



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 649/2024-16

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla (sudca spravodajca) a sudcov Ivana Fiačana a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľov [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpených JUDr. Zuzanou Karaffovou, advokátkou, Námestie slobody 50, Sabinov, proti rozsudkom Krajského súdu v Prešove č. k. 2S/11/2022-219 z 28. marca 2023 a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Svk/40/2023 z 30. apríla 2024 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.

1. Sťažovatelia sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 9. augusta 2024 domáhajú vyslovenia porušenia základných práv podľa čl. 20 ods. 1, čl. 35 ods. 1, čl. 39 ods. 1 a 2, čl. 40 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práv podľa čl. 6 ods. 1 a čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkami Krajského súdu v Prešove (ďalej len „krajský súd“) a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NSS“) v správnom súdnom konaní proti rozhodnutiu o stavebnom povolení.

II.

2. Slovenská správa ciest požiadala v júni 2020 o stavebné povolenie stavby cesty. Okresný úrad v tom istom mesiaci oznámil verejnou vyhláškou začatie stavebného konania, v ktorom sťažovatelia vzniesli námietky, o ktorých bolo rozhodnuté v stavebnom povolení z októbra 2021. Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) odvolanie sťažovateľov proti tomuto rozhodnutiu zamietlo, keďže bol posúdený vplyv stavby na životné prostredie a hoci sťažovatelia boli zaviazaní strpieť vykonanie prác na svojich pozemkoch, z vyjadrenia stavebníka vyplýva, že k tomu nedôjde. Okrem toho cesta bola oproti pôvodnej dokumentácii z roku 1996 v roku 2009 územným rozhodnutím, ktoré bolo doručované verejnou vyhláškou, odklonená ďalej od pozemkov sťažovateľov. Ministerstvo zdôraznilo, že podľa rozhodnutia z januára 2017 sa stavba

sťažovateľov má užívať ako záhradná chata na individuálnu rekreáciu. Preto nebol dôvod prihliadať na zvýšenú potrebu ochrany, keďže stavba nie je určená na celoročné trvalé bývanie. Okrem toho podľa vyjadrenia stavebníka nedôjde stavbou k zmene prístupu sťažovateľov na ich pozemok.

3. Sťažovatelia sa správnu žalobou z marca 2023 domáhali zrušenia rozhodnutí okresného úradu a ministerstva. Krajský súd žalobu zamietol s tým, že otázky ochrany zdravia a života ľudí boli vyriešené v troch konaniach o posudzovaní vplyvu stavby na životné prostredie a neboli zistené žiadne skutočnosti v rozpore s predpismi na ochranu životného prostredia alebo skutočnosti, ktoré by závažne ohrozovali životné prostredie a zdravie obyvateľov. Okrem toho ministerstvo nevyklúčilo možnosť odškodnenia sťažovateľov za zásah do ich vlastníctva vykonaním stavebných prác. Opätovne pripomenul zmenu trasy cesty v prospech sťažovateľov. Krajský súd nemal pochybnosti o tom, že sťažovatelia vedeli o územnom rozhodnutí z júla 2009, keďže im v apríli 2009 bola povolená stavba záhradného domčeka, ktorý bol skolaudovaný v roku 2017 na individuálnu rekreáciu, no nie na trvalé bývanie. Z toho, že stavbe bolo určené súpisné číslo, nemožno vyvodiť zmenu účelu jej užívania. Krajský súd potvrdil, že sťažovateľom bude počas výstavby a po jej skončení umožnený prístup k nehnuteľnostiam. Krajský súd napokon uviedol, že rozhodnutie o umiestnení stavby cesty bolo ešte v roku 2009 zverejnené verejnou vyhláškou a následne nadobudlo právoplatnosť, čím podľa § 11 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov bolo na pozemkoch sťažovateľov zriadené cestné ochranné pásmo.

4. Proti rozsudku krajského súdu podali sťažovatelia kasačnú sťažnosť. Podľa sťažovateľov sa krajský súd nevysporiadal s judikatúrou, ktorú uviedli v žalobe, a nedostatočne odôvodnil ochranu ich vlastníctva. Namietli, že za obmedzenie vlastníckeho práva cestným ochranným pásmom neboli odškodnení a súd sa zaoberal len v budúcnosti možným odškodnením. Krajský súd uprednostnil verejný záujem pred ich právami. Podľa sťažovateľov absentovalo vysporiadanie sa s podstatnými žalobnými námietkami a právne odôvodnenie záverov. Z rozsudku krajského súdu nebolo možné rozlíšiť, či ide o právny záver súdu alebo o argumentáciu ministerstva a nebolo ani jednoznačné, ku ktorým námietkam uvedená argumentácia smeruje. Sťažovatelia zdôraznili, že realizáciou stavby dôjde k obmedzeniu ich vlastníckeho práva, keďže ich nehnuteľnosti budú v blízkosti frekventovanej cesty. K preskúmaniu tohto zásahu do ich vlastníckeho práva nedošlo a odškodnením za zriadenie cestného ochranného pásma nie je protihluková stena.

5. NSS kasačnú sťažnosť zamietol. Dospel k záveru, že krajský súd vec správne právne posúdil a dostatočne odôvodnil. Poznamenal, že značná časť kasačnej sťažnosti je totožná so správnu žalobou. K nedostatočnému odôvodneniu rozsudku krajského súdu NSS odkázal na judikatúru ústavného súdu a Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) s tým, že námietky sťažovateľov sú nekonkrétne a neopodstatnené. K judikatúre, s ktorou sa krajský súd podľa sťažovateľov nevysporiadal, uviedol, že samotné označenie súdnych rozhodnutí bez konkretizácie ich obsahu a významu neznamená povinnosť správneho súdu tieto skutočnosti za sťažovateľa vyhľadávať a následne sa s nimi argumentačne vysporiadavať. Vo vzťahu k tomu, či ide o právny záver krajského súdu alebo o argumentáciu ministerstva, NSS uviedol, že krajský súd v týchto bodoch výslovne uvádza slovné spojenie, z ktorého je zrejmé, že ide o jeho názor.

6. K ochrane vlastníckeho práva NSS zdôraznil, že krajský súd posudzoval zákonnosť rozhodnutí, nie porušenie vlastníckeho práva sťažovateľov. Podľa NSS z vlastníckeho práva nemožno vyvodiť

nárok na to, aby stav susednej nehnuteľnosti zostal zo stavebného hľadiska nemenný. Zdôraznil úlohu územného plánu, ktorý upravuje priestorové usporiadanie a funkčné využívanie určitého územia a ktorý je následne podkladom pre územné rozhodnutie. Vlastník nehnuteľnosti môže byť na svojom vlastníckom práve dotknutý územným rozhodnutím, ako aj stavebným povolením. Zdôraznil, že trasovanie cesty bolo v územnom pláne už od roku 1996 a bolo upresnené v roku 2009, kedy došlo k vydaniu a právoplatnosti územného rozhodnutia a zriadeniu cestného ochranného pásma. Predmetom správnej žaloby však nebola zákonnosť územného rozhodnutia, ale stavebného povolenia. Ochrany vlastníckeho práva sa preto sťažovatelia mohli domáhať námietkami k spôsobu vyhotovenia stavby. Sťažovatelia však v žalobe a ani v kasačnej sťažnosti právne relevantné námietky neuviedli a prezentovali abstraktné predstavy o porušení ich vlastníckeho práva s hypotetickou obavou o zásahu do ich majetku, života a zdravia.

7. NSS zopakoval, že sťažovatelia vlastnia stavbu na individuálnu rekreáciu, a nie na trvalé bývanie. Individuálny záujem sťažovateľov na rekreačnom užívaní nehnuteľností nie je spôsobilý negovať verejný záujem na vybudovaní stavby, pričom sťažovatelia v čase územného a stavebného konania k ich záhradnému domčeku sa z územného plánu mohli dozvedieť, že v blízkosti sa plánuje stavba cesty. Abstraktné dovolávanie sa ochrany životného prostredia a subjektívnych práv nie je spôsobilé spochybníť zákonnosť stavebného povolenia cesty, ktorá stavebnotechnicky nezasahuje do nehnuteľností sťažovateľov. K požiadavke na odškodnenie NSS poukázal na to, že predmetom správneho súdneho prieskumu je stavebné povolenie a že sa nerozhoduje o náhrade škody či odškodnení za zásahy, ktoré sťažovatelia v žalobe a ani v kasačnej sťažnosti neidentifikovali. NSS rovnako zdôraznil, že s uložením povinnosti strpieť vykonanie stavebných prác stavebný zákon nespája priznanie náhrady alebo odškodnenia a zároveň k takémuto zásahu stavebnými prácami ani nemá dôjsť. Ak by v dôsledku vykonania stavebných prác došlo ku škode na nehnuteľnostiach a nebolo by možné uvedenie do pôvodného stavu, vzniklo by sťažovateľom podľa § 135 ods. 2 stavebného zákona právo na náhradu tejto ujmy.

8. NSS odmietol aj názor, že cestné ochranné pásmo je zákonným vecným bremenom, keďže to z cestného zákona nevyplýva. Podľa NSS ide o verejnoprávne obmedzenie vlastníckeho práva, ktoré nemožno podradiť pod definíciu vecného bremena podľa § 151n ods. 1 Občianskeho zákonníka. Povahu zákonného vecného bremena má len také obmedzenie vlastníckeho práva, ktoré je výslovne v zákone označené ako vecné bremeno. Rozhodovanie o náhrade za vznik cestného ochranného pásma zo strany stavebných orgánov nebolo možné, keďže nejde o vecné bremeno a súčasne cestný zákon takúto náhradu neupravuje.

III.

9. Sťažovatelia namietajú pokračujúci zásah a nútené obmedzenie vlastníckeho práva k ich nehnuteľnostiam. Apelujú na to, že v záhradnom domčeku bývajú celoročne a že im bolo pridelené súpisné číslo. Uvádzajú, že rozhodnutie o umiestnení stavby z júla 2009 im nebolo doručené a nevedeli o ňom, keďže nebolo zverejnené na úradnej tabuli. Sťažovatelia opätovne uvádzajú, že ochranné pásmo cesty je zákonné vecné bremeno a jeho zriadením došlo bez odškodnenia k obmedzeniu ich vlastníckeho práva. Nestotožňujú sa s argumentáciou krajského súdu a jeho odôvodnenie považujú za nedostatočné a nepreskúmateľné, keďže namietali, že majú obmedzený prístup k svojmu obydlíu a majú obavy o svoje zdravie. Zdôrazňujú, že krajský súd

sa len stotožnil so závermi ministerstva bez toho, aby sa sám vysporiadal s ich podstatnými námietkami.

10. Vo vzťahu k rozsudku NSS odmietajú, že by ich argumenty o nejasnosti a nedostatočnosti rozsudku krajského súdu boli len všeobecné. Poukazujú na konkrétne obmedzenia. Namietajú zásah do práva užívať majetok na účel bývania a rekreácie, znehodnotenie majetku výstavbou cesty, zásah do práva na súkromie, práva na zveľaďovanie majetku, práva na náhradu za zriadenie vecného bremena, ako aj na to, že stavebník nemá vlastnícke právo k časti nehnuteľnosti pod líniovou stavbou. Odmietajú takisto názor, že len nekonkrétne poukázali na judikatúru a k tomu uvádzajú konkrétne odkazy na svoje podania. Sťažovatelia odkazujú aj na judikatúru ústavného súdu (PL. ÚS 19/09) a ESLP (Vergu proti Rumunsku, sťažnosť č. 8209/06).

IV.

11. Proti rozsudku krajského súdu sťažovatelia podali kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodol NSS ústavnou sťažnosťou namietaným rozsudkom. Právomoc NSS rozhodnúť o kasačnej sťažnosti proti rozsudku krajského súdu podľa § 132 ods. 1 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“) vylučuje právomoc ústavného súdu rozhodovať o porušení ústavných práv sťažovateľov rozsudkom krajského súdu. Preto bola ústavná sťažnosť v tomto rozsahu podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde pre nedostatok právomoci odmietnutá.

12. V rozsahu proti rozsudku NSS je ústavná sťažnosť zjavne neopodstatnená a ako taká bola podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde odmietnutá. Úlohou ústavného súdu nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou. Posúdenie veci všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne. O arbitrárnosti pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchyľil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 382/06).

13. Okrem toho treba poukázať na povahu a špecifiká správneho súdnictva, ktorého úlohou nie je nahradzovať činnosť orgánov verejnej správy, ale len preskúmať zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, teda preskúmať to, či pri riešení konkrétnych otázok rešpektovali príslušné predpisy. Správny súd nie je súdom skutkovým, ale súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutých rozhodnutí a postupu orgánov verejnej správy (IV. ÚS 127/2012). Napadnutý rozsudok NSS, ktorý konal a rozhodoval ako súd kasačný, nemožno hodnotiť izolovane, ale iba v kontexte s rozsudkom krajského súdu a predchádzajúcimi rozhodnutiami správnych orgánov.

14. Námietky sťažovateľov primárne smerujú k odôvodneniu rozsudku NSS, pričom nekonkrétne odkazujú na judikatúru, ustanovenia ústavy a právnych predpisov. Rovnako je s pohľadom na oba napadnuté rozsudky nutné uviesť, že argumentácia sťažovateľov sa v princípe opakuje. Sťažovatelia apelujú na to, že v ich záhradnom domčeku bývajú celoročne a že im bolo pridelené súpisné číslo. K tomu však už krajský súd jasne konštatoval, že súpisné číslo, ktoré má evidenčný charakter,

neurčuje účel užívania stavby. Navyše, sťažovatelia skutočne užívajú záhradný domček určený na rekreáciu, čo treba odlíšiť od užívania nehnuteľnosti na trvalé bývanie. Je nepochybné, že ide o nebytovú stavbu označenú súpisným číslom mimo zastavaného územia obce.

15. K tvrdeniu sťažovateľov, že rozhodnutie o umiestnení stavby cesty z júla 2009 im nebolo doručené a nevedeli o ňom, keďže nebolo zverejnené na úradnej tabuli, je nutné poznamenať, že sťažovatelia toto tvrdenie nijak nepreukazujú. Pritom je zrejmé, že v čase územného a stavebného konania týkajúceho sa ich záhradného domčka sa s územným plánom obsahujúcim plánovanú cestu mohli oboznámiť. Táto stavba bola plánovaná už od roku 1996 a k jej definitívnemu umiestneniu došlo v auguste 2009, keď nadobudlo právoplatnosť územné rozhodnutie s následkom vzniku cestného ochranného pásma podľa § 11 cestného zákona.

16. NSS sa vyčerpávajúco vyjadril aj k sťažovateľmi požadovanému odškodneniu. Pritom vychádzal z toho, že preskúmaval stavebné povolenie, a nie rozhodnutie o nekonkretizovanej náhrade škody sťažovateľov, ktorým takýto nárok v dôsledku povinnosti strpieť vykonanie stavebných prác na ich pozemkoch stavebný zákon nepriznáva. Ku škode by mohlo dôjsť len v dôsledku faktického poškodenia nehnuteľností sťažovateľov. NSS rovnako dostatočne zdôvodnil aj povahu cestného ochranného pásma ako verejnoprávneho obmedzenia, s ktorým sa podľa § 11 cestného zákona nespája vznik nároku na akúkoľvek náhradu. K obmedzeniu prístupu je rovnako potrebné pripomenúť, že už krajský súd konštatoval, že sťažovateľom bude nielen počas výstavby, ale aj po nej natrvalo umožnený prístup k ich nehnuteľnostiam.

17. Sťažovatelia odmietajú, že by ich argumenty o nejasnosti a nedostatočnosti rozsudku krajského súdu boli len všeobecné a poukazujú na obmedzenia a zásahy do ich majetku, súkromia, ako aj požiadavku na náhradu za zriadenie vecného bremena. Je však nutné konštatovať, že sťažovatelia na vyjadrené práva plynúce z ústavy odkazujú len abstraktne bez toho, aby konkrétne uviedli, ako do nich bolo zasiahnuté. Len všeobecná proklamácia o porušení alebo obmedzení ich vlastníckeho práva v dôsledku stavebného povolenia nepostačuje na spochybenie záverov NSS.

18. Sťažovatelia v ústavnej sťažnosti odmietajú, že by konkrétne nepoukázali na obsah a relevantné časti judikatúry a k tomu uvádzajú konkrétne odkazy na svoje podania. Tie však sťažovatelia s výnimkou odvolania proti stavebnému povoleniu k ústavnej sťažnosti nepripojili. Ani z odvolania neplynú zásadné závery použiteľné na vec sťažovateľov, ktoré by boli spôsobilé zvrátiť závery rozhodnutí správnych súdov. Z odvolania sú zrejmé nálezy ústavného súdu (PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 19/09) a rozhodnutie najvyššieho súdu (2Sžp/20/2011). V náleze sp. zn. PL. ÚS 19/09, ktorý sťažovatelia opakujú vo všetkých podaniach, je zdôraznený záver o ústavnej neakceptovateľnosti výstavby trvalej stavby bez hmotnoprávneho titulu k pozemku, ktorý musí byť preukázaný pred začatím výstavby. Z podania sťažovateľov však nevyplýva, že by stavebník takýto titul nemal. Rovnako ani z ďalších dvoch rozhodnutí neplynie podstatná argumentácia, ktorú by bolo možné priamo použiť na situáciu sťažovateľov. Sťažovatelia odkazujú aj na judikatúru ESLP (Vergu proti Rumunsku, sťažnosť č. 8209/06). Ani vo vzťahu k tomuto rozhodnutiu vôbec neuvádzajú súvis s ich vecou a to, ako sa jeho závery majú premietnuť do rozhodnutí správnych súdov. Sťažovatelia len opakujú argumenty zo skorších podaní pred správnymi súdmi.

19. NSS vo svojom odôvodnení dostatočne jasne vyvažoval záujmy oboch strán, keď verejný záujem na vybudovaní preložky cesty prevážil nad individuálnym záujmom sťažovateľov na rekreačnom užívaní ich nehnuteľností. Z ústavnej sťažnosti vyplýva predovšetkým nesúhlas a obava z realizácie stavby. To však sťažovateľom muselo byť vopred známe z pokladov územného plánovania. NSS v napadnutom rozsudku obsiahlo a presvedčivo vysvetlil, že krajský súd posudzoval zákonnosť rozhodnutia, no nie porušenie vlastníckeho práva sťažovateľov. Rovnako zdôraznil nezastupiteľnú úlohu územného plánu ako záväzného podkladu pre vydanie územného rozhodnutia. Predmetom správneho súdneho prieskumu tak nebola zákonnosť územného rozhodnutia, ale až následne vydaného stavebného povolenia. Z argumentácie sťažovateľov nemožno vyvodit', prečo by toto právne posúdenie malo byť zjavne mylné. NSS na argumenty v kasačnej sťažnosti odpovedal adekvátnym a ústavne udržateľným spôsobom, a preto nie je možné dospieť k záveru o porušení ktoréhokoľvek z nimi uvádzaných ústavných práv.

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

V Košiciach 27. novembra 2024

Robert Šorl
predseda senátu