



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 542/2022-13

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara (sudca spravodajca) a sudcov Jany Baricovej a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky obchodnej spoločnosti [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], právne zastúpenej JUDr. Ladislavom Ščurym, advokátom, Mierová 1725, Čadca, proti uzneseniu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 1Sžk/26/2020 z 24. 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 sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 21. decembra 2020 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a svojho práva podľa čl. 47 ods. 2 a 3 ústavy uznesením všeobecného súdu označeným v záhlaví tohto uznesenia. Navrhuje napadnuté uznesenie zrušiť a žiada náhradu trov konania.
2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh vyplýva, že sťažovateľka sa správnou žalobou opomenutého účastníka konania domáhala, aby Krajský súd v Žiline (ďalej len „krajský súd“) uložil žalovanému, t. j. obci [REDAKOVANÉ] povinnosť doručiť mu ako opomenutému účastníkovi stavebného konania stavebné povolenie č. S:749/R:2765/2017-OcÚ zo 16. novembra 2017 (ďalej len „stavebné povolenie“), ktorým žalovaný v zmysle § 62 a § 63 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) povolil stavu umiestnenú na pozemku [REDAKOVANÉ] označenú ako „Rodinný dom – prestavba, nadstavba a prístavba“. V prípade, ak by žalovaný nedoručil označené stavebné povolenie v uloženej lehote, žalobca navrhol, aby mu súd uložil pokutu vo výške 300 eur.
3. Krajský súd správnou žalobu uznesením č. k. 31S/8/2019 z 12. februára 2020 postupom podľa § 98 ods. 1 písm. e) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) odmietol.

4. O kasačnej sťažnosti podanej sťažovateľkou z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f), g), h), j) SSP rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) napadnutým uznesením tak, že ju zamietol podľa § 461 SSP, pretože nie je dôvodná. Najvyšší súd tiež zamietol návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

II.

Argumentácia sťažovateľky

5. Sťažovateľka podaním ústavnej sťažnosti deklaruje, že v jej právnej veci nebolo vykonané spravodlivé súdne konanie, ktoré vykazovalo účinky *denegationis iustitiae*.

6. Ťažiskovo sťažovateľka vyjadruje nespokojnosť s právnym záverom správnych súdov o tom, že jej nepatrí postavenie opomenutého účastníka stavebného konania. Akcentuje strohosť posúdenia jej veci, ktoré však neobstojí, pretože pre postavenie osoby ako účastníka stavebného konania nie je rozhodujúca vzdialenosť stavby v jej vlastníctve od navrhovanej stavby ani miesto v poradí pozemkov zoradených podľa ich vzdialenosti od navrhovanej stavby. Podľa názoru sťažovateľky je rozhodujúca iba tá skutočnosť, či pozemok, resp. pozemky vo vlastníctve potenciálneho účastníka stavebného konania, resp. ich užívanie môže byť navrhnutou stavbou dotknuté.

7. Nemenej podstatný argumentačný okruh sa dotýka procesného postupu, resp. spôsobu, akým správne súdy zisťovali opodstatnenosť vydávania sa sťažovateľky za opomenutého účastníka, a to predovšetkým neskúmaním správnej žaloby a listinných dôkazov k nej pripojených, neskúmaním predmetného stavebného konania a stavebného konania č. S719/2016, R 255/2016-OcÚ, predchádzajúceho predmetnému stavebnému konaniu, v ktorom bola sťažovateľka účastníčkou konania a ktoré bolo na návrh stavebníka zastavené. V opačnom prípade by súd dospel k inému právnemu záveru. Naopak, dodáva, že súd vychádzal len z tvrdenia žalovaného, ktoré jednoznačne vyhodnotil iba v jeho prospech. Súd tak neskúmal listinné dôkazy jednotlivo a vo vzájomných súvislostiach, preto sťažovateľka považuje rozhodnutie za svojvoľné – arbitrárne. Krajskému súdu vyčíta aj vady odôvodnenia jeho rozhodnutia, ktorý mal vo svojom rozhodnutí dostatočným spôsobom objasniť, na základe akých zákonných ustanovení a akých skutočností dospel k záverom o rozhodnutí vo veci samej, a to vo vzťahu k obom pozemkom, ktoré sú predmetom žaloby ([REDACTED])

8. Napokon, z posledného argumentačného okruhu ústavnej sťažnosti vystupuje do popredia uplatňovaný právny formalizmus v konaní pred správnymi súdmi prejavujúci sa prehnanými nárokmi súdov na formuláciu žaloby. Ide o situáciu, keď sťažovateľka v konaní nepreukázala dôvodnosť svojho postavenia ako opomenutého účastníka a oba súdy tento nedostatok nevyriešili v rámci odstránenia väd návrhu zákonným procesným postupom. Uvedené však podľa názoru sťažovateľky neobstojí z dôvodu princípu právnej istoty ako neoddeliteľnej súčasti princípu právneho štátu. Oproti tomuto strohému prístupu, ktorý vedie k zjavnej nespravodlivosti, sťažovateľka prezentuje svoj pohľad, v zmysle ktorého ak nie je žaloba riadne odôvodnená, tak súd žalobcu poučí a vyzve na doplnenie, opravu žaloby, resp. na riadne označenie účastníka konania, tak ako to vyplýva z judikatúry najvyššieho súdu (uznesenia najvyššieho súdu č. k. 4Cdo/64/2011 z 28. novembra 2011, č. k. 6Cdo/149/2011 z 26. septembra 2012 a č. k. 4Cdo/193/2009 z 29. septembra 2009). Opomenutím tohto postupu krajský súd a najvyšší súd svojím prehnaným formalistickým prístupom zasiahli do podstaty základného práva sťažovateľky na súdnu ochranu

s účinkami *denegationis iustitiae*. Najvyššiemu súdu ako kasačnému súdu tiež vyčíta, že rozhodol o jej kasačnej sťažnosti veľmi rýchlo, t. j. za päť mesiacov, pričom jeho sťažnosť posúdil veľmi stroho a formálne. Nezaoberal sa podstatným dôvodom kasačnej sťažnosti, ktorým je namietané nespravodlivé súdne konanie, tiež sa nezaoberal prílohami žaloby, nepreskúmal predmetné ani predchádzajúce stavebné konanie.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

9. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie práva na súdnu a inú právnu ochranu (čl. 46 ods. 1 a ods. 2 ústavy) a porušenie práva na právnu pomoc a rovnosti strán (čl. 47 ods. 2 a ods. 3 ústavy) napadnutým uznesením najvyššieho súdu o odmietnutí kasačnej sťažnosti vo veci, ktorej predmetom konania bola žaloba sťažovateľky ako opomenutej účastníčky stavebného konania.

10. Ústavný súd podotýka, že návrh na začatie konania obsahoval formálny nedostatok v podobe odkazu na ustanovenia v súčasnosti už zrušeného 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, ktorý už viac ako tri roky nie je platným a účinným právnym predpisom upravujúcim konanie pred ústavným súdom [tým je počnúc 1. júlom 2019 zákon 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“)]. Táto skutočnosť však sama osebe nemá vplyv na posúdenie toho, či je možné návrh prijať na ďalšie konanie, pretože rozhodujúce je, či samotný obsah návrhu spĺňa náležitosti ustanovené zákonom o ústavnom súde. Každé podanie totiž ústavný súd posudzuje podľa jeho obsahu (§ 39 ods. 2 zákona o ústavnom súde).

III.1. K namietanému porušeniu práv (čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 47 ods. 2 a 3) napadnutým uznesením najvyššieho súdu:

11. Ústavný súd nepatrí do systému všeobecných súdov, ale v zmysle čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. V dôsledku toho nie je oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu ani jeho posúdenie skutkového stavu. Ústavný súd nezastupuje všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Jeho úloha sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Posúdenie veci všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne. O arbitrárnosti (svojvôli) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchýlil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (m. m. III. ÚS 697/2021).

12. V tejto súvislosti treba poukázať aj na povahu a špecifiká správneho súdnictva, ktorého úlohou nie je nahradzovať činnosť orgánov verejnej správy, ale len preskúmať zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, teda preskúmať to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených v návrhu rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy. Treba preto vziať do úvahy, že správny súd nie je súdom skutkovým, ale je súdom,

ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutých rozhodnutí a postupu orgánov verejnej správy, teda orgánov inej ako súdnej sústavy (IV. ÚS 127/2012).

13. Ústavný súd skúmal, či medzi namietaným pochybením najvyššieho súdu s tvrdým porušením základných práv a slobôd existuje príčinná súvislosť. Okolnosti odôvodňujúce existenciu takej priamej súvislosti sťažovateľka uvádza v námietkach týkajúcich sa prílišnej formálnosti a nesprávneho postupu správnych súdov pri zistení, že sťažovateľke nepatrí postavenie opomenutého účastníka.

14. Sťažovateľka vyvodzuje svoje postavenie účastníka stavebného konania tým, že v čase stavebného konania a momentu vydania predmetného stavebného povolenia bola spoluvlastníčkou nehnuteľnosti, a to parcely č. [REDAKOVANÉ] susediacich k nehnuteľnosti, a to parcely č. [REDAKOVANÉ] na ktorej sa nachádzala stavba, ktorej sa predmetné stavebné konanie týkalo, a práve preto sa malo predmetné stavebné povolenie doručovať aj sťažovateľke.

15. Keďže napadnuté uznesenie najvyššieho súdu nemožno hodnotiť izolovane, ale iba v kontexte s rozhodnutím krajského súdu a zároveň v kontexte s rozhodnutiami správnych orgánov, ktoré mu predchádzali, ústavný súd sa najprv oboznámil s obsahom uznesenia krajského súdu napadnutého kasačnou sťažnosťou. Ústavný súd zistil, že v rámci ustáleného predmetu konania krajský súd zrozumiteľne, precízne a vyčerpávajúco vysvetlil a odôvodnil svoj právny záver o neexistencii statusu sťažovateľky ako účastníčky stavebného konania podľa § 59 ods. 1 písm. b) stavebného zákona, a to osobitne vo vzťahu k oboj parcelám v spoluvlastníctve sťažovateľke. Vo vzťahu k parcele č. [REDAKOVANÉ] (v bode 10) krajský súd uviedol, že predmetná parcela nie je a ani nebola susediacim pozemkom k parcele [REDAKOVANÉ] z dôvodu vyčlenenia, a teda existencie parcely [REDAKOVANÉ] v dôsledku ktorého už parcely [REDAKOVANÉ] nie sú parcelami susediacimi. Vo vzťahu k parcele [REDAKOVANÉ] (v bode 11), poukazujúc na časovú súvislosť pri nadobudnutí vlastníckeho práva k predmetnej parcele (na základe povolenia vkladu 26. apríla 2018), krajský súd dospel k záveru, že sťažovateľka sa stala vlastníčkou predmetnej parcely až po uskutočnená stavebného konania a po vydaní stavebného povolenia (v roku 2017).

16. Následne ústavný súd vykonal ústavnoprávny prieskum napadnutého uznesenia najvyššieho súdu ako kasačného súdu a zistil, že vykonal účinný a z ústavnoprávneho hľadiska dostatočný prieskum kasačnej sťažnosti, administratívneho spisu, súdneho spisu a relevantných listinných dôkazov. Neobmedzil sa len na konštatovanie správneho jednotlivých záverov krajského súdu (bod 24), naopak, na zdôraznenie správneho predmetného uznesenia formuloval ďalšie dôvody (bod 26 a bod 27). Za takéhoto stavu niet z ústavnoprávneho pohľadu dôvodu na to, aby ústavný súd do ústavne konformného výkladu najvyššieho súdu zasahoval.

17. Nosnú námietku sťažovateľky o priamom vplyve stavby na užívanie pozemkov v jej spoluvlastníctve (v bode 6 tohto uznesenia) je potrebné vnímať v kontexte tvrdenia najvyššieho súdu v bode 27, podľa ktorého mal najvyšší súd za preukázané, že na pozemku [REDAKOVANÉ] v podielovom spoluvlastníctve sťažovateľky sa nenachádza žiadna stavba, ktorej užívanie by mohlo byť navrhovanou stavbou dotknuté. V rámci uvedeného mal najvyšší súd za zrejmé, že sťažovateľka nespĺňa ustanovenia v zmysle § 59 ods. 1 písm. b) stavebného zákona na určenie, že ju možno považovať za účastníka stavebného konania.

18. Ústavný súd k sťažnostnej argumentácii v bode 7 tohto uznesenia namietajúcej samotný spôsob, resp. proces zisťovania, či sťažovateľke patrí status opomenutého účastníka stavebného konania, poukazuje na to, že ťažiskovými dôkazmi pre záver správnych súdov o tom, že jej predmetný status nesvedčí, bol (I.) obsah administratívneho spisu, ktorého súčasťou bola katastrálna mapa z 28. júna 2017 (z ktorej krajský súd, ako aj najvyšší súd ustálili nemožnosť priameho vplyvu povolenej stavby na vlastnícke právo sťažovateľky k pozemku [REDAKOVANÉ] a (II.) výpis z katastra nehnuteľnosti (z ktorého správne súdy ustálili, že sťažovateľka nadobudla vlastnícke právo k pozemku [REDAKOVANÉ] až vkladom do katastra nehnuteľnosti, teda až po skončení stavebného konania). Uvedený spôsob dokazovania považuje ústavný súd za ústavne udržateľný, keďže zodpovedá osobitej povahe správnej žaloby opomenutého účastníka, ktoré je čiastočne odlišné od „bežného“ konania o všeobecnej správnej žalobe. Ústavný súd tak zdôrazňuje, že opodstatnenosť vydávania sa žalobcu za opomenutého účastníka zisťuje správny súd preskúmaním príslušného administratívneho spisu, prípadne z vyjadrenia žalovaného. Predmetom posudzovania je tu totiž len procesné postavenie žalobcu, a nie samotné preskúmanie zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy (*Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol.* Správny súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck, 2018. s. 886).

19. Hypotetická konštrukcia argumentácie sťažovateľky o tom, že by krajský súd dospel k inému právnemu záveru, ak by preskúmal aj predchádzajúce stavebné konanie (č. S 719/2016, R 255/2016 – OcÚ, pozn.) nemá vzhľadom na najvyšším súdom odobrené vymedzenie okruhu účastníkov konania v predmetom stavebnom konaní (vychádzajúc z administratívneho spisu, pozn.) žiadnu ústavnoprávnu relevanciu, o to viac, že v ústavnej sťažnosti absentuje konkretizácia, k akému inému právnemu záveru by správne súdy mali dospieť.

20. K námietke sťažovateľky, v zmysle ktorej sa najvyšší súd nezaoberal dôvodmi kasačnej sťažnosti, resp. že krajský súd neskúmal správnu žalobu sťažovateľky, ústavný súd poukazuje na odôvodnenie napadnutého uznesenia, ktoré svedčí o tom, že najvyšší súd sa reálne zaoberal uplatnenými konkrétnymi námietkami v kasačnej sťažnosti a zaujal k nim stanoviská (body 27, 28, 29), podobne aj krajský súd (body 10 a 11), ktoré podľa názoru ústavného súdu nejavia známky ústavnej nekonformnosti, a nie sú preto arbitrárne, ale ani zjavne neodôvodnené.

21. Sťažovateľka sa ďalej (v bode 8 tohto uznesenia) dovoľáva materiálneho vedenia konania, ktoré sa malo prejavit' odstránením väd návrhu zákonným procesným postupom, ak nepreukázala dôvodnosť svojho postavenia ako opomenutého účastníka. Zo sťažnostnej argumentácie ďalej vyplýva, že zamietnutie žaloby iba z toho dôvodu, že sťažovateľka nevysvetlila, prečo sa cíti byť opomenutým účastníkom, predstavuje prílišný formalizmus. Z uvedeného vyplýva, že sťažovateľka v postate požaduje, aby poučovacia povinnosť súdu bola takmer neohraničená a súd poučoval o odstránení nedostatkov spočívajúcich v dôvodoch žaloby. Takto koncipovaná poučovacia povinnosť súdu v správnom súdnom konaní, v ktorom je zákonom stanovené povinné zastúpenie advokátom v rámci nevyhnutnej profesionality konania, je podľa názoru ústavného súdu nemysliteľná a v praxi nerealizovateľná. Platí to o to viac, že v správnom súdnictve má zastúpenie advokátom za následok vylúčenie všeobecnej poučovacej povinnosti v zmysle § 26 ods. 1 SSP.

22. Poučovaciu povinnosť súdu nemožno vo všeobecnosti vykladať tak, že by mal súd poučovať účastníkov o hmotnom práve, pretože potom by už nešlo o odstraňovanie väd podania, ktoré bránia prerokovaniu a rozhodnutiu veci, ale išlo by o radu účastníkovi, ako by mal postupovať, aby bol

prípadne vo veci úspešný. To by znamenalo *inter alia* tiež porušenie práva účastníka na rovnaké postavenie v prebiehajúcom súdnom konaní (m. m. I. ÚS 223/2013, I. ÚS 447/2022). Inými slovami, poučenie súdu o procesných právach a povinnostiach nesmie ovplyvniť vzájomné procesné postavenie strán sporu, prípadne zmenšiť zodpovednosť tej-ktorej strany sporu za jej procesný postup v konaní (porovnaj napr. aj nález Ústavného súdu Českej republiky č. k. III. ÚS 104/96 z 19. septembra 1996).

23. Napadnuté uznesenie najvyššieho súdu, ako aj tomuto rozhodnutiu predchádzajúce rozhodnutie krajského súdu tak nie sú výsledkom formalistického prístupu pri výklade právnych noriem či pri nedostatočnom poučení o odstránení nedostatkov žaloby, ale nevyhnutným následkom spôsobu uplatňovania práva na súdnu ochranu sťažovateľky, ktorá podala nedôvodnú správnu žalobu. Ústavný súd v kontexte nedôvodnosti správnej žaloby dodáva, že správne súdne konanie vzhľadom na funkciu a účel správneho súdnictva (kontrola zákonnosti výkonu verejnej správy) nie je pokračovaním administratívneho konania a správny súd nie je ďalším „odvolacím orgánom“ ani ďalšou „inštitúciou vo verejnej správe“, ale je nezávislým orgánom súdnej moci rozhodujúcim o právach fyzických a právnických osôb. Správny súd preto pri preskúmaní rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy zásadne vychádza zo stavu, aký tu bol v čase rozhodovania orgánu verejnej správy, a rozhodnutie či opatrenie zásadne preskúmava v rozsahu a z dôvodov uvedených v žalobe, t. j. v medziach žaloby. Rozsah súdneho prieskumu je tak s ohľadom na dispozičný a koncentračný princíp uplatňovaný v správnom súdnictve závislý od žalobcu, ako v správnej žalobe tento rozsah vymedzí, pričom tak musí urobiť v zákonom stanovenej lehote (§ 181) (*Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol.* Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018).

24. Ústavný súd na základe už uvedených dôvodov poukazuje na irelevantnosť námietok sťažovateľky, ktoré nemajú potenciál relevantne spochybníť ústavnú konformnosť prijatých právnych záverov najvyšším súdom. V tomto sa stotožňuje s názorom najvyššieho súdu v spojitosti s krajským súdom o tom, že sťažovateľka nemá status účastníka predmetného stavebného konania ani adresáta pri doručovaní predmetného stavebného povolenia, najmä so zreteľom na dostatočne preukázané skutkové a právne skutočnosti správnymi súdmi v tomto konkrétnom prípade.

25. Ústavný súd tak dospel k záveru, že napadnuté uznesenie najvyššieho súdu nesignalizuje takú príčinnú súvislosť medzi jeho obsahom a označenými právami sťažovateľky garantovanými ústavou, ktorá by zakladala reálnu možnosť vysloviť porušenie označených práv po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie. Z tohto dôvodu odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľky pri jej predbežnom prerokovaní z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

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

V Bratislave (detašované pracovisko) 19. októbra 2022

Miloš Mad'ar
predseda senátu