



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 351/2024-82

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara (sudca spravodajca) a sudcov Jany Baricovej a Miroslava Duriša v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného Právnym centrom s.r.o., Mýtna 42, Bratislava, proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Svk/37/2023 z 29. novembra 2023 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. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 15. marca 2024 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu a inú ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 a podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), svojho práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a svojho základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ústavy a podľa čl. 11 listiny uznesením najvyššieho správneho súdu o zamietnutí kasačnej sťažnosti v konaní o preskúmanie zákonnosti opatrenia Pamiatkového úradu Slovenskej republiky (ďalej aj „pamiatkový úrad“ alebo „žalovaný“) z 22. marca 2022, ktoré navrhuje zrušiť a vec vrátiť súdu na ďalšie konanie. Žiada priznanie primeraného finančného zadosťučinenia a náhradu trov konania.

2. Sťažovateľ ako spoluvlastník nehnuteľnosti v katastrálnom území Staré Mesto, nachádzajúcej sa na území pamiatkovej zóny Bratislava – centrálna mestská oblasť, podal žiadosť o vydanie rozhodnutia o zámere úpravy nehnuteľnosti v pamiatkovom území podľa § 32 ods. 5 zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 49/2002 Z. z.“), a to v rozsahu prestavby rodinného domu a riešenia oporného múru podľa predloženej projektovej dokumentácie pre zlúčené územné a stavebné povolenie. Krajský pamiatkový úrad (ďalej aj „krajský pamiatkový úrad“ alebo „prvostupňový orgán“) v rozhodnutí

z 10. júna 2019 posúdil práce predpokladané v zámere ako prípustné a pre ich vykonanie určil podmienky definované vo výroku svojho rozhodnutia a následne svojím záväzným stanoviskom z 30. decembra 2019 vyslovil súhlas s projektovou dokumentáciou dvojgeneračného rodinného domu pri dodržaní určitých podmienok.

3. Vlastníci susednej kultúrnej pamiatky podali podnet na preskúmanie oboch aktov vydaných krajským pamiatkovým úradom.

3.1. Pamiatkový úrad vydal mimo odvolacieho konania rozhodnutie z 1. marca 2022, ktorým zmenil rozhodnutie krajského pamiatkového úradu z 10. júna 2019 tak, že zámer úpravy nehnuteľnosti určil za prípustný, ale zmenil podmienky úpravy nehnuteľnosti vo výroku rozhodnutia týkajúce sa zachovania výšky a podlažnosti pôvodného objektu. Proti tomuto rozhodnutiu sťažovateľ podal 31. marca 2022 odvolanie, o ktorom má rozhodnúť Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky.

3.2. Pamiatkový úrad ako orgán príslušný na preskúmanie záväzného stanoviska prvostupňového orgánu vydaného 30. decembra 2019 podľa § 10 ods. 2 písm. f) zákona č. 49/2002 Z. z. v súlade s § 32 ods. 12 zákona č. 49/2002 Z. z. a § 140b ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 50/1976 Zb.“) vydal záväzné stanovisko z 22. marca 2022, ktorým zmenil (prvostupňové) záväzné stanovisko tak, že vyslovil nesúhlas s projektovou dokumentáciou dvojgeneračného rodinného domu. Túto zmenu dôvodil zmenou rozhodnutia v rozsahu podmienok na prípravu projektovej dokumentácie, na základe ktorej došlo k výraznej zmene podmienok na prípravu zámeru. Z tohto dôvodu záväzné stanovisko a predložená projektová dokumentácia boli v značnom rozpore s právoplatným rozhodnutím žalovaného z 1. marca 2022. V zmysle zmenených podmienok prípustnosti zámeru nadstavba existujúceho objektu nie je prípustná.

4. Sťažovateľ sa podanou správnu žalobou domáhal zrušenia záväzného stanoviska žalovaného z 22. marca 2022. Krajský súd v Bratislave uznesením č. k. 2S/102/2022-136 z 22. mája 2023 správnu žalobu podanú sťažovateľom odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) vyhodnocujúc, že záväzné stanovisko žalovaného nie je administratívnym rozhodnutím – individuálnym správnym aktom, ale iba podkladom na konanie príslušného stavebného úradu v stavebnom konaní, a ako také nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu na základe správnej žaloby. O kasačnej sťažnosti najvyšší správny súd rozhodol napadnutým uznesením tak, že ju ako nedôvodnú zamietol podľa § 461 SSP. Aj podľa jeho názoru nie je možné považovať posudzované stanovisko žalovaného vydané v súvislosti so zámerom pre stavebné konanie za rozhodovací proces vo verejnej správe.

II.

Argumentácia sťažovateľa

5. Podrobným a rozsiahlym opisom skutkového stavu veci sťažovateľ vysvetľuje, že vydaním napadnutého opatrenia žalovaného (záväzné stanovisko) a na to nadväzujúcich rozhodnutí správnych súdov došlo k porušeniu jeho základných práv, ako aj základných právnych zásad a princípov (princíp právnej istoty, zásada materiálnej pravdy, precedenčná zásada, zásada materiálnej rovnosti účastníkov konania), pretože nemôže realizovať zámer úpravy predmetnej nehnuteľnosti. Ako priamy následok rozhodnutí žalovaného a správnych súdov identifikuje

majetkovú škodu vo forme skutočnej škody (napr. náklady vynaložené na projektovú dokumentáciu), ako aj nemožnosť uskutočniť úpravu nehnuteľnosti. Právnym rozborom veci uvádza, že jeho žiadosť obsahovala všetky náležitosti požadované zákonom č. 49/2002 Z. z. a že záväzné stanovisko prvostupňového orgánu je vecne správne a zákonné, vydané v súlade so skutkovým a právnym stavom veci. Rozporuje závery žalovaného, ktoré viedli k zmene záväzného stanoviska prvostupňového orgánu. Podľa sťažovateľa absentuje správna úvaha o dôvodoch zmeny tohto stanoviska a tiež informácia o dôkazoch či iných skutočnostiach pre jeho zmenu. Uvádza, že sa dostal do pozície, keď sa po splnení všetkých zákonných povinností vo veci zámeru úpravy nehnuteľnosti nemôže dovolať svojich práv/právom chránených záujmov a postupu orgánov verejnej správy, ktorý by bol v súlade so zákonom. Osobitne zdôrazňuje, že rozhodnutie žalovaného z 1. marca 2022 (por. bod 3.1. tohto uznesenia, *pozn.*), proti ktorému podal odvolanie, nebolo ku dňu vydania napadnutého opatrenia a ani ku dňu vydania ústavnou sťažnosťou napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu právoplatné.

6. V nadväznosti na už vyslovené názory sťažovateľ považuje právny záver o vylúčení záväzného stanoviska žalovaného zo súdneho prieskumu za nesprávny. Uvedené stanovisko je správnym aktom, čo sťažovateľ podporuje odkazom na odporúčanie Rady Európy Rec (89)8 o dočasnej súdnej ochrane poskytovanej v správnych záležitostiach a na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2008 o relevancii účinkov príslušného individuálneho právneho aktu bez ohľadu na jeho formálne označenie. Vzhľadom na uvedené opätovne vyhodnotil nesprávnosť záveru o tom, že predmetné stanovisko nemôže nijako zasiahnuť do právnej sféry sťažovateľa. Odmietnutie vecného prieskumu správnej žaloby smerujúcej proti neformálnemu vyjadreniu správneho orgánu, ktorým môžu byť dotknuté práva osôb, je podľa sťažovateľa odopretie/odmietnutie spravodlivosti. V rámci sťažnostnej argumentácie namieta absenciu riadneho odôvodnenia rozhodnutí správnych súdov tým, že sa nezaoberali ním vznesenými námietkami. Podľa jeho názoru bolo namieste v správnom súdnom konaní použiť test proporcionality, ktorým by súdy prostredníctvom troch kritérií dospeli k záveru o zásahu opatrenia žalovaného do práv sťažovateľa.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

7. Sťažovateľ vyjadruje presvedčenie, že záväzné stanovisko žalovaného je možné podrobiť súdnemu prieskumu. Namieta nesprávnosť, arbitrárnosť a neodôvodnenosť odmietnutia správnej žaloby krajským súdom podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP a zamietnutia kasačnej sťažnosti proti uzneseniu krajského súdu najvyšším správnym súdom. Odmietnutie vecného prieskumu správnej žaloby proti opatreniu správneho orgánu, ktorý má priamy dopad na jeho subjektívne práva, považuje za odmietnutie spravodlivosti.

8. Základná ústavnoprávna otázka tohto prípadu, ktorá má presah do referenčných ústavných práv procesnej povahy, je otázka vecnej preskúmateľnosti záväzného stanoviska dotknutého správneho orgánu; kým najvyšší správny súd vyriešil túto otázku v podobe ustálenej rozhodovacej praxe, keď sa poukazom na § 7 písm. e) SSP konštatoval záver o vylúčení tohto záväzného stanoviska zo súdneho prieskumu vzhľadom na dočasný (predbežný) charakter tohto opatrenia a jeho nespôsobilosť mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania, sťažovateľ

konkrétne identifikuje takýto zásah znemožnením vykonať úpravy na nehnuteľnosti v jeho podielovom spoluvlastníctve.

9. Ako už bolo načrtnuté, k záväznému stanovisku dotknutého orgánu existuje ustálená rozhodovacia prax vychádzajúca z uznesenia Najvyššieho súdu sp. zn. 8 Sžk/4/2018 z 11. júla 2019 (publikované v Zbierke rozhodnutí najvyššieho súdu pod č. 6/2019 ako R 70/2019), na ktorú konzistentne nadviazal aj najvyšší správny súd (por. sp. zn. 3Sžk/41/2019, sp. zn. 1 Sžk/43/2021, sp. zn. 5Svk/50/2022) s právnou vetou, ktorá znie: *„záväzné stanovisko dotknutého orgánu nepodlieha súdnemu prieskumu, nakoľko ide o opatrenie, ktorým nebolo trvalým spôsobom zasiahnuté do subjektívnych práv žalobcu, a preto až konečné meritórne rozhodnutie vo veci samej, vydané v územnom, príp. stavebnom konaní, bude následne možné podrobiť súdnemu prieskumu správnym súdom.“* V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť dôvod, pre ktorý sa posudzuje súdny prieskum zákonnosti záväzného stanoviska podľa § 140b ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. až v spojení s konečným meritórnym rozhodnutím. Samotný prieskum každého zo záväzných stanovísk v rámci stavebného, resp. územného konania by totiž viedol k rozpadu (atomizácii) stavebného konania na množstvo parciálnych súdnych prieskumov zákonnosti (sp. zn. 3Sžk/41/2019, sp. zn. 5Svk/50/2022). Napokon aj ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti vyslovil ústavnú udržateľnosť rozhodnutia najvyššieho súdu (sp. zn. 8Sžk/4/2018) so záverom o potvrdení procesného odmietnutia správnej žaloby smerujúcej proti záväznému stanovisku dotknutého orgánu (uznesenie č. k. III. ÚS 342/2020-13 z 8. septembra 2020).

10. Právne úvahy najvyššieho správneho súdu v odôvodnení napadnutého uznesenia naviazané na doterajšiu rozhodovaciu činnosť správneho kolégia najvyššieho súdu, ktorý o záväznom stanovisku žalovaného uvažoval ako o stanovisku dočasnej povahy, ktoré samo osebe a ako jedno z viacerých zákonných požiadaviek smerujúce k dosiahnutiu cieľa sťažovateľa (nadväzba existujúcej nehnuteľnosti) nespôsobuje zásah do práv sťažovateľa, keď takéto účinky má až konečné rozhodnutie (stavebné povolenie/územné rozhodnutie), ústavný súd nepovažuje za svojvoľné, arbitrárne a ani za zjavne neodôvodnené.

11. K hlavnému argumentu sťažovateľa o priamom zásahu záväzného stanoviska žalovaného do jeho subjektívnych práv ústavný súd (v zhode s najvyšším správnym súdom) uvádza, že záväzné stanovisko podľa § 140b zákona č. 50/1976 Zb. je opatrenie predbežnej povahy a slúži ako podklad na vydanie konečného rozhodnutia. Obsah tohto stanoviska je záväzný pre orgán vydávajúci konečné rozhodnutie (§ 140b ods. 1). Záväzné stanovisko nie je konečné rozhodnutie vo veci, teda takým rozhodnutím, ktorým by sa rozhodlo vo veci samej. Z povahy veci preto ani nemôže vyvolať priamy účinok, ktorým je legálny zásah do právneho postavenia jednotlivca, prostredníctvom založenia, zmeny alebo zrušenia jeho oprávnenia alebo povinnosti. Právny prívlastok „dočasnosti“ či „predbežnosti“ záväzného stanoviska podporuje aj zákonný mechanizmus upravený v zákone č. 50/1976 Zb., na základe ktorého účastník v územnom konaní môže docieľiť zmenu záväzného stanoviska, a to podaním námietok proti záväznému stanovisku v rámci územného konania (§ 140b ods. 6), pričom obsah záväzného stanoviska môže namietat' aj v odvolaní proti rozhodnutiu vydanému v územnom konaní (§ 140b ods. 7). Uvedené má tiež za následok, že účastník môže učiniť predmetom prieskumu správneho súdu rozhodnutie vydané v územnom konaní, teda rozhodnutie vo veci, ktoré bude vychádzať z kritizovaného záväzného stanoviska (m. m. III. ÚS 342/2020).

12. Z ústavnoprávneho hľadiska preto niet žiadneho dôvodu, aby sa spochybňovali závery napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu v spojení s napadnutým uznesením krajského súdu. Najvyšší správny súd pri vyriešení otázky preskúmateľnosti záväzného stanoviska dotknutého orgánu vychádzal z ustálenej rozhodovacej práce, pre ktorej zmenu nie je podľa názoru ústavného súdu žiaden skutkový či právny dôvod. Ústavnou sťažnosťou napadnuté uznesenie je založené na správnom a ústavne udržateľnom závere o vylúčení záväzného stanoviska žalovaného zo súdneho prieskumu podľa § 7 písm. e) SSP. Na základe uvedených skutočností ústavný súd dospel k záveru, že v danom prípade niet žiadnej spojitosti medzi napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu a namietaným porušením základných práv procesnej či hmotnej povahy. Z uvedených dôvodov ústavnú sťažnosť odmietol 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 ako zjavne neopodstatnenú.

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

V Košiciach 18. júna 2024

Miloš Maďar
predseda senátu