



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 491/2023-9

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej a sudcov Rastislava Kaššáka a Miloša Maďara (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], bez právneho zastúpenia, proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 3 Svk 15/2023 z 31. mája 2023 takto

r o z h o d o l :

1. Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a** .
2. Žiadosti o ustanovenie právneho zástupcu **n e v y h o v u j e** .

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 1. augusta 2023 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva na prístup k súdu vo veci, o ktorej rozhodol orgán verejnej správy, podľa čl. 46 ods. 2 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) označeným v záhlaví tohto uznesenia a domáha sa priznania finančného zadosťučinenia.
2. Sťažovateľ zároveň žiada o ustanovenia právneho zástupcu v konaní pred ústavným súdom. Prílohou jeho ústavnej sťažnosti je potvrdenie o osobných, majetkových a zárobkových pomeroch. Domáha sa, aby ústavný súd „rozhodol“, ako má nájsť advokáta, ktorý bude mať povinnosť ho zastupovať, resp. aby mu ustanovil advokáta aj vo všetkých budúcich ním iniciovaných správnych žalobách.
3. Z obsahu ústavnej sťažnosti, jej príloh a vlastnej rozhodovacej činnosti ústavného súdu vyplýva, že sťažovateľ vystupoval ako jeden zo žalobcov v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia

žalovaného mesta Žilina, stavebného úradu o prerušení stavebného konania, vedeného na Krajskom súde v Žiline (ďalej len „krajský súd“) pod sp. zn. 31 S 1/2022. Krajský súd uznesením z 5. septembra 2022 správnu žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. f) Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“), keďže žalobcovia neboli pri jej podaní zastúpení.

4. Proti tomuto uzneseniu podali žalobcovia kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší správny súd napadnutým uznesením odmietol ako neprípustnú podľa § 459 písm. d) SSP z dôvodu nesplnenia podmienky ich povinného zastúpenia advokátom. Napadnuté uznesenie bolo sťažovateľovi doručené 17. júla 2023.

5. Sťažovateľ sa už na ústavný súd obrátil svojimi podaniami, ktoré boli v konaniach vedených pod sp. zn. Rvp 1587/2022 a Rvp 1115/2023 odložené podľa § 53 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“), keďže z ich obsahu bolo zistené, že nejde o návrhy na začatie konania – ústavné sťažnosti. Vo vyrozumení o odložení jeho podaní bol sťažovateľ podrobne a opakovane oboznámený so zákonnými podmienkami konania pred ústavným súdom.

6. Sťažovateľ uvádza, že sa so svojimi viacerými sťažnosťami obrátil aj na Európsky súd pre ľudské práva, ktorý ich odmietol ako neprípustné, pre nevyčerpanie vnútroštátnych opravných prostriedkov.

II.

Argumentácia sťažovateľa

7. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti namieta porušenie práva na prístup k súdu podľa čl. 46 ods. 2 ústavy nezákonným postupom najvyššieho správneho súdu, ako aj krajského súdu, ktoré od neho vyžadovali splnenie povinnosti byť právne zastúpený v zmysle § 49 ods. 2, resp. § 449 ods. 1 SSP, napriek nedostupnosti advokátov. Opisuje, ako napriek ním vyvinutej snahe (oslovil viacerých advokátov) nemohol splniť povinnosť povinného zastúpenia v správnom konaní pre odpor advokátov zaoberať sa jeho vecou. Z uvedeného dôvodu prezentuje svoje presvedčenie, že správne súdy nemali odmietnuť sa ním podanými správnymi žalobami zaoberať, ale nedostatok právneho zastúpenia mali preklenúť ustanovením mu právneho zástupcu, resp. zákonodarca vyžadujúci povinné zastúpenie v konaní by mal zabezpečiť dostupnosť advokátov.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

8. Podstatou ústavnej sťažnosti sťažovateľa je namietané porušenie jeho základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu, ktorým odmietol jeho kasačnú sťažnosť z dôvodu nesplnenia podmienky povinného zastúpenia advokátom.

9. V úvode ústavný súd uvádza, že napriek prítomnosti obsahových nedostatkov ústavnej sťažnosti sťažovateľa [najmä absencia ústavnoprávnej argumentácie v zmysle § 123 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde] prihliadol na skutočnosť, že sťažovateľ podal ústavnú sťažnosť bez právneho zastúpenia, pričom zároveň o ustanovenie právneho zástupcu požiadal. Vychádzajúc z materiálnej

konceptie ochrany základných práv sťažovateľa, ako aj z potreby posúdenia, či v prejednávanej veci nejde o zrejme bezúspešné uplatňovanie nároku na ochranu ústavnosti, vo vzťahu k žiadosti sťažovateľa o ustanovenie mu právneho zástupcu v konaní pred ústavným súdom ústavný súd pristúpil k vecnému posúdeniu sťažovateľom podanej ústavnej sťažnosti (porov. I. ÚS 225/2023).

10. Ústavný súd zdôrazňuje, že nie je opravnou inštanciou všeobecných súdov. Preskúmanie rozhodnutia všeobecného súdu v konaní pred ústavným súdom má opodstatnenie len v prípade, ak v konaní, ktoré mu predchádzalo, alebo rozhodnutím (opatrením alebo iným zásahom) došlo k porušeniu základného práva alebo základnej slobody. Skutkový stav a právne závery všeobecného súdu sú predmetom kontroly zo strany ústavného súdu vtedy, ak by prijaté právne závery boli so zreteľom na skutkový stav zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne a z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody. Ústavnoprávnou požiadavkou je tiež to, aby všeobecnými súdmi vydané rozhodnutia boli riadne, zrozumiteľné a logicky odôvodnené. Do obsahu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru však nepatrí právo účastníka dožadovať sa ním navrhnutého spôsobu hodnotenia vykonaných dôkazov, resp. toho, aby súdy preberali alebo sa riadili výkladom všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorý predkladá účastník konania.

11. Ustanovenie čl. 46 ods. 2 ústavy upravuje právo na prístup k súdu, a to ako *lex specialis* pre prístup k súdu vo veci, o ktorej rozhodol orgán verejnej správy. V podstate ide skôr o kompetenčné ustanovenie určujúce, kedy súdna moc preskúmava rozhodnutia orgánov verejnej správy, ako o ustanovenie zakladajúce základné právo. To je v skutočnosti priznané už čl. 46 ods. 1 ústavy (*Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019. s. 911.*).

12. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu k porušeniu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy by došlo vtedy, ak by komukoľvek bola odmietnutá možnosť domáhať sa svojho práva na nezávislom a nestrannom súde, predovšetkým ak by všeobecný súd odmietol konať a rozhodovať o podanom návrhu fyzickej osoby alebo právnickej osoby (II. ÚS 8/01) alebo v prípade opravných konaní by všeobecný súd odmietol opravný prostriedok alebo zastavil o ňom konanie bez toho, aby ho meritórne preskúmal a rozhodol o ňom v spojitosti s napadnutým súdnym rozhodnutím (IV. ÚS 115/03).

13. Ak osoba uplatní svoje právo v súlade so zákonom ustanovenými podmienkami, orgány súdnej moci majú povinnosť umožniť každému, aby sa uplatnením práva zaručeného čl. 46 ústavy stal účastníkom súdneho konania (II. ÚS 14/01).

14. Čl. 46 ústavy priznáva základné práva v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy. Všetkých základných práv, ktoré sa priznávajú podľa čl. 46, sa možno domáhať iba v medziach zákonov, ktoré vykonávajú jeho ustanovenia ((*Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019. s. 879.*).

15. Podľa § 459 písm. d) SSP kasačný súd uznesením odmietne kasačnú sťažnosť ako neprípustnú, ak neboli splnené podmienky podľa § 449 SSP.

16. Podľa § 449 ods. 1 SSP sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom.

17. Povinné právne zastúpenie advokátom v správnom súdnom konaní podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva neodporuje čl. 6 ods. 1 dohovoru. Európsky súd pre ľudské práva napr. v rozsudku z 10. februára 2011 vo veci K. a K. v. Česká republika (sťažnosť č. 17273/03) na námietku sťažovateľov, že podľa § 250a ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku museli na rozdiel od protistrany mať v konaní pred súdmi právneho zástupcu, čo považujú za svojvoľné, pripomenul, že „právo na prístup k súdu nie je absolútne a môže podliehať legitímnym obmedzeniam, ktoré by však nemali zasahovať do samotnej podstaty tohto práva a ktoré musia sledovať legitímny cieľ, pričom medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom musí byť primeraný vzťah (pozri napr. Ashingdane proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok z 28. 5. 1985, séria A č. 93, § 57)“. V uvedenej veci tiež skonštatoval, že cieľom takého obmedzenia je predísť tomu, aby žalobcovia predkladali nekvalifikované podania a že sledovaným a legitímnym cieľom je teda zabezpečiť riadny výkon spravodlivosti. Túto časť námietky považoval preto za neopodstatnenú.

18. Aj ak nie je žalobca zastúpený advokátom v správnom súdnom konaní, na ktoré sa vzťahuje povinné zastúpenie, musí ísť v zásade o odstrániteľný nedostatok procesnej podmienky. Pri odstraňovaní nedostatku tejto procesnej podmienky sa treba vyvarovať prílišnému formalizmu, aby žalobcovi nebol odňatý prístup k správne súdu (čl. 46 ods. 2 a čl. 47 ods. 2 ústavy). Správny súd je preto v takom prípade povinný urobiť vhodné opatrenia na jeho odstránenie (§ 161 ods. 3 Civilného sporového poriadku v spojení s § 25 SSP). Týmto opatrením je výzva správneho súdu nezastúpenému žalobcovi, aby si v primeranej lehote (§ 59 ods. 1 SSP) zvolil advokáta, čo predpokladá aj § 98 ods. 1 písm. f) SSP. Najneskôr spolu s uznesením je správny súd povinný poučiť žalobcu o tom, že ak si nezvolí advokáta ani v primeranej lehote učenej správnym súdom, správny súd jeho žalobu odmietne (*Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol.* Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 338.).

19. Po oboznámení sa s napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu ústavný súd konštatuje, že najvyšší správny súd v danej veci postupoval ústavne akceptovateľným spôsobom a svoje závery aj jasne a primerane s poukazom na jednotlivé ustanovenia Správneho súdneho poriadku odôvodnil. Najvyšší správny súd v prvom rade overil, že sťažovateľ (ako aj žalobkyňa v druhom rade) boli dostatočne poučení o povinnosti právneho zastúpenia v kasačnom konaní a zároveň zistil, že už po podaní správnej žaloby ich krajský súd vyzval na predloženie plnej moci udelenej advokátovi na zastupovanie v správnom súdnom konaní. Poukázal na skutočnosť, že neexistuje ustanovenie Správneho súdneho poriadku, ktoré by ustanovovalo právomoc, resp. povinnosť krajského či najvyššieho správneho súdu ustanoviť im zástupcu. Okrem iného v odôvodnení uviedol, že zmyslom povinného právneho zastúpenia je vytvoriť procesný filter na zjavne neopodstatnené, resp. neprípustné kasačné sťažnosti.

20. Najvyšší správny súd jasne poukázal na to, že sťažovateľ nespĺnil jeden zo základných predpokladov vyžadovaných pre konanie o kasačnej sťažnosti, a to jeho právne zastúpenie advokátom, ako aj samotné spísanie kasačnej sťažnosti, ako aj iných podaní v kasačnom konaní advokátom. Najvyšší správny súd správne vychádzal z § 449 ods. 1 a § 459 písm. d) SSP,

považujúc za preukázané, že sťažovateľ bol riadne poučený o povinnosti právneho zastúpenia advokátom v prípade podania kasačnej sťažnosti, avšak túto povinnosť si nesplnil, čo malo pre neho za následok, že najvyšší súd ústavne súladným spôsobom odmietol ním podanú kasačnú sťažnosť ako neprípustnú, čo aj riadne odôvodnil (II. ÚS 334/2023). Ústavný súd je toho názoru, že napadnuté uznesenie je odôvodnené v ústavne konformnom rámci a nemožno dospieť k názoru, že by ho bolo potrebné považovať za svojvoľné alebo zjavne neodôvodnené.

21. Ústavný súd tak pri predbežnom prerokovaní dospel k záveru, že sťažovateľom napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu v ničom nesignalizuje možnosť porušenia základného práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, resp. práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorej dôvodnosť by bolo potrebné preskúmať po prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie, resp. ústavný súd dospel k záveru, že medzi sťažovateľom napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu a obsahom práv, ktorých vyslovenia porušenia sa sťažovateľ domáha, neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie reálne mohol dospieť k záveru o ich porušení, a preto ústavný súd ústavnú sťažnosť v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

22. Ústavný súd dopĺňa, že v priebehu správneho súdneho konania bola sťažovateľovi zo strany krajského súdu, ako aj najvyššieho správneho súdu opakovane vysvetlená skutočnosť, že z právneho poriadku Slovenskej republiky týmto súdom nevyplýva oprávnenie ani povinnosť ustanoviť mu právneho zástupcu pre správne súdne konanie. Oproti tomu právny poriadok pozná ustanovenie advokáta v trestnom konaní pre prípady, v ktorých obvinený nemá obhajcu, hoci ho musí mať [§ 40 ods. 1 Trestného poriadku – povinná obhajoba], a pre prípady (ostatné, t. j. okrem prípadov nutnej obhajoby), v ktorých obvinený, ktorý nemá dostatočné prostriedky na úhradu trov obhajoby (čo je povinný preukázať), požiada o ustanovenie obhajcu, a to aj vtedy, ak neexistujú dôvody povinnej obhajoby (§ 40 ods. 2 Trestného poriadku).

23. Ustanovenie § 20 ods. 1 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o advokácii“) síce priznáva každému, kto má záujem o poskytnutie právnych služieb advokátom, právo na ich poskytnutie, a zároveň stanovuje, že o ich poskytnutie môže požiadať ktoréhokoľvek advokáta (princíp slobodného výberu advokáta klientom). Obsah tohto práva klienta je však vymedzený iba tak, že záujemcovi o poskytnutie právnej služby patrí právo požiadať advokáta o poskytnutie právnej služby. Toto právo tak negarantuje súčasne klientovi, že konkrétny advokát mu právnu službu poskytne. Zákon neustanovuje všeobecnú povinnosť advokáta právnu službu poskytnúť každému, kto ho o jej poskytnutie požiada. Advokát môže odmietnuť poskytnutie právnej služby aj bez uvedenia dôvodu (princíp voľného výkonu advokátskeho povolania). Na druhej strane je však princíp voľného výkonu advokátskeho povolania obmedzený tým, že advokát v určitých prípadoch poskytnutie právnej pomoci nesmie odmietnuť. Ustanovenie § 20 ods. 2 zákona o advokácii ukladá advokátovi povinnosť neodmietnuť poskytovanie právnej služby a prevziať zastupovanie, ak bol ustanovený na zastupovanie podľa osobitných predpisov. Dôvodom na odmietnutie poskytovania právnych služieb v týchto prípadoch nemôže byť advokátovo subjektívne presvedčenie o bezúspešnosti klientovej veci, resp. sporu. Ustanovený alebo určený advokát je povinný právne služby poskytovať až do úplného vybavenia veci s výnimkou prípadov, v ktorých je povinný alebo oprávnený od zmluvy o poskytovaní právnych služieb odstúpiť, resp. do času zrušenia jeho ustanovenia novým rozhodnutím.

Neposkytnutie právnej služby v prípade určenia advokáta Centrom právnej pomoci v rozpore s uznesením PSAK č. 26/10/2011 z 10. novembra 2011, ktorým sa upravuje zastupovanie osôb v materiálnej núdzi podľa zákona o advokácii môže byť disciplinárnym previnením advokáta (porov. *Olej, J., Kerecman, P., Kalata, P. a kol.* Komentár. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013, komentár k § 20).

24. V tejto súvislosti ústavný súd pripomína, že sťažovateľ bol v priebehu správneho súdneho konania, ako aj v priebehu konaní o jeho podaniach ústavnému súdu opakovane informovaný o možnosti obrátiť sa na Centrum právnej pomoci.

III.1. K žiadosti o ustanovenie právneho zástupcu:

25. Vo vzťahu k žiadosti sťažovateľa o ustanovenie mu právneho zástupcu v konaní pred ústavným súdom je potrebné poznamenať, že ústavný súd môže v zmysle § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde ustanoviť fyzickej osobe alebo právnickej osobe právneho zástupcu (t. j. advokáta), ak taká osoba o to požiada, ak to odôvodňujú jej majetkové pomery a nejde o zrejme bezúspešné uplatňovanie nároku na ochranu ústavnosti. Tieto tri predpoklady na ustanovenie právneho zástupcu v konaní pred ústavným súdom musia byť splnené súčasne. Ak hoci len jeden z týchto predpokladov nie je splnený, nemožno právneho zástupcu v konaní pred ústavným súdom ustanoviť (I. ÚS 342/2021).

26. S prihliadnutím na výsledok posúdenia aktuálnej ústavnej sťažnosti sťažovateľa ústavným súdom je evidentné, že išlo o zrejme bezúspešné uplatňovanie nároku na ochranu ústavnosti, teda v danom prípade neboli splnené podmienky na ustanovenie právneho zástupcu v konaní pred ústavným súdom. Z tohto dôvodu ústavný súd tejto žiadosti sťažovateľa (podľa § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde) nevyhovel.

27. Zároveň ústavný súd konštatuje, že § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde predstavuje zákonný rámec pre ustanovenie právneho zástupcu práve a jedine v konaní pred ústavným súdom. Ústavnému súdu z príslušných právnych predpisov nevyplýva oprávnenie ani povinnosť ustanoviť sťažovateľovi právneho zástupcu na podanie ďalších správnych žalôb, tak ako sa domáha v ústavnej sťažnosti.

28. Keďže ústavný súd ústavnú sťažnosť odmietol ako celok, bolo už bez právneho významu zaoberať sa ďalšími návrhmi sťažovateľa uvedenými v jej petite.

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

V Košiciach 28. septembra 2023

Jana Baricová
predsedníčka senátu