



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

I. ÚS 351/2010-52

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 5. októbra 2011 v senáte zloženom z predsedu Petra Brňáka a zo sudcov Milana Ľalíka a Marianny Mochnáčovej prerokoval prijatú sťažnosť Z., spol. s r. o., B., zastúpenej advokátom JUDr. M. V., B., vo veci namietaného porušenia základného práva podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 1 ods. 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznesením Krajského súdu v Bratislave č. k. 4 S 153/2009-161 z 31. mája 2010 a č. k. 4 S 153/2009-162 z 2. júna 2010 za účasti S. P., Ing. K. P., PhDr. T. S. a Mgr. M. D. ako vedľajších účastníkov, zastúpených Mgr. M. H., advokátom Advokátskej kancelárie so sídlom v B., a takto

r o z h o d o l :

1. Základné právo spoločnosti Z., spol. s r. o., na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj základné právo vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 ods. 1 Protokolu č. 1

k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd konaním a rozhodnutím Krajského súdu v Bratislave pod sp. zn. 4 S 153/2009 porušené bolo.

2. Vo zvyšku sťažnosti nevyhovuje.

3. Krajský súd v Bratislave je povinný uhradiť spoločnosti Z., spol. s r. o., trovy právneho zastúpenia v sume 292,38 € (slovom dvestodevät'desiatdva eur a tridsaťosem centov na účet jej právneho zástupcu JUDr. M. V., a to v lehote dvoch mesiacov od doručenia nálezu.

O d ô v o d n e n i e :

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 24. júna 2010 doručená sťažnosť Z., spol. s r. o. (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namietal, že napadnutými uzneseniami Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) došlo k zásahu do jeho práva na zákonný a spravodlivý proces podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a na legitímne očakávania majetkových práv garantovaných čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

2. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti namieta, že napadnuté uznesenia krajského súdu z 31. mája 2010 a 2. júna 2010 boli vydané na základe žaloby

a) podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“), hoci predmetom prieskumu nebolo konečné, teda druhostupňové rozhodnutie, ale rozhodnutie príslušného stavebného úradu prvého stupňa, čiže konanie o žalobe malo byť bez ďalšieho procesného postupu zastavené pre nesplnenie podmienok konania, a to

b) arbitrárnym spôsobom, ktorý ich robí nepreskúmateľnými pre nedostatok dôvodov.

Táto svojvoľnosť v kompetencii a arbitrárnosť napadnutých uznesení zasiahla aj do majetkových práv sťažovateľa, ktorý svoj stavebný pozemok nemôže využívať určeným spôsobom, v súlade so schválenou územnoplánovacou a stavebnou dokumentáciou.

3. Sťažovateľ navrhol odložiť vykonateľnosť napadnutých rozhodnutí, vysloviť, že nimi bolo zasiahnuté do jeho práv garantovaných čl. 46 ods. 1 a čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy, ako aj čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu, tieto uznesenia krajského súdu zrušiť a rozhodnúť o náhrade trov konania.

4. Ústavný súd uznesením z 30. septembra 2010 prijal podľa § 25 ods. 3 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 v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) na ďalšie konanie sťažnosť sťažovateľa s tým, že jeho žiadosti o odloženie vykonateľnosti napadnutých uznesení krajského súdu nevyhoveli, lebo medzičasom tento súd konanie zastavil.

5. Ústavný súd vyzval účastníkov, aby sa k ústavnej sťažnosti vyjadrili.

6. Krajský súd vo svojom podaní doručenom 16. augusta 2010 a 20. októbra 2010 vyjadril presvedčenie, že v danej veci postupoval podľa ustanovenia § 250b ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku a že toto ustanovenie nevyklučuje začať konanie o žalobe aj voči prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu. V závere súd uviedol, že po doručení prvostupňového správneho rozhodnutia opomenutým účastníkom a podaním odvolania z ich strany bolo konanie podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia o povolení stavby zastavené pre nedostatok podmienok konania. Zároveň súhlasil s upustením od ústneho pojednávania.

7. Vedľajší účastníci vo vyjadrení z 27. septembra 2010 žiadali odmietnuť ústavnú sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú.

8. Ústavný súd so súhlasom účastníkov upustil od ústneho pojednávania a nenariadil ho, lebo nebolo možné od takého pojednávania očakávať ďalšie objasnenie veci.

9. Ústavný súd je podľa čl. 124 ústavy súdnym orgánom ochrany ústavnosti a túto svoju právomoc vykonáva okrem iného tým, že rozhoduje o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy proti právoplatnému rozhodnutiu a inému zásahu orgánov verejnej moci do ústavou (dohovorom) zaručených základných práv a slobôd. Právomoc ústavného súdu je založená výlučne na prieskum rozhodnutí a postupu všeobecných súdov, z hľadiska dodržiavania ústavnoprávnych princípov, t. j. či v konaní (a potom rozhodnutím v ňom vydaným) neboli dotknuté ústavou zaručené práva účastníkov, či konanie bolo vedené v súlade s týmito princípmi a či konanie ako celok možno pokladať za spravodlivé.

10. V danej veci vzhľadom na obsah ústavnej sťažnosti a napadnuté rozhodnutia išlo predovšetkým o to, či krajským súdom podaný výklad ustanovenia § 247 a nasl. OSP nezakladá neprijateľné ústavnoprávne konsekvencie, t. j. či nepredstavoval neprípustný zásah do právneho postavenia sťažovateľa v tej rovine, v ktorej je mu poskytovaná ochrana ústavnoprávnymi predpismi, hlavne potom tými, na ktoré sa sťažovateľ výslovne odvolal.

11. Pod túto ochranu spadá i ústavne súladný a spravodlivý výklad a aplikácia predpisov jednoduchého (zákonného) práva. Všeobecne možno interpretáciu a aplikáciu jednoduchého práva hodnotiť ako protiústavné, teda neprípustne postihujúce niektoré zo základných práv a slobôd také prípady, v ktorých nesprávna aplikácia tohto práva je spätá s konkurenciou týchto noriem, prípadne opomínajú možný výklad iný, ústavne konformný alebo sú výrazom zjavného a neodôvodneného vybočenia zo štandardu výkladu, ktorý je v súdnej praxi rešpektovaný (a predstavuje tým nepredvídateľnú interpretačnú ľubovôľu), resp. je v rozpore so všeobecne uznávanými zásadami spravodlivosti (ide o tzv. prepíaty formalizmus). V zmysle ustálenej judikatúry ústavného súdu sa nezávislosť rozhodovania všeobecných súdov uskutočňuje v ústavnom a zákonnom procesnoprávnom a hmotnoprávnom rámci. Procesnoprávny rámec predstavujú predovšetkým princípy

riadneho a spravodlivého procesu, ako vyplývajú z čl. 46 ods. 1 a čl. 1 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.

12. Pojem ľubovôle môže mať dvojaký význam: môže ísť o ľubovôľu v zmysle materiálnom, t. j. z hľadiska spravodlivosti a racionality (účelu) rozhodnutia vo veci (ku ktorej môže dôjsť aj zneužitím existujúcich procesných pravidiel) a ďalej o ľubovôľu v postupe a obsahu rozhodnutia v zmysle nerešpektovania alebo absencie vopred daných pravidiel a alternatív rozhodovania.

13. V demokratickom a právnom štáte sa totiž posudzovanie veci „pohybuje“ v rámci vopred stanovených procesných pravidiel (ktorých účelom je práve takéto posúdenie umožniť). Je nutné vychádzať zo základného axiomu demokratickej právnej kultúry, podľa ktorého prioritou procesných garancií následne predstavuje i garanciu hmotných práv.

14. K výkladu právnych predpisov a ich inštitútov nemožno pristupovať len z hľadiska textu zákona, a to ani v takom prípade, kedy sa text môže javiť ako jednoznačný a určitý, ale predovšetkým podľa zmyslu a účelu zákona. Jazykový výklad môže totiž v zmysle ustálenej judikatúry ústavného súdu predstavovať len prvotné priblíženie sa k obsahu právnej normy, ktorej nositeľom je interpretovaný právny predpis; na overenie správnosti či nesprávosti výkladu, resp. na jeho doplnenie či upresnenie potom slúžia ostatné interpretačné prístupy, postavené na roveň gramatickému výkladu v tomto prípade systematický a teleologický výklad, ktoré sú spôsobilé v kontexte racionálnej argumentácie predstavovať významný konektív pri zistení obsahu a zmyslu aplikovanej právnej normy, a to najmä v prípade, keď existuje – ako v tomto prípade – určité napätie medzi doslovným a teleologickým či systematickým výkladom.

15. V konaní podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku súdy preskúmajú „zákonnosť“ rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov (§ 244 ods. 1 OSP).

16. Podľa § 247 ods. 1 OSP pri rozhodnutí a postupe správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa druhej hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť. Preto, ak administratívne rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť inak ako v dôsledku použitia riadnych opravných prostriedkov, správny súd musí konanie zastaviť (porov. I. ÚS 20/97). Ak žalobcovia (vedľajší účastníci) v konaní pred správnym orgánom nevyužili riadne opravné prostriedky [odvolanie podľa § 53 Správneho poriadku alebo obnovy konania podľa § 62 ods. 1 písm. c) Správneho poriadku], krajský súd bol povinný konanie pred ním zastaviť podľa ustanovenia § 250d ods. 3 OSP (porov. II. ÚS 12/97, alebo R 74/1998 Zbierky súdnych rozhodnutí a stanovísk a pod.), pretože žaloba podaná proti prvostupňovému rozhodnutiu príslušného stavebného úradu, hoci aj „právoplatnému“, pre nesplnenie základnej procesnej podmienky, ktorou je neexistencia inštančne konečného právoplatného rozhodnutia správneho orgánu; len tak sa naplní dikcia § 250b ods. 2 OSP, podľa ktorej „... po uskutočnenom doručení predloží správny orgán spisy súdu na rozhodnutie o žalobe“.

17. Ustanovenie § 250b ods. 2 OSP preto pripúšťa len taký výklad, že žalobu môže podať proti správnomu rozhodnutiu len ten, kto tvrdí, že mu rozhodnutie nebolo doručené, hoci s ním ako s účastníkom konania malo byť konané, a len vtedy, ak tomuto účastníkovi nebolo doručené rozhodnutie orgánu druhého stupňa, a žalobou napadnuté rozhodnutie sa stane konečným a právoplatným jeho doručením žalobcovi podľa uznesenia súdu, ktoré toto uloží a kedy teda boli v konaní (aj keď nie práve žalobcom, ale iným účastníkom) vyčerpané riadne opravné prostriedky (porov. § 247 ods. 2 OSP). Použitie ustanovenia § 250b ods. 2 OSP v takom prípade odstraňuje prekážku, ktorá by inak bránila prejednaniu žaloby, lebo v prípade, že so žalobcom ako s účastníkom konané byť malo a rozhodnutie mu nebolo doručené, nenadobudlo právoplatnosť. Doručením druhostupňového rozhodnutia, hoci aj na základe uznesenia súdu, sa tak stane a súd môže potom v konaní o žalobe pokračovať podľa príslušných ustanovení druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

18. Z toho potom vyplýva logický záver, že ustanovenie § 250b ods. 2 OSP nemožno aplikovať v prípadoch, keď žalobcovi nebolo doručené rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a keď nebolo žiadnym iným účastníkom podané odvolanie, a teda žalobou napadnuté rozhodnutie sa nestalo konečným. V takom prípade má opomenutý účastník využiť iné právne prostriedky na ochranu svojich práv, a to či už postup podľa ustanovenia § 250t OSP, alebo podanie odvolania aj pri absencii prvostupňového rozhodnutia či podať návrh na obnovu konania podľa § 62 ods. 1 písm. c) Správneho poriadku (nesprávnym postupom správneho orgánu bola účastníkovi konania odňatá možnosť zúčastniť sa konania), na ktorý má dotknutý účastník právny nárok.

19. Nemožno totiž strácať zo zreteľa, že správne súdnictvo je založené na zásade subsidiarity súdneho prieskumu, čo znamená, že súdna ochrana nastupuje až v okamžiku, keď sa účastník správneho konania nemôže domôcť svojich práv v rámci správneho konania (uplatnením prípustných riadnych opravných prostriedkov). Za vyčerpanie opravných prostriedkov treba považovať až rozhodnutie o nich v rámci druhostupňového konania, ktoré už spravidla možno napadnúť žalobou podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

20. Vychádzajúc z uvedených skutočností ústavný súd dospel k záveru, že krajský súd sa dopustil konania ultra vires, keď si svojvoľne, teda v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy, atrahoval kompetenciu preskúmať napadnuté prvostupňové správne rozhodnutie v konaní podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku na základe podanej žaloby, čo zjavne vyústilo do porušenia základných práv sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru označeným postupom a rozhodnutím krajského súdu.

21. Súčasne však krajský súd zasiahol aj do sťažovateľovho základného práva vlastníť majetok v zmysle čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu. Vlastníctvo ako garancia určitého právneho postavenia fyzickej či právnickej osoby obmedzuje verejnú moc v svojvoľných zásahoch do vlastníctva už konštituovaného. Ústavnoprávne poňatie vlastníctva nie je identické s poňatím vlastníctva podľa civilného

práva. Zatiaľ, čo podľa občianskeho práva je vlastníctvo právom vecným, z hľadiska ústavného práva je chránené konkrétne majetkové právo osoby, ktoré sa nie vždy nutne musí kryť s vlastníckym právom v zmysle Občianskeho zákonníka ako garancia určitého právneho postavenia, do ktorého môže verejná moc (súd) zasiahnuť len cez imperatívnu zákonnú úpravu, ktorá v danom prípade splnená nebola.

22. Zásah do garancie vlastníctva u sťažovateľa bol teda naplnený, lebo danej právnickej osobe bolo krajským súdom svojvoľne odňaté postavenie, ktoré ju oprávňovalo na ochranu pred začatím súdneho konania podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, a pokiaľ došlo k obmedzeniu jej postavenia ako vlastníka nehnuteľnosti s jej využívaním alebo dispozíciou, či možnosťou jej zhodnotenia, tak ústavný súd musel aj v tejto časti sťažnosti vyhovieť.

23. Ku kasačnému rozhodnutiu však ústavný súd nepristúpil preto, že v medziobdobí zastavením konania o žalobe žalobcov (vedľajších účastníkov) sa nezákonný postup súdu a jeho nesprávne rozhodnutia vytratili; z tohto dôvodu ústavný súd sťažnosti vo zvyšku nevyhoviel.

24. Ústavný súd napokon rozhodol aj o úhrade trov konania sťažovateľa v sume 292,38 €, ktorú vyplatí krajský súd na účet JUDr. M. V. v lehote do dvoch mesiacov od doručenia nálezu.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripája k tomuto rozhodnutiu odlišné stanovisko sudca Peter Brňák.

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

V Košiciach 5. októbra 2011

