

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 615/2015-13

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 24. septembra 2015 v senáte zloženom z predsedu Sergeja Kohuta, zo sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej a sudcu Lajosa Mészároša (sudca spravodajca) predbežne prerokoval sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného advokátom JUDr. Michalom Mišíkom, Advokátska kancelária Mišík, s. r. o., Prievozská 4B, Bratislava, vo veci namietaného porušenia čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v konaní vedenom pod sp. zn. 6 Sžp 13/2013 a jeho uznesením z 24. júla 2013 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť [REDAKOVANÉ], o d m i e t a ako zjavne neopodstatnenú.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 7. októbra 2013 osobne do podateľne doručená sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] (ďalej len „sťažovateľ“), vo veci namietaného porušenia čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) postupom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) v konaní vedenom pod sp. zn. 6 Sžp 13/2013 a jeho uznesením z 24. júla 2013.

Zo sťažnosti vyplýva, že rozhodnutím mestskej časti Bratislava-Staré Mesto (ďalej len „stavebný úrad“) sp. zn. 1562/24023/2012/STA/BÚD/H z 25. mája 2012 sa sťažovateľovi povolilo predčasné užívanie novostavby rodinného domu v Bratislave.

Na základe odvolania ďalšieho účastníka konania rozhodnutím odboru výstavby a bytovej politiky Obvodného úradu Bratislava (ďalej len „obvodný úrad“) sp. zn. A/2013/389/PLJ z 10. januára 2013 bolo rozhodnutie o povolení predčasného užívania zrušené a vec bola vrátená stavebnému úradu na nové prerokovanie.

Žalobou doručenou Krajskému súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) 18. februára 2013 sa sťažovateľ spolu s manželkou domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia obvodného úradu.

Uznesením krajského súdu č. k. 1 S 37/2013-48 zo 14. marca 2013 bolo konanie o žalobe sťažovateľa zastavené pre nedostatok právomoci s poukazom na ustanovenie § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku s tým, že žalobou napádané rozhodnutie je ako procesné rozhodnutie upravujúce priebeh konania zo súdneho prieskumu vylúčené.

Na základe odvolania sťažovateľa uznesením najvyššieho súdu sp. zn. 6 Sžp 13/2013 z 24. júla 2013 bolo uznesenie krajského súdu potvrdené.

Podľa názoru sťažovateľa najvyšší súd zaťažil odvolacie konanie takými vadami, dôsledkom ktorých bolo spôsobené najmä závažné porušenie práva sťažovateľa na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu súdom podľa čl. 46 ods. 2 ústavy, resp. čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Podľa sťažovateľa majetkový dopad kolaudačného konania a jeho súdneho prieskumu vyplýva z ustanovenia čl. 20 ústavy. Nerušený výkon vlastníckeho práva je v tomto prípade podmienený povolením štátu. Administratívne povolenie užívania stavby predstavuje ingerenciu štátu do vlastníckeho práva na účely presadenia verejného záujmu na úseku bezpečnosti stavieb. Ako každý zásah štátu do základných práv však musí byť minimalizovaný a obmedzený iba na nevyhnutnú mieru, a to vrátane časového hľadiska.

Konanie o povolenie užívania stavby vrátane predčasného užívania stavby musí byť z hľadiska postupu v správnom konaní rýchle a procesný postup správnych orgánov nemôže v konečnom dôsledku bez opodstatnenia alebo bezúčelne vlastnícke právo mariť oddiaľovaním vydania povolenia. Správne konanie a jeho prieskum nemožno formalisticky obmedziť iba na prieskum jednotlivých rozhodnutí v ňom vydaných, ale je potrebné jeho zákonnosť a dopady na základné práva jednotlivca skúmať vcelku a vo vzájomnej súvislosti jednotlivých aktov. Aj rozhodnutie, ktoré sa z hľadiska teoretickej kategorizácie zaraďuje medzi tzv. procesné rozhodnutia, ktoré nemenia rozsah zásahov do základných práv (nemajú konštitutívnu povahu), môže mať výrazný dopad do majetkovej sféry regulovaného subjektu. V takomto rozhodnutí je síce prítomný predne procesný prvok (zrušenie prvostupňového rozhodnutia), avšak nepochybne má aj hmotnoprávny dopad (oddialenie nerušeného výkonu vlastníckeho práva).

Sťažovateľ ďalej dodal, že, samozrejme, pokiaľ je procesné rozhodnutie vydané dôvodne, interes na ochrane verejného záujmu prevažuje nad oddialením realizácie vlastníckeho práva, avšak pokiaľ takéto rozhodnutie nie je vydané dôvodne, potom výkon vlastníckeho práva je obmedzovaný úplne bezdôvodne. Dôvodnosť a zákonnosť procesného rozhodnutia majúceho hmotnoprávny dosah môže preskúmať iba správny súd. Sťažovateľ sa domnieva, že s ohľadom na uvedené nemôže byť tzv. procesné rozhodnutie paušálne vylúčené zo súdneho prieskumu, pretože aj takéto rozhodnutie môže predstavovať zásah do základných práv.

Súdny prieskum rozhodnutí je podľa sťažovateľa limitovaný podmienkami prístupu k nemu, ako aj okruhom prípustných preskúmaných rozhodnutí a postupov orgánov verejnej moci. Jedným z limitov je aj ustanovenie § 248 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku, v zmysle ktorého súdy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania. Povinnosťou všeobecného súdu je však vždy v súlade s pravidlami na ústavno-konformný výklad právnych predpisov podľa čl. 154 ods. 2 ústavy prísne individuálne vyhodnocovať charakter toho-ktorého rozhodnutia, aj keď sa javí iba ako tzv. procesné rozhodnutie. Ustanovenie § 248 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku neustanovuje, o ktoré rozhodnutia ide. Doktrinálny výklad, podľa ktorého zrušujúce rozhodnutie odvolacieho správneho orgánu,

ktorým sa zrušilo prvostupňové rozhodnutie o založení subjektívneho práva, je vždy procesného charakteru, a teda je vylúčené zo súdneho prieskumu, nemožno považovať za absolútny a bezvýnimočný.

Sťažovateľ namieta, že v danej veci správne súdy odmietli svoju právomoc na súdny prieskum a poukázali pritom na ustanovenie § 248 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku. Uviedli, že ide o rozhodnutie v zmysle tohto ustanovenia, keďže sa ním správne konanie nekončí. Podľa názoru sťažovateľa týmto názorom došlo k porušeniu jeho označených práv podľa ústavy a dohovoru. Najvyšší súd v konečnom dôsledku zaujal postoj, podľa ktorého rozhodnutie procesného charakteru, ktorým sa odďaľuje výkon subjektívneho práva sťažovateľa a ktoré mohlo byť podľa názoru sťažovateľa vydané v rozpore so zákonom, je vylúčené zo súdneho prieskumu, a to aj v tom prípade, ak by bolo nezákonné. Najvyšší súd uvádza, že preskúmanie zákonnosti procesných rozhodnutí možno vykonať v rámci prípadného prieskumu konečného rozhodnutia. S týmto názorom sťažovateľ nesúhlasí z dôvodov už uvedených.

Prijatím správnymi súdmi vykonaného výkladu ustanovenia § 248 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku by podľa sťažovateľa mohlo dôjsť k absurdným záverom. Nebola by vylúčená situácia, kedy prvostupňový správny orgán vydá rozhodnutie umožňujúce výkon základného práva, avšak odvolací správny orgán ho na základe ľubovôle a bez zákonného podkladu zruší a vec vráti na ďalšie konanie. Následne prvostupňový orgán by opätovne vydal rozhodnutie umožňujúce výkon základného práva, avšak odvolací správny orgán by ho opätovne na základe ľubovôle a bez zákonného podkladu zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie. Takáto situácia by sa mohla opakovať neobmedzene dlho. Podľa namietaného výkladu by sa jednotliviec nikdy nedomohol ochrany svojich práv, a to z dôvodu, že nezákonné rozhodnutie prakticky zasahujúce do jeho základného práva je iba tzv. procesné a je vylúčené zo súdneho prieskumu. Nositeľ základných práv by tak ostal bez efektívnej ochrany a právo na súdny prieskum by sa javilo vskutku iba ako iluzórne.

Podľa sťažovateľa neobstojí ani argumentácia, podľa ktorej preskúmanie zákonnosti procesných rozhodnutí možno vykonať v rámci prípadného prieskumu konečného rozhodnutia. Pokiaľ by sa totiž postup uvádzaný za príklad vyššie opakoval, avšak napokon by predsa došlo k vydaniu právoplatného rozhodnutia, ktorým by sa sťažovateľovi vyhovel,

takéto rozhodnutie by rovnako nemohlo byť predmetom súdneho prieskumu, pretože by sa ním sťažovateľovi vyhovel v celom rozsahu.

Vzhľadom na uvedené sa ako kľúčová otázka javí, či je žalobou napadnuté rozhodnutie takým procesným rozhodnutím, ktorým sa zasahuje do základných práv jednotlivca. Sťažovateľ sa domnieva, že ide práve o také rozhodnutie.

Sťažovateľ poukazuje ďalej na to, že obvodný úrad zrušil rozhodnutie stavebného úradu pre odlišný právny názor, pričom sa odchýlil aj od svojho vlastného názoru vysloveného v záväznom usmernení v totožnom konaní. V ďalšom priebehu správneho konania sa už nemá nič ďalšie dokazovať, treba len prevziať záväzný (a nesprávny) právny názor obvodného úradu. Dôsledkom takéhoto procesného postupu je umelé predlžovanie správneho konania, čomu sa nemôže sťažovateľ nijako brániť. Obvodný úrad mal správne zmeniť rozhodnutie stavebného úradu tak, že mal návrh na povolenie predčasného užívania stavby zamietnuť.

Keďže uznesenie najvyššieho súdu nadobudlo právoplatnosť 7. augusta 2013, sťažovateľ považuje túto sťažnosť za včas podanú a navrhuje, aby ústavný súd o jeho sťažnosti nálezom takto rozhodol:

„1. Základné právo sťažovateľa [REDAKOVANÉ] na súdny prieskum rozhodnutí podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a právo na prístup k súdu podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, postupom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v konaní vedenom pod spis. zn. 6Sžp/13/2013 porušené bolo.

2. Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. júla 2013 spis. zn. 6Sžp/13/2013 sa zrušuje a vec sa vracia súdu na ďalšie konanie.

3. Najvyšší súd Slovenskej republiky je povinný uhradiť [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ], trovy právneho zástupcu Advokátska kancelária Mišík, s. r. o., so sídlom Pirevozska 4B, 821 09 Bratislava, do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.“

2. Z doplňujúceho podania právneho zástupcu sťažovateľa z 9. septembra 2015 doručeného ústavnému súdu 14. septembra 2015 (podaného na základe výzvy ústavného súdu) vyplýva, že potom, ako obvodný úrad žalobou napadnutým rozhodnutím z 10. januára 2013 zrušil rozhodnutie stavebného úradu z 25. mája 2012 a vec mu vrátil na ďalšie konanie, ako aj potom, ako konanie o žalobe sťažovateľa bolo správnymi súdmi právoplatne zastavené, sťažovateľ podal podnet na preskúmanie rozhodnutia obvodného úradu mimo odvolacieho konania postupom podľa § 65 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Rozhodnutím Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky č. 04127/2014/B622-SV/04537/Hia z 22. januára 2014 bolo rozhodnutie obvodného úradu sp. zn. A/2013/389/PLJ z 10. januára 2013 zrušené a vec bola vrátená na ďalšie konanie. Rozhodnutím ministra dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky sp. zn. 11338/2014/D220-SLP/17600-M zo 7. apríla 2014 bolo odvolanie iného účastníka konania zamietnuté a napadnuté rozhodnutie bolo potvrdené. Následne rozhodnutím Okresného úradu Bratislava ako právneho nástupcu obvodného úradu sp. zn. OÚ-BA-OVBP2-2014/21933/KVJ z 2. júna 2014 bolo potvrdené povolenie na predčasné užívanie stavby vydané stavebným úradom.

V uvedených súvislostiach sťažovateľ poukazuje na to, že napokon boli ochránené jeho práva postupom v správnom konaní za využitia mimoriadneho opravného prostriedku, a to až po vydaní napadnutého uznesenia najvyššieho súdu, ktoré však sťažovateľ aj naďalej považuje za ústavne neudržateľné. Preto, pokiaľ by ústavný súd sťažnosť odmietol, sťažovateľ aj naďalej trvá na priznaní trov konania, keďže sťažnosť bola dôvodne podaná a k poskytnutiu ochrany práva sťažovateľa došlo len v dôsledku využitia mimoriadnych opravných prostriedkov v správnom konaní po vydaní napadnutého uznesenia najvyššieho súdu.

II.

3. Z uznesenia najvyššieho súdu sp. zn. 6 Sžp 13/2013 z 24. júla 2013 vyplýva, že ním bolo potvrdené uznesenie krajského súdu č. k. 1 S 37/2013-48 zo 14. marca 2013. Uznesenie podľa doložky právoplatnosti nadobudlo právoplatnosť 7. augusta 2013. Podľa názoru najvyššieho súdu napadnuté rozhodnutie obvodného úradu je rozhodnutím procesným, keďže ním bolo zrušené rozhodnutie stavebného úradu a vec mu bola vrátená na ďalšie konanie, v dôsledku čoho vo veci dosiaľ nebolo právoplatne rozhodnuté, a teda ani právoplatne nemohlo dôjsť k zásahu do práv sťažovateľa. Z týchto dôvodov je rozhodnutie obvodného úradu zo súdneho prieskumu vylúčené v zmysle § 248 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku.

III.

4. 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.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 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“) každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľov. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, návrhy podané oneskorene, ako aj návrhy zjavne neopodstatnené môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania.

5. Sťažnosť treba považovať za zjavne neopodstatnenú.

O zjavnej neopodstatnenosti návrhu možno hovoriť vtedy, keď namietaným postupom orgánu štátu alebo jeho rozhodnutím nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu toho základného práva alebo slobody, ktoré označil navrhovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom orgánu štátu alebo jeho rozhodnutím a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnený návrh preto možno považovať ten, pri predbežnom prerokovaní ktorého ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jeho prijatí na ďalšie konanie (m. m. I. ÚS 66/98, I. ÚS 110/02, I. ÚS 88/07).

Podľa konštantnej judikatúry ústavný súd nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Pri uplatňovaní tejto právomoci ústavný súd nie je oprávnený preskúmať a posudzovať ani právne názory všeobecného súdu, ani jeho posúdenie skutkovej otázky. Úlohou ústavného súdu totiž nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Posúdenie vecí všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne. O arbitrárnosti (svojevôli) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchyľil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (mutatis mutandis I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 352/06).

6. Ústredným argumentom sťažnosti je, že zrušením rozhodnutia stavebného úradu o povolení predčasne užívať novostavbu došlo k zásahu do základného práva sťažovateľa vlastníť majetok, pretože kým rozhodnutím stavebného úradu sa mu umožnilo vykonávať vlastnícke právo k novostavbe jej užívaním, odvolacím rozhodnutím obvodného úradu sa mu toto právo odňalo. Skutočnosť, že odvolacie rozhodnutie zasiahlo do jeho základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ústavy, vylučuje aplikáciu ustanovenia § 248 písm. a)

Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorého rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania sú vylúčené zo súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva. Vyplýva to z čl. 46 ods. 2 druhej vety ústavy, podľa ktorého z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Zároveň to znamená, že všeobecné sudy zastavili konanie o žalobe sťažovateľa v rozpore s označenými článkami ústavy a dohovoru.

7. Podľa názoru ústavného súdu možno závery najvyššieho súdu z ústavno-právneho hľadiska považovať za akceptovateľné, keďže sa nejavia ako arbitrárne či zjavne neodôvodnené. Skutočnosť, že sťažovateľ má odlišný názor, neznamená sama osebe porušenie označených práv.

I keď vo všeobecnej rovine možno súhlasiť so sťažovateľom, že pri ústavne konformnej interpretácii ustanovenia § 248 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku nemožno paušálne vylúčiť zo súdneho prieskumu všetky rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a všetky procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania (nemožno toto ustanovenie vykladať bezozvyšku vždy doslovne), v danom konkrétnom prípade sú závery najvyššieho súdu ústavne akceptovateľné.

Ústavný súd považuje v danej súvislosti za rozhodujúce, že v prípade novostavby sa jeho vlastník stane oprávneným novostavbu užívať až po vydaní tzv. kolaudačného rozhodnutia, ktorým sa mu vlastne povolí užívanie novostavby. Inými slovami, ústavné právo vlastníť majetok je v prípade novostavby priamo zo zákona obmedzené čo do oprávnenia vlastníka predmet vlastníctva užívať (*ius utendi*). Toto právo vlastník nemá od momentu dokončenia novostavby, ale až od momentu právoplatného povolenia novostavbu užívať. Výnimku tvorí prípad, keď stavebný úrad vydá povolenie na predčasné užívanie novostavby. V zásade preto platí, že vlastník novostavby okamžité právo užívať novostavbu nemá a môže toto právo dostať len ako výnimku.

V danom prípade treba vychádzať z toho, že rozhodnutím stavebného úradu sťažovateľ nezískal právoplatným a vykonateľným spôsobom možnosť výnimočne predčasne užívať novostavbu, ktorej je vlastníkom.

Z ustanovenia § 52 správneho poriadku možno vyvodíť, že rozhodnutie stavebného úradu sa nestalo ani právoplatným, ale ani vykonateľným, čo znamená, že sťažovateľ právo užívať novostavbu týmto rozhodnutím nezískal. Zároveň to znamená, že zrušujúcim rozhodnutím obvodného úradu nedošlo v skutočnosti k zásahu do základného práva sťažovateľa užívať novostavbu podľa čl. 20 ústavy. Právo, ktoré sťažovateľ rozhodnutím stavebného úradu ešte nezískal, mu nemohlo byť odvolacím rozhodnutím obvodného úradu odňaté.

Za uvedeného stavu záver najvyššieho súdu o nedostatku právomoci preskúmať rozhodnutie procesnej povahy obstojí.

Ostatné argumenty sťažovateľa sú vzhľadom na už uvedený záver ústavného súdu nepodstatné.

Zjavnú neopodstatnenosť sťažnosti v súčasnom štádiu konania akcentuje aj skutočnosť, že rozhodnutie stavebného úradu o povolení predčasného užívania novostavby bolo napokon potvrdené a stalo sa právoplatným a vykonateľným, a to vďaka procesnej iniciatíve sťažovateľa v rámci mimoriadnych opravných možností podľa správneho poriadku. V konečnom dôsledku preto sťažovateľ už dosiahol sledovaný cieľ, teda možnosť predčasného užívania novostavby.

Pokiaľ je sťažovateľ tej mienky, že nezákonným a zdĺhavým postupom v správnom konaní utrpel škodu, nič mu nebráni domáhať sa jej náhrady, a to či už z dôvodu nezákonného rozhodnutia obvodného úradu (zrušeného neskôr v mimoodvolacom konaní), alebo z dôvodu nesprávneho (napr. pomalého) postupu niektorého zo správnych orgánov.

Berúc do úvahy uvedené skutočnosti, ústavný súd rozhodol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde tak, ako to vyplýva z výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 24. septembra 2015