



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 487/2023-14

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla (sudca spravodajca) a sudcov Petra Straku a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného Mgr. René Nguyenom, advokátom, Moyzesova 1, Partizánske, proti rozsudkom Okresného súdu Trenčín č. k. 16C/153/2016 z 10. septembra 2019, Krajského súdu v Trenčíne č. k. 5Co/37/2020 zo 17. marca 2021 a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 5Cdo/225/2021 z 29. marca 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.

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 17. júla 2023 domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozhodnutiami všeobecných súdov v civilnom spore, v ktorom bol aplikovaný zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o zodpovednosti štátu“).

II.

2. Sťažovateľ sa žalobou zo septembra 2016 podľa zákona o zodpovednosti štátu proti žalovanému štátu domáhal náhrady škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím a nesprávnym úradným postupom. Za orgány konajúce v mene štátu označil ministerstvá životného prostredia a dopravy. Za nezákonné označil rozhodnutia stavebného úradu z marca a augusta 2003. Sťažovateľ na výzvu súdu z apríla 2018 uviedol, že škodu mu spôsobil okresný úrad tým, že nerozhodol o dodatočnom stavebnom povolení a obec ako nástupnícky stavebný úrad toto konanie, ktoré začalo ešte v roku

2002, neskončila. Preto nemohol využívať kanalizačnú prípojku, vybudovanie ktorej bolo podmienkou dodatočného stavebného povolenia, a škoda spočívala v jeho nákladoch na jej vybudovanie, keďže medzičasom sa musel napojiť na obecnú kanalizáciu a kanalizačná prípojka sa stala zbytočná. Sťažovateľ v septembri 2019 za nesprávny úradný postup označil záväzné stanovisko špeciálneho stavebného úradu z decembra 2002 na vybudovanie kanalizačnej prípojky.

3. Okresný súd z administratívneho spisu zistil, že sťažovateľ v júli 2002 požiadal okresný úrad o dodatočné stavebné povolenie na hlavnú stavbu, na čo mu bolo v decembri 2002 oznámené, že podmienkou jeho vydania je aj vybudovanie kanalizačnej prípojky. Na to bolo vydané dočasné povolenie najneskôr do pripojenia stavby na obecnú kanalizáciu, najdlhšie do 31. januára 2014. Po viacerých zrušených rozhodnutiach stavebný úrad v auguste 2013 konanie prerušil. Do rozhodnutia okresného súdu o žalobe sťažovateľa nebolo právoplatne rozhodnuté o dodatočnom stavebnom povolení. Okresný súd námietky sťažovateľa o absencii originálu a manipulovaní administratívneho spisu vyhodnotil ako nedôvodné. K tomu uviedol, že krajský súd konajúci o správnej žalobe sťažovateľa mu originál administratívneho spisu zapožičal, z ktorého si vyhotovil fotokópiu.

4. Okresný súd skutkové tvrdenia sťažovateľa zo septembra 2019 vyhodnotil ako neprípustnú zmenu žaloby, keďže výsledky konania neboli podkladom pre rozhodnutie o zmenenej žalobe. Okrem toho sťažovateľ tieto skutkové tvrdenia uviedol až tri roky po podaní žaloby, hoci o nich vedel už v čase jej podania. K tomu doplnil, že tieto tvrdenia neboli ani predmetom žiadostí o predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody. Preto okresný súd ustálil predmet žaloby tak, že sťažovateľovi mala byť škoda spôsobená nezákonnými rozhodnutiami a priet'ahmi v konaní o dodatočné stavebné povolenie k hlavnej stavbe, nie ku kanalizačnej prípojke. Okresný súd konal s ministerstvom dopravy, pretože do jeho pôsobnosti podľa § 4 ods. 1 písm. d) zákona o zodpovednosti štátu patrí štátna správa pre stavebné konania a toto ministerstvo o žiadostiach sťažovateľa o predbežné prerokovanie začalo konať ako prvé.

5. Okresný súd ústavnou sťažnosťou namietaným rozsudkom zamietol žalobu sťažovateľa. Vo vzťahu k žalobe označeným nezákonným rozhodnutiam dospel k záveru, že nárok je uplatnený po uplynutí 10-ročnej premlčacej lehoty. Okresný súd sa nestotožnil s námietkou sťažovateľa, že stavebné orgány porušili zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prechode niektorých pôsobností“), keď stavebné konanie nedokončil okresný úrad, ale pokračovala v ňom obec. Poukázal na to, že podľa tohto zákona s účinnosťou od 1. januára 2003 prešla pôsobnosť stavebných úradov z okresných úradov na obce. Okresný súd konštatoval nesprávny postup v konaní o dodatočné stavebné povolenie, keď ani po 10 rokoch od vykonania prvého úkonu do prerušenia konania v roku 2013 nebolo právoplatne rozhodnuté. Okresný súd dospel k záveru, že medzi nerozhodnutím o dodatočnom povolení k hlavnej stavbe v zákonnej lehote a nákladmi na vybudovanie kanalizačnej prípojky nie je príčinná súvislosť. Aj keď bolo zriadenie kanalizačnej prípojky nevyhnutné na vydanie dodatočného stavebného povolenia na hlavnú stavbu, tak sťažovateľ náklady na jej vybudovanie musel vynaložiť bez ohľadu na to, či dodatočné stavebné povolenie bolo alebo nebolo vydané včas. Sťažovateľ vedel, že kanalizačnú prípojku bude využívať len do pripojenia na obecnú kanalizáciu, najneskôr

do 31. januára 2014. Kanalizačná prípojka by sa stala zbytočnou bez ohľadu na trvanie stavebného konania.

6. Proti rozsudku okresného súdu podal sťažovateľ odvolanie, v ktorom rozsiahlo opísal priebeh administratívneho konania. Namietal, že okresný súd vykonal dokazovanie nekompletným a nežurnalizovaným spisom, v ktorom sú nezrovnalosti v projektových dokumentáciách. Poukazuje na to, že na základe záväzného stanoviska z decembra 2002 vybudoval kanalizačnú prípojku, ktorú pre nevydanie dodatočného stavebného povolenia nemohol samostatne užívať. Nesúhlasí s okresným súdom o neprípustnosti zmeny žaloby a neskorom uplatnení skutkových tvrdení, keď nesprávny úradný postup namietal už v žalobe a v žiadostiach o predbežné prerokovanie.

7. Krajský súd ústavnou sťažnosťou namietaným rozsudkom potvrdil rozsudok okresného súdu. V zhode s okresným súdom konštatoval neprimerane dlhé konanie o dodatočné stavebné povolenie. Stotožnil sa s tým, že nevydanie dodatočného stavebného povolenia k hlavnej stavbe nie je v príčinnej súvislosti s uplatnenou náhradou nákladov na zhotovenie kanalizačnej prípojky. Stotožnil sa s tým, že bez ohľadu na to, kedy by stavebný úrad rozhodol o dodatočnom stavebnom povolení, sťažovateľ by musel náklady na zhotovenie kanalizačnej prípojky vynaložiť. Nestotožnil sa s námietkou, že stavebné konanie mal dokončiť okresný úrad, a odôvodnil to rovnako ako okresný súd. K námietke o nesprávnosti nepripustenia zmeny žaloby uviedol, že skutkové tvrdenia sťažovateľa zo septembra 2019 o ďalšom nesprávnom úradnom postupe týkajúcom sa záväzného stanoviska na zhotovenie kanalizačnej prípojky absentovali v žalobe, v predchádzajúcich podaniach a v žiadostiach o predbežné prerokovanie. Preto okresný súd postupoval správne, keď nepripustil zmenu žaloby, keďže výsledky dokazovania by neboli podkladom pre konanie o zmenenej žalobe.

8. Sťažovateľ podal proti rozsudku krajského súdu dovolanie podľa § 420 písm. f) Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“), pretože mu súdy nesprávnym postupom odňali právo na spravodlivý proces. Sťažovateľ za nezákonné označil odôvodnenie krajského súdu v časti namietaného postupu okresného úradu, ktorý porušil zákon o prechode niektorých pôsobností, keď nedokončil stavebné konanie. Poukázal na to, že už v žalobe tvrdil, že na pokyn stavebného úradu vybudoval kanalizačnú prípojku, ktorú pre nesprávny úradný postup stavebného úradu nemohol využívať, v dôsledku čoho mu vznikla škoda. Vo vyjadrení z mája 2017 zopakoval, že priamou príčinou vzniku škody bol pokyn pred vydaním dodatočného stavebného povolenia vybudovať kanalizačnú prípojku. Preto nesúhlasí s tým, že tieto skutkové tvrdenia uplatnil neskoro. Sťažovateľ krajskému súdu vytkol nedostatok odôvodnenia k nepripusteniu zmeny žaloby. Sťažovateľ namietal, že súdy vykonali dokazovanie z nekompletného administratívneho spisu.

9. Najvyšší súd ústavnou sťažnosťou namietaným rozsudkom dovolanie sťažovateľa pre neopodstatnenosť dovolacích námietok zamietol. Najvyšší súd uviedol, že okresný a krajský súd sa podrobne vysporiadali s jednotlivými uplatnenými nárokmi na náhradu škody. Najvyšší súd konštatoval, že krajský súd sa osobitne vysporiadal s odvolacími námietkami o príčinnej súvislosti a porušení zákona o prechode niektorých pôsobností. Nestotožnil sa s námietkou nedostatku odôvodnenia. Okresný súd sa dostatočne vysporiadal s tým, prečo s ministerstvom životného prostredia nebude konať ako orgánom v mene štátu. Najvyšší súd z obsahu spisu nezistil žiadnu argumentáciu tohto ministerstva, s ktorou by sa súdy nevysporiadali. K námietke o vykonanom dokazovaní z nekompletného administratívneho spisu uviedol, že sťažovateľ v odvolacom

ani dovolacom konaní neargumentoval novými skutočnosťami, s ktorými by sa dostatočne nevysporiadal okresný súd.

III.

10. Podľa sťažovateľa súdy porušili jeho základné právo podľa čl. 46 ods. 3 ústavy tým, že za orgán konajúci v mene štátu v rozpore so zákonom určili len ministerstvo dopravy, hoci v čase vydania záväzného stanoviska na vybudovanie kanalizačnej prípojky malo oprávnenie zastupovať štát ministerstvo životného prostredia. Sťažovateľ opakuje, že počas konania poukazoval na to, že priamou príčinou vzniku škody bolo záväzné stanovisko stavebného úradu z decembra 2002 na vybudovanie kanalizačnej prípojky. Podľa sťažovateľa toto stanovisko vyvracia záver súdov o absencii príčinnej súvislosti a o vynaložení nákladov na vybudovanie kanalizačnej prípojky na základe jeho vlastného rozhodnutia. Sťažovateľ najvyššiemu súdu vytýka, že sa nezaoberal (i) porušením povinnosti okresného úradu rozhodnúť v konaní o dodatočnom povolení stavby, (ii) porušením povinnosti špeciálneho stavebného úradu, ktorý pred vydaním dodatočného povolenia vyžadoval vybudovať kanalizačnú prípojku, a (iii) absenciou administratívneho spisu, v ktorom stavebný úrad zmenil projektovú dokumentáciu.

IV.

11. Proti ústavnou sťažnosťou namietanému rozsudku okresného súdu sťažovateľ podal odvolanie, o ktorom mal právomoc a aj rozhodol krajský súd. Proti ústavnou sťažnosťou namietanému rozsudku krajského súdu sťažovateľ podal dovolanie, v ktorom rovnako ako v ústavnej sťažnosti namietal nedostatok odôvodnenia k jeho podstatnej skutkovej argumentácii, čo najvyšší súd podrobil vecnému prieskumu dôvodnosti dovolania podľa § 420 písm. f) CSP. Právomoc krajského súdu rozhodnúť o odvolaní a najvyššieho súdu o dovolaní vylučuje právomoc ústavného súdu. Preto bola ústavná sťažnosť v rozsahu proti rozsudkom okresného a krajského súdu pre nedostatok právomoci podľa § 56 ods. 2 písm. a) a § 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“) odmietnutá.

12. Čo sa týka porušenia základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy vo vzťahu k ústavnou sťažnosťou namietanému rozsudku najvyššieho súdu o nedôvodnosti dovolania, treba vychádzať z toho, že ústavný súd zásadne nie je oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie práva s ústavou najmä z toho hľadiska, či závery všeobecných súdov vyjadrené v napadnutom rozhodnutí sú dostatočne odôvodnené. Ústavný súd preskúmava len to, či zákony neboli vyložené spôsobom, ktorý je svojvoľný (arbitráry) alebo ústavne neudržateľný pre zjavné pochybenia alebo omyly v posudzovaní obsahu takýchto právnych úprav (II. ÚS 348/08). Ústavný súd za protiústavné považuje tie rozhodnutia, odôvodnenie ktorých je úplne odchylné od veci samej alebo extrémne nelogické so zreteľom na preukázané skutkové a právne skutočnosti (I. ÚS 301/06).

Rovnako o takýto stav ide aj vtedy, ak závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, by zásadne popreli účel a význam zákonného predpisu (I. ÚS 88/07).

13. Sťažnostná argumentácia je len opakovaním skutkovej argumentácie sťažovateľa z konania pred všeobecnými súdmi a priebehu administratívneho konania. Sťažovateľ vyjadruje krivdu, ktorá mu mala byť spôsobená protichodnými a nelogickými pokynmi stavebných orgánov, v dôsledku ktorých nemohol realizovať svoje stavebné zámery bez snahy pochopiť právne posúdenie ním tvrdeného skutkového stavu. Sťažnostná, rovnako ako dovolacia argumentácia nedostatku odôvodnení je všeobecná, bez poukazu na konkrétne hmotnoprávne či procesnoprávne pochybenia, ktoré by mohli byť spôsobilým predmetom prieskumu zodpovedajúcim tomu-ktorému prostriedku nápravy porušenia práv sťažovateľa. Požiadavka povinného zastúpenia advokátom v konaní o ústavnej sťažnosti, rovnako ako v dovolacom konaní, nie je len formálna, ale má svoje opodstatnenie v predpoklade, že advokát je spôsobilý sformulovať námietky spôsobilé prieskumu najvyšším či ústavným súdom. Z argumentácie sťažovateľa sa javí, že si dovolanie, aj ústavnú sťažnosť v prevažnej časti spísal sám. To má za následok to, že jeho nekonkrétne, nezrozumiteľné, s predmetom žaloby nesúvisiace námietky sú len veľmi ťažko preskúmateľné.

14. So sťažnostnou námietkou, že súdy v rozpore so zákonom nekonali s ministerstvom životného prostredia, nemožno súhlasiť. Najvyšší súd aj napriek tomu, že pre absenciu označenia v odvolaní krajský súd túto námietku neriešil, uviedol, že sťažovateľ ani v dovolaní nešpecifikoval, v čom a aká argumentácia ministerstva životného prostredia by bola v jeho prospech. Nemožno súhlasiť ani s tým, že súdy nekonaním s ministerstvom životného prostredia zbavili štát zodpovednosti za konanie orgánov spadajúcich pod pôsobnosť tohto ministerstva, keď okresný súd sťažovateľovi dostatočne jasne ozrejmil, že zákon o zodpovednosti štátu výslovne predpokladá aj konkurenciu príslušnosti dvoch rôznych ministerstiev s tým, že za štát bude konať to ministerstvo, ktoré prvé reagovalo na žiadosť o predbežné prerokovanie. To však nevylučuje, že bude konať za štát aj vo veci porušenia povinnosti orgánu spadajúceho do pôsobnosti iného ministerstva. Okresný súd pri určení konajúceho orgánu vychádzal z predmetu sporu, ktorou bola nečinnosť obce a nezákonné rozhodnutia okresného úradu, nie špeciálneho stavebného úradu o povinnosti vybudovať kanalizačnú prípojku, od ktorého sťažovateľ odvodil príslušnosť ministerstva životného prostredia. K tomu možno doplniť, že len z dôvodu nekonania s ministerstvom životného prostredia okresný súd nezamietol žiadnu časť uplatneného nároku. Preto je vzhľadom na výsledok sporu bez významu, s ktorým ministerstvom okresný súd konal.

15. Nemožno súhlasiť so sťažovateľom, že záväzné stanovisko na vybudovanie kanalizačnej prípojky vyvracia záver, že ju vybuvoval na základe vlastného rozhodnutia. Sťažovateľ tento záver chápe izolovane, bez kontextu všetkých okolností. Hoci ju sťažovateľ vybuvoval na základe stanoviska stavebného úradu, tak bolo v jeho záujme ju vybudovať, ak chcel hlavnú stavbu dokončiť. Nemožno súhlasiť ani s tým, že toto záväzné stanovisko bolo príčinou škody. Pokiaľ sa sťažovateľ domnieval, že toto stanovisko bolo priamou príčinou škody, mal za nezákonné označiť toto rozhodnutie alebo postup, ktorý mu predchádzal. Vybudovanie kanalizačnej prípojky, od ktorého sťažovateľ odvodzuje vznik škody, samo osebe nie je škodou. Škodou by bolo len vtedy, ak by sťažovateľ preukázal nezákonnosť rozhodnutia, na základe ktorého bol povinný túto prípojku vybudovať. To však nebolo predmetom sporu, ktorý vymedzil sťažovateľ. Sťažovateľ ani na výzvu súdu na spresnenie skutkových tvrdení neuviedol, že stanovisko na vybudovanie kanalizačnej prípojky považuje za nezákonne. Uviedol to až v podaní

zo septembra 2019, na ktoré okresný súd neprihliadol. Súdly dostatočne zrozumiteľne a rozsiahlo odôvodnili, prečo uplatňovaná škoda (náklady na zhotovenie kanalizačnej prípojky) nie je v príčinnej súvislosti s nerozhodnutím v stavebnom konaní. Aj keby stavebný úrad vydal dodatočné povolenie, sťažovateľ by náklady na kanalizačnú prípojku vynaložil.

16. Preto možno súhlasiť so sťažovateľom len v tom, že súdy neriešili porušenie povinnosti špeciálneho stavebného úradu, ktorý pred vydaním dodatočného povolenia vyžadoval zhotoviť kanalizačnú prípojku. Už okresný súd rozhodol, že postup špeciálneho stavebného úradu či nezákonnosť záväzného stanoviska nebude predmetom jeho rozhodovania. To pre neprípustnosť zmeny žaloby, oneskorené uplatnenie týchto skutkových tvrdení a absenciu ich predbežného prerokovania ministerstvami. Preto ani krajský a najvyšší súd neriešili porušenie povinnosti špeciálneho stavebného úradu pri vydaní záväzného stanoviska. Preskúmali len to, či okresný súd správne nepripustil zmenu žaloby. K tomu možno doplniť, že zo žiadnej argumentácie sťažovateľa nie je zrejmé, akú povinnosť mal špeciálny stavebný úrad porušiť, keď podmienil súhlas s vydaním dodatočného stavebného povolenia aj vybudovaním kanalizačnej prípojky.

17. Nemožno súhlasiť so sťažnostnou námietkou, že sa súdy nevysporiadali s namietaným porušením zákona o prechode niektorých pôsobností, keď mal podľa sťažovateľa o dodatočnom povolení rozhodnúť okresný úrad, a nie obec. Už okresný súd, s čím sa stotožnil krajský aj najvyšší súd, uviedol, že od 1. januára 2003 prešla pôsobnosť stavebného úradu z okresného úradu na obec. Po zrušení rozhodnutia okresného úradu krajským úradom v auguste 2003 bola na obnovené stavebné konanie príslušná obec ako stavebný úrad, na ktorý od januára 2003 prešla pôsobnosť z okresných úradov. K tomu možno doplniť, že totožná námietka sťažovateľa bola ústavným súdom v rámci konania o ústavnej sťažnosti proti rozhodnutiu o kasačnej sťažnosti vyhodnotená ako nedôvodná (IV. ÚS 453/2021).

18. Nemožno súhlasiť so sťažovateľom, že sa najvyšší súd nevysporiadal s námietkou nekompletného a pozmeneného administratívneho spisu. Už okresný súd rozsiahlo odôvodnil, koho a kedy žiadal o zapožičanie originálu administratívneho spisu a prečo si z neho vyhotovil fotokópiu. Najvyšší súd sa s týmto odôvodnením stotožnil a k žiadostiam sťažovateľa o zaobstaranie ďalších podkladov k rozhodnutiu o dovolaní uviedol, že predložený spisový materiál mu v dostatočnom rozsahu umožňoval o odvolaní rozhodnúť. K rozsiahlym sťažnostným námietkam o neoprávnenom pozmeňovaní projektovej dokumentácie v stavebnom konaní možno doplniť, že tieto listiny neboli podstatné pre rozhodnutie o žalobe, ani ich súdy ako dôkaz nevykonali. Navyše, ako sám sťažovateľ uviedol, táto námietka bola predmetom jeho trestného oznámenia, a preto je v právomoci orgánov činných v trestnom konaní sa ňou zaoberať a rozhodnúť.

19. Najvyšší súd zrozumiteľne a vecne reagoval na dovoláciu argumentáciu sťažovateľa, ktorú považoval za podstatnú pre rozhodnutie o žalobe, čo vyústilo do ústavne súladného záveru o nedôvodnosti dovolacích námietok nedostatku odôvodnení okresného a krajského súdu. Namietaný rozsudok najvyššieho súdu nadväzuje na obsahovo rozsiahle odôvodnenia rozsudkov, v ktorých sa okresný a krajský súd v súlade s hmotnými a procesnými podústavnými normami vysporiadali so skutkovou argumentáciou sťažovateľa. To vylučuje porušenie práv sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru. K namietanému porušeniu práva sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 3 ústavy treba uviesť, že rozhodnutiami súdov nebolo

sťažovateľovi odopreté právo zákonom predpokladaným spôsobom domáhať sa náhrady škody pri výkone verejnej moci. Odôvodnený, skutkového či právneho omylu prostý záver všeobecných súdov o tom, že takýto nárok nie je daný, vylučuje porušenie tohto ústavného práva. Preto je ústavná sťažnosť proti rozsudku najvyššieho súdu zjavne neopodstatnená a ako taká bola podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde odmietnutá.

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

V Košiciach 28. septembra 2023

Robert Šorl
predseda senátu