



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 347/2021-13

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Molnára, zo sudkyne Jany Laššákovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcu Ľuboša Szigetiho v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky spoločnosti **NUBIUM, s. r. o.**, Trenčianska 55, Bratislava, IČO 47 545 674, zastúpenej advokátom JUDr. Jánom Mišúrom, PhD., Záhradnícka 27, Bratislava, proti rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 5 Sžk 38/2020 z 25. februára 2021 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. Ústavnému súdu bola 31. mája 2021 doručená ústavná sťažnosť sťažovateľky vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 20 ods. 1, 2 a 4, čl. 35 ods. 1 a 2 a podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základných práv podľa čl. 11 ods. 1, 2 a 4, čl. 26 ods. 1, 2 a podľa čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a práva podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 5 Sžk 38/2020 z 25. februára 2021 (ďalej len „napadnutý rozsudok“).

Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti požadovala zrušenie napadnutého rozsudku a vrátenie veci najvyššiemu súdu na ďalšie konanie.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľka sa správnou žalobou podanou na Krajskom súde v Nitre (ďalej len „krajský súd“) domáhala preskúmania rozhodnutia Okresného úradu Nitra č. OU-NR-OVBP2-2019/014055-2 z 3. mája 2019 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“). Uvedeným rozhodnutím žalovaného bolo zamietnuté odvolanie sťažovateľky

a potvrdené prvostupňové rozhodnutie č. 113/2018-013-Re z 23. novembra 2018 o zastavení konania o zmene doby trvania reklamnej stavby podľa § 60 ods. 2 písm. b) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) z dôvodu, že sťažovateľka ako stavebník doložila nájomnú zmluvu č. 35/2001 SMM z 2. augusta 2001 uzavretú s prenajímateľom mestom [REDAKOVANÉ] na dobu neurčitú a dodatok č. 2 k nájomnej zmluve uzavretý 9. marca 2015, pričom z čl. 2 bodu 3 uvedeného dodatku vyplýva, že pôvodné znenie článku II. DOBA NÁJMU sa nahrádza nasledujúcim znením: „*Táto zmluva sa uzatvára na dobu určitú, a to odo dňa účinnosti tejto zmluvy do 31. 12. 2017.*“ Iný doklad, ktorým by sťažovateľka preukázala iné právo k pozemku, na ktorom sú umiestnené predmetné reklamné stavby, nepredložila.

3. Z ústavnej sťažnosti, resp. jej príloh zároveň vyplynuli tieto skutočnosti:

- 13. septembra 2017 bolo sťažovateľke doručené oznámenie mesta [REDAKOVANÉ] o ukončení platnosti nájomnej zmluvy k pozemku bez možnosti jej predĺženia,
- 29. decembra 2017 sťažovateľka požiadala mesto [REDAKOVANÉ] o predĺženie doby trvania reklamnej stavby,
- 31. decembra 2017 končí prenájom pozemku,
- do 7. januára 2018 mala sťažovateľka odstrániť reklamnú stavbu z pozemku mesta,
- 29. januára 2018 podáva mesto [REDAKOVANÉ] žalobu o vypratanie pozemku,
- 6. februára 2018 sťažovateľka dopĺňa svoju žiadosť o predĺženie doby trvania reklamnej stavby na podklade výzvy.

Sťažovateľka v správnej žalobe podanej na krajskom súde okrem iného namietala nesprávnu aplikáciu § 137 stavebného zákona, pričom uviedla, že „*Žalovaný tak pochybil, ak nehodnotil opomenutie správneho orgánu prvého stupňa postupovať podľa § 137 Stavebného zákona ako nesprávne len s tým, že si sám urobil názor o skutkovej a právnej otázke, ktorú z hľadiska právomoci nemá možnosť riešiť a prejedikovať tak rozhodnutie súdu a to všetko v spojení s ďalším množstvom ďalších otázok mimo právomoci správneho orgánu riešených konajúcim súdom. Uvedený postup predstavuje nesprávnu aplikáciu ust. § 137 Stavebného zákona s následkom nezákonnosti rozhodnutia...“.*

Krajský súd o podanej správnej žalobe sťažovateľky rozhodol rozsudkom č. k. 11 S 65/2019 z 24. júna 2020 (ďalej len „rozsudok krajského súdu“) tak, že žalobu zamietol.

4. Proti rozsudku krajského súdu podala sťažovateľka kasačnú sťažnosť, o ktorej najvyšší súd rozhodol napadnutým rozsudkom tak, že ju zamietol.

Najvyšší súd v relevantnej časti napadnutého rozsudku uviedol: „*Kasačný súd považuje za kľúčové pre rozhodnutie vo veci posúdenie otázky, či bolo zákonným postupom, keď prvostupňový orgán podľa § 60 ods. 2 písm. b) stavebného zákona zastavil konanie o zmenu doby trvania reklamnej stavby z dôvodu, že sťažovateľ ako stavebník nepreukázal dokladmi vlastníctvo, resp. iné právo k pozemku, na ktorom boli umiestnené predmetné reklamné stavby, a to bez toho, aby aplikoval § 137 stavebného zákona.*“ Najvyšší súd zároveň konštatoval, že krajský súd sa so všetkými odvolacími námietkami sťažovateľky „*vysporiadal a podrobne až vyčerpávajúco zdôvodnil svoje*

rozhodnutie“. Navyše k aplikácii § 137 stavebného zákona uviedol: «... v konaniach upravených v stavebnom zákone sa môžu vyskytnúť tzv. občianskoprávne a iné námietky, o ktorých prináleží rozhodovať súdu. Pôjde predovšetkým o námietky týkajúce sa vlastníckych a užívacích práv k pozemkom a stavbám. Cieľom tohto ustanovenia je o. i. chrániť vlastnícke a užívacie práva oprávnených subjektov – t. j. vlastníkov pozemkov a osôb, ktoré majú užívacie práva k týmto pozemkom. V tejto súvislosti je však potrebné vziať do úvahy rozhodujúce skutkové okolnosti, ktorými je v prvom rade dostatočne jasné a presné určenie konca prenájmu pozemku, na ktorom sa nachádzala dotknutá reklamná stavba, pričom podľa nájomnej zmluvy č. 35/2001 SMM zo dňa 02. 08. 2001 v spojení s dodatkom č. 2 zo dňa 09. 03. 2015 bola predmetná zmluva uzavretá na dobu určitú a to do 31. 12. 2017. Ďalšou skutkovou okolnosťou bolo, že sťažovateľ bol prenajímateľom vopred upozornený na koniec nájomnej zmluvy resp. neskôr vyzvaný na odstránenie reklamnej stavby. Sťažovateľ nepreukázal vlastnícke alebo iné právo k pozemku, keďže nepredložil ani novú nájomnú zmluvu ani výpis z listu vlastníctva. Práve naopak, výpisom z listu vlastníctva a vyjadrením prenajímateľa pozemku o skončení nájmu, bol preukázaný vlastnícky vzťah Mesta [REDAKOVANÉ] k pozemku a vyvrátené „iné právo k pozemku“ zo strany sťažovateľa. Okrem uvedeného vlastník pozemku podal žalobu na vypratanie nehnuteľnosti v zmysle § 676 ods. 2 OZ, takže je zrejmé, že doba nájmu sa taktiež zo zákona nepredĺžila... Kasačný súd však zdôrazňuje, že nemožno akceptovať, aby akákoľvek otázka, ktorá môže mať presah do občianskoprávnej oblasti, a ktorú si účastník v konaní podľa stavebného práva uplatní, automaticky a bez prihliadnutia na jej obsah zakladala zákonný dôvod na postup podľa § 137 stavebného zákona. Obsahom námietky sťažovateľa, ktorá mala občianskoprávny presah nebolo domáhanie sa ochrany vlastníctva, ale namietané predĺženie doby nájmu, čo však, ako správne konštatoval aj krajský súd v napadnutom rozsudku, nemalo oporu v zákone a teda kasačný súd s ohľadom na skutkové okolnosti uvedené nepovažuje za tzv. predbežnú otázku, pri ktorej by bolo potrebné aplikovať § 137 stavebného zákona.»

## II.

### Argumentácia sťažovateľky

5. Sťažovateľka porušenie princípu rovnosti odôvodnila tým, že judikatúra, na ktorú v napadnutom rozsudku poukázal najvyšší súd, sa zakladala na úplne odlišnom skutkovom základe. Podľa jej názoru je napadnutý rozsudok nepreskúmateľný z hľadiska tej časti odôvodnenia, podľa ktorej „námietka sťažovateľa spočívala v predĺžení doby trvania nájmu“, vzhľadom na to, že sťažovateľka žiadnu námietku nevzniesla. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti vyjadrila presvedčenie o nesprávnej aplikácii a výklade § 137 stavebného zákona, a to v samotnom administratívnom konaní a následne aj v správnom súdnom konaní.

Sťažovateľka zároveň namieta, že napadnutý rozsudok, resp. jeho odôvodnenie nie sú pre priemerného adresáta pochopiteľné. Podľa názoru sťažovateľky napadnutý rozsudok neposkytuje odpovede na podstatné otázky nastolené v konaní.

### III.

#### Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

6. Sťažovateľka namieta porušenie práv označených v bode 1 napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu, ktorým bola jej kasačná sťažnosť zamietnutá. Podstatou ústavnej sťažnosti je nesúhlas sťažovateľky s výkladom a aplikáciou § 137 stavebného zákona tak, ako toto ustanovenie interpretovali všeobecné súdy v správnom súdnom konaní.

7. 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 na korekciu 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, proti 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 (IV. ÚS 596/2012, III. ÚS 502/2015, I. ÚS 194/2021).

#### **III.1. K porušeniu základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 a 2 listiny napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu:**

8. Aj keď to sťažovateľka v ústavnej sťažnosti popiera, ústavnú sťažnosť koncipovala ako ďalšie odvolanie. Ústavnú argumentáciu zamerala výhradne na výklad a aplikáciu § 137 stavebného zákona, ktorú uplatnila aj v predchádzajúcich štádiách konania. Ústavný súd konštatuje, že otázky o tomto ustanovení zodpovedal už krajský súd a následne aj najvyšší súd vyčerpávajúcim a ústavne udržateľným spôsobom.

Sťažovateľka mala uzavretú s mestom ■■■■■ nájomnú zmluvu na dobu určitú, sťažovateľka bola vopred písomne upozornená, že nebude možné predĺžiť nájomnú zmluvu, a napokon sťažovateľka nepredložila žiadny dôkaz o inom práve k pozemku. Navyše z ústavnej sťažnosti ani z obsahu rozhodnutí k nej priložených nevyplýva, akým relevantným spôsobom sťažovateľka požaduje trvanie, či už nájomnej zmluvy, alebo iné právo k pozemku. Práve táto skutočnosť je totiž esenciálnou v okolnostiach danej veci a vo vzťahu k povoleniu zmeny doby trvania reklamnej stavby. Uvedené okolnosti boli podľa názoru ústavného súdu podstatnými pre posúdenie otázky možného predĺženia doby trvania reklamnej stavby, resp. posúdenia zákonnosti zastavenia správneho konania.

Na margo námietky o nesprávnom odkaze najvyššieho súdu na judikatúru založenú na inom skutkovom základe ústavný súd konštatuje, že táto námietka sťažovateľky nie je dôvodná. Rozhodnutie v konaní sp. zn. 6 Sžp 23/2013, na ktoré iba ako na príklad v zátvorke (bod 24 napadnutého rozsudku) odkázal najvyšší súd v napadnutom rozsudku, riešilo práve aplikáciu § 137 stavebného zákona, resp. to, či správny orgán má v jeho zmysle postupovať pri akejkoľvek námietke účastníka a za každých okolností.

9. Právna úprava reklamných stavieb bola zavedená do právneho poriadku Slovenskej republiky zákonom č. 293/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorý nadobudol účinnosť 2. januára 2015. Jeho cieľom bolo zefektívnenie regulácie reklamných stavieb zabezpečením silných a zároveň spravodlivých nástrojov pre mestá, obce a štát, keďže vizuálny smog predstavoval v Slovenskej republike dlhodobo neriešený problém, ktorý negatívne vplýval nielen na bezpečnosť cestnej premávky, ale do veľkej miery aj na vzhľad miest a obcí, ako aj scenériu krajiny, s ktorou sa stretávame na našich cestách. Pod pojmom vizuálny smog pritom treba chápať umiestňovanie reklamných stavieb – billboardov, bigboardov a iných reklamných zariadení.

10. Najvyšší súd teda postupoval v medziach svojej právomoci, pričom sa nedopustil takého výkladu a aplikácie príslušnej zákonnej právnej úpravy (stavebného zákona a Správneho súdneho poriadku), ktorými by poprel ich účel a význam. Napadnutý rozsudok najvyššieho súdu nemožno označiť za arbitrárny v tom, že by závery ním formulované boli zjavne nelogické s prihliadnutím na zistený skutkový stav, ústavne neudržateľné alebo že by napadnutý rozsudok nereflektoval ťažiskové skutočnosti dôležité pre riadne zistenie stavu veci a rozhodnutie o kasačnej sťažnosti sťažovateľky.

11. Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti nezistil v napadnutom rozsudku najvyššieho súdu pochybenia takej ústavnoprávnej intenzity, aby mohol po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie konštatovať porušenie označených práv, a preto ústavnú sťažnosť sťažovateľky 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 (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ako zjavne neopodstatnenú.

### **III.2. K porušeniu práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu:**

12. Právna vec sťažovateľky sa týka rozhodovania správnych orgánov. V tomto je potrebné odkázať na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) o aplikácii čl. 6 ods. 1 dohovoru, z ktorej vyplýva, že vylučuje jeho aplikáciu na veci prejednávané v správnom konaní, argumentujúc, že tvoria súčasť jadra výsad verejnej moci [hard core of public-authority prerogatives (porov. Jussila v. Fínsko, č. 73053/01, rozsudok Veľkej komory ESLP z 23. 11. 2006, bod 45; Ferrazzini v. Taliansko, č. 44759/98, rozsudok Veľkej komory ESLP z 12. 7. 2001, body 24 a 31); pozri aj IV. ÚS 218/2021].

Výnimku z tejto zásady ESLP pripúšťa len v takých veciach, kde sa daňové konanie považuje za trestné konanie.

13. Prihliadajúc na skutočnosť, že vo veci sťažovateľky správne orgány neuložili sankciu za porušenie právnej (zákonnej) povinnosti, ktorá by bola preventívno-represívneho charakteru, ústavný súd dospel k záveru, že na vec sťažovateľky nie je aplikovateľný čl. 6 ods. 1 dohovoru, a preto ústavnú sťažnosť sťažovateľky aj v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

### **III.3. K porušeniu základných práv podľa čl. 20 ods. 1, 2 a 4 ústavy, čl. 11 ods. 1 a 2 listiny a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu:**

14. Článkom 20 ods. 1 ústavy (obdobne čl. 11 ods. 1 listiny) sa vlastníkovi priznáva len ochrana majetku, ktorý nadobudol v súlade s platným právnym poriadkom: „Tento článok Ústavy Slovenskej republiky nevyhlasuje za základné ľudské právo vlastníctvo samotné, ale právo byť vlastníkom, t. j. právo nadobúdať vlastníctvo. Vzťahuje sa na štátnych občanov Slovenskej republiky, cudzincov, právnické osoby slovenské i zahraničné a aj štát. Výklad tohto ustanovenia však neznamená, že každý má právo vlastniť akýkoľvek majetok... Uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky treba vykladať tak, že každý má právo vlastniť majetok, ktorý ústavou alebo zákonom Slovenskej republiky nie je z tohto vlastníctva vylúčený.“ (PL. ÚS 38/95).

15. Článok 20 ods. 2 ústavy (a tiež čl. 11 ods. 2 listiny) ustanovuje medze vlastníckeho práva v záujme potrieb spoločnosti, potravinovej bezpečnosti štátu, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu.

16. Podľa čl. 20 ods. 4 ústavy vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu, k čomu však v posudzovanom prípade (so zreteľom na predmet konania pred prvostupňovým orgánom verejnej správy) nedošlo.

17. Z uvedených dôvodov ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

### **III.4. K porušeniu základných práv podľa čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 26 ods. 1 a 2 listiny napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu:**

18. Sťažovateľka síce namieta porušenie práva podnikat', no bez relevantnej ústavnoprávnej argumentácie. Navyše keďže ústavný súd nezistil porušenie práva na súdnu ochranu napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu, nie je naplnený predpoklad porušenia ústavných hmotných práv.

19. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky aj v tejto časti vyhodnotil ako zjavne neopodstatnenú a odmietol ju podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

20. Ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky odmietol ako celok podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú .

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

**V Košiciach 29. júna 2021**

**Peter Molnár**  
**predseda senátu**