



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 528/2023-28

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho a zo sudcov Ivana Fiačana a Petra Molnára (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], zastúpenej doc. JUDr. Štefanom Kočanom, PhD., advokátom, Nitrianska 1837/5, Piešťany, proti uzneseniu Krajského súdu v Trenčíne sp. zn. 11S/15/2021 z 18. novembra 2021 a proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Svk/15/2022 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 doručенou ústavnému súdu 18. júla 2023 domáha vyslovenia porušenia základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 36 ods. 1 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“), uznesením Krajského súdu v Trenčíne (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 11S/15/2021 z 18. novembra 2021 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) a uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) sp. zn. 6Svk/15/2022 z 29. marca 2023 (ďalej len „uznesenie kasačného súdu“). Navrhuje napadnuté uznesenie krajského súdu a uznesenie kasačného súdu zrušiť a vrátiť vec na ďalšie konanie. Domáha sa voči krajskému súdu a najvyššiemu správne mu súdu priznania finančného zadosťučinenia v sume po 5 000 eur, ako aj náhrady trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že skupina súkromných osôb, ktorí sú vlastníkami pozemkov v obci [REDAKOVANÉ] v susedstve pozemkov sťažovateľky, sa rozhodla na svojich pozemkoch postaviť obytnú zónu (približne 6 rodinných domov) a na účel tejto obytnej zóny postaviť aj súkromnú účelovú komunikáciu, ktorá má slúžiť majiteľom novej obytnej zóny [stavebné povolenie č. OcÚK-Z/169/2019-002/Ko z 29. júla 2019, stavba „[REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ], inžinierske siete“ (ďalej len „stavebné povolenie“)]. Sťažovateľka uvádza,

že stavba predmetnej súkromnej účelovej komunikácie (v dĺžke približne 100 metrov) je realizovaná na mieste, na ktorom je v aktuálnom územnom pláne obce [REDAKOVANÉ] (z novembra 2016) zakreslená budúca miestna komunikácia (v dĺžke približne 1 000 metrov). Podľa stavebného povolenia sú investormi stavby a vlastníkami stavby a pozemkov, na ktorých je realizovaná táto stavba, súkromné fyzické osoby.

3. Stavebné povolenie, ktoré vydala obec [REDAKOVANÉ] špeciálny stavebný úrad pre miestne a účelové komunikácie, bolo sťažovateľke doručené formou verejnej vyhlášky. Stavebný úrad nepokladá sťažovateľku za účastníka konania.

4. Po zistení, že na predmetnej stavbe je vykonávaná stavebná činnosť, sťažovateľka písomne začala komunikovať s obcou [REDAKOVANÉ] a z tejto komunikácie sa dozvedela, že stavebné povolenie bolo vydané formou verejnej vyhlášky, ktorej zverejnenie si nevšimla.

5. Sťažovateľka poukazuje na to, že v tej istej veci jej bolo doručené do vlastných rúk rozhodnutie Okresného úradu Trenčín č. UO-TN-OSZP3-2019/020595-004 TMM z 20. augusta 2019, ktorým bolo vydané povolenie na uskutočnenie vodnej stavby „[REDAKOVANÉ]“ pre stavebné objekty (SO 03 rozšírenie vodovodnej siete, SO 04 rozšírenie splaškovej kanalizácie). Okresný úrad pokladá sťažovateľku za účastníka konania.

6. Dňa 22. marca 2021 doručila sťažovateľka krajskému súdu správnu žalobu opomenutého účastníka, ktorou sa domáha rozhodnutia súdu, ktorým by nariadil doručenie stavebného povolenia do vlastných rúk sťažovateľky z dôvodu, že predmetná stavba nie je podľa nej stavbou miestnej komunikácie, t. j. nie je líniovou stavbou (je to stavba účelovej komunikácie). Správnu žalobou okrem rozhodnutia súdu vo veci samej žiadala aj o nariadenie neodkladného opatrenia.

7. Krajský súd uznesením sp. zn. 11S/15/2021 z 28. júla 2021 zastavil konanie vo veci nariadenia neodkladného opatrenia a napadnutým uznesením odmietol správnu žalobu sťažovateľky.

8. Sťažovateľka podala na najvyššom správnom súde kasačnú sťažnosť, ktorú súd kasačným uznesením zamietol.

II.

Argumentácia sťažovateľky

9. Podľa názoru sťažovateľky sa správne súdy v napadnutých uzneseniach „nevysporiadali ústavne súladným spôsobom s otázkami vlastníctva predmetnej stavby a pozemkov, na ktorých je stavba realizovaná, minimálne v rozsahu § 2 ods. 2, § 2 ods. 3, § 3d ods. 3, § 4b ods. 2 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (Cestný zákon). Nedali tak odpovede na všetky tie otázky, ktoré majú pre prejednávanú vec podstatný význam.“.

10. Sťažovateľka považuje záver kasačného súdu, že „nie je relevantné skúmať otázku vlastníctva pozemkov, na ktorých je povoľovaná stavba umiestnená. Namietaná skutočnosť totiž nemá vplyv na posudzovanie charakteru tejto stavby, teda ani na spôsob doručovania stavebného povolenia“, za neakceptovateľný a nezákonný.

11. Napadnuté uznesenie krajského súdu a kasačné uznesenie sú podľa sťažovateľky nepreskúmateľné, svojvoľné a nespravodlivé.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

12. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie základného práva sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 36 ods. 1 listiny a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým uznesením krajského súdu a uznesením kasačného súdu.

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

13. Z princípu subsidiarity vyplýva, 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 pri uplatňovaní svojej právomoci vychádza zo zásady, že ústava ukladá všeobecným súdom chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť. Právomoc ústavného súdu je preto subsidiárna a uplatní sa až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (m. m. IV. ÚS 236/07). Ak ústavný súd pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti zistí, že sťažovateľ sa ochrany svojich základných práv alebo slobôd môže domôcť a aj domáhal využitím jemu dostupných a účinných prostriedkov nápravy pred iným (všeobecným) súdom, musí takúto sťažnosť odmietnuť pre nedostatok svojej právomoci na jej prerokovanie (m. m. IV. ÚS 115/07).

14. Ústavný súd poukazuje na to, že sťažovateľka mala proti napadnutému uzneseniu krajského súdu k dispozícii opravný prostriedok, ktorý jej zákon na ochranu jej základných práv účinne poskytuje.

15. Proti napadnutému uzneseniu krajského súdu mohla sťažovateľka podať kasačnú sťažnosť, o ktorej bol oprávnený a aj povinný rozhodnúť najvyšší správny súd. Z obsahu ústavnej sťažnosti vyplýva, že proti napadnutému uzneseniu krajského súdu sťažovateľka kasačnú sťažnosť podala a rozhodol o nej najvyšší správny súd uznesením sp. zn. 6Svk/15/2022 z 29. marca 2023. Právomoc najvyššieho správneho súdu rozhodnúť o kasačnej sťažnosti sťažovateľky v danom prípade vylučuje právomoc ústavného súdu.

16. Ústavný súd preto ústavnú sťažnosť v časti smerujúcej proti napadnutému uzneseniu krajského súdu 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“) pre nedostatok právomoci ústavného súdu na jej prerokovanie.

III.2. K namietanému porušeniu označených práv napadnutým uznesením kasačného súdu:

17. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu tento nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je 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 vecí 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 natoľko odchytil 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).

18. Ťažiskom ústavnej sťažnosti je nesúhlas sťažovateľky so závermi najvyššieho správneho súdu, ktorý uviedol, že otázka vlastníctva pozemkov, na ktorých je povoľovaná stavba umiestnená, nie je v posudzovanej veci relevantná, keďže nemá vplyv na posudzovanie charakteru tejto stavby, teda ani na spôsob doručovania stavebného povolenia. Sťažovateľka považuje uznesenie kasačného súdu za nepreskúmateľné, svojvoľné a nespravodlivé.

19. Z odôvodnenia napadnutého uznesenia kasačného súdu vyplýva, že správny súd pri správnej žalobe opomenutého účastníka preskúmava, či žalobcovi patrí postavenie opomenutého účastníka a či od vydania napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy neuplynuli viac ako tri roky (kumulatívne podmienky).

20. V súvislosti so sťažnostnou argumentáciou sťažovateľky ústavný súd poukazuje na tú časť odôvodnenia napadnutého kasačného uznesenia najvyššieho správneho súdu, v ktorej okrem iného uvádza:

«Za účelom vyhodnotenia spornej otázky v prejednávanej veci je potrebné v prvom rade sa zamerať na posúdenie charakteru stavby, ktorej sa rozhodnutie o vydaní stavebného povolenia týka. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na ustanovenie § 139 ods. 3 písm. b) stavebného zákona, v ktorom je vymedzený pojem „líniové stavby“. Týmito sú na účely tohto zákona najmä diaľnice, cesty a miestne komunikácie. Je preto potrebné zdôrazniť, že z vydaného stavebného povolenia - rozhodnutia obce [REDAKOVANÉ] č. OcÚK-Z/169/2019-002'Ko zo dňa 29. júla 2019 je zrejme, že v danom prípade sa jedná o miestnu komunikáciu, slúžiacu miestnej doprave, teda vychádzajúc z vyššie citovaného ustanovenia nemá kasačný súd pochybnosť o tom, že stavebné povolenie bolo vydané na líniovú stavbu.

... Vychádzajúc z uvedeného konštatuje, že stavebný úrad postupoval správne, keď charakter stavby posúdil tak, že ide o stavbu líniovú, na základe ktorej skutočnosti správne realizoval doručovanie prostredníctvom verejnej vyhlášky.»

21. Kasačný súd vyhodnotil ako neopodstatnenú námietku sťažovateľky spočívajúcu v tvrdení o účelovom označení predmetnej stavby za miestnu komunikáciu, hoci táto je realizovaná na pozemkoch vo vlastníctve fyzických osôb, v ktorej námietke tiež poukázal na § 3d ods. 3 a 4 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorých miestne komunikácie sú vo vlastníctve obcí. V zhode s krajským súdom uvádza, že v danom prípade nie je relevantné skúmať otázku vlastníctva pozemkov, na ktorých je povoľovaná stavba umiestnená. Líniová stavba je v stavebnom zákone jednoznačne definovaná, nejde o neurčitý pojem, ktorý by dával možnosť rôzneho výkladu alebo možnosť na správnu úvahu pre správny orgán. Namietaná skutočnosť teda nemá vplyv na posudzovanie charakteru tejto stavby, teda ani na spôsob doručovania stavebného povolenia.

22. Kasačný súd v odôvodnení napadnutého uznesenia poukázal na administratívny spis, z ktorého zistil, že v posudzovanej veci bolo rozhodnutie stavebného úradu oznámené verejnou vyhláškou a vyvesené na úradnej tabuli Obecného úradu [REDAKOVANÉ] (teda na úradnej tabuli príslušného stavebného úradu) 5. augusta 2019, pričom dňom doručenia je 15. deň vyvesenia,

t. j. 19. august 2019. Lehota na podanie odvolania bola v tomto rozhodnutí uvedená ako 15 dní od doručenia, začala plynúť 20. augusta 2019 a márne uplynula 3. septembra 2019.

23. Ako uviedol kasačný súd (bod 29 napadnutého uznesenia), doručovanie verejnou vyhláškou s istotou vyžadovalo od účastníka konania vyššiu mieru obozretnosti a procesnej aktivity, nezbavovalo ho však reálnej možnosti zúčastniť sa daného konania a požívať všetky práva zaručené v tomto konaní vrátane práva uplatniť námietky v príslušnej lehote, podať proti rozhodnutiu o povolení stavby odvolanie a prípadne sa následne brániť proti odvolaciemu rozhodnutiu správnu žalobou.

24. Vo vzťahu k námietke sťažovateľky, ktorá poukazuje na rozhodnutie Okresného úradu Trenčín č. UO-TN-OSZP3-2019/020595-004 TMM z 20. augusta 2019, ktoré sa malo týkať tej istej stavby a bolo jej doručené do vlastných rúk, kasačný súd uvádza, že jeho úlohou v posudzovanom konaní bolo vyhodnotiť skutkové okolnosti známe z pripojeného administratívneho spisu a aplikovať na ne relevantné ustanovenia právnych predpisov. Pri rozhodovaní o konkrétnej veci preto nie je možné, aby sa súd vyjadroval k inému správne konaniu a rozhodnutiu.

25. Vzhľadom na uvedené najvyšší správny súd dospel k záveru, že sťažovateľke nie je možné priznať postavenie opomenutého účastníka, a teda ani účastníctvo v konaní pred správnym súdom v zmysle § 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku.

26. 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.

27. Sťažovateľka, ktorá je v konaní pred ústavným súdom kvalifikovane právne zastúpená, stavia ústavný súd práve do pozície súdu vyššej (ďalšej) inštancie, ktorý by mal nanovo prehodnocovať skutkový stav a z neho vyplývajúce právne závery. Takýto postup však s odkazom na už citovanú judikatúru nie je v konaní podľa čl. 127 ústavy možný.

28. Skutočnosť, že sťažovateľka sa s názorom najvyššieho správneho súdu nestotožňuje, sama osebe nepostačuje na prijatie záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti napadnutého rozhodnutia. Aj stabilná rozhodovacia činnosť ústavného súdu (II. ÚS 4/94, II. ÚS 3/97, I. ÚS 204/2010) rešpektuje názor, podľa ktorého nemožno právo na súdnu ochranu stotožňovať s procesným úspechom, z čoho vyplýva, že všeobecný súd nemusí rozhodovať v súlade so skutkovým a právnym názorom účastníkov konania vrátane ich dôvodov a námietok.

29. Pre posúdenie zachovania základného práva na súdnu ochranu je relevantné, že pri rozhodovaní o kasačnej sťažnosti sa kasačný súd zrozumiteľne a ústavne akceptovateľným spôsobom vysporiadal s argumentáciou sťažovateľky a objasnil závery, ktoré ho viedli k jej zamietnutiu. Argumentáciu najvyššieho správneho súdu 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, ktorou sťažovateľka napadla rozhodnutie krajského súdu o jej žalobe opomenutého účastníka.

30. Ústavný súd po preskúmaní odôvodnenia napadnutého uznesenia kasačného súdu ako celku dospel k presvedčeniu, že nevybočuje z aplikačnej praxe kasačného súdu v súvislosti s posudzovaním kasačnej sťažnosti proti rozhodnutiu krajského súdu o žalobe opomenutého účastníka, 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.

31. Skutočnosť, že sa správne súdy stotožnili s odôvodnením špeciálneho stavebného úradu, prečo tento považoval stavbu za miestnu komunikáciu (vychádzajúc z technických vlastností stavby ju považoval za obslužnú komunikáciu, ktorá je súladná s územným plánom a v ďalšej etape výstavby rodinných domov dôjde k jej zokruhovaniu), a teda za líniovú stavbu, možno považovať za ústavne udržateľnú.

32. Z uvedeného vyplýva, že medzi napadnutým kasačným uznesením najvyššieho správneho súdu a základným právom podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 36 ods. 1 listiny a právom podľa čl. 6 ods. 1 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. Ústavný súd preto pri predbežnom prerokovaní odmietol ústavnú sťažnosť v tejto časti podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

33. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá ako celok, bolo už bez právneho významu, aby ústavný súd rozhodoval o ďalších návrhoch sťažovateľky.

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