

NESÚLAD STAVBY ALEBO JEJ UŽÍVANIA S ÚZEMNÝM PLÁNOM

Relevantný nesúlad stavby alebo jej užívania s územným plánom predstavuje ohrozenie verejného záujmu chráneného zákonom č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, a teda je aplikačne určujúcim momentom na posudzovanie tohto zákonného kritéria.

(Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. IV. ÚS 341/2022 z 28. júna 2022)

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ladislava Duditša a zo sudcov Libora Duľu a Miroslava Duriša (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa obchodnej spoločnosti **NUBIUM, s. r. o.**, Trenčianska 55, Bratislava, IČO 47 545 674, zastúpenej advokátom JUDr. Jánom Mišúrom, PhD., Záhradnícka 27, Bratislava, proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11 S 44/2019 z 24. marca 2021 a proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 3 Svk 9/2021 zo 16. decembra 2021 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **odmieta.**

O d ô v o d n e n i e :**I.****Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci**

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 28. apríla 2022 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a 2 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 11 ods. 1, 2 a 4, čl. 26 ods. 1 a 2 a čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), ako aj práva podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) rozsudkom Krajského súdu v Nitre (ďalej len „krajský súd“) č. k. 11 S 44/2019 z 24. marca 2021 (ďalej len „napadnutý rozsudok krajského súdu“) a rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) č. k. 3 Svk 9/2021 zo 16. decembra 2021 (ďalej len „napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu“). Sťažovateľ navrhuje napadnuté rozsudky zrušiť, vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie a priznať mu náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a príloh k nej pripojených vyplýva, že mesto Nitra ako príslušný stavebný úrad (ďalej aj „prvostupňový správny orgán“) rozhodnutím č. 146/2018-009-Re z 23. novembra 2018 zamietlo žiadosť sťažovateľa o „predĺženie doby reklamných stavieb 8 ks (obojstrannej reklamnej stavby typu billboard s reklamnou plochou 5,1 × 2,4 m vo vlastníctve sťažovateľa, pozn.)... z dôvodu, že reklamné stavby sa nachádzajú na území s plochami

vymedzenými pre funkciu urbánnej a ekostabilizujúcej zelene, a preto je ich umiestnenie v rozpore so záväznou časťou Územného plánu Mesta Nitra.“

3. Proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu podal sťažovateľ odvolanie, o ktorom rozhodol Okresný úrad Nitra (ďalej len „druhostupňový správny orgán“) rozhodnutím č. OU-NR-OVBP2-2019/014884-2 z 29. marca 2019 tak, že potvrdil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu a odvolanie sťažovateľa zamietol.

4. Proti rozhodnutiu druhostupňového správneho orgánu podal sťažovateľ správnu žalobu podľa zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj „SSP“), o ktorej rozhodol krajský súd napadnutým rozsudkom z 24. marca 2021 tak, že žalobu sťažovateľa zamietol.

5. Sťažovateľ formuloval námietku nesúlady územného plánu s citovanými článkami ústavy (čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1) a citovanými ustanoveniami zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov [ďalej len „stavebný zákon“ – § 13 ods. 3 písm. b) a c), § 39a ods. 3, § 139a ods. 1], na základe čoho navrhol postup podľa § 100 ods. 1 písm. b) SSP (prerušenie konania a iniciovanie konania o súlade právnych predpisov). Podľa sťažovateľa zákon neumožňuje reguláciu umiestňovania reklamných stavieb územným plánom. Rozhodnutia správnych orgánov zavádzajú „hybridný, zákonom neupravený inštitút, ktorý sa najviac podobá stavebnej uzávere.“ Správne orgány rezignovali na spoľahlivé zisťovanie skutkového stavu, nepostupovali v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania a svoje rozhodnutia neodôvodnili riadne a presvedčivo.

6. Krajský súd uviedol, že príslušnými ustanoveniami územného plánu mesto Nitra využilo svoju kompetenciu vyplývajúcu z § 4 ods. 3 písm. j) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 2 ods. 1 písm. f), § 11 ods. 5, § 13 ods. 3 písm. b), § 27 ods. 3 stavebného zákona (v príslušnom znení, pozn.) a § 12 ods. 1, 6 písm. a), b) vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 55/2001 Z. z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii a určilo podmienky na umiestňovanie reklamných stavieb, čo nepredstavuje porušenie zákona. Krajský súd návrh sťažovateľa na prerušenie konania zamietol (uznesením z 24. marca 2021, pozn.).

7. Krajský súd poukázal na to, že prvostupňový správny orgán podanú žiadosť sťažovateľa o zmenu doby trvania reklamných stavieb posudzoval nielen vo vzťahu k tomu, či táto bola podaná oprávneným subjektom a včas, či k nej boli predložené všetky relevantné listiny preukazujúce právny vzťah k pozemku, na ktorom je umiestnená, či bol uhradený správny poplatok, ale posudzoval ju i z hľadiska § 62 ods. 4 stavebného zákona, teda či umiestnenie reklamných stavieb je v súlade s verejným záujmom chráneným stavebným zákonom, resp. osobitnými predpismi. Krajský súd vychádzal zo zistenia, že jednotlivé reklamné stavby sú umiestnené na parcelách, ktoré sú na území s plochami vymedzenými územným plánom pre funkciu urbánnej a ekostabilizujúcej zelene, na ktorej ploche je neprípustné umiestnenie reklamných stavieb – bilbordov. Podľa krajského súdu § 62 ods. 4 stavebného zákona „stanovuje, že žiadosť o stavebné povolenie je potrebné zamietnuť, ak by sa uskutočnením alebo užívaním stavby mohli ohroziť verejné záujmy chránené týmto zákonom a osobitnými predpismi, alebo neprimerane obmedziť či ohroziť práva a oprávnené záujmy účastníkov vo väčšom rozsahu, než sa počítalo v územnom rozhodnutí. Ak je teda stavba v rozpore s územným plánom, ide o stavbu v rozpore s verejným záujmom chráneným stavebným zákonom. Po takomto zistení už nemá právny význam ďalšie zisťovanie súladu či nesúlady takejto stavby s verejnými záujmami chránenými osobitnými predpismi.“

8. Krajský súd zdôraznil, že územný plán obce vyjadruje verejný záujem obyvateľov a hodnoty, ktoré obec chce na svojom území chrániť. Takouto hodnotou môže byť aj vôľa, aby sa v určitej zóne neumiestňovali reklamné stavby určitého charakteru. V teste proporcionality tak proti sebe stoja právo sťažovateľa na ochranu vlastníctva a právo verejnosti v účasti na správe vecí verejných. Vlastnícke právo sťažovateľa v tomto teste musí ustúpiť právu verejnosti na správu vecí verejných. Aj Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) v rozsudku č. k. 8 Sžk 45/2020 z 8. decembra 2020 dospel k záveru o prípustnosti regulácie reklamných stavieb územným plánom na podklade § 11 ods. 5 písm. a) stavebného zákona.

9. Krajský súd tiež uviedol, že pokiaľ nebol konštatovaný nesúlad všeobecne záväzného nariadenia so zákonom (v osobitnom konaní na návrh prokurátora), je potrebné vychádzať z prezumpcie jeho zákonnosti.

10. Krajský súd neakceptoval námietku, že prvostupňový správny orgán postupoval bez súčinnosti so sťažovateľom. Druhostupňový orgán zrušil rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu z dôvodu, že tento nerozhodol o celej žiadosti sťažovateľa. Následne prvostupňový správny orgán vydal oznámenie o začatí konania o zmenu doby trvania reklamných stavieb (8 ks) s upustením od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania zo 14. augusta 2018 (doručené sťažovateľovi 7. septembra 2018). Sťažovateľovi bola vyhotovená aj kópia celého spisu, pričom sťažovateľ v tejto súvislosti oznámil, že nevyužíva právo na nahliadnutie do spisu. Krajský súd preto námietku o nedostatočnej súčinnosti so sťažovateľom neakceptoval.

11. Krajský súd po vyhodnotení jednotlivých prvkov odôvodnenia napadnutých rozhodnutí dospel k záveru, že tieto rozhodnutia nie sú nepreskúmateľné, keďže obsahujú jasné a určité skutkové a právne závery (porovnaj bod 48 napadnutého rozsudku krajského súdu).

12. Oprávnenie stavebného úradu upustiť od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania vyplýva z § 61 ods. 2 stavebného zákona, ktoré je dané tým, že stavebnému úradu sú dobre známe pomery staveniska a žiadosť o stavebné povolenie poskytuje dostatočný podklad na posúdenie navrhovanej stavby. Ak stavebný úrad nariadi ústne pojednávanie spojené s miestnym zisťovaním, účastníci konania môžu uplatniť svoje námietky proti povolovanej stavbe najneskôr pri ústnom pojednávaní a na neskôr predložené námietky sa neprihliada. Ak stavebný úrad upustí od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania, je povinný podľa § 61 ods. 3 stavebného zákona poučiť účastníkov konania o tom, do kedy môžu uplatniť svoje námietky, a upozorniť ich, že na neskôr podané námietky sa nebude prihliadať. Stavebný úrad podľa § 61 ods.1 stavebného zákona oznámil začatie stavebného konania všetkým známym účastníkom stavebného konania a keďže upustil od ústneho pojednávania a miestneho zisťovania, v oznámení o začatí konania poučil účastníkov administratívneho konania o tom, že najneskôr v lehote 7 dní od doručenia oznámenia môžu uplatniť svoje námietky s tým, že na neskôr predložené námietky sa nebude prihliadať. Sťažovateľ predmetné oznámenie prevzal 7. septembra 2018.

13. Na danú vec nemožno aplikovať závery najvyššieho súdu vo veci č. k. 6 Svzn 2/2013 z 18. apríla 2014, keďže v tejto veci ide o reguláciu funkčného využitia územia územným plánom, a nie všeobecne záväzným nariadením obce.

14. Sťažovateľ podal proti rozsudku krajského súdu kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodol najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom tak, že kasačnú sťažnosť zamietol. Najvyšší správny súd identifikoval tri sporné otázky (vychádzajúc z kasačnej sťažnosti; bod 28 napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu).

15. K prvej spornej otázke (dodržiavanie územného plánu obce v konaní o povolení reklamnej stavby) najvyšší správny súd v prvom rade uviedol, že reklamné stavby, na ktoré sa vyžaduje stavebné povolenie [§ 55 ods. 1, ods. 2 písm. h), § 56 písm. j) stavebného zákona], majú charakter dočasných stavieb. Výsledkom konania o povolenie reklamnej stavby je stavebné povolenie, ktorým bola stanovená dočasnosť reklamných stavieb. Stavebný zákon umožňuje požiadať o predĺženie reklamnej stavby podaním žiadosti, najvyšší správny súd sa stotožnil s právnym názorom krajského súdu, že aj na rozhodovanie o tejto žiadosti sa aplikujú ustanovenia stavebného zákona o žiadosti o stavebné povolenie (§ 58 a nasl. stavebného zákona). Takým spôsobom môže stavebný úrad opäť riadne posúdiť dôvodnosť opätovného povolenia reklamnej stavby. V tomto konaní sa následne uplatňujú všeobecné zásady správneho konania, medzi ktoré patrí aj zásada legality, podľa ktorej je povinnosťou správnych orgánov postupovať v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi, medzi ktoré patria aj všeobecne záväzné nariadenia obcí. Stavebný úrad je pritom povinný v stavebnom konaní pred vydaním stavebného povolenia skúmať súlad s verejnými záujmami [§ 62 ods. 1 písm. b), ods. 4 stavebného zákona]. S poukazom na § 8 ods. 1 a 2 písm. c) stavebného zákona najvyšší správny súd uviedol, že aj „záväzná časť územného plánu obce, vydávaná ako všeobecne záväzné nariadenie obce, preto zo svojej podstaty predstavuje verejné záujmy chránené Stavebným zákonom.“ V tomto smere najvyšší správny súd odkázal aj na judikatúru najvyššieho súdu (5 Sžk 24/2020, 5 Sžk 10/2020, 6 Sžk 1/2020). Uvedená povinnosť stavebného úradu zohľadniť regulatívy územného plánu obce sa ešte umocňuje v prípadoch, kde nevykonáva územné konanie pred vydaním povolenia alebo predĺženia doby reklamnej stavby, „pretože je jediným orgánom, ktorý zohľadňuje zákonný rámec reklamnej stavby, ako aj verejné záujmy v nich obsiahnuté.“ Podľa najvyššieho správneho súdu uvedené právne závery platia aj vo vzťahu k reklamným stavbám, ktoré sú v režime drobnej stavby (podliehajú ohlasovacej povinnosti). To, že stavebný zákon rozlišuje rôzne režimy uskutočňovania reklamných stavieb, nemôže viesť k záveru, že v prípade „procesných postupov stavebného konania vo veciach reklamných stavieb stráca územnoplánovacia dokumentácia svoj zmysel... aj v prípade drobných stavieb, pokiaľ sa stavebný úrad domnieva, že ohlásená stavba by mohla byť v rozpore s územným plánom obce, môže určiť, že stavba podlieha stavebnému konaniu (§ 57 ods. 1 posledná veta Stavebného zákona).“ (v podrobnostiach pozri body 30 až 45 napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu).

16. K druhej spornej otázke (možnosť regulácie umiestňovania reklamných stavieb v územnom pláne obce) najvyšší správny súd poukázal na § 1 ods. 1 a 2, § 2 ods. 1 písm. a), f) a j), § 11 ods. 5 písm. a), b), § 13 ods. 3 písm. b), § 139a ods. 1 a 2 stavebného zákona. Potreba skutočnej realizácie úloh a cieľov územného plánovania (vymedzených v zákone) vyžaduje aj príslušnú interpretáciu a aplikáciu právnej úpravy územného plánu obce. Územné plánovanie preto musí umožňovať aj stanovenie rámcov stavebnej činnosti v obci, čo vyplýva aj z § 2 ods. 1 písm. a) a f) stavebného zákona, „podľa ktorých územné plánovanie určuje regulatívy priestorového usporiadania a funkčného využitia územia a rieši aj umiestňovanie stavieb na určitom území. Aj reklamné stavby sa pritom považujú za stavby v zmysle § 43 ods. 2 Stavebného zákona.“ Najvyšší správny súd poukázal na špecifický typ imisii – tzv. vizuálny smog spojený s reklamnou činnosťou, ktorý môže v konečnom dôsledku „podstatne meniť podobu územia obce či mesta, znižovať kultúrno-historickú a architektonickú hodnotu územia, znižovať kvalitu životného prostredia či kvalitu života v obci.“ Vychádzajúc z citovaných ustanovení, najvyšší správny súd „považuje upravovanie rámcov umiestňovania reklamných stavieb na území obce za súčasť riešenia priestorového usporiadania a funkčného využívania územia obce

v súlade s § 1 ods. 1 v spojení s § 139a ods. 2 Stavebného zákona.“. Zásady a regulatívy priestorového a funkčného územia obce vymedzené v záväznej časti územného plánu obce môžu „zahŕňať“ aj podmienky, zákazy a obmedzenia umiestňovania reklamných stavieb v určitej oblasti územia obce v závislosti od ich typu či rozmerov s ohľadom na funkciu tohto územia.“. Príslušná úprava v územnom pláne mesta Nitra má preto zákonný podklad. Tieto právne závery nepredstavujú odklon od rozhodnutia najvyššieho súdu č. k. 6 Svzn 2/2013 z 18. júna 2014, keďže v uvedenej veci sa obec rozhodla (nad rámec zákonného splnomocnenia) regulovať umiestňovanie reklamných stavieb samostatným všeobecne záväzným nariadením s odkazom na jej samosprávnú pôsobnosť, čo nie je prípad územného plánu mesta Nitra (v podrobnostiach pozri body 46 až 61 napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu).

17. K tretej spornej otázke (nedostatočné odôvodnenie rozsudku krajského súdu, posúdenie žiadosti o začatie konania o súlade právnych predpisov) najvyšší správny súd dospel k záveru, že krajský súd odpovedal dostatočne na všetky relevantné skutočnosti prejednávanej veci. K namietanému nesúladu územného plánu s ústavou (čl. 35 ods. 1, 2 a 3, čl. 20 ods. 1 a 4) uviedol, že – vychádzajúc z judikatúry ústavného súdu – predpokladom iniciovania konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy je, že všeobecný súd dospeje k názoru, že dotknuté právne predpisy sú vo vzájomnom rozpore. Konajúce súdy v tejto veci pritom zhodne dospeli k záveru, že „úprava regulatívov umiestňovania reklamných stavieb v územnom pláne je v zásade právne možná a zákonná.“. Právo na podnikanie má charakter hospodárskeho práva, ktorého sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré toto právo vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy). Úprava územného plánovania, ktorá sa podľa § 11 ods. 5 písm. a) a b) v spojení s § 13 ods. 3 písm. b) stavebného zákona premieta do územného plánu obce, môže predstavovať práve takéto nastavenie zákonných rámcov práva na podnikanie. Regulácia umiestňovania reklamných stavieb v regulatívoch územného plánu mesta Nitra nedosahuje intenzitu potrebnú na jej vnímanie ako núteného obmedzenia vlastníckeho práva. Regulatívy v územnom pláne mesta Nitra sú úpravou spadajúcou pod čl. 20 ods. 3 ústavy.

II.

Argumentácia sťažovateľa

18. Sťažovateľ v rámci svojej sťažnostnej argumentácie predovšetkým tvrdí, že rozhodnutia správnych orgánov v jeho veci a následne aj napadnuté rozsudky krajského súdu a najvyššieho správneho súdu sú nezákonné, nedostatočne odôvodnené a porušujúce označené práva. Podstata jeho argumentácie spočíva v námietke právneho posúdenia otázky „možnosti aplikácie... Všeobecne záväzného nariadenia mesta Nitra, ktorým bola schválená záväzná časť územného plánu mesta Nitra spôsobom, ktorý vo svojich dôsledkoch pri individuálnej rozhodovacej činnosti správneho orgánu obmedzuje vlastnícke právo vlastníka pozemku v podobe užívania jeho veci dočasne prenesené zmluvne za odplatu na Sťažovateľa... ako aj právo podnikat' prevádzkovateľa reklamnej stavby/Sťažovateľa a to bez zákonného splnomocnenia, bez náhrady...“.

19. Sťažovateľ namieta, že interpretácia § 11 ods. 5, resp. § 13 ods. 3 písm. b) stavebného zákona krajským súdom a najvyšším správnym súdom pri aplikácii Všeobecne záväzného nariadenia mesta Nitra č. 3/2003 v znení jeho dodatku č. 5 je v príkrom rozpore so systematickou, ktorá je zrejماً z § 39a ods. 3 písm. e), § 126 a § 140a stavebného zákona, ako aj s garanciami už označených práv (osobitne vlastníckeho práva a práva podnikat'). Konajúce súdy porušili princíp právnej istoty, dostatočne neodôvodnili odklon od skorších rozhodnutí

najvyššieho súdu. Sťažovateľ sa tiež nestotožňuje s odkazom na čl. 20 ods. 3 ústavy ako ústavným základom pre zásah do jeho vlastníckeho práva.

20. Podľa sťažovateľa krajský súd a najvyšší správny súd svoje rozsudky dostatočne neodôvodnili, tieto rozsudky sú nepreskúmateľné, sú založené na arbitrárnych právnych záveroch.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

21. Podstatou ústavnej sťažnosti je tvrdené porušenie základného práva na súdnu ochranu, resp. práva na spravodlivý proces (čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 a 2 listiny, čl. 6 ods. 1 dohovoru), práva vlastníť majetok (čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, čl. 11 ods. 1, 2 a 4 listiny, čl. 1 dodatkového protokolu) a základného práva podnikat' (čl. 35 ods. 1, 2 ústavy a čl. 26 ods. 1, 2 listiny) napadnutými rozsudkami krajského súdu a najvyššieho správneho súdu. Sťažovateľ tvrdí, že právne závery konajúcich súdov sú arbitrárne a nedostatočne odôvodnené. Sťažovateľ predovšetkým namietá zákonnosť, resp. ústavnosť regulácie umiestňovania reklamných stavieb prostredníctvom záväznej časti územného plánu, ktorá podľa neho predstavuje neprípustný zásah, resp. porušenie ním označených práv podľa ústavy, listiny, dohovoru a dodatkového protokolu.

III.1. K namietanému porušeniu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1, 2 ústavy a čl. 36 ods. 1, 2 listiny, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a podľa čl. 11 ods. 1, 2 a 4 listiny a práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu, základného práva podnikat' podľa čl. 35 ods. 1, 2 ústavy a podľa čl. 26 ods. 1, 2 listiny napadnutým rozsudkom krajského súdu:

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

23. Správny súdny poriadok je postavený na báze jednoinštančnosti. Proti rozhodnutiam krajských súdov v správnom súdnictve už preto zásadne nie je odvolanie ako riadny opravný prostriedok prípustné, ale je možné podať kasačnú sťažnosť, ktorá má charakter mimoriadneho opravného prostriedku. Ústavný súd už opakovane judikoval, že kasačná sťažnosť (hoci smeruje proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu) v prípade meritórneho rozhodnutia kasačného súdu predstavuje účinný prostriedok nápravy a ochrany základných práv a slobôd (III. ÚS 33/2018, IV. ÚS 267/2018). V posudzovanej veci najvyšší správny súd o kasačnej sťažnosti sťažovateľa rozhodol meritórne tak, že ju podľa § 461 SSP zamietol.

24. Sťažovateľ mal k dispozícii na ochranu označených práv proti napadnutému rozsudku krajského súdu opravný prostriedok, ktorý aj využil. Príslušným súdom na poskytnutie ochrany proti namietanému porušeniu práv sťažovateľa bol v konaní o kasačnej sťažnosti najvyšší správny súd. Ústavný súd preto konštatuje, že nemá právomoc na prerokovanie ústavnej sťažnosti v časti smerujúcej proti napadnutému rozsudku krajského súdu, a preto ústavnú sťažnosť z tohto dôvodu odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona č. 314/2018 Z. z.

o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

III.2. K namietanému porušeniu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1, 2 ústavy a čl. 36 ods. 1, 2 listiny, základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a podľa čl. 11 ods. 1, 2 a 4 listiny a práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu, základného práva podnikat' podľa čl. 35 ods. 1, 2 ústavy a podľa čl. 26 ods. 1, 2 listiny napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu:

25. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom zamietol kasačnú sťažnosť sťažovateľa. Napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu bol vydaný v konaní podľa ustanovení Správneho súdneho poriadku v systéme správneho súdnictva.

26. Ústavný súd už konštatoval, že účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, proti ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná (m. m. III. ÚS 502/2015).

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

28. Obsah základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy nespočíva iba v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Zahŕňa taktiež právo na určitú kvalitu súdneho konania definovanú procesnými garanciami spravodlivého súdneho konania, ako je napr. právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá má byť v konkrétnom prípade poskytnutá. Zásada spravodlivosti obsiahnutá v práve na spravodlivé súdne konanie totiž vyžaduje, aby sudy založili svoje rozhodnutia na dostatočných a právne relevantných dôvodoch zodpovedajúcich konkrétnym okolnostiam prerokúvanej veci (m. m. III. ÚS 305/08). 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 bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania, a preto 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 (IV. ÚS 115/03).

29. Z odôvodnenia napadnutých rozsudkov podľa ústavného súdu vyplýva právna argumentácia, v ktorej správne sudy objasnili sťažovateľovi, ktoré ustanovenia právnych predpisov považovali za právny základ, z ktorého obec/mesto odvodzuje svoju kompetenciu obstarat' a schvaľovať územnoplánovaciu dokumentáciu. Poukázali na obsah (legálnu

definíciu) územného plánovania, ktorého obsahom je sústavné a komplexné riešenie priestorového usporiadania a funkčného využívania územia obce/mesta. Reklamná stavba je v zmysle § 43 ods. 2 stavebného zákona stavbou, preto obsahom územného plánovania môže byť aj stanovenie záväzných regulatívov na umiestňovanie reklamných stavieb. Najvyšší správny súd uviedol, že správne orgány o žiadosti sťažovateľa o zmenu doby trvania reklamných stavieb rozhodovali podľa § 62 ods. 4 stavebného zákona, ktorý stanovuje povinnosť skúmať, či umiestnenie alebo užívanie reklamnej stavby nepredstavuje ohrozenie verejného záujmu chráneného stavebným zákonom a osobitnými predpismi. Územnoplánovacia dokumentácia sprítomňuje požiadavku ochrany verejného záujmu v zmysle § 62 ods. 4 stavebného zákona, pričom aj v zmysle judikatúry najvyššieho súdu verejným záujmom je súlad s platnou územnoplánovacou dokumentáciou. Takýto súlad s územným plánom je potrebné dodržať aj v situácii, keď reklamná stavba je svojimi parametrami v režime ohlasovacej povinnosti ako drobná stavba. Obdobne je bez právneho významu, že stavebný úrad nevykonáva územné konanie, keďže súlad s územným plánom zabezpečí v stavebnom konaní. Správne orgány identifikovali rozpor s územným plánom, keďže špecifikované reklamné stavby (bilbordy) boli na území s plochami vymedzenými pre funkciu urbánnej a ekostabilizujúcej zelene. Konajúce súdy sa vysporiadali aj s námietkou sťažovateľa, že svoje rozhodnutia vydali bez dostatočnej súčinnosti so sťažovateľom (porovnaj body 10 a 12 tohto uznesenia). Najvyšší správny súd sa tiež vysporiadal s návrhom sťažovateľa na iniciovanie konania o súlade právnych predpisov.

30. Ústavný súd dodáva, že relevantný nesúlad s územným plánom predstavuje ohrozenie verejného záujmu chráneného stavebným zákonom, a teda je aplikačne určujúcim momentom na posudzovanie tohto zákonného kritéria.

31. Napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu v spojení s rozsudkom krajského súdu podľa názoru ústavného súdu nevykazuje znaky svojvôle a je dostatočne odôvodnený, keďže zrozumiteľne a dostatočne objasňuje podstatné aspekty rámcujúce právnu vec sťažovateľa. Ústavný súd nie je oprávnený a ani povinný tieto postupy a hodnotenia správnych súdov nahrádzať (m. m. I. ÚS 21/98, III. ÚS 209/04) a za týchto okolností nemá dôvod zasiahnuť do právneho názoru najvyššieho správneho súdu.

32. O zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti možno hovoriť vtedy, keď namietaným postupom alebo namietaným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, ktorých porušenie sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať takú, pri ktorej predbežnom prerokovaní ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, ktorej realita by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03).

33. Vzhľadom na už uvedené ústavný súd neidentifikoval v záveroch formulovaných najvyšším správnym súdom arbitrarnosť ani nedostatok odôvodnenia, ktoré by mohli signalizovať porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a podľa čl. 36 ods. 1 a 2 listiny.

34. K namietanému porušeniu vlastníckeho práva (práva pokojne užívať majetok), resp. základného práva podnikat' ústavný súd poukazuje na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. k. 2 Ao 4/2008 z 5. februára 2009, v ktorom tento k oprávneniu obce vypracovať územnoplánovaciu dokumentáciu uviedol, že „toto oprávnenie... nie je bezbrehé,

keďže existujú zákonom stanovené podmienky a obmedzenia a vo všeobecnej rovine tiež obmedzenia vyplývajúce zo samotného ústavného poriadku (požiadavka rovnakého zaobchádzania, predvídateľnosť právnej regulácie, minimalizácia zásahov do individuálnych práv fyzických osôb a právnických osôb, atď.).“ V tom istom rozsudku Najvyšší správny súd Českej republiky uviedol, že „riešenie zvolené územným plánom môže legitímne obmedziť výkon vlastníckeho práva vlastníkov dotknutých nehnuteľností (popríklad tiež výkon ďalších práv spojených s týmito nehnuteľnosťami – napr. práva na slobodné podnikanie) a ak nie je zistené, že ide o riešenie nezákonné či excesívne, súd sa k vhodnosti a účelnosti takeho postupu nevyjadruje.“

35. V prerokúvanom prípade najvyšší správny súd v spojení s krajským súdom poukázali na to, že správne orgány identifikovali, že umiestnenie reklamných stavieb je na špecifikovanom území podľa záväznej časti územného plánu neprípustné, preto zamietli sťažovateľovu žiadosť o zmenu doby trvania reklamných stavieb (billbordov).

36. Špecifikovaný právny záver o neprípustnosti reklamnej stavby na podklade územného plánu nie je arbitrárny a ani zjavne neodôvodnený, keďže najvyšší správny súd v spojení s krajským súdom tento svoj právny záver náležite vysvetlili a ozrejmili sťažovateľovi, na základe ktorých ustanovení územného plánu je daná neprípustnosť reklamnej stavby. Skutočnosť, že uvedenými rozhodnutiami došlo k zásahu do výkonu práva sťažovateľa podnikat', resp. nepriamo aj vlastníckeho práva majiteľa pozemku (v prípade sťažovateľa v podobe zásahu do jeho legitímnych očakávaní, ktoré pri prenájme príslušných parciel mohol mať, pozn.), sama osebe neznamena, že išlo o neústavný zásah do týchto práv sťažovateľa.

37. Ústavný súd v tomto kontexte uvádza, že vychádzal z prezumpcie ústavnosti a zákonnosti príslušného územného plánu (všeobecne záväzného nariadenia). Právnymi nástrojmi prostredníctvom ktorých možno preskúmať ústavnosť alebo zákonnosť územného plánu (všeobecne záväzného nariadenia) pritom sú protest prokurátora, konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia podľa § 357 SSP a prípadne aj konanie ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

38. Na tomto základe ústavný súd podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ústavnú sťažnosť sťažovateľa v tejto časti odmietol ako zjavne neopodstatnenú.

III.3. K namietanému porušeniu práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu:

39. Právna vec sťažovateľa sa týka rozhodovania správnych orgánov a následne prieskumnej činnosti ich rozhodovania v rámci správneho súdneho konania. V tomto smere je potrebné odkázať na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) týkajúcu sa aplikácie čl. 6 ods. 1 dohovoru, z ktorej vyplýva, že vylučuje jeho aplikáciu na veci prejednávané v správnom konaní, argumentujúc, že tvoria súčasť jadra výsad verejnej moci [hard core of public-authority prerogatives (porov. Jussila v. Fínsko, č. 73053/01, rozsudok Veľkej komory ESLP z 23. 11. 2006, bod 45; Ferrazzini v. Taliansko, č. 44759/98, rozsudok Veľkej komory ESLP z 12. 7. 2001, body 24 a 31)].

40. Výnimku z tejto zásady ESLP pripúšťa len v takých veciach, kde sa správne konanie považuje za konanie trestné.

41. Prihliadajúc na skutočnosť, že vo veci sťažovateľa správne orgány neuložili sankciu za porušenie právnej (zákonnej) povinnosti, ktorá by bola preventívno-represívneho charakteru, ústavný súd dospel k záveru, že na vec sťažovateľa nie je aplikovateľný čl. 6 ods. 1 dohovoru,

a preto ústavnú sťažnosť sťažovateľa v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

42. Keďže ústavná sťažnosť sťažovateľa bola odmietnutá ako celok už pri jej predbežnom prerokovaní, rozhodovanie o jeho ďalších návrhoch v uvedenej veci stratilo opodstatnenie, preto sa nimi ústavný súd už nezaoberal.