

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Viery Mrázovej a sudcov JUDr. Tibora Šafárika a JUDr. Richarda Rapanta na neverejnom zasadnutí 20. decembra 1995 o podnete [REDACTED], bytom [REDACTED] [REDACTED] zastúpeného advokátom JUDr. Jiřím Ondroušekom, Praha 1, Hybernská 21, vo veci porušenia základného práva na súdnu ochranu uznesením Krajského súdu v Banskej Bystrici sp. zn. 23 S 394/94 zo 4. novembra 1994, takto

r o z h o d o l :

Krajský súd v Banskej Bystrici rozhodnutím sp. zn. 23 S 394/94 zo 4. novembra 1994, ktorým pre nedostatok právomoci zastavil konanie o preskúmanie rozhodnutia Okresného úradu životného prostredia v Žiline sp. zn. 1/1004-1/3/94-Mi z 18. júla 1994, p o r u š i l základné právo [REDACTED] [REDACTED] na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 v spojitosti s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e :

Na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len "ústavný súd") 16. januára 1995 podal [REDACTED], bytom [REDACTED] [REDACTED] zastúpený JUDr. Jiřím Ondroušekom, advokátom, Praha 1, Hybernská 21, podnet, v ktorom namietal porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy

Slovenskej republiky. Podľa jeho názoru toto základné právo porušil Krajský súd v Banskej Bystrici tým, že

uznesením sp. zn. 23 S 394/94 zo 4. novembra 1994 zastavil konanie o jeho žalobe, ktorou podľa 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len "O.s.p.") sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu. Konkrétne išlo o rozhodnutie Okresného úradu životného prostredia v Žiline sp.zn. 1/1004-1/3/94-Mi z 18. júla 1994, ktorým tento "zastavil činnosť chovu vodnej hydiny do doby jej posúdenia orgánom hygienickej služby a povolenia vodohospodárskym orgánom".

Krajský súd v Banskej Bystrici uznesením sp. zn. 23 S 394/94 zo 4. novembra 1994 konanie zastavil, lebo podľa jeho názoru zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 46/1994 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok "z preskúmania súdom sú vylúčené aj rozhodnutia na úseku štátnej správy vodného hospodárstva, vydané podľa 8, 9 a 19 zákona č. 138/1973 Zb. v znení zákona č. 238/1993 Z.z."; krajský súd súčasne poukázal na to, že táto novela Občianskeho súdneho poriadku nadobudla účinnosť 1. apríla 1994. Podľa záveru Krajského súdu v Banskej Bystrici uvedeného v rozhodnutí o zastavení konania "žaloba smerovala proti takému rozhodnutiu žalovaného, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom, a preto krajský súd podľa 250d ods. 3 O.s.p. uznesením konanie zastavil".

Toto stanovisko zopakoval Krajský súd v Banskej Bystrici aj vo vyjadrení k podnetu [REDAKOVANÉ], na ktoré ho ústavný súd vyzval podľa 29 ods. 5 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov. Navyiac uviedol, že "s prihliadnutím na to, že uvedený celý paragraf 19, bez ohľadu na charakteristiku rozhodnutia treba mať za to, že z preskúmania krajským súdom sú vylúčené nielen rozhodnutia vodohospodárskeho orgánu podľa 19 ods. 1 o určení ochranných pásiem, ale aj rozhodnutia vodohospodárskych orgánov podľa 19 ods. 2 o zákaze alebo o obmedzení doterajšieho užívania nehnuteľností alebo činnosti ohrozujúce výdatnosť, akosť alebo zdravotnú nezávadnosť vodných zdrojov v ochranných pásmach". Okrem toho vo svojom vyjadrení uviedol, že "citáciu v prílohe A O.s.p. o charakteristike rozhodnutia pri

19 zúženú len na rozhodnutia o určení ochranných pásiem považujem za neúplnosť tohto predpisu".

Ústavný súd po predbežnom prerokovaní podnetu 31. mája 1995 prijal tento na ďalšie konanie a po preskúmaní obsahu podnetu a listín k nemu pripojených dospel k záveru, že je opodstatnený.

Po prijatí podnetu ústavným súdom nekoná sa o veci samej ústne pojednávanie, a preto tento rozhodol o veci na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti účastníkov (čl. 130 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky v spojitosti s 30 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z.).

Štátne orgány môžu konať iba na základe Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len "ústava"), v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý upravuje zákon (čl. 2 ods. 2 ústavy). Tým, že štátny orgán, menovite Krajský súd v Banskej Bystrici, konanie pre nedostatok právomoci zastavil, nekonal v súlade s citovaným článkom ústavy. Svojím rozhodnutím o zastavení konania porušil, ako to z ďalších dôvodov tohto rozhodnutia vyplýva, právo na súdnu ochranu, konkrétne právo na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy podľa čl. 46 ods. 2 ústavy.

Petit podnetu smeroval na vyslovenie porušenia čl. 46 ods. 2 ústavy, ústavný súd vo výroku svojho rozhodnutia vyslovil však aj porušenie základného ustanovenia čl. 2 ods. 2 ústavy, lebo k citovanému článku ústavy pri svojom rozhodovaní musel prihliadnuť.

Ústavný súd z priložených rozhodnutí Obvodného úradu životného prostredia v Žiline i Okresného úradu životného prostredia v Žiline zistil, že obe vydané rozhodnutia sa týkali zákazu, resp. zastavenia činnosti chovu vodnej hydiny podľa 19 ods. 2 zák. č. 138/1973 Zb. o vodách (ďalej len "zákon o vodách"). Neišlo teda o rozhodnutie vodohospodárskeho orgánu, ktorého predmetom bolo "určenie ochranného pásma" podľa 19 ods. 1 zákona o vodách. Na podporu tohto tvrdenia, ktoré jednoznačne vyplýva aj z výroku právoplatného rozhodnutia Okresného úradu životného prostredia v Žiline (aj keď pri citovaní 19 zákona o vodách nie je výslovne uvedený jeho odsek 2), treba poukázať na text odôvodnenia uvedený v treťom odseku prvej strany rozhodnutia tohto orgánu. Uvádza sa v ňom, že "v odvolacom konaní OÚŽP vychádzal z tej skutočnosti, že chov vodnej

hydiny je činnosť, ktorá nie je v rozhodnutí o ochranných pásmach (ďalej OP) vodného zdroja Predmier a schváleného Prevádzkového poriadku na obhospodarovanie poľnohospodárskej pôdy v pásmach hygienickej ochrany vodných zdrojov Bytča - Predmier v II. OP - vonkajšia časť zakázaná, ale musí byť prerokovaná s vodohospodárskym orgánom a hygienickou službou". Z citovaného textu je zjavné, že rozhodnutie o ochranných pásmach vodného zdroja Predmier bolo vydané príslušným miestnym orgánom štátnej správy, a to podľa 19 ods. 1 zákona o vodách. Rovnako z neho vyplýva, že v takto určených ochranných pásmach (t.j. rozhodnutím príslušného štátneho orgánu), môže byť buď a priori v rozhodnutí o ochrannom pásme zakázané, prípadne obmedzené doterajšie užívanie nehnuteľností alebo činnosti ohrozujúcich výdatnosť, akosť, alebo zdravotnú nezávadnosť vodných zdrojov podľa 19 ods. 2 zákona o vodách alebo tak môže byť rozhodnuté dodatočne. Takéto rozhodnutia boli vodohospodárskym orgánom vydané v prípade pisateľa podnetu.

Príloha A (248 ods. 3), ktorá je súčasťou O.s.p. má názov "Prípady, keď je vylúčená možnosť domáhať sa, aby rozhodnutie správneho orgánu preskúmal súd". Tieto prípady ďalej konkretizuje tak, že uvádza v prvom stĺpci o d b o r, v ktorom príslušné správne orgány takéto rozhodnutia vydávajú (napr. Colníctvo, Dane, Nemocenské poistenie, Vodné hospodárstvo, Rodičovský príspevok a pod.). V druhom stĺpci upravuje číslo a názov všeobecne záväzného predpisu, pod akým je publikovaný v Zbierke zákonov a hoci v názve tohoto stĺpca je uvedené, že sa v ňom nachádza aj číslo paragrafu, práve toto označenie často chýba (napr. zákon č. 618/1992 Zb. 39; zákon č. 138/1973 Zb. o vodách 8, 9, 19; zákon č. 92/1991 Zb. branný zákon - /úplné znenie č. 309/1990 Zb./ 4 a nasl. alebo len zákon SNR č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení zákona NR SR č. 165/1993 Z.z. a zákona NR SR č. 253/1993 Z.z.; tiež zákon č. 54/1964 Zb. o zabezpečení družstevných roľníkov v chorobe a o zabezpečení matky a dieťaťa v znení neskorších predpisov; ale aj zákon č. 382/1990 Zb. o rodičovskom príspevku). Tretí stĺpec prílohy A O.s.p. obsahuje ďalší konkretizačný znak rozhodnutia, a to jeho c h a r a k t e r i s t i k u (napr. rozhodovanie o zaradení tovaru; rozhodnutie o povolení platenia dane alebo jej zaplatenia v splátkach, rozhodnutie o žiadosti o odpustenie predpísanej dane a penále, rozhodnutie o pozastavení činnosti; rozhodovanie o

dávkových veciach nemocenského poistenia (zabezpečenia) s výnimkou rozhodovania o vrátení preplatkov na dávke neprávom vyplatenej, okrem rozhodnutí preskúmateľných podľa 250l všetky ďalšie rozhodnutia s výnimkou rozhodnutí o nepriznaní príspevku a o zastavení jeho výplaty; rozhodnutia o povoleniach na nakladanie s vodami, rozhodnutia o povoleniach na zriadenie vodohospodárskeho diela, rozhodnutia o určení ochranných pásiem).

Z uvedených príkladov, ktoré sú usporiadané presne podľa konkretizačných znakov patriacich k nim, vyplýva, že ani jeden z nich nie je vždy vyjadrený presne. Napríklad pod stĺpcom označeným názvom "odbor" je uvedený názov "Rodičovský príspevok", čo neoznačuje žiadny odbor štátnej správy. Rovnako druhý stĺpec prílohy A O.s.p. majúci označenie "názov predpisu a číslo", ako je zrejmé z uvedených príkladov, raz obsahuje len samotný názov predpisu, inokedy aj jeho jednotlivé ustanovenia označené číslom paragrafu niekedy aj odseku, prípadne za číslom paragrafu uvádza aj paragrafy nasledujúce, ale bez ich presného označenia vyjadrené iba slovami "a nasl.". Rovnako tretí stĺpec prílohy A O.s.p. väčšinou len slovným vyjadrením uvádza charakteristiku rozhodnutia, ale pri odbore školstvo aj číslo paragrafu, podľa ktorého bolo rozhodnutie vydané.

Zo samotného názvu prílohy vyplýva, že z preskúvania súdov je vylúčené určité, konkrétne r o z h o d n u t i e

správneho orgánu. Toto rozhodnutie je bližšie označené odborom, v ktorom bolo vydané, číslom a názvom všeobecne záväzného právneho predpisu a niekedy aj číselným označením ustanovenia (paragrafu alebo aj odseku), podľa ktorého bolo vydané. Vždy je však konkretizované slovným vyjadrením, ktoré jednoznačne určuje, o ktoré z vydaných rozhodnutí ide; najmä ak ustanovenie označené len jedným číslom paragrafu obsahuje v znení svojich odsekov viaceré druhov rozhodnutí.

Pri posudzovaní preskúvajúcej právomoci všeobecných súdov nemožno brať do úvahy len označenie ustanovenia číslom paragrafu, pretože predmetom preskúmania nie je ustanovenie zákona, ale rozhodnutie správneho orgánu. Zákon, ktorým je všeobecný súd pri preskúvaní týchto rozhodnutí viazaný, nie je len zákon, podľa ktorého bolo rozhodnutie vydané, ale najmä zákon, ktorý toto preskúvanie upravuje, a tým je práve O.s.p. a jeho príloha A v celom rozsahu.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy môže sa ten, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, pričom z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Rozhodnutie Okresného úradu životného prostredia v Žiline sp. zn. 1/1004-1/3/94-Mi z 18. júla 1994 o zastavení činnosti chovu vodnej hydiny do doby jej posúdenia orgánom hygienickej služby a povolenia vodohospodárskeho orgánu podľa 19 zákona o vodách znamená vlastne uloženie povinnosti zastaviť podnikateľskú činnosť, čo je zásahom do základného práva na podnikanie podľa čl. 35 ods. 1 ústavy.

Vzťah ústavného súdu a všeobecných súdov, ako orgánov súdnej moci na sebe nezávislých, upravuje ústava. Z tejto úpravy vyplýva, že ústavný súd nemá právomoc preskúmať, ani zrušovať rozhodnutia všeobecných súdov ani opätovne rozhodovať o veciach, o ktorých tieto súdy už rozhodli. Ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti a jeho pôsobnosť v tomto smere upravujú čl. 125 až 129 a čl. 130 ods. 3 ústavy. Samotné rozhodnutie všeobecného súdu (konkrétne Krajského súdu v Banskej Bystrici sp. zn. 23 S 394/94) o tom, že nie je oprávnený preskúmať konkrétne rozhodnutie štátneho orgánu vo veci samej, nezakladá právomoc ústavného súdu na ochranu základného práva alebo slobody porušeného týmto rozhodnutím. Z postavenia ústavného súdu ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) vyplýva, že môže preskúmať len také rozhodnutia všeobecných súdov, ak v konaní, ktoré mu predchádzalo alebo samotným rozhodnutím došlo k porušeniu základného práva alebo slobody.

Pri skúmaní svojej právomoci na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy (v konkrétnom prípade správneho orgánu) všeobecným súdom, nemôže dôjsť k zastaveniu konania pred ním z dôvodu nesprávneho, či iného posúdenia svojej právomoci, ak pritom dôjde k porušeniu konkrétneho ustanovenia ústavy alebo ústavnoprocených princípov v konaní pred všeobecnými súdmi.

V prípade pochybnosti o právomoci všeobecného súdu preskúmať rozhodnutie orgánu verejnej správy (244 O.s.p.) je potrebné využiť čl. 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

Osobitnú pozornosť pritom treba venovať charakteristike rozhodnutia, najmä, či nejde o rozhodnutie, ktoré sa týka základného práva alebo slobody, ktorého porušenie navrhovateľ namieta. Z právomoci súdu (je zrejmé, že ide o súd všeobecný, nakoľko pri preskúvaní rozhodnutí orgánov štátnej správy ústavný súd pôsobí iba subsidiárne, ako to vyplýva z čl. 127 ústavy) nesmie byť totiž vylúčené preskúvanie týchto rozhodnutí. V opačnom prístupe všeobecného súdu k riešeniu jeho pochybností o svojej právomoci preskúmať konkrétne rozhodnutie orgánu verejnej správy by došlo, ako aj v tomto prípade, k porušeniu čl. 46 ods. 2 ústavy.

Tomuto právnomu názoru ústavného súdu plne zodpovedá aj zásada správneho súdnictva vyjadrená v 244 ods. 1 O. s.p., podľa ktorej v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť zásadne všetkých rozhodnutí orgánov verejnej správy. Výnimočne nepreskúmajú tie, ktoré sú taxatívnym spôsobom vymenované v zákone (O.s.p.), v prílohe A, ktorá je súčasťou tohto zákona, ako aj rozhodnutia, ktorých preskúvanie vylúčia osobitné predpisy.

Z uvedených dôvodov ústavný súd v konaní o podnete podľa čl. 130 ods. 3 ústavy, v ktorom bolo zistené, že rozhodnutím Krajského súdu v Banskej Bystrici sp. zn. 23 S 394/94

zo 4.novembra 1994 došlo k porušeniu čl. 46 ods. 2 v spojitosti s čl. 2 ods. 2 ústavy, podnetu [REDACTED] vyhovel.

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

opravný prostriedok.

V Košiciach 20. decembra 1995

Za správnosť opísaného textu

JUDr. Viera M r á z o v á

[REDACTED] predsedníčka senátu