutej osoby tak vykazovala obsahovo odlišnú kvalitu ako v prípade sťažovateľa. Preto sú obe veci neporovnateľné.

16. Nedôvodnou je i námietka sťažovateľa mieriaca na nesúlad všeobecne záväzného nariadenia, ktorým bola vyhlásená záväzná časť územného plánu, so zákonom. Ústavný súd prisvedčuje záveru správnych súdov, podľa ktorého v konaní o všeobecnej správnej žalobe nemožno preskúmavať súlad všeobecne záväzných právnych predpisov so zákonom. Správny súdny poriadok upravuje jednotlivé konania v správnom súdnictve ako relatívne samostatné, a to nielen z hľadiska ich predmetu, ale aj procesných predpokladov prípustnosti žalôb (lehoty, návrhová legitímácia). Zmiešavaním predmetov jednotlivých konaní v správnom súdnictve by dochádzalo k obchádzaniu normatívne prejavenej vôle zákonodarcu o ich procesných mantineloch. Preto, i keď voči konceptu zákonnej úpravy neumožňujúcej osobám priamo dotknutým všeobecne záväznými nariadeniami domáhať sa ich súdneho prieskumu možno mať výhrady, ústavný súd nemôže správnym súdom vytknúť, že zákon, hoci kritizovateľný, rešpektovali.

17. Napokon, pokiaľ ide o sťažovateľov odkaz na usmernenie rezortného ministerstva, ide o rovnako systémovo nesprávny argument. Správne súdy sú viazané právnymi predpismi (čl. 144 ods. 1 ústavy), ku ktorým interné normatívne akty nadriadených orgánov štátnej správy adresované výlučne im podriadeným orgánom nepatria. Preto, aj keď usmernením ministerstva bol viazaný stavebný úrad i odvolací správny orgán, správne súdy formulujú svoje názory na výklad a uplatňovanie stavebného zákona autonómne a bez akejkoľvek viazanosti predpismi vnútornej povahy reflektujúcimi riadiacu právomoc, ktorej súdy nepodliehajú a ani podliehať nesmú. Z uvedeného dôvodu boli sťažovateľom v správnom súdnom konaní používané argumenty založené na obsahu usmernenia ministerstva neúčinné, a tým aj zbytočné.

18. Za zjavne neopodstatnenú možno považovať ústavnú sťažnosť, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť 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). Keďže ústavný súd vyhodnotil sťažovateľom v ústavnej sťažnosti prednesené námietky ako nedôvodné, odmietol jeho ústavnú sťažnosť 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 (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ako zjavne neopodstatnenú.

19. Odmietnutie ústavnej sťažnosti má za následok, že bolo bez právneho významu rozhodovať o ďalších návrhoch sťažovateľa formulovaných v sťažnostnom petite (zrušenie napadnutého rozsudku, vrátenie veci na ďalšie konanie, náhrada trov konania). Z rovnakého dôvodu nebolo potrebné rozhodovať o navrhovanom odklade vykonateľnosti rozhodnutí správnych súdov v jeho veci.

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

V Košiciach 18. augusta 2023

Robert Šorl
predseda senátu