



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 529/2023-27

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho a sudcov Ivana Fiačana a Petra Molnára (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej JUDr. Evou Klemovou, advokátkou, M. R. Štefánika 6, Pezinok, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžk/8/2021 z 29. marca 2023 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 30. júla 2023 domáha vyslovenia porušenia základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), čl. 36 ods. 1 a 2, čl. 37 ods. 3, čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší správny súd“ alebo „NSS“) sp. zn. 1Sžk/8/2021 z 29. marca 2023 v spojení s opravným uznesením sp. zn. 1Sžk/8/2021 z 26. apríla 2023 (ďalej len „napadnutý rozsudok“). Navrhuje napadnutý rozsudok NSS zrušiť a vrátiť mu vec na ďalšie konanie. Domáha sa priznania finančného zadosťučinenia 1 500 eur, ako aj náhrady trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že rozhodnutím mesta Stupava č. j. SÚ-258/2012/Šm z 23. júla 2012, právoplatným 1. augusta 2012, bola stavebníkom [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], a sťažovateľke povolená stavba: „[REDAKOVANÉ]“ (ďalej len „stavebné povolenie“).

3. Okresný úrad Bratislava, odbor výstavby a bytovej politiky (ďalej len „OU BA“) 17. apríla 2014 oznámil začatie konania o preskúmaní právoplatného rozhodnutia – stavebného povolenia mimo odvolacieho konania podľa § 65 ods. 2 správneho poriadku a rozhodnutím č. OU-BA-OVBP2-2014/22189/B/KAZ z 19. mája 2014 zrušil právoplatné stavebné povolenie z dôvodu, že bolo vydané v rozpore so zákonom (ďalej len „rozhodnutie OU BA“).
4. Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), konajúc o odvolaní proti rozhodnutiu OU BA, rozhodnutím č. 18959/2014/B622-SV/48937/Hia z 18. augusta 2014 zrušilo rozhodnutie OU BA (ďalej len „rozhodnutie ministerstva“).
5. Sťažovateľka podala 23. septembra 2014 žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia ministerstva. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č. k. 6S/205/2014-434, zo 17. septembra 2020 rozhodnutie ministerstva zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie (ďalej len „rozsudok krajského súdu“).
6. Najvyšší správny súd, konajúc o kasačnej sťažnosti ministerstva z 19. novembra 2020 [(jeho nástupcom od 1. januára 2023 je a v čase rozhodovania bol Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky (ďalej len „úrad“)] proti rozsudku krajského súdu, rozhodol napadnutým rozsudkom, ktorým rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

## II.

### Argumentácia sťažovateľky

7. Sťažovateľka sa uchádza o ústavný prieskum napadnutého rozsudku NSS, z ktorého vyplýva záväzný právny názor pre ďalšie konanie na správnom súde o nedostatku jej aktívnej legitímácie a ktorý bol podľa jej názoru vyslovený v konaní poznačenom porušením jej označených práv.
8. Sťažovateľka argumentuje, že NSS nezaujal autoritatívne (rozhodovacie) stanovisko k meritórnym výhradám, ktoré predniesla v žalobe a ministerstvo v kasačnej sťažnosti, v dôsledku čoho k samotnému súdnemu prieskumu rozsudku krajského súdu (a tým aj rozhodnutia ministerstva) reálne nedošlo. Uvádza, že napadnutým rozsudkom NSS jej bola odmietnutá spravodlivosť (*denegatio iustitiae*) bez toho, aby na takýto postup existoval zákonný dôvod.
9. Podľa názoru sťažovateľky NSS dospel k nesprávnemu záveru o tom, že rozhodnutie ministerstva nie je rozhodnutím orgánu verejnej správy, ktoré by mohlo byť predmetom súdneho prieskumu, s odôvodnením, že rozhodnutie ministerstva (vydané po začatí konania podľa § 65 ods. 2 správneho poriadku) postavil na roveň súdom nepreskúmateľného oznámenia [ktoré nie je rozhodnutím orgánu verejnej správy podľa § 3 ods. 1 písm. b) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“)] vydaného iba na základe § 65 ods. 1 Správneho poriadku a bez začatia konania podľa § 65 ods. 2 správneho poriadku.
10. Sťažovateľka zastáva názor, že pre konanie o správnej žalobe nie je dôležité, že rozhodnutie ministerstva nezasahuje do práv účastníkov stavebného konania a že nemení právny stav nastolený stavebným povolením, ale jej tvrdenie, že rozhodnutím ministerstva, ktorým bola deklarovaná zákonnosť stavebného povolenia, bola ukrátená na právach a právom chránených záujmoch (na práve na postup správnych orgánov v správnom konaní v súlade so zákonom a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi, na práve na svedomitú a zodpovednú vedenie správneho konania

zo strany správneho orgánu, na práve na ochranu súkromia), pretože ak sa správny orgán rozhodne preskúmať mimo odvolacieho konania právoplatné rozhodnutie (tak ako to bolo v jej prípade), je povinný preskúmané rozhodnutie zrušiť alebo zmeniť, ak bolo vydané v rozpore so zákonom, všeobecne záväzným právnym predpisom alebo všeobecne záväzným nariadením a dbať pri tom, aby práva nadobudnuté dobromyseľne boli čo najmenej dotknuté.

11. Sťažovateľka považuje napadnutý rozsudok NSS za prekvapivý, pred ktorého vydaním jej nebola daná možnosť reagovať na odlišné právne posúdenie veci ako v konaní na správnom súde, v konaní na ministerstve alebo na OÚ BA, a to možnosť vyjadriť sa ku skúmaniu splnenia procesných podmienok, za ktorých môže správny aj kasačný súd konať a rozhodnúť. Tým bola podľa nej porušená zásada rovnosti zbraní a kontradiktórnosti konania.

12. Vzhľadom na vady napadnutého rozsudku NSS je podľa sťažovateľky irelevantné, že nevyužila iné opravné prostriedky, a poukazuje tiež na to, že NSS konal so zomrelým (ďalším účastníkom 2) a rozhodol aj napriek tomu, že mal k dispozícii informáciu o jeho úmrtí a že v záhlaví napadnutého rozsudku je ako ďalší účastník 1 označený [REDACTED], avšak z odôvodnenia nevyplýva, o koho ide.

### III.

#### **Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti**

13. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie označených základných práv sťažovateľky podľa ústavy, listiny a práva podľa dohovoru napadnutým rozsudkom NSS.

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

15. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom zrušil rozsudok správneho súdu a vrátil mu vec na ďalšie konanie s tým, že správny súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci, keď náležite neposúdil splnenie podmienky žalobnej legitímácie sťažovateľky [§ 97 v spojení s § 452 ods. 1 SSP]. Najvyšší správny súd rozhodol, že úlohou správneho súdu v ďalšom konaní bude umožniť účastníkom konania vyjadriť sa k záverom kasačného súdu a opätovne posúdiť splnenie podmienok žalobnej legitímácie sťažovateľky v predmetnom súdnom konaní. Vyjadreným právnym názorom kasačného súdu má byť pritom správny súd viazaný (§ 469 SSP).

16. Ťažiskom ústavnej sťažnosti je nesúhlas sťažovateľky so záverom NSS o nedostatku jej žalobnej legitímácie v správnom konaní. Sťažovateľka tiež argumentuje, že NSS sa meritom veci

vôbec nezaoberal a že napadnutý rozsudok NSS je prekvapivý, pričom pred jeho vydaním jej nebola daná možnosť reagovať na odlišné právne posúdenie veci ako v konaní na správnom súde.

17. Ústavná sťažnosť sťažovateľky smeruje proti zrušujúcemu rozhodnutiu kasačného súdu, ktoré nie je konečným rozhodnutím vo veci.

18. Ústavný súd podľa svojej ustálenej judikatúry zastáva pri prieskume kasačných rozhodnutí všeobecných súdov a iných orgánov verejnej moci zdržanlivý postoj, nakoľko v takejto situácii nie je vec právoplatne skončená, a sťažovateľ bude mať možnosť domáhať sa na ústavnom súde ochrany základných práv a slobôd podaním ústavnej sťažnosti proti konečnému rozhodnutiu, ktoré vzíde z konania nasledujúceho po zrušujúcom rozhodnutí (m. m. III. ÚS 686/2017, II. ÚS 101/2019, III. ÚS 400/2020). Prípady hodnými odlišného prístupu sú najmä prípady takých zrušujúcich rozhodnutí, ktorými bolo porušené základné právo sťažovateľa ústavne procesného charakteru. Odmietnutím preskúmania ústavnosti postupu opravného súdu a napravenia jeho pochybenia tohto druhu by bol totiž účastník vystavený v nasledujúcom konaní v niektorých prípadoch neodstrániteľným následkom aplikácie záväzného právneho názoru, ktorý je poznačený porušením ústavne procesných práv. Nebola by účinnou ochrana poskytovaná základným právam a slobodám fyzických a právnických osôb ústavným súdom, ak by ústavný súd nemohol zasiahnuť a následky porušenia základných práv a slobôd odstrániť prv, ako skončí konanie vo veci konečným rozhodnutím akceptujúcim právny názor vyslovený opravným súdom v jeho rozhodnutí postihnutom vadou spočívajúcou v porušení ústavne procesných práv účastníkov takéhoto konania (m. m. III. ÚS 46/2013).

19. Vychádzajúc z týchto úvah, ústavný súd podrobil napadnutý rozsudok NSS ústavnému prieskumu predovšetkým vo vzťahu k jeho ústavnej akceptovateľnosti prijatého záveru o nedostatku žalobnej legitímácie sťažovateľky v konaní.

20. Podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu do obsahu základného práva na súdnu ochranu patrí aj právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon. Súčasne má každý právo, aby sa v jeho veci vykonal ústavne súladný výklad aplikovanej právnej normy. Z toho vyplýva, že k reálnemu poskytnutiu súdnej ochrany dôjde len vtedy, ak sa na zistený stav veci použije ústavne konformným spôsobom interpretovaná platná a účinná právna norma (m. m. IV. ÚS 77/02).

21. Výklad a aplikácia zákonných predpisov zo strany všeobecných súdov musia byť preto v súlade s účelom základného práva na súdnu ochranu, ktorým je poskytnutie materiálnej ochrany zákonnosti tak, aby bola zabezpečená spravodlivá ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov konania. Aplikáciou a výkladom týchto ustanovení nemožno obmedziť toto základné právo v rozpore s jeho podstatou a zmyslom.

22. V súvislosti so sťažnostnou argumentáciou sťažovateľky poukazuje ústavný súd na tú časť odôvodnenia napadnutého rozsudku NSS, v ktorej okrem iného uvádza:

*„... podľa súčasnej právnej úpravy (§ 178 ods. 1 SSP) je aktívna žalobná legitímácia fyzickej alebo právnickej osoby v konaní o všeobecnej správnej žalobe (o aké ide aj v predmetnej veci) založená na dvoch podmienkach, ktoré musia byť splnené kumulatívne - (i) postavenie účastníka*

*v administratívnom konaní, v ktorom bolo vydané žalované rozhodnutie a (ii) potenciálne ukrátenie na subjektívnych právach spojené s vydaním žalovaného rozhodnutia...“*

23. Kasačný súd uvádza, že nespochybňuje účastníctvo sťažovateľky v administratívnom konaní, ktorého výsledkom bolo vydanie rozhodnutia žalovaného. Na druhej strane však bolo potrebné skúmať aj dopad žalovaného rozhodnutia na subjektívne práva sťažovateľky.

24. Najvyšší správny súd, poukazujúc na ustálenú rozhodovaciu prax správnych súdov v obdobných prípadoch, uvádza, že predmetom súdneho prieskumu v posudzovanej veci nie je rozhodnutie, ktorým by mimo odvolacieho konania bolo zrušené pôvodné stavebné povolenie, ale je to, naopak, rozhodnutie žalovaného, ktorým tento odmietol zrušiť pôvodné stavebné povolenie. Inými slovami, žalovaný svojím rozhodnutím komunikoval sťažovateľke dôvody, pre ktoré nevyužije svoju (nenárokovateľnú) právomoc a v rámci dozoru nezruší právoplatné stavebné povolenie zakladajúce práva a povinnosti účastníkom stavebného konania. Zdôrazňuje pritom, že žalovaný svojím rozhodnutím žiadnym spôsobom nezmenil stav, určený právoplatným stavebným povolením. Kasačný súd zastáva názor, že rozhodnutie žalovaného je v tomto prípade (aj svojimi účinkami proti právam fyzických a právnických osôb) porovnateľné s oznámením, ktorým príslušný orgán oznámi dotknutej osobe, že nepreskúma a nezruší právoplatné rozhodnutie mimo odvolacieho konania. Rozhodnutím žalovaného teda nedošlo k zásahu do právneho stavu nastoleného právoplatným stavebným rozhodnutím a nedošlo tak ani k zásahu do subjektívnych práv a povinností účastníkov mimo odvolacieho konania. Tieto totiž boli s konečnou platnosťou upravené právoplatným stavebným povolením, ktoré má prezumpciu správnosti a zákonnosti.

25. Kasačný súd zastáva názor, že sťažovateľka podaním správnej žaloby proti rozhodnutiu žalovaného posunula správne súdne konanie do pozície, v ktorej má správny súd *de facto* posúdiť zákonnosť právoplatného stavebného povolenia, a to po uplynutí zákonných lehôt na jeho preskúmanie na základe všeobecnej správnej žaloby. Pritom to bola práve žalobkyňa (sťažovateľka), ktorá disponovala možnosťou podať odvolanie, prípadne následne správnu žalobu proti vydanému stavebnému povoleniu v stavebnom konaní, čo však nevyužila. Rovnako nevyužila nárokovateľný mimoriadny opravný prostriedok – obnovu konania.

26. Najvyšší správny súd dospel k záveru, že v predmetnej veci sťažovateľka nie je dotknutá na svojich subjektívnych právach rozhodnutím žalovaného, keďže toto jej nezakladá, nemení ani nezrušuje žiadne subjektívne práva ani povinnosti a ani nemení právny stav nastolený pôvodným právoplatným rozhodnutím – stavebným povolením. Podľa názoru kasačného súdu rozhodnutie vydané v mimo odvolacom konaní (alebo v nadväzujúcom konaní o opravnom prostriedku), ktorým nedochádza k zrušeniu alebo zmene pôvodného právoplatného rozhodnutia, nie je spôsobilé zasiahnuť do práv účastníkov pôvodného konania a ani účastníkov mimo odvolacieho konania. Ide v zásade len o rozhodnutie vydané v rámci dozorovej činnosti medzi jednotlivými orgánmi verejnej moci bez zásahu do práv fyzických a právnických osôb. V predmetnej veci tak sťažovateľka nemá žalobnú legitimáciu podľa § 178 ods. 1 SSP, resp. § 250 ods. 1 a 2 Občianskeho súdneho poriadku.

27. Ústavný súd už v minulosti konštatoval, že 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 naprávaniu 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.

28. Pre posúdenie zachovania základného práva na súdnu ochranu je relevantné, že pri rozhodovaní o kasačnej sťažnosti NSS zrozumiteľne a ústavne akceptovateľným spôsobom objasnil úvahy, ktoré ho viedli k záveru o nedostatku žalobnej legitímácie sťažovateľky, k zrušeniu rozsudku správneho súdu a vráteniu veci. Argumentáciu NSS považuje ústavný súd v okolnostiach posudzovanej veci za dostatočnú a zrozumiteľnú, založenú na právnych záveroch, ktoré majú oporu v zákone, resp. nepopierajú podstatu, zmysel a účel aplikovaných ustanovení relevantných právnych predpisov v súvislosti s rozhodovaním o kasačnej sťažnosti.

29. Ústavný súd po preskúmaní odôvodnenia napadnutého kasačného rozsudku NSS ako celku dospel k presvedčeniu, že nevybočuje z aplikačnej praxe kasačného súdu, nemožno mu pripísať charakter excesu, ktorý by v sebe zahŕňal črty svojvôle, a je preto potrebné ho považovať za výraz autonómneho súdneho rozhodovania, do ktorého ústavný súd nemá dôvod v tomto prípade zasahovať.

30. V súvislosti s argumentáciou sťažovateľky, že NSS sa nezaoberal meritom veci, ústavný súd poukazuje na to, že kasačný súd v rámci skúmania vytýkaného nesprávneho právneho posúdenia sa v prvom rade zaoberal otázkou správnosti právneho záveru správneho súdu o aktívnej vecnej legitímácii žalobkyne ako základného predpokladu na právne posúdenie merita veci, zistil pochybenie správneho súdu a uložil mu opätovne posúdiť jej splnenie.

31. K namietanému porušeniu zásady rovnosti zbraní a kontradiktórnosti konania ústavný súd uvádza, že prieskumom napadnutého rozsudku NSS nezistil taký výklad relevantných právnych predpisov, ktorý by bol spôsobilý vyvolať účinky nezlučiteľné so základným právom na rovnosť v konaní. Svojím postupom neuprel sťažovateľke žiadne právo a nijako ju neznevýhodnil. V tejto súvislosti ústavný súd dáva sťažovateľke do pozornosti bod 32 v záverečnej časti odôvodnenia napadnutého rozsudku, v ktorej NSS okrem iného uvádza: *„Úlohou správneho súdu v ďalšom konaní bude umožniť účastníkom konania vyjadriť sa k záverom kasačného súdu a opätovne posúdiť splnenie podmienok aktívnej žalobnej legitímácie žalobkyne v predmetnom súdnom konaní. (§ 469 SSP).“*

32. Vo vzťahu k námietke sťažovateľky týkajúcej sa právneho nástupníctva jednotlivých subjektov správneho konania ústavný súd poukazuje na to, že konanie o správnej žalobe sťažovateľky sa vracia pred správny súd, ktorého úlohou sa bude vysporiadať i s uvedenou otázkou.

33. Ústavný súd dospel k záveru, že medzi napadnutým rozsudkom NSS a označenými základnými právami podľa ústavy, listiny a právom podľa dohovoru, ktorých porušenie sťažovateľka namieta, neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by ústavný súd po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie reálne mohol dospieť k záveru o ich porušení. Pri predbežnom prerokovaní preto odmietol ústavnú sťažnosť 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.

34. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá ako celok, rozhodovanie o ďalších procesných návrhoch sťažovateľky v uvedenej veci stratilo opodstatnenie, a preto sa nimi ústavný súd už nezaoberal.

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

**V Košiciach 22. novembra 2023**

**Luboš Szigeti**  
**predseda senátu**