



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 523/2021-17

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Molnára, zo sudkyne Jany Laššákovej a sudcu Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **mesta Banská Štiavnica**, IČO 00 320 501, Radničné námestie 1, Banská Štiavnica, zastúpeného advokátom JUDr. Františkom Vavráčom, Horná 51, Banská Bystrica, proti rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 8Sžk 32/2020 z 30. septembra 2020 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Ústavnému súdu bola 22. januára 2021 doručená ústavná sťažnosť sťažovateľa, ktorou namieta porušenie svojich základných práv podľa čl. 46 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), podľa čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozhodnutím všeobecného súdu označeným v záhlaví tohto uznesenia, ktoré navrhuje zrušiť a vrátiť vec najvyššiemu súdu na ďalšie konanie.

2. Zo sťažnosti a z jej príloh vyplýva, že sťažovateľ bol účastníkom konania na strane žalovaného v konaní vedenom Krajským súdom v Banskej Bystrici (ďalej len „krajský súd“) pod sp. zn. 27Sa 4/2018 o preskúmanie zákonnosti opatrenia sťažovateľa č. 477/2082/PaSM z 22. januára 2018, ktorým bola žalobcom oznámená ponuka náhradného bývania. Krajský súd rozsudkom z 22. októbra 2019 v tomto konaní napadnuté opatrenie zrušil a vec vrátil sťažovateľovi na ďalšie konanie a zaviazal sťažovateľa uhradiť žalobcom trovy konania. Krajský súd sa dôkladne zaoberal námietkou sťažovateľa o tom, že napadnuté opatrenie nie je preskúmateľné správnym súdom, a prikročil k aplikácii ústavnokonformného výkladu, ktorý uprednostňuje v pochybnostiach poskytnutie súdnej ochrany žalobcom, a to s poukazom na čl. 46 ods. 2 ústavy a z neho plynúcu

potrebu reštriktívneho výkladu predmetov nespôsobilých súdneho prieskumu. V podstatnom uviedol, že: «... Ustanovenie § 2 ods. 2 SSP je odzrkadlením čl. 46 ods. 2 Ústavy SR a v ňom obsiahnutého práva na súdnu ochranu poskytovanú správnymi súdmi. V tomto previazaní treba vidieť aj preferenciu takého výkladu SSP, pri ktorom sa prípadné nejasné alebo viacerými spôsobmi vyložiteľné ustanovenia zákona budú aplikovať spôsobom umožňujúcim prístup k správne súdu. Len takýto výklad totiž možno považovať za ústavne konformný (čl. 152 ods. 4 Ústavy SR) a súladný so základnými princípmi SSP. Predmetom súdneho prieskumu v rámci správneho súdneho konania v zmysle § 6 SSP sú o.i. opatrenia orgánu verejnej správy. V zmysle § 3 ods. 1 písm. c/ SSP opatrením orgánu verejnej správy je správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb a právnických osôb priamo dotknuté. Rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy podliehajú správne prieskumu zásadne bez ďalších vymedzení. Orgánom verejnej správy sú v zmysle § 4 písm. b/ SSP orgány územnej samosprávy (o.i. mestá). Tieto orgány verejnej správy sú základom verejnej správy, a preto na to, aby ich rozhodnutia, opatrenia a postupy boli preskúmateľné v správne súdnictve, zákon nevyžaduje splnenie ďalších kritérií. Nie je pritom rozhodujúce, ako sú tieto normatívne akty terminologicky označené, pretože okrem rozhodnutí môže ísť aj o opatrenia, záväzné pokyny, záväzné stanoviská a pod. V zmysle odporúčania Rady Európy Rec/89/8, ktoré upravuje dočasnú súdnu ochranu poskytovanú v správnych záležitostiach, „termín správny akt znamená v súlade s rezolúciou (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správne aktom správne orgánov každé jednotlivé opatrenie alebo rozhodnutie prijaté pri výkone správy verejným orgánom, ktoré priamo zasahuje do práv, slobôd alebo záujmov osôb“. Musí teda ísť o individuálny správny akt vo vzťahu k subjektom práva, ktorým sa ukladajú práva, povinnosti, prípadne sa zasahuje do slobôd alebo záujmov týchto subjektov. Za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa považujú aj listy, ktoré majú charakter opatrenia, vydané príslušným orgánom verejnej správy ako právo-aplikačné akty správne orgánov. Správny súd v tejto súvislosti poukazuje na nálezh Ústavného súdu SR sp. zn. PL.ÚS 21/08, v ktorom ústavný súd zdôraznil, že „nie je podstatné to, ako je príslušný (individuálny) právne akt formálne označený (rozhodnutie, opatrenie, oznámenie, vyjadrenie a pod.), ale to, či svojimi účinkami smeruje ku konkrétnym adresátom práva a zakladá im priamo alebo aj sprostredkovane práva alebo povinnosti“. Pokiaľ ide o rozhodovacie prax NS SR vo vzťahu k preskúmvaniu oznámení, listov a iných opatrení orgánov verejnej správy, ktoré nevykazujú znaky administratívneho rozhodnutia, najvyšší súd (napr. vo veci sp. zn. 5Sžf/31/2011 s poukazom na vecný rozsah konania pred správne súdom vyjadrený v ust. § 244 ods. 3 a § 248 O.s.p.) uviedol, že „výnimky z aplikácie ústavy (čl. 46 ods. 2 Ústavy SR), i keď sú ustanovené zákonom, nie je možné vykladať extenzívne, ale treba k nim pristupovať reštriktívne“. Najvyšší súd SR obdobne vo svojom rozhodnutí sp. zn. 8Sži/39/2014 uviedol: „... v prípade pochybností nie je vadou, ak súd reštriktívne výkladom ust. § 248 písm. a/ O.s.p. poskytne účastníkovi súdnu ochranu v súlade s čl. 152 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1, 2 Ústavy SR“. Vzhľadom na uvedené správne súd dospel k záveru, že list žalovaného č. 477/2018/PaSM z 22.01.2018 je individuálnym správne aktom vydaným v administratívnom konaní, ktorý svojimi účinkami smeruje voči žalobcom ako konkrétnym adresátom práva a zakladá im práva a povinnosti, vyplývajúce z ustanovení zák. č. 260/2011 Z.z. v súvislosti s realizáciou povinností žalovaného vyplývajúcimi mu z právoplatného rozhodnutia žalovaného č. 1774/2012/PaSM zo dňa 05.11.2012 o priznaní nároku na bytovú náhradu žalobcom, a teda aj v súvislosti s právami vyplývajúcimi žalobcom z predmetného rozhodnutia žalovaného. Predmetný

list žalovaného z 22.01.2018 je teda opatrením v zmysle § 3 ods. 1 písm. c/ SSP, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcov priamo dotknuté.»

3. Sťažovateľ podal proti tomuto rozsudku kasačnú sťažnosť z 20. decembra 2019. Podstatnou námietkou obsiahnutou v kasačnej sťažnosti bolo tvrdenie sťažovateľa o tom, že predmetný list nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, pretože nejde o rozhodnutie o poskytnutí bytovej náhrady, ale len o neformálny list ponúkajúci konkrétnu nehnuteľnosť a nemá žiaden reálny dopad na právnu sféru žalobcov. V tomto prípade sťažovateľ nevystupoval vo vrchnostenskom postavení, ale len ako rovnocenný partner žalobcov, komunikácia prebehla vo forme ponuky a jej prípadnej akceptácie, ktorá by sa pri zhode vôle stala predmetom riadneho rozhodnutia o pridelení konkrétnej bytovej náhrady.

4. Najvyšší súd napadnutým rozsudkom zamietol kasačnú sťažnosť sťažovateľa ako nedôvodnú. V odôvodnení uviedol, že sa plne stotožnil s právnym posúdením veci krajským súdom, a doplnil, že celkový dojem, ktorý predmetné oznámenie navodzuje, je, že žalobcovia stratia nárok na pridelenie náhradného bytu v prípade akéhokoľvek odmietnutia ponúkanej bytovej náhrady (čo nezodpovedá dikcii § 10 zákona č. 260/2011 Z. z. o ukončení a spôsobe usporiadania niektorých nájomných vzťahov k bytom a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov). Nesprávnym poučením, resp. hrozbou sankcie v rozpore so zákonom, sťažovateľ ako nositeľ verejnej moci vyvinul na žalobcov neprímeraný tlak, ktorý bol spôsobilý ovplyvniť ich pri rozhodovaní o prípadnom vznesení námietok proti ponúkanému náhradnému bytu.

II.

Sťažnostná argumentácia

5. Sťažovateľ ústavnou sťažnosťou namieta, že sporný list nebol vydaný v rámci administratívneho konania, nešlo ani o opatrenie predbežnej povahy, sťažovateľ nevystupoval ako orgán verejnej správy, ale išlo o súkromnoprávnu komunikáciu pred začatím administratívneho konania, poukázal na absenciu právnych účinkov predmetného oznámenia, čo v súhrne odôvodňuje záver, že nejde o opatrenie preskúmateľné správnym súdom. Túto argumentáciu najvyšší súd nebral do úvahy a nevysporiadal sa s ňou v odôvodnení napadnutého rozsudku. Otázka nedostatku právomoci správneho súdu je vadou, ktorá zakladá aj neústavnosť napadnutého rozsudku. Nedostatok dôvodov napadnutého rozsudku sťažovateľ vzhľadom aj v otázke existencie právnych účinkov listu na právnu sféru žalobcov.

III.

Predbežné prerokovanie sťažnosti

6. Pokiaľ ide o základné práva a slobody, ústava rozdeľuje ochranu ústavnosti medzi všeobecné súdy a ústavný súd. Úlohou ústavného súdu nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov (II. ÚS 193/2010). Do právomoci ústavného súdu v konaní podľa čl. 127 ústavy však patrí kontrola zlučiteľnosti účinkov interpretácie a aplikácie právnych noriem súdmi s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Skutkové a právne závery súdu môžu byť predmetom kontroly

zo strany ústavného súdu vtedy, ak by vyvedené 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 (mutatis mutandis I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02, III. ÚS 271/05, III. ÚS 153/07). Uvedené nedostatky pritom musia dosahovať mieru ústavnej relevancie.

7. Podstatou sťažnosti je namietané nesprávne právne posúdenie povahy správnu žalobou napadnutého oznámenia, sťažovateľ nesúhlasí s tým, že ide o opatrenie, ktoré by podliehalo súdnemu prieskumu v správnom súdnictve.

8. Ústavný súd nezistil taký výklad a aplikáciu relevantných právnych ustanovení, ktorých účinky by boli nezlučiteľné s označenými právami sťažovateľa alebo ktoré by popierali samotný obsah a zmysel aplikovaných noriem. Krajský súd dôkladne (pozri bod 2 tohto uznesenia) odôvodnil v súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu, prečo uprednostnil výklad v prospech poskytnutia súdnej ochrany žalobcom. Odôvodnenie pre jeho presvedčivosť v tejto časti nepovažoval za potrebné doplniť ani kasačný súd konajúci o kasačnej sťažnosti sťažovateľa. Ústavný súd považuje všeobecnými súdmi poskytnuté odpovede na námietku sťažovateľa o nedostatku právomoci správneho súdu za ústavne akceptovateľné.

9. Z uvedených dôvodov ústavný súd konštatuje, že medzi napadnutým rozsudkom a označenými základnými právami sťažovateľa nezistil takú príčinnú súvislosť, ktorá by signalizovala možnosť vyslovenia ich porušenia po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie, a preto odmietol ústavnú sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

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

V Košiciach 11. novembra 2021

Peter Molnár
predseda senátu