



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 342/2020-13

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 8. septembra 2020 v senáte zloženom z predsedu senátu Martina Vernarského (sudca spravodajca) a sudcov Ivana Fiačana a Petra Straku predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], právne zastúpeného JUDr. Janou Dráčovou, advokátkou, Čajakova 7, Bratislava, vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznesením Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 8 S 30/2017 z 21. septembra 2017 a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžk 4/2018 z 11. júla 2019 a takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť [REDACTED] o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Vymedzenie napadnutých rozhodnutí a sťažnostná argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 16. septembra 2019 doručená ústavná sťažnosť [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] (ďalej len „sťažovateľ“), vo veci namietaného porušenia jeho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej

len „ústava“) a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením Krajského súdu v Košiciach (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 8 S 30/2017 z 21. septembra 2017 a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 8 Sžk 4/2018 z 11. júla 2019.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že Okresný úrad Košice-okolie, pozemkový a lesný odbor (ďalej len „okresný úrad“) 26. apríla 2017 vo vzťahu k žiadosti sťažovateľa o stanovisko k umiestneniu stavby v ochrannom pásme lesa, kat. územie [REDACTED], v zmysle § 10 ods. 2 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o lesoch“) nevydal súhlasné záväzné stanovisko. V stanovisku uviedol, že predmetná stavba je plánovaná na parc. [REDACTED], kat. úz. [REDACTED] a na parc. [REDACTED], kat. úz. [REDACTED], okres Košice-okolie, ktorá sa nachádza vo vzdialenosti 50 metrov od lesného porastu, teda v ochrannom pásme lesných pozemkov, ktorých riadnym obhospodarovateľom je urbariát obce [REDACTED], pozemkové spoločenstvo [REDACTED]. Okresný úrad z doručených dokladov a vlastných podkladov zistil, že plánovaná stavba na parc. [REDACTED], kat. úz. [REDACTED] a parc. [REDACTED], kat. úz. [REDACTED], okres Košice-okolie sa nachádza v ochrannom pásme lesa, teda vo vzdialenosti 50 metrov od hranice lesného dielca [REDACTED]. Pre dotknutý lesný pozemok je vyhotovený a schválený program starostlivosti o lesy č. SL016/2009. Okresný úrad uviedol, že primárnou podmienkou pre udeľovanie záväzného stanoviska je súhlas obhospodarovateľa predmetných lesných pozemkov, pričom tento vyjadril nesúhlasný postoj k plánovanej výstavbe rodinného domu v ochrannom pásme lesa. Vzhľadom na to nebolo vydané záväzné stanovisko, resp. bolo vydané nesúhlasné záväzné stanovisko vo vzťahu k sťažovateľovi (ďalej len „opatrenie okresného úradu“).

3. Sťažovateľ podal na krajskom súde správnu žalobu, ktorou sa domáhal preskúmania opatrenia okresného úradu. Krajský súd uznesením č. k. 8 S 30/2017-22 z 21. septembra 2017 (ďalej len „uznesenie krajského súdu“) žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj „SSP“) z dôvodu jej neprípustnosti.

4. V odôvodnení uznesenia krajský súd konštatoval, že záväzné stanovisko podľa § 140b ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) nie je opatrením, ktoré by sa priamo dotýkalo práv, právom chránených záujmov alebo povinností fyzickej osoby a právnickej osoby, ale iba odborným podkladom pre rozhodnutie stavebného úradu na účely územného konania ako jedného z konaní upravených stavebným zákonom. Správny súd konajúci a rozhodujúci v správnom súdnictve poskytuje súdnu ochranu subjektívnym verejným právam až potom, ak fyzická osoba alebo právnická osoba vyčerpala mimosúdne právne prostriedky na ochranu týchto práv. Z ustanovení § 140b ods. 5 a 6 stavebného zákona vyplýva procesný mechanizmus ochrany subjektívnych verejných práv účastníka územného konania, ktorým sa môže domôcť nápravy v rámci správneho konania. Z uvedených ustanovení vyplýva, že účastník územného konania môže namietať obsah záväzného stanoviska, čo má za následok, že stavebný úrad je povinný územné konania prerušiť a vyžiadať si od dotknutého orgánu stanovisko k námietkam. Pri zotrvaní dotknutého orgánu na svojom stanovisku stavebný úrad je povinný vyžiadať si potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska od orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu. Námietky účastníka konania proti obsahu záväzného stanoviska dotknutého orgánu je účastník územného konania oprávnený uplatniť aj v odvolaní proti rozhodnutiu vydanému v územnom konaní. V takom prípade stavebný úrad je povinný odvolanie so stanoviskom dotknutého orgánu k obsahu odvolania predložiť orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu, a vyžiadať si od neho potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska.

5. Podľa názoru krajského súdu ak by procedúrou podľa § 140b ods. 5 a 6 stavebného zákona nedošlo k zmene nesúhlasného záväzného stanoviska dotknutého orgánu štátnej správy, bude mať žalobca ako účastník územného konania (navrhovateľ) možnosť domáhať sa súdneho prieskumu rozhodnutia o umiestnení stavby a súčasne namietať obsah záväzného stanoviska. V súdnom preskúmvacom konaní by bolo úlohou správneho súdu skúmať dodržanie ustanovení § 140b ods. 1, 5 a 6 stavebného zákona, t. j. či stavebný úrad v územnom konaní zosúladiť predmetné záväzné stanovisko s inými záväznými stanoviskami a či dodržal procesný postup v prípade uplatnenia námietok účastníka konania

v územnom konaní o umiestnení stavby. Podľa názoru krajského súdu je uplatnenie súdneho prieskumu v takomto prípade subsidiárne vo vzťahu k procesným oprávneniam, ktoré patria účastníkovi správneho konania podľa osobitného zákona. V opačnom prípade by totiž správny súd zasahoval do právomoci stavebného úradu.

6. Proti uzneseniu krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší súd uznesením sp. zn. 8 Sžk 4/2018 z 11. júla 2019 (ďalej len „uznesenie najvyššieho súdu“) zamietol a účastníkom náhradu trov kasačného konania nepriznal. V odôvodnení rozhodnutia najvyšší súd okrem iného konštatoval:

„... súdy nepreskúmvajú rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania (§ 7 písm. e/ SSP). S poukazom na § 6 a § 2 ods. 1 a 2 SSP, iba tie rozhodnutia, resp. opatrenia orgánov verejnej správy, ktorých priamym účinkom je legálny zásah do právneho postavenia jednotlivca, prostredníctvom založenia, zmeny alebo zrušenia oprávnenia alebo povinnosti, alebo pripustenia možnosti tohto legálneho zásahu do jeho práv, právom chránených záujmov alebo povinností, podliehajú súdnemu prieskumu podľa správneho súdneho poriadku, ktorý má však charakter subsidiárnej súdnej ochrany v zmysle článku 46 ods. 1 Ústavy SR pre oblasť rozhodovania v správnom konaní.

Kasačný súd sa v prejednávanom prípade stotožnil s názorom krajského súdu, že predmetné záväzné stanovisko žalovaného je možné preskúmvavať len v rámci súdneho prieskumu územného rozhodnutia, resp. stavebného povolenia. Pri formovaní svojho právneho záveru vychádzal zo skutočností, že najvyšší súd preskúmvával podmienky na súdny prieskum a zistil rovnako ako krajský súd, že v danom prípade ide o napadnuté záväzné stanovisko, ktoré je opatrením podľa § 140b ods. 1 Stavebného zákona, ktoré je tzv. podkladom pre vydanie v danom prípade, územného rozhodnutia v územnom konaní (umiestnenia stavby rodinného domu, pre ktorý je potrebné stavebné povolenie). Tiež správne zdôraznil aj správny súd, že v § 140b ods. 5 a 6 Stavebného zákona je uvedený osobitný procesný mechanizmus účastníka územného konania, ktorým sa môže domáhať nápravy v rámci správneho konania, čo má tiež zásadný vplyv a utvrdzuje kasačný súd v názore, že správny súd žalobu žalobcu odmietol dôvodne.

Podľa názoru najvyššieho súdu, záväzné stanovisko vo forme opatrenia nepodlieha samostatne súdnemu prieskumu, nakoľko ide o opatrenie, ktorým nebolo trvalým spôsobom zasiahnuté do subjektívnych práv žalobcu, t. j. predmetné je rozhodnutím, resp. opatrením tzv. dočasnej povahy, pričom konečným rozhodnutím bude až rozhodnutie vydané v územnom a stavebnom konaní, ktoré následne bude možné preskúmať súdom. Uvedené záväzné stanovisko z hľadiska konania žiadateľ - žalobca sleduje konečný hospodársky či spoločenský cieľ, ktorým je konkrétne v posudzovanom prípade stavba svojho rodinného domu. Získanie kladného záväzného stanoviska podľa § 10 ods. 2 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v spojení s § 140b ods. 1 Stavebného zákona je iba jedným z viacerých zákonných požiadaviek, ktoré musí žalobca ako účastník konania pre uskutočnenie svojho cieľa uskutočniť. Z objektívneho pohľadu je v rámci územného konania chráneným záujmom určité územie a jeho rozvoj. Aby bol tento chránený záujem rešpektovaný, vzhľadom k zložitosti a rozličnosti dopadov konkrétnych subjektívnych cieľov, majú orgány miestnej štátnej správy a stavebné úrady postupovať vo vzájomnej súčinnosti s dotknutými orgánmi chrániacimi verejné záujmy podľa osobitných predpisov. Táto spolupráca sa prejavuje vydávaním záväzných stanovísk (§ 126 ods. 1, § 140a ods. 1 a § 140b ods. 1 Stavebného zákona). Je tiež potrebné zdôrazniť, že z § 39a ods. 1, 2 Stavebného zákona vyplýva, že pre vydanie rozhodnutia o umiestnení stavby rodinného domu (a tiež pre rozhodnutie o stavebnom povolení), pre vydanie konečného rozhodnutia nie je potrebné získať len toto jedno jediné záväzné stanovisko, ale celý súbor stanovísk, vyjadrení, atď., ktoré vytvárajú z pohľadu verejného práva spoločné reálne podmienky pre uskutočnenie subjektívneho cieľa (pozri k tomu aj rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR, publikované v Zbierke rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu č. 12/2011 pod č. 2434/2011).

V predmetnej veci najvyšší súd ako kasačný zdôrazňuje, že v preskúmvanej veci nejde o konečné rozhodnutie vo veci, nakoľko nebolo vo veci meritórne rozhodnuté, nemožno ešte ani dôjsť k založeniu, zmene alebo zrušeniu oprávnenia, povinnosti žalobcu v administratívnom konaní v zmysle § 2 ods. 2 SSP a v dôsledku tohto žalobca nie je na týchto právach ani ukrátený. To znamená, že samostatne predmetné záväzné stanovisko ako opatrenie, podľa názoru kasačného súdu nie je možné preskúmať.“

7. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti namieta, že judikatúra, na ktorú poukázal najvyšší súd vo svojom uznesení, nie je na dané konanie použiteľná. Záväzné nesúhlasné stanovisko je možné považovať za opatrenie. Uznesenie krajského súdu a uznesenie najvyššieho súdu nie je presvedčivé, keď z nich nie je zrejmé, prečo práve toto opatrenie nepodlieha prieskumu v správnom súdnictve. Pretože ide o opatrenie vydané v samostatnom konaní, sťažovateľ je toho názoru, že musí byť možné sa voči nemu ohradiť, spĺňa všetky atribúty opatrenia v zmysle Správneho súdneho poriadku – ide o správny akt, bolo vydané v administratívnom konaní orgánom verejnej správy, pričom samo osebe bráni sťažovateľovi v dosiahnutí práva nakladať so svojím majetkom tým, že bráni vydaniu rozhodnutia o umiestnení stavby a stavebného povolenia. Pokiaľ krajský súd a najvyšší súd poukazujú na možnosť sťažovateľa vzniesť námietky proti obsahu stanoviska podľa § 140b ods. 5 a 6 stavebného zákona, prípadne sa domáhať súdneho prieskumu rozhodnutia o umiestnení stavby, uvedené vyžaduje začať ďalšie správne konanie, kde bude sťažovateľ vystupovať len proti stavebnému úradu a nemôže sa aktívne a priamo brániť sám proti tomu, kto opatrenie vydal.

8. Sťažovateľ argumentuje: *„Odôvodnenie nemožnosti zasiahnutia do subjektívnych práv sťažovateľa je len arbitrárne a nehodnotí ani skutočnosť, že sťažovateľ sa nemôže brániť priamo a adresne, ani to, že dôjde k nehospodárnosti pre potrebu ďalších a možno zbytočných výdavkov sťažovateľa a tiež ani skutočnosť, že došlo práve prijatím SSP k rozšíreniu možností obrany pred nezákonnými opatreniami, voči ktorým sa za účinnosti OSP bolo možné brániť len priamo na ústavnom súde sťažnosťami.*

Vydanie nesúhlasného záväzného stanoviska až do jeho zmeny alebo jeho nahradenia iným právnym úkonom bráni vydaniu rozhodnutia o umiestnení stavby a stavebného povolenia a tým bráni využiť celý rozsah vlastníckeho práva, ktorý žalobca k pozemku má, preto charakteristika možnosti dotknutia sa jeho oprávnených záujmov alebo práv je tiež naplnená.

Ak však vychádza zo zásady hospodárnosti, je nutné konštatovať, že celý rad ďalších potrebných stanovísk, náklady na samotný projekt a ostatné podklady pre územné konanie budú úplne zbytočnými nákladmi, pokiaľ v územnom konaní nedôjde ku zmene a samotné stanovisko bude dôvodom pre zamietnutie návrhu. Okrem času bude opäť sťažovateľ tým,

ktorému zbytočnými výdavkami bude zasiahnuté do jeho vlastníckych práv. Nielen, že nebude môcť svoj pozemok využiť podľa svojich predstáv, ale minie zbytočné prostriedky na zaobstaranie ostatných podkladov, ktoré sa v súčasnosti pri nesúhlasnom stanovisku javia ako zbytočné. Pritom sa súd samotnému prieskumu aj tak nevyhne, takže týmto svojím postupom ho len oddaľuje. Podľa názoru sťažovateľa zo strany správnych súdov došlo k nepochopeniu rozšírenia možnosti súdneho prieskumu po prijatí správneho súdneho poriadku (SSP).

Napriek tomu, že sa najvyšší súd stotožnil s dôvodmi rozhodnutia krajského súdu, úplne prehliadol jeden z hlavných dôvodov odmietnutia žaloby a to ten, že podľa krajského súdu záväzné stanovisko nie je opatrenie orgánu verejnej správy v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSR, ale iba odborný podklad pre rozhodnutie stavebného úradu na účely územného konania (bod 15. odôvodnenia U KS KE). Voči tomu smerovala kasačná sťažnosť, avšak s týmto závažným posúdením sa najvyšší súd vôbec nezaoberal a len mimochodom konštatuje, že ide o opatrenie v ods. 40. odôvodnenia.

V tejto konštrukcii súdy opomenuli dôležitý moment a to podmienku, podľa ktorej sa sťažovateľ bude môcť v budúcnosti domáhať účinne preskúmania len ak napadnutý správny akt nemohol byť samostatne preskúmaný (sťažovateľ má za to, že nič nebráni tomu, aby napadnutý správny akt bol samostatne preskúmaný), čo v prípade, ak ústavný súd vyhodnotí napadnutý administratívny akt ako opatrenie, ktoré má vplyv na práva sťažovateľa, by mohlo mať za následok následný neúspech v konaní proti rozhodnutiu stavebného úradu. Pokiaľ by sa uvažovalo o tom, že nejde o opatrenie, ktoré je možné preskúmať súdom, pri neúspechu sťažovateľa v územnom konaní pre nedoloženie záväzného súhlasného stanoviska ako nevyhnutného podkladu pre toto konanie, ktoré ešte nezačalo bol sťažovateľ nútený na zmenu začať ďalšie konanie. To, že náš právny poriadok nemyslí na to, aby sa aspoň voči nevyhovujúcim stanoviskám dali využiť námietky priamo, ale podmieňuje to začatím územného konania by nemalo byť na škodu sťažovateľa a sťažovateľ by nemal byť nútený sa domáhať nápravy voči inému orgánu ako tomu, ktorý záväzné stanovisko vydal. Keďže nesúhlasné stanovisko bolo vydané v riadnom administratívnom konaní žalovaným, ktorý je orgánom štátnej správy - resp. verejnej moci, bolo by žiadúce, aby sa priamo voči nemu sťažovateľ mohol domáhať nápravy, ak svojím postupom pri vydaní a aj samotným stanoviskom porušil práva sťažovateľa. Je potrebné brať

do úvahy, že vo veci totiž nebolo vydané záväzné stanovisko so zaujatím názoru, ale bolo vydané nesúhlasné záväzné stanovisko. Pri prípadnom čisto formálnom posudzovaní tak môže byť takýto podklad vyhodnotený ako nedostatočný a sťažovateľ sa dostáva do roviny zbytočnej neistoty a pravdepodobnosti zamietnutia návrhu na územné konanie, pokiaľ nebude ani nadriadeným orgánom záväzné stanovisko zmenené. V konaní pred nadriadeným orgánom, ktorému bude na posúdenie stanoviska vec postúpená pritom nemá sťažovateľ práva odvolateľa, nakoľko po prerušení územného konania sa vyjadruje nadriadený orgán po výzve stavebného úradu, ktorý je orgánom pre územné konanie o umiestnení stavby. Preto nemôže sťažovateľ v tomto konaní ovplyvniť svojimi návrhmi procesnú stránku konania. Je tým ukrátený už zo zákona o časť procesných práv na spravodlivý proces. Je to posilnené aj tým, že zo zákona je vylúčený postup podľa správneho poriadku - § 10 z. 326/2005 Z. z. o lesoch...

Navrhovaný postup podania námietok nie je možné podľa sťažovateľa vyhodnotiť ako riadny opravný prostriedok, ktorého využitie na oprávnenosť správnej žaloby predpokladá (§ 7 písm a) SSP). Rovnako ani pod iné dôvody vymedzené v § 7 nespadá opatrenie, ktorého zrušenia sa žalobca domáha a ktoré by mohli mať za následok odmietnutie žaloby. Z uvedeného dôvodu považuje žalobca uznesenie za nezákonné a porušujúce jeho práva.“

9. Z uvedených dôvodov sťažovateľ navrhol, aby ústavný súd vyslovil porušenie základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru uznesením krajského súdu a uznesením najvyššieho súdu, uznesenie krajského súdu a uznesenie najvyššieho súdu zrušil, vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie a priznal sťažovateľovi náhradu trov konania.

10. Vec napadla ústavnému súdu 16. septembra 2019 a v súlade s pravidlami rozdeľovania vecí, ktoré v období od 17. februára 2019 do 16. októbra 2019 neboli sudcom spravodajcom pridelené, vec sťažovateľa spadala do kategórie zostávajúcich vecí, ktoré mali byť prerozdeľované po vymenovaní ďalších sudcov ústavného súdu. Po vymenovaní ďalších sudcov ústavného súdu (10. októbra 2019) v súlade s čl. X bodom 5 písm. c) Rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie od 26. apríla 2019

do 31. decembra 2019 v znení dodatku č. 1 schváleného 16. októbra 2019 bola vec sťažovateľa prerozdelená náhodným výberom pomocou technických a programových prostriedkov a pridelená sudcovi spravodajcovi Martinovi Vernarskému. V zmysle čl. II bodov 3 a 5 Rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie od 1. januára 2020 do 31. decembra 2020 v znení dodatku č. 1 schváleného 27. mája 2020 je na konanie vo veci príslušný tretí senát ústavného súdu v zložení Martin Vernarský (predseda senátu) a sudcovia Ivan Fiačan a Peter Straka.

II.

Relevantná právna úprava

11. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

12. Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje 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.

13. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon. Zákonom upravujúcim spôsob konania pred ústavným súdom je zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej len „zákon o ústavnom súde“), ktorý v časti upravujúcej spôsob konania pred ústavným súdom nadobudol účinnosť 1. marca 2019.

14. Ústavný súd podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak.

15. Ústavný súd môže podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

- a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,
- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,
- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

16. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde.

17. Podľa čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu.

III.

Predbežné prerokovanie návrhu

18. Podľa § 45 zákona o ústavnom súde je viazaný rozsahom a dôvodmi návrhu na začatie konania, ak § 89 neustanovuje inak. Viazanosť ústavného súdu návrhom na začatie konania sa prejavuje vo viazanosti petitom, teda tou časťou ústavnej sťažnosti, v ktorej sťažovateľ špecifikuje, akého rozhodnutia sa domáha (§ 39 ods. 3 a § 43 ods. 1 zákona o ústavnom súde), čím zároveň vymedzí rozsah a predmet konania pred ústavným súdom z hľadiska požiadavky na poskytnutie ústavnej ochrany. Vzhľadom na to môže ústavný súd rozhodnúť len o tom, čoho sa sťažovateľ domáha v petite svojej ústavnej sťažnosti, a vo vzťahu k tomu subjektu, ktorého označil za porušovateľa svojich práv.

19. Ústavný súd sa preto zaoberal namietaným porušením práv v rozsahu, v akom ich sťažovateľ v ústavnej sťažnosti vymedzil v petite návrhu, t. j. skúmal, či napadnutým uznesením krajského súdu a najvyššieho súdu došlo k porušeniu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Tvrdenie sťažovateľa

týkajúce sa porušenia základného práva vlastníť majetok, poukazovanie na čl. 20 ods. 4 ústavy, ktoré sťažovateľ uvádza v texte sťažnosti mimo petitu, ústavný súd považoval iba za súčasť jeho argumentácie (napr. III. ÚS 149/04, III. ÚS 235/05, II. ÚS 65/07).

K namietanému porušeniu označených práv uznesením krajského súdu

20. Právomoc ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je založená na princípe subsidiarity, z ktorého 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 sa pri uplatňovaní svojej právomoci riadi zásadou, že všeobecné súdy sú ústavou povolané chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť. Preto je právomoc ústavného súdu subsidiárna a nastupuje až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (m. m. IV. ÚS 236/07, III. ÚS 514/2017).

21. Podstata a účel princípu subsidiarity spočíva v tom, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií. Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti ultima ratio inštitucionálny mechanizmus, ktorý sa uplatní až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú. Opačný záver by znamenal popieranie princípu subsidiarity právomoci ústavného súdu podľa zásad uvedených v § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde (porovnaj m. m. III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05, II. ÚS 156/09, I. ÚS 480/2013).

22. Sťažnosťou napadnuté uznesenie krajského súdu nadobudlo jeho doručením účastníkom konania právoplatnosť (§ 151 ods. 2 SSP), pretože správne súdnictvo je po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku (1. júla 2016) budované na báze jednoinštančnosti. Proti rozhodnutiam krajských súdov v správnom súdnictve už preto zásadne nie je odvolanie ako riadny opravný prostriedok prípustné.

23. Aj keď napadnuté uznesenie krajského súdu nie je rozhodnutím vo veci samej [§ 147 ods. 1 písm. a) SSP], je proti nemu prípustná kasačná sťažnosť (§ 439 ods. 1 SSP). Kasačnú sťažnosť [vzhľadom na to, že smeruje proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu (§ 438 ods. 1 SSP)] možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní

alebo pri rozhodovaní porušil zákon spôsobom, ktorý Správny súdny poriadok taxatívne vymedzuje v § 440 ods. 1 písm. a) až j).

24. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti vyjadruje presvedčenie, že opatrenie okresného úradu je možné podrobiť súdnemu prieskumu v rámci správneho súdnictva, preto odmietnutie jeho správnej žaloby krajským súdom podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP a zamietnutie kasačnej sťažnosti proti uzneseniu krajského súdu najvyšším súdom považuje za nesprávne, neopodstatnené, namieta tiež, že napadnuté uznesenie krajského súdu a uznesenie najvyššieho súdu nie sú náležite odôvodnené. Sťažovateľ je teda názoru, že krajský súd nemal správnu žalobu odmietnuť, ale mal sa zaoberať jej meritórnymi dôvodmi.

25. Podľa § 440 ods. 1 písm. j) SSP kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že podanie bolo nezákonne odmietnuté.

26. Podľa § 453 ods. 2 SSP kasačný súd je viazaný sťažnostnými bodmi...

27. Podľa názoru ústavného súdu citovaný dôvod kasačnej sťažnosti uvedený v § 440 ods. 1 písm. j) SSP predstavuje procesnú platformu, ktorou sa žalobca v správnom súdnictve môže účinne domáhať ochrany svojich základných práv (či už procesnej povahy alebo hmotnej povahy), k porušeniu ktorých malo podľa jeho názoru dôjsť procesným rozhodnutím správneho súdu, ktorým sa konanie o žalobe končí (§ 98 ods. 1 SSP). Niet totiž pochyb, že procesné odmietnutie správnej žaloby má priamy dopad na podobu poskytovanej súdnej ochrany, a tým i na základné právo žalobcu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru. V dôsledku takéhoto rozhodnutia totiž správny súd nezaujme autoritatívne (rozhodovacie) stanovisko k meritórnym výhradám (žalobným bodom), ktoré proti napadnutému postupu alebo rozhodnutiu orgánu verejnej správy žalobca predniesol.

28. S ohľadom na prednesené dôvody je ústavný súd toho názoru, že kasačná sťažnosť (hoci smerovala proti právoplatnému uzneseniu krajského súdu) predstavovala v okolnostiach sťažovateľovej veci účinný prostriedok, prostredníctvom ktorého následne

najvyšší súd ako súd kasačný poskytoval ochranu jeho základným právam i právam zaručeným medzinárodnými zmluvami, ktorých porušenie sťažovateľ namieta v ústavnej sťažnosti. Dokazuje to i skutočnosť, že najvyšší súd o kasačnej sťažnosti sťažovateľa rozhodol meritórne, teda tak, že ju podľa § 461 SSP zamietol. Je tak naplnená ústavná podmienka pre aktiváciu princípu subsidiarity podľa čl. 127 ods. 1 ústavy („ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“), ktorá ústavnému súdu odníma právomoc konať a rozhodovať o ochrane označeného základného práva podľa ústavy i práva podľa dohovoru napadnutým uznesením krajského súdu (m. m. III. ÚS 33/2018).

29. Ústavný súd preto ústavnú sťažnosť sťažovateľa v časti smerujúcej proti uzneseniu krajského súdu odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde pre nedostatok svojej právomoci na jej prerokovanie.

K namietanému porušeniu označených práv uznesením najvyššieho súdu

30. Formuláciou uvedenou v čl. 46 ods. 1 ústavy ústavodarca v základnom právnom predpise Slovenskej republiky vyjadril zhodu zámerov vo sfére práva na súdnu ochranu s právnym režimom súdnej ochrany podľa dohovoru. Z uvedeného dôvodu preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť (obdobne napr. II. ÚS 71/97, IV. ÚS 195/07, III. ÚS 24/2010).

31. Obsah práva na súdnu a inú právnu ochranu nespočíva len v tom, že osobám nemožno brániť v uplatnení práva alebo ich diskriminovať pri jeho uplatňovaní. Jeho obsahom je i zákonom upravené relevantné konanie súdov a iných orgánov.

32. Vo vzťahu k namietanému nesprávnemu záveru o nemožnosti preskúmania opatrenia – záväzného stanoviska okresného úradu v správnom súdnom konaní ústavný súd konštatuje, že nie je súdom vyššej inštancie rozhodujúcim o opravných prostriedkoch v rámci sústavy všeobecných súdov. Ústavný súd nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol alebo nebol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti

účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Z tohto postavenia ústavného súdu vyplýva, že môže preskúmať rozhodnutie všeobecného súdu v prípade, ak v konaní, ktoré mu predchádzalo, alebo samotným rozhodnutím došlo k porušeniu základného práva alebo slobody. Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu len vtedy, ak by vyvodené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedliteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (m. m. I. ÚS 13/00, I. ÚS 17/01, III. ÚS 268/05, III. ÚS 337/2018).

33. O zjavne neopodstatnený návrh ide vtedy, ak ústavný súd pri jeho predbežnom prerokovaní nezistí žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jeho prijatí na ďalšie konanie. V zmysle konštantnej judikatúry ústavného súdu je dôvodom na odmietnutie návrhu pre jeho zjavnú neopodstatnenosť aj absencia priamej súvislosti medzi označeným základným právom alebo slobodou na jednej strane a namietaným konaním alebo iným zásahom do takého práva alebo slobody na strane druhej. Inými slovami, ak ústavný súd nezistí relevantnú súvislosť medzi namietaným postupom orgánu štátu a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých navrhovateľ namieta, vysloví zjavnú neopodstatnenosť sťažnosti a túto odmietne (obdobne napr. III. ÚS 263/03, II. ÚS 98/06, III. ÚS 300/06, III. ÚS 79/2012).

34. Integrálnou súčasťou základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiac s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 60/04). Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia. Odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (III. ÚS 209/04).

35. Podľa § 7 písm. e) SSP správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

36. Podľa § 140b ods. 5 stavebného zákona pri riešení rozporov medzi dotknutými orgánmi vyplývajúcich zo záväzných stanovísk sa postupuje podľa § 136. Ak námietky účastníkov konania smerujú proti obsahu záväzného stanoviska, stavebný úrad konanie preruší a vyžiada si od dotknutého orgánu stanovisko k námietkam. Ak dotknutý orgán stanovisko nezmení, stavebný úrad si vyžiada potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska od orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu. Počas prerušenia konania neplynú lehoty na rozhodnutie veci stavebným úradom.

37. Podľa § 140b ods. 6 stavebného zákona ak odvolanie proti rozhodnutiu podľa tohto zákona smeruje proti obsahu záväzného stanoviska, odvolací orgán konanie preruší a vyžiada si stanovisko k obsahu odvolania od dotknutého orgánu príslušného na vydanie záväzného stanoviska. Odvolanie spolu so stanoviskom dotknutého orgánu k obsahu odvolania predloží stavebný úrad orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu, a vyžiada si od neho potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska. Počas prerušenia konania neplynú lehoty na rozhodnutie o odvolaní.

38. Najvyšší súd v napadnutom uznesení (ani krajský súd vo svojom uznesení) nepopieral, že záväzné stanovisko možno vo všeobecnosti považovať za opatrenie orgánu verejnej správy, zároveň však s ohľadom na § 3 ods. 1 v spojení s § 7 SSP zdôraznil, že nie každé opatrenie orgánu verejnej správy je spôsobilé na to, aby bolo predmetom prieskumu správneho súdu. Opatrenie musí spĺňať podmienku, že týmto sú alebo môžu byť priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby i právnickej osoby, opatrenie môže mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. V tomto smere najvyšší súd poukázal na skutočnosť, že záväzné stanovisko podľa § 10 ods. 2 zákona o lesoch v spojení s § 140b ods. 1 stavebného zákona je len jedným z mnohých stanovísk, vyjadrení potrebných pre vydanie rozhodnutia o umiestnení stavby rodinného domu, a uviedol: „... v preskúmvanej veci nejde o konečné

rozhodnutie vo veci, nakoľko nebolo vo veci meritórne rozhodnuté, nemožno ešte ani dôjsť k založeniu, zmene alebo zrušeniu oprávnenia, povinnosti žalobcu v administratívnom konaní v zmysle § 2 ods. 2 SSP a v dôsledku tohto žalobca nie je na týchto právach ani ukrátený. To znamená, že samostatne predmetné záväzné stanovisko ako opatrenie, podľa názoru kasačného súdu nie je možné preskúmať.“ Z uznesenia najvyššieho súdu je zrejmé, že najvyšší súd považuje opatrenie okresného úradu za také, ktoré spĺňa atribúty opatrenia vymedzeného v § 7 SSP, pretože samo osebe nie je spôsobilé zasiahnuť do práv sťažovateľa, keď takéto účinky má až rozhodnutie vo veci.

39. Z rozhodnutia najvyššieho súdu (ako aj z uznesenia krajského súdu) vyplýva, že v stavebnom zákone je upravený mechanizmus, na základe ktorého účastník v územnom konaní môže docieľiť zmenu záväzného stanoviska, a to podaním námietok proti záväznému stanovisku v rámci územného konania, pričom obsah záväzného stanoviska môže namietať aj v odvolaní proti rozhodnutiu vydanému v územnom konaní. Uvedené má tiež za následok, že napokon účastník môže urobiť predmetom prieskumu správneho súdu rozhodnutie vydané v územnom konaní, teda rozhodnutie vo veci, ktoré bude vychádzať z kritizovaného záväzného stanoviska.

40. Za tohto stavu ústavný súd konštatuje, že záver najvyššieho súdu o nemožnosti podrobiť súdnemu prieskumu v rámci správneho súdnictva opatrenie, ktorým je záväzné stanovisko okresného úradu (čo malo za následok zamietnutie kasačnej sťažnosti), nemožno považovať za svojvoľný. Ústavný súd dospel k záveru, že právne úvahy, ktorými sa najvyšší súd riadil pri rozhodovaní o kasačnej sťažnosti, sú zrozumiteľné, logické, uznesenie najvyššieho súdu v tomto smere nemožno označiť za arbitrárne, zjavne neodôvodnené, interpretáciu príslušných právnych noriem učenú najvyšším súdom za popierajúcu ich zmysel, a preto napadnuté uznesenie najvyššieho súdu ústavný súd považuje za ústavne udržateľné. V uznesení najvyššieho súdu ústavný súd nezistil nič, čo by ho robilo ústavne neakceptovateľným. Ústavný súd nezistil žiadnu príčinnú súvislosť medzi uznesením najvyššieho súdu a namietaným porušením základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, preto ústavnú sťažnosť v časti namietajúcej porušenie označených práv uznesením najvyššieho súdu odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú. Okolnosť, že sťažovateľ s uznesením

najvyššieho súdu nesúhlasí, sama osebe nezakladá porušenie označených práv. Základné právo na súdnu ochranu garantované ústavou neznamená právo na úspech v konaní pred všeobecným súdom a nemožno ho ani účelovo chápať tak, že jeho naplnením je vyhovenie návrhu účastníka konania (napr. II. ÚS 4/94, I. ÚS 8/96).

41. Keďže sťažnosť bola odmietnutá ako celok a rozhodnutie o zrušení napadnutých rozhodnutí a priznaní náhrady trov konania sťažovateľovi je viazané na vyslovenie porušenia jeho práv alebo slobôd, ústavný súd o týchto častiach ústavnej sťažnosti už nerozhodoval.

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

V Košiciach 8. septembra 2020

Martin Vernarský
predseda senátu