



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 193/2022-16

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara a sudcov Jany Baricovej a Rastislava Kašáka (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky obchodnej spoločnosti **NUBIUM, s. r. o.**, Trenčianska 705/55, Bratislava, IČO 47 545 674, zastúpenej advokátom JUDr. Jánom Mišúrom, PhD., Záhradnícka 27, Bratislava, proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11 S 197/2017-95 z 5. júna 2019 a rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 1 Sžk 1/2020 z 27. októbra 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 skutkové okolnosti prípadu

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 21. februára 2022 domáha vyslovenia porušenia základných práv podľa čl. 20 ods. 1, 2 a 4, čl. 35 ods. 1 a 2 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), podľa čl. 11 ods. 1, 2 a 4, čl. 26 ods. 1 a 2 a 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 Krajského súdu v Nitre (ďalej len „krajský súd“) č. k. 11 S 197/2017-95 z 5. júna 2019 (ďalej len „rozsudok krajského súdu“) a rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) č. k. 1 Sžk 1/2020 z 27. októbra 2021 (ďalej len „rozsudok najvyššieho správneho súdu“). Navrhuje napadnuté rozhodnutia zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie a súčasne jej priznať náhradu trov vzniknutých v konaní pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a príloh k nej pripojených vyplýva, že sťažovateľka sa správnu žalobou domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia Okresného úradu Nitra, odboru výstavby a bytovej politiky (ďalej len „žalovaný“) č. OU-NR-OVBP2-2017/032910-2 z 8. septembra 2017, ktorým

bolo zamietnuté odvolanie sťažovateľky a potvrdené rozhodnutie príslušného stavebného úradu – mesta ■■■■■ (ďalej len „stavebný úrad“) č. 15608/2014-024-Re zo 6. júna 2017. Stavebný úrad podľa § 62 ods. 4 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) zamietol žiadosť sťažovateľky o zmenu doby trvania reklamnej stavby – 2 ks reklamných zariadení v tvare „V“ umiestnených popri ■■■■■ ulici smerom do mesta ■■■■■ na v rozhodnutí bližšie špecifikovanom pozemku. Dôvodom prijatia tohto rozhodnutia bola skutočnosť, že predmetná reklamná stavba sa nachádzala vo vzdialenosti menšej ako 100 m od osi vozovky priľahlého pásu cesty ■■■■■ teda v ochrannom pásme pred dopravnou značkou označujúcou začiatok obce, čo zakazuje § 10 ods. 4 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „cestný zákon“). Súčasne príslušný orgán, ktorého stanoviskom bol stavebný úrad viazaný, nesúhlasil ani s povolením výnimky zo zákazu činnosti v cestnom ochrannom pásme z hľadiska bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky.

3. Napadnutým rozsudkom krajský súd zamietol správnu žalobu sťažovateľky ako nedôvodnú podľa § 190 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) a žalovanému nepriznal nárok na náhradu trov konania. Krajský súd dospel k záveru, že vo veci rozhodujúce orgány verejnej správy vykonali dokazovanie v dostatočnom rozsahu a vykonané dôkazy vyhodnotili vecne správne a svoje rozhodnutia logicky a zrozumiteľne odôvodnili, reagujúc pritom na argumentáciu sťažovateľky. Konštatoval, že orgány verejnej správy správne posudzovali podanú žiadosť sťažovateľky o zmenu doby trvania reklamnej stavby nielen vo vzťahu k tomu, či táto bola podaná oprávneným subjektom a včas, či k nej boli predložené všetky relevantné listiny preukazujúce právny vzťah k pozemku, na ktorom je umiestnená, či bol uhradený správny poplatok, ale aj z hľadiska § 62 ods. 4 stavebného zákona, t. j. či by umiestnenie alebo užívanie reklamnej stavby mohlo ohroziť verejný záujem chránený stavebným zákonom a osobitnými predpismi. Súčasne pritom prihliadali na negatívne stanoviská príslušných orgánov k otázke povolenia výnimky zo zákazu činnosti v cestnom ochrannom pásme.

4. Proti rozsudku krajského súdu podala sťažovateľka kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom ako nedôvodnú zamietol podľa § 461 SSP a účastníkom nepriznal nárok na náhradu trov kasačného konania.

4.1. V odôvodnení uviedol, že v prerokúvanej veci nebolo sporné, že reklamné zariadenie je umiestnené v tesnej blízkosti cesty pre motorové vozidlá a v relatívnej blízkosti cesty 1. triedy, z čoho vyplývalo, že v konaní môžu byť podľa § 126 ods. 1 stavebného zákona dotknuté záujmy chránené osobitnými predpismi. Úlohou dotknutých orgánov preto bolo posúdiť, či sú splnené predpoklady vyžadované § 10 ods. 4 cestného zákona. Sťažovateľka pritom v kasačnej sťažnosti neuviedla žiadne konkrétne okolnosti svedčiace o tom, že reklamná stavba nie je umiestnená mimo sídelného útvaru obce, tak ako to stanovuje § 10 ods. 4 cestného zákona.

4.2. Ďalej najvyšší správny súd s poukazom na dôvodovú správu k § 10 ods. 4 cestného zákona akcentoval, že účelom novej právnej úpravy bolo sprísnenie umiestňovania reklamných stavieb, ktoré okrem toho, že zaťažujú životné prostredie, znižujú kvalitu života v spoločnosti a zákaz ich umiestňovania v blízkosti cestných komunikácií má podľa názoru kasačného súdu zamedziť rušeniu vodičov motorových vozidiel. Na záver najvyšší správny súd dodal, že sťažovateľka v čase oznámenia o začatí konania mala vedomosť o tom, že nesúhlasné záväzné stanovisko dotknutého orgánu bude pre stavebný úrad podkladom na jeho rozhodnutie, preto ak mala pochybnosti

o správnosti tohto stanoviska, mohla v tomto smere navrhnúť doplnenie dokazovania, čo však neurobila. Najvyšší správny súd sa tak stotožnil s názorom krajského súdu, že orgány verejnej správy nekonali v rozpore s § 3 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, ako to namietala sťažovateľka.

II.

Argumentácia sťažovateľky

5. Proti napadnutým rozhodnutiam všeobecných súdov nasmerovala sťažovateľka svoju ústavnú sťažnosť, v ktorej argumentuje, že rozhodnutia orgánov verejnej správy a následne aj napadnuté rozhodnutia správnych súdov sú nezákonné, nedostatočne odôvodnené a porušujúce jej označené základné práva. Tvrdí, že konajúce súdy neodôvodnili a nevymedzili územie sídelného útvaru obce v zmysle § 10 ods. 4 cestného zákona, ktoré by bolo „konformné s logickými a geometrickými axiómami o území ako geometrickej ploche vymedzenej hranicami a nie bodmi“. To znamená, že v danom prípade neboli známe hranice takéhoto zákonom predpokladaného útvaru. Najvyšší správny súd sa pritom podľa sťažovateľky nevysporiadal ani s tým, ako a kedy dotknutý orgán preskúmateľne vymedzil polohu reklamnej stavby v sídelnom útvere obce, ak súčasne nebolo možné identifikovať „ustálenie sídelného útvaru obce“.

6. Podľa názoru sťažovateľky je zrejmé, že s ohľadom na arbitrárne, ničím nepodložené stanovenie územia s obmedzeným výkonom vlastníckych práv a obmedzením podnikania, kde sa nesmie umiestňovať reklamná stavba typu billboard (s konkrétnym rozmerom), postupovali príslušné orgány verejnej správy nezákonne a neústavne, čo sa prejavilo pri vydávaní individuálnych správnych aktov pri rozhodovaní o individuálnych právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb. Konajúce súdy aplikovali § 10 ods. 4 a § 11 ods. 1 cestného zákona v znení účinnom do 31. mája 2021 v rozpore so skutočným obsahom a znením právnej normy, pričom z ich strany ide o ústavne neudržateľnú aplikáciu.

7. Napadnuté rozsudky konajúcich správnych súdov sú podľa sťažovateľky nepreskúmateľné a založené na arbitrárnych právnych záveroch. Interpretácia a právny názor krajského súdu a najvyššieho správneho súdu, ktoré v otázkach garancií základného práva vlastníť majetok a základného práva podnikat' nezaujali a/alebo zaujali stanovisko v príkrom rozpore s ich obsahom, je natoľko arbitrárna a nelogická, že je z ústavného hľadiska neospravedliteľná a neudržateľná, pričom má za následok porušenie základného práva sťažovateľky na súdnu ochranu, resp. jej práva na spravodlivý súdny proces.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

8. Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie v bode 1 označených práv sťažovateľky napadnutými rozhodnutiami krajského súdu a najvyššieho správneho súdu.

9. Pred tým, ako ústavný súd pristúpi k posúdeniu dôvodnosti ústavnej sťažnosti, pripomína, že ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nie je opravnou inštanciou všeobecných súdov (I. ÚS 311/05). Skutkový stav a práve závery všeobecného sudu sú predmetom kontroly zo strany ústavného sudu len vtedy, ak by prijaté právne závery boli so zreteľom na skutkový stav arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neudržateľné (IV. ÚS 43/04). O svojvôli

(arbitrárnosti) 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 (III. ÚS 264/05, ZNaU 100/2005).

III.1. K namietanému porušeniu označených práv napadnutým rozsudkom krajského súdu:

10. Ústavný súd stabilne vo svojej judikatúre týkajúcej sa otázky právomoci ústavného súdu na prerokovanie ústavnej sťažnosti v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy uvádza, že právomoc ústavného súdu poskytnúť ochranu základným právam a slobodám je daná iba vtedy, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhodujú všeobecné súdy. Ústavný súd sa pri uplatňovaní svojej právomoci riadi zásadou, že všeobecné súdy sú ústavou povolané chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť, a preto je právomoc ústavného súdu subsidiárna a nastupuje až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (m. m. IV. ÚS 236/07).

11. Napadnutý rozsudok krajského súdu bol vydaný podľa Správneho súdneho poriadku, ktorý je postavený na báze jednoinstančnosti. Proti rozhodnutiam krajských súdov v správnom súdnictve už preto zásadne nie je odvolanie ako riadny opravný prostriedok prípustné, ale je možné podať kasačnú sťažnosť, ktorá má charakter mimoriadneho opravného prostriedku. Ústavný súd už opakovane judikoval, že kasačná sťažnosť (hoci smerovala proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu) v prípade meritórneho rozhodnutia kasačného súdu predstavuje účinný prostriedok nápravy a ochrany základných práv a slobôd (m. m. III. ÚS 33/2018, IV. ÚS 267/2018).

12. V posudzovanej veci najvyšší správny súd meritórne rozhodol o kasačnej sťažnosti sťažovateľky tak, že ju v zmysle § 461 SSP zamietol. Sťažovateľka teda mala k dispozícii na ochranu svojich označených práv proti právoplatnému rozsudku krajského súdu opravný prostriedok, ktorý aj využila. Príslušným súdom na poskytnutie ochrany proti namietanému porušeniu práv sťažovateľky bol preto v konaní o kasačnej sťažnosti najvyšší správny súd. Ústavný súd preto konštatuje, že nemá právomoc na prerokovanie ústavnej sťažnosti v časti smerujúcej proti napadnutému rozsudku krajského súdu, a preto ústavnú sťažnosť z tohto dôvodu odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. a) 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“).

III.2. K namietanému porušeniu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1, 2 ústavy (a podľa čl. 36 ods. 1, 2 listiny) a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu:

13. Ústavný súd v prvom rade konštatuje, že napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu bol vydaný v systéme správneho súdnictva, ktorého špecifiká je potrebné zohľadniť. 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 (m. m. III. ÚS 502/2015).

14. Článok 46 ods. 2 ústavy zaručuje ústavné právo fyzických osôb a právnických osôb, ktoré obhajiteľným spôsobom tvrdia, že boli na svojich právach ukrátené rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví

inak, pričom z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Obhájiteľnosť tvrdenia v danom prípade znamená, že vzhľadom na právnu úpravu a na okolnosti prípadu bolo konkrétne rozhodnutie orgánu verejnej správy spôsobilé zasiahnuť do práv alebo právom chránených záujmov fyzických osôb alebo právnických osôb, ktoré tvrdia, že boli rozhodnutím orgánu verejnej správy dotknuté. V tomto rozsahu (pokiaľ ide o garantovanie práva na prístup k súdu) predstavuje čl. 46 ods. 2 ústavy *lex specialis* vo vzťahu k všeobecnejšiemu ustanoveniu čl. 46 ods. 1 ústavy. Aj v prípadoch, keď právo na prístup k súdu účastníka súdneho konania má svoj ústavný základ v čl. 46 ods. 2 ústavy, je súd konajúci vo veci viazaný princípmi spravodlivého súdneho konania vyplývajúcimi z čl. 46 ods. 1 ústavy.

15. Zohľadňujúc sťažnostnú argumentáciu sťažovateľky, ústavný súd sa dôkladne oboznámil s relevantnou časťou napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu, aby posúdil, či ním došlo k porušeniu jej základného práva na súdnu ochranu, pričom konštatuje, že v danom prípade žiadne pochybenie ústavnoprávnej intenzity neidentifikoval.

16. Právna úprava reklamných stavieb bola zavedená do právneho poriadku Slovenskej republiky zákonom č. 293/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa stavebný zákon 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 (I. ÚS 194/2021, II. ÚS 347/2021).

17. K sťažnostným námietkam sťažovateľky ústavný súd zhodne ako vo svojich predchádzajúcich rozhodnutiach týkajúcich sa obdobných vecí (IV. ÚS 218/2021, IV. ÚS 421/2021) uvádza, že z odôvodnenia rozhodnutí konajúcich súdov jasne (obsahovo) vyplýva, že z hľadiska aplikácie právnej normy vyplývajúcej z § 10 ods. 4 cestného zákona je podstatné umiestnenie (lokalizácia), resp. priebeh vozovky diaľnice a cesty 1. triedy, ktorá je medzinárodným cestným ťahom, a to za značkou ohraničujúcou sídelný útvar obce „smerom von“, teda mimo sídelného útvaru obce. Pás 100 metrov od osi vozovky príslušného jazdného pásu s popísanou lokalizáciou (vozovka prebieha mimo sídelného útvaru obce) tvorí (s vozovkou súbežné) pásmo zákazu umiestňovania reklamných stavieb (okrem ustanovených výnimiek), čo zodpovedá účelu premávky na pozemnej komunikácii nachádzajúcej sa (prebiehajúcej) mimo sídelného útvaru obce. Takýto obmedzujúci režim je potom ukončený (pásmo zákazu prestane byť aktuálne) po opätovnom prekročení vozovkou hranice sídelného útvaru obce „smerom dovnútra“, a preto na daný, účelom zákona ako celku (určeného na výstavbu, užívanie a ochranu pozemných komunikácií) podmienený účel konkrétneho ustanovenia tohto zákona nie je potrebné iné ohraničenie sídelného útvaru obce než dopravnými značkami pri pozemnej komunikácii a nie je relevantná iná teritoriálna súvislosť (napríklad katastrálne územie obce). Inými slovami, sídelný útvar obce možno na účel aplikácie § 10 ods. 4 cestného zákona vymedziť ako jednotku osídlenia ohraničenú dopravnou značkou označujúcou začiatok a koniec obce, pričom pre priestorové vymedzenie zákazovej zóny umiestňovania reklamných stavieb je východiskom poloha (priebeh) úseku vozovky mimo sídelného útvaru obce, nie takto charakterizovaná poloha reklamnej stavby.

18. Takto konštatovaný právny stav sa novelizáciou cestného zákona s účinnosťou od 1. júna 2021 zmenil tak, že dotknuté obmedzenie sa vzťahuje (dokonca) na akúkoľvek diaľnicu a cestu, bez skoršieho užšieho zadefinovania rozsahu obmedzenia pre „diaľnice a cesty I. triedy, ktoré sú medzinárodným cestným ťahom“, čomu zodpovedá aj intertemporálny režim podľa § 24i cestného zákona v súčasne účinnom znení (bez relevancie pre napadnuté rozhodnutie a jeho prieskum ústavným súdom).

19. Z napísaného je zrejmé, že právne závery najvyššieho správneho súdu nevykazujú znaky arbitrárnosti, zjavnej neodôvodnenosti či svojvôle, pričom napadnutý rozsudok je aj dostatočne a logicky odôvodnený. Z jeho dôvodov vyplýva, že najvyšší správny súd sa relevantným a zrozumiteľným spôsobom zaoberal otázkou vymedzenia tzv. sídelného útvaru obce, ktorého presné vymedzenie hraníc, resp. presné vymedzenie jeho rozsahu, tak ako bolo stanovené orgánmi verejnej správy, sťažovateľka spochybňovala. V tejto súvislosti konštatoval, že sťažovateľka predkladala len hypotetické konštrukcie o priebehu hraníc sídelného útvaru obce. Rovnako sa najvyšší správny súd pomerne detailne venoval pojmu „sídelný útvar“ v zmysle § 10 ods. 4 cestného zákona (body 14 až 18 napadnutého rozsudku). Po preskúmaní napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu preto ústavný súd argumentáciu sťažovateľky nevyhodnotil ako spôsobilú spochybniť jeho ústavnú udržateľnosť.

20. Keďže napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu, ktorým bola kasačná sťažnosť zamietnutá ako nedôvodná, nedošlo k porušeniu základného práva sťažovateľky na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy (a podľa čl. 36 ods. 1 a 2 listiny) ani jej práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť v tejto časti ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

III.3. K namietanému porušeniu základných práv vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1, 2 a 4 (a podľa čl. 11 ods. 1, 2 a 4 listiny) a práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu, základného práva podnikat' podľa čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy (a podľa čl. 26 ods. 1 a 2 listiny) napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu:


21. K namietanému porušeniu sťažovateľkou označených práv podľa ústavy, listiny a dodatkového protokolu je potrebné uviesť, že sťažovateľka namieta porušenie týchto práv v spojení s alebo vo vecnej nadväznosti na namietané porušenie jej základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie. Keďže ústavný súd dospel k záveru, že v danom prípade nedošlo k porušeniu základného práva na súdnu právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy (a podľa čl. 36 ods. 1 a 2 listiny) ani práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, je z povahy veci zjavné, že nemohlo dôjsť ani k porušeniu týchto sťažovateľkou označených práv.

22. Ústavný súd preto pri predbežnom prerokovaní ústavnú sťažnosť sťažovateľky aj v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

23. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá ako celok, ústavný súd sa ďalšími požiadavkami sťažovateľky uvedenými v petite nezaoberal, keďže rozhodovanie o nich je podmienené vyslovením porušenia základného práva alebo slobody, k čomu v tomto prípade nedošlo.

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

V Košiciach 31. marca 2022


predseda senátu