SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 712/2025-18

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej a sudcov Miroslava Duriša a Miloša Maďara (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [redacted], [redacted], zastúpenej JUDr. Milan Ficek, advokát s. r. o., Žilinská 14, Bratislava, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Svk/24/2024 z 30. apríla 2025 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. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 18. augusta 2025 (v znení jej doplnení doručených ústavnému súdu 22. augusta 2025 a 28. augusta 2025) domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), svojho práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a svojho práva na účinný prostriedok nápravy podľa čl. 13 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu, ktoré navrhuje zrušiť a vrátiť na ďalšie konanie a rozhodnutie.

2. Sťažovateľka ako právnická osoba s odborným zameraním na gynekologicko-pôrodnícku ambulanciu spolu s mestom [redacted] (ďalej lej „mesto“) uzavrela v decembri 2019 zmluvu o budúcej kúpnej zmluve (ďalej len „zmluva“). Zmluvné strany sa dohodli uzatvoriť kúpnu zmluvu, ktorej predmetom bude prevod vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam tam špecifikovaných (garáž spolu s pozemkom). Predmet prevodu mesto ako predávajúci predáva podľa uznesenia č. 290/2019 Mestského zastupiteľstva v [redacted] z 25. septembra 2019 (ďalej len „uznesenie“) v súlade s § 9a ods. 8 písm. e) zákona Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o majetku obcí“) ako dôvod hodný osobitného zreteľa. Tým je skutočnosť, že odpredajom pozemku umožní sťažovateľke ako kupujúcej, ktorá je výlučným vlastníkom susedného pozemku, získať stavebný pozemok vhodný na vybudovanie zdravotníckeho zariadenia pre gynekologicko-pôrodnícku ambulanciu, keďže je v záujme mesta, aby bolo zachované poskytovanie odbornej ambulantnej starostlivosti.

3. Sťažovateľka vo februári 2022 požiadala o vydanie stavebného povolenia na stavbu – zmena dvojgaráže na mobilné odberné miesto gynekologicko-pôrodníckej ambulancie (ďalej len „MOM“). Obec [redacted] ako prvostupňový správny orgán rozhodnutím z 23. júna 2022 zastavil stavebné konanie podľa § 60 ods. 2 písm. b) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v rozhodnom znení (ďalej len „stavebný zákon“) z dôvodu, že sťažovateľka nepreukázala, že má právo realizovať predmetnú stavbu na pozemku vo vlastníctve mesta, nepredložila písomnú dohodu s vlastníkom stavby, čím nesplnila povinnosti plynúce z § 58 ods. 2 a 3 stavebného zákona. Druhostupňový správny orgán rozhodnutie o zastavení stavebného konania potvrdil. Poukázal aj na stanovisko mesta z 25. januára 2022 k zmene účelu využitia stavby spolu s konštatovaním, že MOM nespĺňa charakter zdravotníckeho zariadenia, keďže nie je uvedené ako prevádzkový útvar na poskytnutie zdravotnej starostlivosti v zákone č 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotných pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 578/2004 Z. z.“). Z tohto stanoviska vyplynulo aj to, že ako vlastník stavby a pozemku nebude súhlasiť s vybudovaním MOM a k uzavretiu kúpnej zmluvy pristúpi len v prípade splnenia účelu využitia budovy na zdravotnícke zariadenie.

4. Proti rozhodnutiam vydaným v administratívnom konaní sťažovateľka podala správnu žalobu, ktorú Správny súd v Banskej Bystrici vyhodnotil ako dôvodnú a rozsudkom č. k. BB-71S/71/222-126 z 18. júla 2024 zrušil rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým správnym rozhodnutím. Medzi účastníkmi konania pred správnym súdom ostalo sporné, či sťažovateľka splnila zákonnú podmienku spočívajúcu preukázaní iného práva k pozemku, ktoré by ju oprávňovalo zriadiť na ňom požadovanú zmenu stavby. Ďalšia sporná otázka spočívala v posúdení, či pod pojem vybudovanie zdravotníckeho zariadenia pre gynekologicko-pôrodnícku ambulanciu (ne)možno podriadiť zriadenie MOM.

5. V zrušujúcom rozsudku správny súd administratívnym orgánom „vytkol“ opomenutie čl. III zmluvy, ktoré malo podstatný význam pre právne posúdenie veci, najmä v otázke, či je sťažovateľka nositeľom tzv. iného práva k stavbe a pozemku. Následne konštatoval, že sťažovateľka splnila (i) formálny predpoklad tým, že predložila zmluvu a (ii) materiálny predpoklad spočívajúci v tom, že zo zmluvy plynie právo uskutočniť zmenu stavby, ktoré svojím obsahom zodpovedá inému právu k pozemku a stavbe podľa § 58 ods. 2 a 3 v nadväznosti na § 139 ods. 1 písm. a) stavebného zákona. Stotožnil sa so sťažovateľkou, že MOM možno považovať za zdravotnícke zariadenie, keďže vzhľadom na účel, ktorý plní, ho možno podriadiť pod zariadenie spoločných vyšetrovacích a liečebných zložiek [§ 7 ods. 3 písm. f) č. 578/2004 Z. z.]. Vyjadril sa aj k otázke sporného vymedzenia zdravotníckeho zariadenia. S použitím zásady zmluvnej voľnosti prisvedčil sťažovateľke, ktorá interpretovala obsah pojmu zdravotnícke zariadenie pre gynekologicko-pôrodnícku ambulanciu v súlade s jej slovným vyjadrením tak, že požadovala vydať stavebné povolenie na zmenu stavby s účelom jej využitia ako MOM gynekologicko-pôrodníckej ambulancie.

6. Proti rozsudku správneho súdu podalo mesto (v postavení ďalšieho účastníka konania) kasačnú sťažnosť s akcentom na dôvod budúceho prevodu, ktorým bol ako dôvod hodný osobitného zreteľa práve záujem zachovania poskytovania odbornej ambulantnej starostlivosti. Zdôraznil, že v čase v čase uzatvorenia zmluvy nebolo MOM zákonom ako zdravotnícke zariadenie upravené.

7. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom zmenil rozsudok správneho súdu postupom podľa § 462 ods. 3 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) tak, že správnu žalobu sťažovateľky ako nedôvodnú zamietol. Z odôvodnenia tohto rozsudku vyplýva, že závery správneho súdu umožňujúce interpretovať obsah zmluvy tak, že zdravotnícke zariadenie pre gynekologicko-pôrodnícku ambulanciu môže predstavovať MOM, relativizujú jednak skutočnosti vyplývajúce z uznesenia a zo zmluvy (vybudovanie zdravotníckeho zariadenia pre gynekologicko-pôrodnícku ambulanciu), a súčasne aj skutočností vymedzujúce časové hľadisko (v čase uzatvorenia zmluvy neexistoval legislatívny rámec, ktorý by umožnil MOM podriadiť pod zdravotnícke zariadenie). V rámci uvedených dôvodov najvyšší správny súd poukázal aj to, že na zriadenie MOM sa nevyžadovalo stavebné povolenie a na jeho užívanie kolaudačné rozhodnutie. Ďalej tento súd uviedol, že MOM charakterom svojej činnosti vrátane toho, že ide o dočasné zariadenie nekorešpondovalo s jasne zadefinovaným osobitným zreteľom vyplývajúcim zo zmluvy a uznesenia mestského zastupiteľstva, ktorým malo byť vybudovanie zdravotníckeho zariadenia pre gynekologicko-pôrodnícku ambulanciu. Nestotožnil sa ani zo záverom správneho súdu o subsumovaní činnosti MOM pod zariadenie spoločných vyšetrovacích a liečebných zložiek, pretože ide o odlišné typy zariadení s rozdielnymi regulačnými požiadavkami.

II.
Argumentácia sťažovateľky

8. Sťažovateľka vymedzila porušenie svojich práv podľa ústavy a dohovoru postupom najvyššieho správneho súdu troma argumentačnými okruhmi:

8.1. Prvé pochybenie identifikovala v nesprávnom právnom posúdení zmluvy, v dôsledku čoho došlo k nesprávne k zamietnutiu správnej žaloby podanej sťažovateľkou. Za kľúčovú právnu otázku vymedzila interpretáciu § 58 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 1 písm. a) stavebného zákona z hľadiska posúdenia, či preukázala k pozemku právny vzťah, ktorý by jej umožnil byť účastníkom územného či stavebného konania. Rovnako za kľúčové považuje znenie čl. 1 bod 5 zmluvy, v ktorej je vymedzený dôvod hodný osobitného zreteľa. Zastáva názor, že je potrebné inak vykladať zvýraznenú časť zmluvy, ktorou je *„získať stavebný pozemok vhodný na vybudovanie zdravotníckeho zariadenia pre gynekologicko-pôrodnícku ambulanciu“*. Podľa jej názoru znenie zmluvy neobsahuje jednoznačný a výslovný záväzok, že na danom pozemku musí byť bezpodmienečne vybudovaná výlučne ambulancia. Keďže je použitý výraz „vhodný“, zmluvné strany sa nezaviazali výhradne k tomu, že zriadené bude výhrade gynekologicko-pôrodnícke zariadenie, ale aj iné zariadenie. Preto sa sťažovateľka domnieva, že interpretované zmluvné ustanovenie môže naznačovať skôr indikáciu pôvodného zámeru, pričom nejde o kogentne vymedzený účel použitia pozemku, ktorý by bol právne záväzný pre budúce rozhodovanie správnych orgánov. Poukazuje na to, že funkčný účel – využitie pozemku na zdravotnícke účely – ostáva v súlade so zmluvou, aj keď sa realizovaný projekt nebude exaktne zhodovať s pomenovaným typom zariadenia. Za dôležité považuje, že charakter využitia pozemku ostane zachovaný v zdravotníckom režime, čo zodpovedá deklarovanému verejnému záujmu.

8.2. Sťažovateľka v ďalšom argumentačnom okruhu namieta, že postup súdu podľa § 462 ods. 3 SSP, ktorý je výnimkou z kasačného princípu, nebol dostatočne odôvodnený. Podľa názoru sťažovateľky zásada rýchlosti a hospodárnosti konania nie je sama osebe spôsobilá prelomiť kasačný princíp, na ktorom je celý prieskum v správnom súdnictve založený. Nedostatočné odôvodnenie napadnutého rozsudku, ako aj postup, na ktorý neboli splnené podmienky predstavuje porušenie jej práv.

8.3. Za ďalšie pochybenia sťažovateľka považuje skutočnosť, že dodatok č. 1 k zmluve (ktoré tvoria jeden celok) sa uzatváral v čase, keď MOM bolo vedené právnymi predpismi ako zdravotnícke zariadenie, pričom sa najvyšší správny súd s touto argumentáciou nevysporiadal, preto nie je v tomto ohľade jeho argumentácia správna. Ďalej uvádza, že hoci malo mať zariadenie MOM dočasný charakter, to nijako nevylučuje, skôr podporuje tú skutočnosť, že neskôr mala byť na predmetnom mieste zriadená ambulancia trvalého charakteru. Zriadenie MOM nijako nevylučovalo dodržanie osobitného zreteľa, a to ani pri výklade použitom najvyšším správnym súdom. Pritom poukazuje na prípade, kedy bolo zo strany Regionálneho úradu verejného zdravotníctva povolené prevádzkovanie MOM v meste [redacted]

III.
Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

9. Predmetom ústavnej sťažnosti je posúdenie sťažnostnej námietky (i) procesnej povahy, ktorá tkvie v nesprávnom a neodôvodnenom revíznom spôsobe rozhodnutia a (ii) vecnej povahy spočívajúcej na nesprávnom výklade príslušných právnych noriem stavebného zákona, ktorý pre sťažovateľku znamenal zamedzenie prístupu k administratívnemu konaniu.

10. Podstata revízneho rozsudku vydaného v kasačnom konaní je zrozumiteľná. Odvíja sa od právneho posúdenia, že sťažovateľka v administratívnom konaní nepreukázala, že má k pozemku iné právo, ktoré by ju oprávňovalo na ňom zriadiť požadovanú zmenu stavby na MOM. Zo zmluvy, ktorou „iné právo“ sťažovateľka preukazovala totiž vyplýva jasne vymedzený a definovaný osobitný zreteľ odpredaja pozemku vo vlastníctve mesta, ktorého účel spočíval výslovne v zachovaní odbornej ambulantnej starostlivosti. Podľa najvyššieho správneho súdu takto vymedzený osobitný zreteľ nemožno bez ďalšieho spájať s činnosťou MOM. Z obsahu sťažnostnej argumentácie možno vyvodiť odlišnú, relativizujúcu tendenciu sťažovateľky, ktorá pôvodný zámer obsiahnutý v zmluve síce nespochybňuje, avšak v súčasnosti mu nepripisuje takú váhu rigidity a záväznosti, pre ktorú by bolo bezpodmienečne nutné naplniť tento zámer.

11. Ústavný súd po oboznámení sa s obsahom napadnutého rozsudku a dôvodmi, pre ktoré došlo k zamietnutiu správnej žaloby sťažovateľky, ako aj s odôvodnením kasačného rozsudku správneho súdu, neopomínajúc prílohy priložené k ústavnej sťažnosti dospel k záveru, že najvyšším správnym súdom zvolená interpretácia posudzovaných právnych noriem stavebného zákona nevybočuje z prípustných medzí výkladu a predstavuje tak ústavne konformné právne posúdenie tejto veci.

12. Z hľadiska ústavného aspektu sú úvahy a nosné dôvody najvyššieho správneho súdu výsledkom metodologicky korektného postupu. Nadhľadu sťažovateľky uprednostňujúcej „voľnosť“ pri výklade zmluvy v zásade nesvedčí zákonom sprísnená kontraktačná spôsobilosť obce a kogentne vyjadrené zákonné obmedzenia pri nakladaní majetku obce, tak ako na to vhodne poukázal najvyšší správny súd v bode 32 napadnutého rozsudku. Rovnako aj v zmluve explicitne vyjadrený preferenčný režim ochrany verejného záujmu (čl. I bod 5), ktorý mesto uzatvárajúce zmluvu nepochybne zamýšľaným predajom sledovalo, oslabuje argumentačnú sily rozhodujúceho právneho záveru správneho súdu (a naviac aj zásadnej argumentácie sťažovateľky) o vhodnosti využitia pozemku na iný typ zariadenia (por. bod 33 napadnutého rozsudku). Aj podľa názoru ústavného súdu je zachovanie poskytovania odbornej ambulantnej starostlivosti v meste legitímnym verejným záujmom, ktorý je zo zmluvy pomerne jednoznačne rozlúštiteľný.

13. Pokiaľ ide o námietku spočívajúcu v neodôvodnenom procesnom postupe kasačného súdu uprednostňujúcom revízny spôsob rozhodnutia pred kasačným rozhodnutím, ústavný súd čiastočne súhlasí so sťažovateľkou v tom, že štrukturálne je právna úprava založená na kasačnom režime rozhodovania o kasačnej sťažnosti s prvkom revízneho spôsobu rozhodnutia. Ústavný súd sa ale pri zohľadnení konkrétnych okolností veci sťažovateľky prikláňa revízneho princípu, pre aplikáciu ktorého boli naplnené predpoklady uvedené v § 462 ods. 3 SSP. Podstatné pre posúdenie tejto sťažnostnej námietky je to, že z odôvodnenia zmeňujúceho rozsudku kasačného súdu vyplýva, v čom spočíva nesprávne právne posúdenie veci správnym súdom, a súčasne aj meritórne vyhodnotenie súladu rozhodnutia orgánu verejnej správy so zákonom z pozície kasačného súdu. Aj podľa názoru ústavného súdu by nebolo hospodárne ani efektívne, ak by najvyšší správny súd po zistení dôvodnosti kasačnej sťažnosti ďalšieho účastníka konania zrušil rozsudok správneho súdu, ktorý by bol v novom konaní tak či onak viazaný právnym názorom najvyššieho správneho súdu.

14. Ústavný súd sa napokon vyjadrí aj k ďalším namietaným pochybeniam. K námietke nevysporiadania sa so zmluvou vrátane jej dodatku uzatváraného v čase, keď už zákon č. 578/2004 Z. z. pojem MOM poznal, ústavný súd uvádza, že zo znenia tohto dodatku vyplýva záväzok zmluvných strán pristúpiť k uzatvoreniu riadnej kúpnej zmluvy v dohodnutej dobe spolu s následkami nesplnenia takto vymedzeného záväzku. Z tohto dodatku k zmluve nevyplýva, že by sa strany dohodli alebo upravili zmenu účelu stavby. Ďalej sťažovateľka tvrdila, že dočasný charakter MOM nijako nevylučuje neskoršie zriadenie ambulancie trvalého charakteru. K tomu ústavný súd dodáva, že ide o hypotetický argument, ktorý opomína základnú otázku, ktorá sa v konaní riešila, a to skutočnosť, či má sťažovateľka k pozemku iné právo, ktoré by ju oprávňovalo na ňom zriadiť požadovanú zmenu stavby na MOM.

15. V prejednávanom prípade sa nedá uvažovať o prípadnej absencii účinného prostriedku nápravy v zmysle čl. 13 dohovoru, keďže sťažovateľka mala k dispozícii ústavnú sťažnosť, na podklade ktorej ústavný súd preskúmal námietky spochybňujúce ústavnú udržateľnosť zmeňujúceho rozsudku najvyššieho súdu, ktoré v súhrne vyhodnotil ako nedôvodné.

16. Na základe uvedených čiastkových záverov ústavný súd zastáva názor, že najvyšší správny súd vec správne právne posúdil, svoje rozhodnutie aj dostatočne odôvodnil, pričom sa dostatočne vysporiadal so všetkými dôležitými okolnosťami prejednávanej veci. Napadnutým rozsudkom preto nedošlo k porušeniu čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 13 dohovoru, čo je dôvod na odmietnutie ústavnej sťažnosti z dôvodu jej zjavnej neopodstatnenosti podľa § 56 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

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

V Košiciach 16. decembra 2025

Jana Baricová
predsedníčka senátu