



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

III. ÚS 333/2018-97

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 3. júla 2019 v senáte zloženom z predsedníčky Jany Laššákovej, zo sudcov Petra Molnára a Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca) prerokoval ústavnú sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], a [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], obaja [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpených spoločnosťou WERNER & Co. s. r. o., Stromová 54/A, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Andrej Werner, ktorou namietajú porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a podľa čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, základného práva na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, základného práva na rovnosť účastníkov konania podľa čl. 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a podľa čl. 37 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd, základného práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžo 92/2015 z 30. marca 2017, a takto

rozhodol:

Ústavnej sťažnosti [REDAKOVANÉ] a [REDAKOVANÉ] nevyhovuje.

Odôvodnenie:

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 11. júla 2017 doručená sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], a [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], obaja [REDAKOVANÉ] (ďalej len „sťažovatelia“, v citáciách aj „žalobcovia“), ktorou namietajú porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), základného práva na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy podľa čl. 46 ods. 2 ústavy a čl. 36 ods. 2 listiny, základného práva na rovnosť účastníkov konania podľa čl. 47 ods. 3 ústavy a čl. 37 ods. 3 listiny, základného práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 38 ods. 2 listiny a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 8 Sžo 92/2015 z 30. marca 2017 (ďalej aj „napadnutý rozsudok“).

2. Z obsahu sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovatelia sa v konaní o žalobe podľa druhej hlavy piatej časti zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení účinnom v rozhodnom období domáhali preskúmania rozhodnutia Krajského stavebného úradu Bratislava (neskôr Okresný úrad Bratislava; ďalej len „žalovaný“) č. A/2007/1779-HRL z 15. januára 2008 (v citáciách aj „Rozhodnutie 2“) v spojení s prvostupňovým rozhodnutím mestskej časti Bratislava-Staré Mesto č. SU-2006/28284/19916/2007/UR-Ga z 28. marca 2007. Uvedenými rozhodnutiami správne orgány rozhodli o umiestnení stavby č. [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], s prípojkami pre spoločnosť NOBLE, a. s., Sliezska 9, Bratislava (ďalej len „navrhovateľ“, v citáciách aj „stavebník“).

3. Žalobou bolo namietané *„nedoručenie oznámenia o začatí konania, čím boli... vylúčení z celého prvostupňového konania... Nesúhlasili s právnym názorom správneho*

orgánu, v zmysle ktorého nie je v jeho moci preverovať správnosť doručenia úradných zásielok... Podľa ich názoru za doručenie písomnosti je zodpovedný správny orgán, ktorý nemôže prenášať svoju zodpovednosť na poštovú prepravu, pričom je prípustný dôkaz opaku údajov uvedených na doručení... Podľa ich názoru správny orgán nedostatočne zistil skutkový stav a vychádzal výlučne z listinného dôkazu predloženého navrhovateľom. Napriek tomu, že žalobcovia v odvolacom konaní predložili listiny spochybňujúce odborné závery stavebníkom predloženého posudku, žalovaný sa s nimi nevysporiadal... Z uvedeného dôvodu je jeho rozhodnutie nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov. Okrem uvedeného odvolací orgán nedoručil žalobcom vyjadrenie navrhovateľa k ich odvolaniu, ani ďalšie doplňujúce podklady, ktoré uviedol vo svojom rozhodnutí, žalobcom neboli doručené podklady o novom zameraní sporných výšok geodetom a odborné stanovisko k svetlotechnickému posudku vplyvu novostavby polyfunkčného domu na [REDACTED]...“.

4. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č. k. 4 S 5/2008-315 z 20. marca 2015 žalobu sťažovateľov zamietol. Po preskúmaní súvisiaceho administratívneho spisu uzavrel, že „oznámenie bolo menovaným doručované a aj úspešne doručené 21. februára 2007 a v konaní neboli predložené žiadne relevantné dôkazy preukazujúce a spochybňujúce pravosť podpisov adresátov a nedoručenie písomnosti týmto osobám... Za podstatné súd považuje okolnosť, že sa konania zúčastnili, s ich námietkami sa správne orgány zaoberali a vysporiadali a na základe námietok bolo doplnené dokazovanie.“. Žalovaný sa podľa názoru krajského súdu „v odvolacom konaní namietanými rozpormi v svetlotechnických posudkoch náležite zaoberal a zabezpečil nové zameranie namietaných výškových kód budov“.

5. Krajský súd ďalej dôvodil, že „žalovaný v napadnutom rozhodnutí vychádzal z totožnej územnoplánovacej dokumentácie ako prvostupňový stavebný úrad, pričom nevzal do úvahy nový územný plán zóny [REDACTED], zmeny a doplnky 2005, platný odo dňa 1. 1. 2008. Predmetný nový územný plán priniesol zmenu predovšetkým z hľadiska maximálnej prípustnej podlažnosti stavby v danom bloku, ktorú určil na 4 nadzemné podlažia + jedno ustupujúce podlažie, čo umiestňovaná stavba prekračovala. Zmena územného plánu nadobudla účinky na záver povoľovacieho procesu. V čase vydania napadnutého rozhodnutia boli dané záväzné pravidlá určené zmenami a doplnkami

územného plánu zóny. Podľa názoru súdu, dôsledky vyplývajúce z predĺženia odvolacieho konania by nemali byť na ujmu žalobcovi najmä z dôvodu, že zákon výslovne ukladá správnenému orgánu dbať na to, aby boli dobromyseľne nadobudnuté práva čo najmenej dotknuté. Stavebník dôvodne očakával a po vydaní územného rozhodnutia prvostupňovým orgánom bol dobromyseľný v nadobudnutých právach, že o jeho návrhu odvolací orgán rozhodne v zákonnej lehote a na základe platných a účinných podkladov rozhodujúcich pre vypracovanie projektovej dokumentácie. Nie je preto dôvodné domnievať sa, že stavebník mal a musel vedieť, že bude prijatá nová územnoplánovacia dokumentácia po tom, ako podal návrh na vydanie územného rozhodnutia, a že táto bude mať vplyv na jeho stavebné zámery.“.

6. Na odvolanie sťažovateľov najvyšší súd rozhodol rozsudkom z 30. marca 2017 v konaní sp. zn. 8 Sžo 92/2015 prvostupňový rozsudok krajského súdu potvrdil. K neoznámeniu začatia územného konania poukázal na jednotnosť správneho konania a na fakt, že sťažovatelia „sa konania zúčastnili, ich argumentácia bola v konaní vypočutá a vyhodnotená a dokonca na základe ich námietok bolo v odvolacom územnom konaní doplnené dokazovanie... ani prípadné neoznámenie začatia konania o umiestnení stavby, teda nemohlo byť zákonným dôvodom pre zrušenie rozhodnutia...“.

7. Podľa názoru najvyššieho súdu „žalovaný sa v odvolacom konaní náležite zaoberal namietanými rozpormi svetlotechnického posudku [REDACTED]... a posudku [REDACTED], ktorí predložili žalobcovia v odvolacom konaní. Z odôvodnenia druhostupňového rozhodnutia žalovaného vyplýva, že v odvolacom konaní účastník konania zabezpečil nové zameranie namietaných výškových kót budov... Odvolací súd si nie je vedomý toho, že by... technické posudky predložené v územnom konaní zostali v podstatných otázkach nedoriešené, pretože všetky namietané rozpory boli v rámci odvolacieho konania opätovne preskúmané...“.

8. K novej územnoplánovacej dokumentácii najvyšší súd zdôraznil, že žalovaný skutočne „nevzal... do úvahy nový Územný plán zóny [REDACTED], zmeny a doplnky 2005, platný odo dňa 01.01.2008...“. Avšak „v danom prípade zmeny územného plánu nadobudla účinky celkom na záver povoľovacieho procesu umiestňovania predmetnej stavby, pričom

v otázke prípustnej podlažnosti stavby priniesla pravidlá, s ktorými bola prvostupňovým stavebným úradom umiestnená stavba v rozpore... Zmeny a doplnky územného plánu zóny [REDAKOVANÉ] platné a účinné od 01.01.2008, nepriniesli žiadne riešenie pre právoplatne neskončené konania týkajúce sa umiestnenia stavieb posudzovaných podľa dovtedajšej územnoplánovacej dokumentácie. To znamená, že v čase vydania druhostupňového rozhodnutia krajského stavebného úradu vo veci umiestnenia predmetnej stavby boli záväzné pravidlá stanovené zmenami a doplnkami územného plánu zóny. Neopomenuteľnou skutočnosťou je, že žalovaný rozhodoval o odvolaní proti rozhodnutiu o umiestnení stavby cca. 9 mesiacov a práve v dôsledku tohto predĺženia odvolacieho konania, ktoré nemohli účastníci tohto konania predvídať, došlo k presahu konania do časovej pôsobnosti nového zonálneho plánu. Stavebník legitímne očakával, že v jeho veci bude rozhodnuté v zákonom stanovenej lehote a za účinnosti pôvodnej územnoplánovacej dokumentácie, s ktorou bol jeho projekt v súlade. Odvolací súd je toho názoru, že dôsledky vyplývajúce z predĺženia odvolacieho konania by nemali byť žalobcovi na ujmu.“.

9. V sťažnosti doručenej ústavnému súdu sťažovatelia v prvom rade namietajú, že „odvolací súd riadne nedoručil sťažovateľom vyjadrenie žalovaného (Stavebného úradu druhého stupňa)... a tým odňal možnosť oboznámiť sa s argumentáciou žalovaného a prípadne aj náležite na ňu reagovať... Je zrejmé, že tak žalovaný, ako aj stavebník ako zvyšní účastníci konania disponovali odvolaním. Naproti tomu sťažovatelia nedisponovali vyjadrením žalovaného k Odvolaniu... žalovaný a stavebník boli v tomto smere zvýhodnení... Odvolací súd... nedoručením vyjadrenia žalovaného k Odvolaniu sťažovateľov, porušil právo sťažovateľov na kontradiktórne súdne konanie, odňal im možnosť konať pred súdom, porušil zásadu rovnosti účastníkov konania a princíp rovnosti zbraní.“.

10. K tvrdenej arbitrárnosti napadnutého rozsudku najvyššieho súdu sťažovatelia dôvodlia, že krajský súd „v hrubom rozpore s obsahom administratívneho spisu uviedol, že oznámenie o začatí konania bolo sťažovateľom doručené a títo nepredložili žiadne relevantné dôkazy preukazujúce a spochybňujúce pravosť podpisov adresátov a nedoručenie písomností týmto osobám...“. Sťažovatelia zdôrazňujú dvojinštančnosť správneho (územného konania) a dopĺňajú, že „boli vylúčení z celého prvostupňového

konania, a to na rozdiel od stavebníka a ostatných účastníkov konania... Sťažovatelia sa prvýkrát dozvedeli o svetlotechnickom posudku [REDAKOVANÉ] z prvoinštančného konania až vo fáze odvolacieho konania, nemohli ho teda namietať v konaní pred Správnym orgánom prvého stupňa... Ak by sťažovatelia mohli plnohodnotne uplatniť svoje práva, mohli spochybníť svetlotechnický posudok už v prvostupňovom konaní...“.

11. Sťažovatelia nesúhlasia s názorom najvyššieho súdu, podľa ktorého žalovaný v druhostupňovej fáze územného konania riadne prešetril ich námietky. Odôvodnenie žalobou napadnutého rozhodnutia žalovaného je v tomto smere „zmätočné, úplne ignoruje existenciu nielen odborného vyjadrenia [REDAKOVANÉ], ale aj [REDAKOVANÉ] (ktorým sa Odvolací súd ani Súd prvého stupňa vôbec nezaoberali), a najmä ignoruje skutočnosť, že Správny orgán druhého stupňa vôbec neupovedomil sťažovateľov o existencii nového svetlotechnického posudku [REDAKOVANÉ], aby sa k nemu mohli vyjadriť a sťažovatelia sa o akomsi všeobecnom posudku dozvedeli až z Rozhodnutia 2. Tejto posledne tvrdenej skutočnosti sa tak Súd prvého stupňa, ani Odvolací súd vôbec nevenovali... Okrem toho, Stavebný úrad druhého stupňa v rámci odvolacieho konania nedoručil žiadne vyjadrenie stavebníka sťažovateľom, čím porušil zásadu rovnosti účastníkov správneho konania a princíp rovnosti zbraní, a navyiac touto námietkou sa tak Súd prvého stupňa, ani Odvolací súd vôbec nezaoberali...“.

12. Následne sťažovatelia v dôvodoch sťažnosti kritizujú postup žalovaného v procese dokazovania v žalovanom územnom konaní, ako aj nedostatočnosť odôvodnenia napadnutého rozsudku najvyššieho súdu.

13. K námietke aplikácie neúčinného právneho predpisu žalovaným sťažovatelia dôvodujú, že „Odvolací súd... nerozporuje dôvodnosť žalobnej námietky... spočívajúcej v tom, že Rozhodnutie 2 je založené na neúčinnom právnom predpise. Napriek tak závažnej vade individuálneho správneho aktu... dali všeobecné súdy prednosť ochrane práv stavebníka... arbitrárne a bez akéhokoľvek zákonného podkladu... Sťažovatelia dĺžku konania pred Stavebným úradom druhého stupňa nespôsobili a nový územný plán zóny chráni predsa aj ich práva ako vlastníkov susedných nehnuteľností pred nadmernou podlažnosťou v predmetnej zóne... Výklad presadzovaný všeobecnými súdmi síce chráni

stavebníka, ale naopak poškodzuje sťažovateľov, v prospech ktorých je nová regulácia stavebnej činnosti v predmetnej zóne...“.

14. Na základe uvedeného sťažovateľa navrhujú, aby ústavný súd vo veci vydal tento nález:

„1. Základné právo sťažovateľov na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 36 ods. 1 a 2 a čl. 37 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd a právo na spravodlivé prejednanie jeho záležitosti podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd Rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 30.03.2017, sp. zn. 8Sžo/92/2015, porušené bolo;

2. Základné právo sťažovateľov na súdnu ochranu podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a právo na spravodlivé prejednanie jeho záležitosti podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd Rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 30.03.2017, sp. z. 8Sžo/92/2015, porušené bolo;

3. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 30.03.2014, sp. zn. 8Sžo/92/2015 sa zrušuje a vec sa vracia Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky na ďalšie konanie;

4. Najvyšší súd Slovenskej republiky je povinný nahradiť sťažovateľom trovy konania vrátane trov právneho zastúpenia.“

15. K sťažnosti sťažovateľov sa vyjadril najvyšší súd listom č. k. KP 3/2018-70 z 24. októbra 2018, v ktorom okrem popisu priebehu súdneho konania a zopakovaním dôvodov napadnutého rozsudku k veci uviedol:

„Pokiaľ ide o nedoručenie vyjadrenia žalovaného k odvolaniu žalobcov najvyšší súd uvádza, že táto povinnosť nevyplývala odvolaciemu súdu zo žiadneho procesného predpisu. Je si však vedomý, že to súdy robia, avšak v tomto prípade doručenie vyjadrenia žalovaného k odvolaniu žalobcov, ktoré obsahovalo iba skonštatovanie, že napadnuté rozhodnutie považuje za zákonné, pričom žalobca v podanom odvolaní proti rozsudku krajského súdu neuviedol žiadne nové skutočnosti a že žalobcami podané odvolanie považuje za nedôvodné a preto navrhuje, aby bol rozsudok krajského súdu potvrdený, považuje odvolací súd za formálne pochybenie, kde žalovaný neuviedol žiadne vecné argumenty, ku ktorým by sa

mali žalobcovia vyjadriť. Išlo by o nehospodárny a neefektívny postup súdu, ktorý by mal vplyv na dĺžku konania.

Vzhľadom na vyššie uvedené najvyšší súd má za to, že sťažnosť žalobcu je neopodstatnená a jeho práva zaručené v článkoch 46 ods. 1, 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky porušené neboli.

V uvedenej veci netrváme na nariadení pojednávania.“

16. Uznesením sp. zn. III. ÚS 333/2018 zo 4. septembra 2018 bola sťažnosť sťažovateľov prijatá na ďalšie konanie v rozsahu namietaného porušenia nimi označených základných práv.

17. Po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie sťažovateľa prostredníctvom právneho zástupcu zaujali stanovisko k vyjadreniu najvyššieho súdu z 24. októbra 2018, v ktorom vyslovili súhlas s upustením od ústneho pojednania veci a k meritu s poukazom na obsah predchádzajúceho nálezu ústavného súdu č. k. III. ÚS 32/2015-27 zo 7. júna 2016 a ustálenú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) v podstatnom uviedli:

„Sťažovatelia opätovne zdôrazňujú, že administratívne konanie pred stavebnými úradmi prvého a druhého stupňa a následné súdne konanie pred správnymi súdmi obsahuje sériu závažných pochybení najmä v podobe vylúčenia sťažovateľov z prvostupňového územného konania, nedoručovania dôkazov (posudkov) a vyjadrení sťažovateľom zo strany stavebného úradu v odvolacom konaní, ignorovania posudkov predložených sťažovateľmi stavebným úradom v odvolacom konaní, nedostatočných odôvodnení rozhodnutí stavebného úradu a správnych súdov a nekritických prevzatí (aj zrejme nesprávnych) tvrdení či už stavebného úradu alebo stavebníka do súdneho rozhodnutia. Okrem toho, napriek zjavnej existencii paaktu sa tu najvyšší súd dovoľáva použitia akejsi dobrej viery stavebníka, aj keď nemá žiadnu oporu v príslušnom všeobecne záväznom právnom predpise a aj keď sťažovatelia neboli tými, kto predlžoval dĺžku územného konania a iba využívali svoje procesné práva.“

18. Vzhľadom na oznámenia právnej zástupkyne sťažovateľov a predsedníčky najvyššieho súdu, že netrávajú na tom, aby sa vo veci konalo ústne pojednávanie, ústavný súd v súlade s § 58 ods. 3 zákona č. 314/2018 o Z. z. Ústavnom súde Slovenskej republiky

a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) upustil od ústneho pojednávania, pretože dospel k záveru, že od neho nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

19. Na výzvu ústavného súdu zaujala k sťažnosti sťažovateľov stanovisko aj zúčastnená osoba – obchodná spoločnosť NOBLE a. s., Pluhová 29, Bratislava, ktorá v správnom konaní vystupovala ako stavebník a navrhovateľ v územnom konaní. Vo vyjadrení z 11. júna 2019 s poukazom na početnú konštantnú judikatúru ústavného súdu zúčastnená osoba navrhuje vyhodnotiť námietky sťažovateľov ako nedôvodné, pretože boli už opakovane márne uplatnené pred orgánmi štyroch (správnych a súdnych) inšancií. Najmä námietku nedoručenia vyjadrenia žalovaného správneho orgánu k odvolaniu považuje zúčastnená osoba za zneužívanie práva na súdnu ochranu. Podľa názoru zúčastnenej osoby je napadnuté rozhodnutie riadne a dostatočne odôvodnené vo vzťahu k námietkam nedoručenia oznámenia o začatí správneho konania, aj vo vzťahu k posudzovaniu svetelnotechnických podmienok. Poukazuje na požiadavku ochrany právnej istoty stavebníka v právnom štáte a k námietke rozhodovania na základe neúčinného územného plánu zóny uvádza:

„... je zrejmé, že Územné rozhodnutie je súladné s pôvodnou územnoplánovacou dokumentáciou platnou v čase jeho vydávania, uvedené bolo preskúmané všetkými správnymi, súdnymi orgánmi vo všetkých inštanciách, s potvrdením súladu stavby s pôvodnou územnoplánovacou dokumentáciou, len sťažovatelia ešte aj 12 rokov po vydaní Územného rozhodnutia napádajú Stavebníka a tvrdia jeho nedobromyseľnosť.

... je potrebné skonštatovať dobromyseľnosť Stavebníka v jeho nadobudnutých právach, ako aj jeho legitímne očakávanie, že odo dňa podania návrhu na vydanie územného rozhodnutia - ktorý bol dňa 14.11.2006 príde k rozhodnutiu v zákonom stanovenej lehote a teda za platnosti a účinnosti podkladov, ktoré boli rozhodujúce pre vypracovanie projektovej dokumentácie stavby.

Práve s ohľadom na uvedené okolnosti veci, na namietané porušenia práva zo strany sťažovateľov, na dobromyseľnosť Stavebníka, na princíp právnej istoty a hľadanie spravodlivej úpravy práv a povinností medzi ním a sťažovateľmi, Stavebník má za to, že ani námietka existencie nového územného plánu v čase vydávania Rozhodnutia KSU nie je

dôvodom na jeho zrušenie v správnom súdnictve, nejedná sa o arbitrárne rozhodnutie odvolacieho súdu, ani nie je rozhodnutie v tejto časti nedostatočne odôvodnené - a teda nie sú naplnené predpoklady na jeho zrušenie Ústavným súdom SR v konaní o Sťažnosti.“

20. Vec napadla ústavnému súdu 11. júla 2017 a bola pôvodne pridelená sudcovi spravodajcovi Rudolfovi Tkáčikovi, ktorému 16. februára 2019 uplynulo funkčné obdobie sudcu ústavného súdu. V zmysle čl. X ods. 2 Rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie od 26. apríla 2019 do 31. decembra 2019 (ďalej len „rozvrh“) bola táto vec po 26. apríli 2019 v zmysle rozvrhu prerozdelená a náhodným výberom pomocou technických a programových prostriedkov pridelená sudcovi spravodajcovi Ľubošovi Szigetimu a v zmysle čl. II bodu 3 rozvrhu prejednaná a rozhodnutá v druhom senáte ústavného súdu v zložení Jana Laššáková (predsedníčka senátu), Peter Molnár a Ľuboš Szigeti.

II.

21. Ústavný súd rozhoduje podľa čl. 127 ods. 1 ústavy 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.

22. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon. Týmto zákonom je s účinnosťou od 1. marca 2019 zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) v čl. I § 1 až § 13 a § 16 až § 28 a § 32 až § 248 a § 250 a § 251. V zmysle § 246 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde sa tento zákon použije aj na konania začaté do 28. februára 2019, pričom právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali do 28. februára 2019, zostávajú zachované.

23. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

24. Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

25. Podľa čl. 47 ods. 3 ústavy všetci účastníci sú si v konaní podľa odseku 2 rovní.

26. Podľa čl. 36 ods. 1 listiny každý sa môže domáhať ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v určených prípadoch na inom orgáne.

27. Podľa čl. 36 ods. 2 listiny kto tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nemožno vylúčiť preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd podľa listiny.

28. Podľa čl. 37 ods. 3 listiny všetci účastníci sú si v konaní rovní.

29. Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by vzhľadom na osobitné okolnosti mohla byť verejnosť konania na ujmu záujmom spravodlivosti.

30. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu všeobecný súd musí vykladať a používať ustanovenia na vec sa vzťahujúcich zákonných predpisov v súlade s účelom

základného práva na súdnu ochranu. Z tohto hľadiska musí všeobecný súd pri výklade a aplikácii príslušných právnych predpisov prihliadať na spravodlivú rovnováhu pri poskytovaní ochrany uplatňovaným právam a oprávneným záujmom účastníkov konania (obdobne napr. III. ÚS 271/05, III. ÚS 78/07).

31. Kritériom pre rozhodovanie ústavného súdu musí byť najmä intenzita, akou malo byť zasiahnuté do ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou zaručených základných práv alebo slobôd, a v spojitosti s tým zistenie, že v okolnostiach prípadu ide o zásah, ktorý zjavne viedol k obmedzeniu, resp. odopreniu základných práv alebo slobôd (m. m. II. ÚS 193/06, II. ÚS 210/06, IV. ÚS 238/07, IV. ÚS 358/08).

32. Podstatou sťažostnej argumentácie sťažovateľov je námietka o porušení zásady kontradiktórnosti konania nedoručením vyjadrenia žalovaného k ich odvolaniu proti rozsudku súdu prvej inštancie, aplikácia neúčinného územného plánu a arbitrárne posúdenie žalobnej námietky, že správne orgány so sťažovateľmi nekonali ako s účastníkmi v prvom stupni správneho konania.

K namietanému porušeniu zásady kontradiktórnosti konania podľa čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy, čl. 37 ods. 3 a čl. 38 ods. 2 listiny a čl. 6 ods. 1 dohovoru

33. Pri posudzovaní kontradiktórnosti konania ústavný súd poskytuje sporovým stranám ochranu procesnými zárukami v rozsahu totožnom s ESĽP, preto je východiskom ďalších úvah štandardná judikatúra ESĽP, ktorou sa ústavný súd cíti byť viazaný aj pri posudzovaní tejto sťažnosti. Európsky súd pre ľudské práva prízvukuje, že zmyslom čl. 6 ods. 1 dohovoru je ochrana záujmov účastníkov konania na riadnom výkone spravodlivosti. Predovšetkým tu ide o dôveru subjektov vo fungovanie súdneho systému, ktorá sa okrem iného zakladá na istote dotknutého, že mal možnosť vyjadriť sa ku všetkým písomnostiam v spise (rozsudok ESĽP vo veci Asnar v. Francúzsko /no. 2/ č. 12316/04 z 18. 10. 2007).

34. Právo na kontradiktórne konanie znamená, že procesné strany musia dostať príležitosť nielen predložiť všetky dôkazy potrebné na to, aby ich návrh uspel,

ale aj zoznámiť sa so všetkými ďalšími dôkazmi a pripomienkami, ktoré boli predložené s cieľom ovplyvniť rozhodnutie súdu a vyjadriť sa k nim (rovnako rozsudok ESLP vo veci Niederöst-Huber v. Švajčiarsko, 18. 2. 1997, § 23 a Mantovanelli v. Francúzsko z 18. 3. 1997).

35. Samotný vplyv nedoručeného dokumentu na rozhodnutie súdu je málo významný, pretože je na účastníkovi konania, aby posúdil, či si dokument protistrany vyžaduje jeho reakciu (citovaný rozsudok vo veci Niederöst-Huber v. Švajčiarsko z 18. 2. 1997, Milatová a ďalší proti ČR č. 61811/00, Gaspari proti Slovinsku č. 21055/03 z 21. 7. 2009).

36. Povinnosťou súdu je doručovať všetky vyjadrenia, ktorých cieľom je ovplyvniť rozhodnutie súdu. Vplývajúce na rozhodnutie súdu (výsledok sporu) sa posudzuje len podľa toho, že je v ňom uvedený návrh účastníka konania, ako má súd rozhodnúť. Ak je formulovaný návrh – výrok konečného rozhodnutia, tak sa predpokladá, že účastník má zjavný záujem na doručení vyjadrenia (rozsudok ESLP vo veci Hudáková a ďalší proti Slovenskej republike č. 23083/05 z 27. 4. 2010).

37. Ústavný súd zotrváva na svojej judikatúre, že právu sporovej strany na kontradiktórne konanie a rovnosť v konaní koreluje povinnosť súdu zabezpečiť ich uplatnenie, okrem iného aj preposlaním vyjadrenia k odvolaniu odvolateľovi, bez ohľadu na jeho obsah a relevanciu pre rozhodovanie, zvlášť ak obsahuje formuláciu konečného návrhu vo veci odvolania. Rozhodnutie, či si vyjadrenie protistrany vyžaduje reakciu zo strany odvolateľa, je potrebné ponechať na jeho slobodnom uvážení. Toto rozhodnutie nepatrí odvolaciemu súdu. Ak si teda najvyšší súd túto povinnosť nesplnil, keď sám vyhodnotil jeho preposlanie ako neúčelné (vyjadrenie pribratého účastníka obsahujúce právnu a skutkovú argumentáciu odvolací súd listom z 20. januára 2017 sťažovateľom zaslal na vedomie a prípadné zaujatie stanoviska, pozn.), ide jednoznačne o procesné pochybenie. Nie každé procesné pochybenie má však ústavnoprávnu relevanciu, čiže potenciál zasiahnuť samotnú podstatu a účel základného práva na súdnu ochranu či rovnosť v konaní, a preto sa ústavný súd ďalej zaoberal analýzou skutkových okolností daného prípadu, ako aj právneho rámca upravujúceho postup odvolacieho správneho súdu

z hľadiska, či v okolnostiach prejednávanej veci účinky takéhoto procesného pochybenia vykazujú nezlučiteľnosť so základnými právami sťažovateľov.

38. Aj EŠLP zdôrazňuje potrebu zohľadňovať konkrétne okolnosti posudzovanej veci, keď tvrdí, že právo na kontradiktórne konanie nie je absolútne a rozsah tohto práva sa môže meniť v závislosti od špecifických okolností prípadu (Asnar proti Francúzsku č. 12316/04 z 18. 10. 2007, Vokoun proti ČR č. 20728/05 z 3. 7. 2008, Čičmanec proti Slovenskej republike č. 65302/11 z 28. 6. 2016, Krčmář a ďalší proti ČR č. 35376/97 z 3. 3. 2000) a v niektorých prípadoch zohľadňuje aj kritérium vzniku podstatnej ujmy sťažovateľovi v súvislosti s nekomunikovaným stanoviskom.

39. Neoznámenie písomných vyjadrení alebo dokumentov a nemožnosť sťažovateľa sa k nim vyjadriť nie je porušením čl. 6 ods. 1 dohovoru v prípade, ak by priznanie týchto práv a možností účastníkovi nemalo žiaden vplyv na výsledok konania, pretože prijatý právny prístup neumožňoval (ďalšiu) diskusiu (rozsudky EŠLP vo veciach Stepinska v. Francúzsko č. 1814/02 z 5. 6. 2004, Sale proti Francúzsku č. 39765/04 z 21. 3. 2006, Verdú Vedú v. Španielsko č. 43432/02 z 15. 2. 2007).

40. V právnej veci RINGIER AXEL SPRINGER SLOVAKIA proti Slovenskej republike zo 4. októbra 2011 č. 35090/07 EŠLP zhodnotil ako podstatné, že odporcovo vyjadrenie nepredstavovalo odôvodnený názor, ktorý by skutočne mal alebo aspoň potenciálne mohol mať nejaký významný vplyv na rozhodnutie najvyššieho súdu (*a contrario* rozsudok EŠLP vo veci BENET PRAHA, spol. s r. o. proti ČR z 24. 11. 2011).

41. Nekomunikované vyjadrenie žalovaného v tejto právnej veci je podľa obsahu oznámením adresovaným odvolaciemu súdu, že po oboznámení sa s obsahom odvolania žalovaný nemá záujem využiť svoje procesné právo doplniť predošlú argumentáciu, pretože podľa jeho názoru odvolanie neprináša nič nové a všetky podstatné dôvody preskúmaného rozhodnutia sú obsiahnuté v jeho odôvodnení. Takto, nazerajúc na obsah podania, jeho prípadné preposlanie a umožnenie odvolateľom vyjadriť sa k nemu by nemohlo mať žiaden vplyv na rozhodnutie súdu, pretože nepripúšťa žiadnu vecnú diskusiu o ňom zo strany sťažovateľov (žalovaný nechce využiť svoje oprávnenie ďalej sa k veci

vyjadrovať, priamo sa ho zrieka a len zotrváva na svojom predošlom právnom názore). Zároveň nejde ani o vyjadrenie, ktoré možno považovať za ucelený odôvodnený názor na meritum veci, ktorý by aspoň potenciálne mohol ovplyvniť výsledok odvolacieho konania. Absentuje teda aj podstatná ujma na právach sťažovateľov. Uvedené okolnosti prípadu ho odlišujú od právnej veci Trančíková proti Slovenskej republike (rozsudok ESĽP z 13. 1. 2015).

42. Okrem už uvedeného nekomunikované vyjadrenie na záver formuluje návrh na konečné rozhodnutie – potvrdenie odvolaním napadnutého rozhodnutia. Navrhovaný postup by pre prípad, že odvolací súd vyhodnotí odvolanie ako nedôvodné, vyplýval odvolaciemu súdu priamo zo zákona, ktorý upravuje jeho procesný postup a ktorý je povinný aplikovať aj bez ohľadu na to, či to účastníci navrhnú. Predmet konania pred odvolacím správny súdom je vymedzený petitom odvolania a len o jeho dôvodnosti sa rozhoduje. Návrh na rozhodnutie vo vyjadrení protistrany (žalovaného správneho orgánu) je z hľadiska ďalšieho postupu odvolacieho správneho súdu irelevantný. Na rozdiel od konania v iných civilných veciach, kde protistrana v konaní môže uplatniť protinávrh, čím spoluurčuje predmet konania pred súdom, v správnom súdnictve podobný vplyv žalovaného správneho orgánu na rozsah súdneho prieskumu neexistuje. Správny súd preskúma zákonnosť (aj dostatok dôvodov správneho rozhodnutia) len v rozsahu a z dôvodov uplatnených v správnej žalobe. Vzhľadom na uvedené považuje ústavný súd právny názor ESĽP vyslovený v rozsudku vo veci Hudáková a ďalší proti SR rozsudok č. 23083/05 z 27. 4. 2010 (pozri bod 27 tohto nálezu) za neaplikovateľný v prejednávanej veci sťažovateľov.

43. Ústavný súd pri posudzovaní rovnosti strán v konaní vzal do úvahy aj ďalšie špecifikum správneho súdnictva, že všetky pre vec významné argumenty musia byť obsiahnuté v odôvodnení napadnutého rozhodnutia správneho orgánu a ich následné dopĺňanie v procesných úkonoch adresovaných správny súdu nemôže byť účinné a ani súdom zohľadnené. Inými slovami, ak by neboli dostatočné argumenty obsiahnuté v odôvodnení preskúmaného rozhodnutia správneho orgánu, vadu jeho nepreskúmateľnosti (a teda nezákonnosti) by nebolo možné konvalidovať ich doplnením

vo vyjadrení k správnej žalobe, a o to viac by to nebolo možné vo vyjadrení k odvolaniu proti rozsudku správneho súdu prvej inštancie. Uvedená zásada značne znižuje riziko vzniku reálnej ujmy na právach sťažovateľov v súvislosti s nedoručením sporného vyjadrenia.

44. Zároveň ústavný súd podporne uvádza, že návrh žalovaného obsiahnutý v spornom vyjadrení logicky vyplýva zo samotného procesného postavenia žalovaného správneho orgánu, ktorý je presvedčený o správnosti a zákonnosti svojho rozhodnutia po jeho potvrdení správnym súdom prvej inštancie. Je teda predvídateľný a nemôže byť prekvapivým ani pre odvolateľov.

45. Vychádzajúc z uvedených úvah, ústavný súd výnimočne uzatvára, že v posudzovanom prípade právny rámec upravujúci procesný postup odvolacieho súdu v správnom súdnictve, ako aj špecifické skutkové okolnosti prípadu (obsah nedoručeného vyjadrenia) nesvedčia v prospech vyslovenia porušenia práva sťažovateľov na rovnosť zbraní v konaní, a preto túto námietku vyhodnotil ako nedôvodnú.

K namietanému porušeniu základného práva na súdnu ochranu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a ods. 2 ústavy a podľa čl. 36 ods. 1 a 2 listiny a práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru v súvislosti s aplikáciou neúčinnnej právnej normy

46. Sťažovatelia namietajú aj skutočnosť, že v priebehu konania došlo k zmene územného plánu zóny [REDAKOVANÉ] z roku 1996, a to uznesením Mestského zastupiteľstva hlavného mesta SR Bratislavy č. 254/2007 z 22. novembra 2007, a záväzná časť predmetného územného plánu zóny bola vyhlásená všeobecne záväzným nariadením hlavného mesta SR Bratislavy (č. 8/2007 z 1. januára 2007) s účinnosťou od 1. januára 2008. V čase po vydaní rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa, ale ešte počas konania o odvolaní došlo teda k zmene právnej úpravy. Uvedené všeobecne záväzné nariadenie neobsahuje žiadne intertemporálne ustanovenia o aplikácii dotknutých predpisov v prechodnom období a zároveň ustanovuje iné podmienky pre maximálnu „podlažnosť“ stavby (nové podmienky umiestňovaná stavba nespĺňa, pozn.). Sťažovatelia tvrdia,

že odvolací správny orgán pochybil, keď v čase svojho rozhodovania aplikoval neúčinný skorší právny predpis.

47. Už Ústavný súd Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky pri tvorbe svojej doktríny formuloval názor, že „princípy právneho štátu a právnej istoty vyžadujú, aby bol každý ústavne možný prípad retroaktivity výslovne obsiahnutý v ústave, resp. v zákone a aby sa vyriešili s tým spojené prípady tak, aby nadobudnuté práva boli riadne chránené“ (PL. ÚS 78/92, Ústavný súd ČSFR, Zbierka uznesení a nálezov 1992, č. 15).

48. Aj podľa názoru ústavného súdu k imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok. Súčasťou tohto princípu je i zákaz spätného retroaktívneho pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení (PL. ÚS 36/95). Princíp právneho štátu má významné dôsledky v oblasti tvorby, interpretácie a aplikácie práva. Medzi základné súčasti tohto princípu patrí zásada predvídateľnosti právnych predpisov a ich zrozumiteľnosti, princíp právnej istoty a ochrany dôvery v právo a v neposlednej rade tiež ochrana legitímneho očakávania.

49. Všeobecné súdy (ako aj správne orgány) sú v prípade absencie explicitných prechodných ustanovení povinné uprednostniť ten z viacerých do úvahy prichádzajúcich výkladov, ktorý najviac šetrí zmysel a podstatu základného práva jednotlivca. Opačný interpretačný či aplikačný postup znamená porušenie čl. 4 ods. 4 listiny, a je preto vo svojich dôsledkoch výkladom retroaktívnym. Tento princíp „in dubio pro libertate“ plynie priamo z ústavného poriadku (čl. 1 ods. 1 ústavy a čl. 2 ods. 3 a čl. 4 listiny) a predstavuje „štrukturálny princíp liberálnodemokratického štátu, vyjadrujúci prioritu jednotlivca a jeho slobody pred štátom“ (porovnaj nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 557/05 z 24. 7. 2007).

50. V nadväznosti na uvedené nie je z dôvodu absencie prechodných ustanovení prípustné vykladať medzerovitú zmenu právnej úpravy v neprospech jednotlivca, pretože verejná moc nemôže využívať nejasnosť právnej úpravy, ktorú sama spôsobila (obdobne napr. nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. III. ÚS 782/06 z 8. 1. 2009).

51. Sťažovatelia sa svojou sťažnosťou dovolávajú výkladu (a aplikácie nového územného plánu), ktorý je vo svojich dôsledkoch retroaktívny v neprospech stavebníka (navrhovateľa správneho konania) bez tohto, aby toto spätné pôsobenie nového územného plánu bolo výslovne zakotvené. Takýto výklad nie je ústavne akceptovateľný. Práve naopak, výklad zvolený najvyšším súdom je plne v súlade s horeuvedenými zásadami na prospech stavebníka, ktorý v čase podania svojho návrhu na vydanie územného rozhodnutia, spĺňajúc všetky právnymi predpismi vyžadované podmienky, legitímne očakával, že nastúpia tie právne následky, ktoré v čase podania jeho návrhu právne predpisy s takým podaním spájali, a to vo forme vydania územného rozhodnutia o umiestnení ním navrhovanej stavby. V hre je teda základné právo stavebníka na inú právnu ochranu poskytovanú správnymi orgánmi. Nejasnosť všeobecne záväzného nariadenia mesta pre absenciu prechodných ustanovení nemôže byť v demokratickej spoločnosti jednotlivcovi (stavebníkovi) na ťarchu. Navyše podmienky v podobe stanovenia maximálnej „podlažnosti“ umiestňovanej budovy majú povahu noriem (verejného) hmotného práva, a preto je v prípade absencie prechodných ustanovení pre posúdenie vecí rozhodujúci právny stav platný v čase podania návrhu na vydanie územného rozhodnutia. S tým kolidujúce záujmy sťažovateľov ako vlastníkov susedných nehnuteľností na udržaní doterajšieho stavu nemôžu byť dostatočným dôvodom na retroaktívny výklad a aplikáciu neskoršieho právneho predpisu, ktorý by im viac vyhovoval.

52. Ostatné námietky obsiahnuté v sťažnosti ústavný súd považuje za nedôvodné, arbitrárnosť odôvodnenia napadnutého rozhodnutia nezistil, ani pokiaľ ide o namietané hodnotenie dôkazov a potrebu doplnenia dokazovania, čo sa týka svetelnotechnických pomerov, odôvodnenie napadnutého rozsudku nemožno považovať za rozporné s označenými základnými právami sťažovateľov, a preto sťažnosti aj v tejto časti nevyhoveli. S tvrdením sťažovateľov o tom, že správny orgán prvého stupňa opomenul s nimi konať ako s účastníkmi konania a prvým im adresovaným procesným úkonom bolo doručenie jeho rozhodnutia, sa vysporiadal už odvolací súd dostatočným spôsobom (doručenka o oznámení začatia správneho konania je obsiahnutá v spise a tvrdenie o podpise neoprávnenou osobou nebolo preukázané v konaní) a ústavný súd nezistil v tejto súvislosti žiadne pnutie so sťažovateľmi označenými základnými právami.

53. Keďže ústavný súd nevyslovil porušenie základných práv sťažovateľov, bolo bez právneho významu zaoberať sa ostatnými návrhmi sťažovateľov obsiahnutými v ústavnej sťažnosti.

54. Vzhľadom na čl. 133 ústavy, podľa ktorého proti rozhodnutiu ústavného súdu nie je prípustný opravný prostriedok, toto rozhodnutie nadobúda právoplatnosť dňom jeho doručenia účastníkom konania.

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

V Košiciach 3. júla 2019