



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 571/2022-16

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Straku a sudcov Roberta Šorla a Martina Vernarského (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa obchodnej spoločnosti [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpeného advokátom JUDr. Jánom Mišúrom, PhD., Záhradnícka 27, Bratislava, proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/42/2019-148 z 9. septembra 2020 a rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 5Sžk/17/2021-230 z 15. decembra 2021 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 28. apríla 2022 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 11 ods. 1, 2 a 4, čl. 26 ods. 1 a 2 a čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) a práv podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) rozsudkami správnych súdov označenými v záhlaví tohto uznesenia. Zároveň navrhuje napadnutý rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Okrem toho žiada, aby mu ústavný súd priznal náhradu trov právneho zastúpenia v konaní pred ústavným súdom.

II.

Skutkové východiská

2. Mesto Nitra ako príslušný stavebný úrad (ďalej aj „prvostupňový orgán verejnej správy“) rozhodnutím č. 122/2018-013-Re z 23. novembra 2018 zastavilo konanie o zmenu doby trvania reklamnej stavby (3 ks obojstranných billboardov) podľa § 60 ods. 2 písm. b) zákona č. 50/1976 Zb.

o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) z dôvodu, že nájomná zmluva bola uzavretá do 31. decembra 2017 a stavebník nepreukázal iné právo k pozemku, na ktorom sú umiestnené reklamné stavby. Iný doklad, ktorým by preukázal iné právo k pozemku, na ktorom sú umiestnené predmetné reklamné stavby, sťažovateľ nepredložil.

3. Okresný úrad Nitra, odbor výstavby a bytovej politiky (ďalej len „druhostupňový orgán verejnej správy“), rozhodnutím č. OU-NR-OVBP2-2019/014742-2 z 27. marca 2019 odvolanie sťažovateľa zamietol a napadnuté rozhodnutie prvostupňového orgánu potvrdil.

4. Sťažovateľ podal správnu žalobu o preskúmanie rozhodnutia druhostupňového správneho orgánu, o ktorej rozhodol Krajský súd v Nitre (ďalej len „krajský súd“) napadnutým rozsudkom tak, že ju zamietol ako nedôvodnú. V odôvodnení rozsudku krajský súd uviedol, že prvostupňový orgán bol povinný zastaviť konanie v zmysle § 60 ods. 2 písm. b) stavebného zákona, keďže sťažovateľ nepredložil doklad preukazujúci jeho právo k pozemku, na ktorom sú predmetné reklamné stavby, ktorých dobu trvania žiadal predĺžiť, umiestnené, keďže predložená nájomná zmluva ho oprávňovala užívať pozemok iba do 31. decembra 2017. Na uvedené bol preukázateľne upozornený oznámením mesta Nitra z 5. septembra 2017 a zároveň bol vyzvaný na vypratanie (odstránenie dočasných reklamných stavieb) pozemku v lehote do 7. januára 2018, čo nerešpektoval. Následne, 29. januára 2018 podalo mesto Nitra proti sťažovateľovi žalobu o vypratanie nehnuteľností na súde v stanovenej lehote 30 dní od skončenia nájmu, a tým splnilo zákonnú podmienku podľa § 676 ods. 2 Občianskeho zákonníka, na základe ktorej bola predmetná nájomná zmluva ukončená.

5. Proti napadnutému rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, v ktorej okrem iného kritizoval, že žalovaný správny orgán neaplikovaním § 137 stavebného zákona nahradil činnosť všeobecného súdu, a tak prejedikoval rozhodnutie civilného súdu v občianskoprávnej otázke týkajúcej sa nájomného vzťahu k pozemkom s reklamnými stavbami. Ďalej namietal, že správne orgány neposudzovali ani to, že by tu otázka sporu o akejkoľvek občianskoprávnej námietke bola a bez ohľadu na obsah spisu o takej otázke rozhodli, čo je zrejme aj z ich odôvodnení.

6. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú. V odôvodnení zrekapituloval podstatné skutkové okolnosti veci (uplynutie doby nájmu, nepredĺženie nájmu vzhľadom na včasné podanie žaloby o vypratanie nehnuteľností) a so závermi krajského súdu sa stotožnil. Doplnil, že pri aplikácii § 137 stavebného zákona stavebný úrad musí dôsledne vyhodnotiť charakter námietok. Nemožno však akceptovať, že by akákoľvek otázka, ktorá môže mať presah do občianskoprávnej oblasti a ktorú si účastník v konaní podľa stavebného práva uplatní, automaticky a bez prihliadnutia na jej obsah zakladala zákonný dôvod na postup podľa § 137 stavebného zákona. Obsahom námietky sťažovateľa, ktorá mala občianskoprávny presah, nebolo domáhanie sa ochrany vlastníctva, ale namietané predĺženie doby nájmu, čo však, ako správne konštatoval aj krajský súd v napadnutom rozsudku, nemalo oporu v zákone, a teda kasačný súd s ohľadom na skutkové okolnosti uvedené nepovažoval za predbežnú otázku, pri ktorej by bolo potrebné aplikovať § 137 stavebného zákona. Judikatúra [napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 6Sžp/23/2013 z 30. apríla 2014] pripúšťa, že správny orgán v stavebnom konaní v rámci svojej rozhodovacej právomoci je oprávnený

a aj povinný riešiť aj otázky, ktoré patria do pôsobnosti iných orgánov (t. j. iného správneho orgánu alebo súdu), ak to zákon priamo nevylučuje, vychádzajúc i zo zásady zákonnosti a hospodárnosti konania. Keďže v sťažovateľovom prípade ani nejde o predbežnú otázku, tak ani jej prípadný občianskoprávny presah z nej nečiní občianskoprávnu námietku, resp. inú námietku, pri ktorej by mali príslušné správne orgány postupovať podľa § 137 stavebného zákona.

III.

Argumentácia sťažovateľa

7. Proti rozsudkom krajského súdu a najvyššieho správneho súdu podal sťažovateľ ústavnú sťažnosť, ktorej obsahom je tvrdenie, že

a) základnou otázkou v konaní pred všeobecnými súdmi bolo právne posúdenie toho, či orgán verejnej správy má povinnosť postupovať podľa § 137 stavebného zákona a prerušiť prebiehajúce správne konanie pre účely iniciovania konania pred súdom alebo iným príslušným orgánom na vyriešenie spornej občianskoprávnej otázky alebo či má možnosť samostatného hodnotenia občianskoprávnej otázky v administratívnom konaní. Dôvodnosť domnienky podľa § 676 ods. 2 Občianskeho zákonníka je pritom podľa sťažovateľa možné posúdiť len v konaní o civilnej žalobe o vypratanie nehnuteľností podanej mestom Nitra a tá bola zamietnutá;

b) najvyšší správny súd v rozsudku nereflektoval na dôvody správnej žaloby a najmä zmenený skutkový a právny stav vo vzťahu k sťažovateľovi po právoplatnom skončení civilného konania o žalobe mesta Nitra na vypratanie nehnuteľností;

c) k tvrdenému porušeniu princípu právnej istoty sťažovateľ uvádza, že judikatúra, na ktorú v rozsudku poukázal najvyšší správny súd, sa zakladala na úplne odlišnom skutkovom základe. Podľa jej názoru je napadnutý rozsudok nepreskúmateľný z hľadiska tej časti odôvodnenia, podľa ktorej „*námietka Sťažovateľa spočívala v predĺžení doby nájmu*“, vzhľadom na to, že sťažovateľ žiadnu námietku nevzniesol;

d) napadnuté rozsudky neposkytujú odpovede na podstatné otázky nastolené v konaní, sú nepreskúmateľné a ich odôvodnenie nie je pre priemerného adresáta pochopiteľné;

e) napadnutými rozsudkami bola odobrená svojvôľa orgánov verejnej správy, zvýhodňovanie iného účastníka súkromnoprávneho vzťahu v administratívnom konaní, čím porušujú zásadu rovnosti účastníkov konania.

IV.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

IV.1. K napadnutému rozsudku krajského súdu:

8. Právomoc ústavného súdu poskytnúť ochranu základným právam a slobodám v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je daná iba vtedy, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhodujú všeobecné súdy. Ústavný súd sa pri uplatňovaní svojej právomoci riadi zásadou, že všeobecné súdy sú ústavou povolané chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť, a preto je právomoc ústavného súdu subsidiárna a nastupuje až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (IV. ÚS 236/07).

9. Správny súdny poriadok je postavený na báze jednoinštančnosti. Proti rozhodnutiam krajských súdov v správnom súdnictve už preto zásadne nie je odvolanie ako riadny opravný prostriedok prípustné, ale je možné podať kasačnú sťažnosť, ktorá má charakter mimoriadneho opravného

prostriedku. Ústavný súd opakovane judikoval, že kasačná sťažnosť (hoci smeruje proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu) v prípade meritórneho rozhodnutia kasačného súdu predstavuje účinný prostriedok nápravy a ochrany základných práv a slobôd (III. ÚS 33/2018, IV. ÚS 267/2018). V posudzovanej veci najvyšší súd o kasačnej sťažnosti sťažovateľky rozhodol meritórne tak, že ju podľa § 461 Správneho súdneho poriadku zamietol.

10. Sťažovateľ mal k dispozícii na ochranu označených práv proti napadnutému rozsudku krajského súdu opravný prostriedok, ktorý aj využil. Príslušným súdom na poskytnutie ochrany proti namietanému porušeniu práv sťažovateľa bol v konaní o kasačnej sťažnosti najvyšší správny súd. Ústavný súd preto konštatuje, že nemá právomoc na prerokovanie ústavnej sťažnosti v časti smerujúcej proti rozsudku krajského súdu, a preto ústavnú sťažnosť z tohto dôvodu odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. a) 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“).

IV.2. K napadnutému rozsudku najvyššieho správneho súdu:

11. Úloha ústavného súdu pri rozhodovaní o sťažnosti namietajúcej porušenie základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie rozhodnutím súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov interpretácie a aplikácie zákonov s ústavou alebo medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách najmä v tom smere, či závery všeobecných súdov sú dostatočne odôvodnené, či nie sú arbitrárne, resp. svojvoľné s priamym dopadom na niektoré zo základných ľudských práv (I. ÚS 19/02, I. ÚS 27/04, I. ÚS 74/05, I. ÚS 241/07).

12. V konkrétnom prípade sťažovateľ tvrdí, že rozsudok najvyššieho správneho súdu nie je v zákonom a ústavne konformnom rozsahu odôvodnený tak, aby ho pochopil aj priemerný adresát, a naopak, svojimi závermi nedôvodne a nepreskúmateľným rozhodnutím neguje konkrétne normy podústavného práva (predovšetkým § 137 stavebného zákona) a nedôvodne vzťahuje vlastnú judikatúru na prípad sťažovateľa. Ústavný súd preto posúdil súlad napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu v kontexte záruk základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie. Pritom prihliadol aj na dôvody rozsudku krajského súdu, keďže odôvodnenia oboch ústavnou sťažnosťou napadnutých rozhodnutí je z pohľadu skúmania rešpektu k ústavným štandardom odôvodňovania súdnych rozhodnutí potrebné vnímať ako jeden celok.

13. V napadnutom rozsudku krajského súdu (na ktorý najvyšší správny súd odkázal a s ktorým sa stotožnil) sa uvádza, že sťažovateľ požiadal o zmenu doby trvania reklamnej stavby podľa § 67 ods. 4 stavebného zákona. Jeho povinnosťou bolo stavebnému úradu predložiť úplnú žiadosť podľa § 58 ods. 1 a 2 stavebného zákona, teda okrem iného preukázať, že je vlastníkom pozemku, na ktorom je stavba umiestnená, alebo že má k pozemku iné právo podľa § 139 ods. 1 stavebného zákona. Z okolností prípadu je zrejmé, že nedošlo k obnoveniu nájmu, ako to tvrdí sťažovateľ, ktorý potom nepreukázal, že k pozemku, na ktorom má umiestnené dve reklamné stavby, má podľa § 139 ods. 1 stavebného zákona iné právo, ktorú by ho oprávňovalo naďalej tieto stavby na predmetnom pozemku udržiavať a požiadať o zmenu doby trvania reklamnej stavby. Sťažovateľ teda nepreukázal požadované náležitosti žiadosti o zmenu doby trvania reklamnej stavby, ktorú ani na výzvu stavebného úradu nedoplnil, a preto bol stavebný úrad povinný konanie zastaviť podľa § 60 ods. 2 písm. b) stavebného zákona.

14. Najvyšší správny súd za podstatné považoval posúdenie, či bolo zákonným postupom, keď prvostupňový orgán podľa § 60 ods. 2 písm. b) stavebného zákona zastavil konanie o zmenu doby trvania reklamnej stavby z dôvodu, že sťažovateľ ako stavebník nepreukázal dokladmi vlastníctvo, resp. iné právo k pozemku, na ktorom boli umiestnené predmetné reklamné stavby, a to bez toho, aby aplikoval ustanovenie § 137 stavebného zákona, podľa ktorého, ak medzi účastníkmi konania nedôjde k dohode o námietke, ktorá, keby sa zistilo jej oprávnenie, by znemožnila uskutočniť požadované opatrenie alebo by ho umožnila uskutočniť len v podstatne inej miere alebo forme, odkáže stavebný úrad účastníka konania alebo navrhovateľa podľa povahy námietky na súd alebo iný príslušný orgán a konanie preruší. V tejto otázke sa kasačný súd plne stotožnil s odôvodnením krajského súdu, pričom doplnil vysvetlenie podstaty § 137 stavebného zákona v rovine jeho praktickej aplikácie (pozri bod 6 tohto uznesenia ústavného súdu).

15. Podľa § 140 stavebného zákona ak nie je výslovne uvedené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní [zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“)].

16. Podľa § 40 ods. 1 správneho poriadku ak sa v konaní vyskytne otázka, o ktorej už právoplatne rozhodol príslušný orgán, je správny orgán takýmto rozhodnutím viazaný, inak si správny orgán môže o takej otázke urobiť úsudok alebo dá príslušnému orgánu podnet na začatie konania. S poukazom na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Československej republiky (Boh. A 3270/24) nesmie správny orgán odmietnuť rozhodnúť vo veci samej z dôvodu, že predbežná otázka dosiaľ nebola rozhodnutá príslušným orgánom. Buď si odpovie na túto otázku sám (urobí si aj úsudok), alebo dá príslušnému orgánu podnet na začatie konania a vyčká s vlastným rozhodnutím, dokiaľ sa o predbežnej otázke nerozhodne. Z dikcie § 40 ods. 1 správneho poriadku (text za bodkočiarkou) vyplýva, že správny orgán má v zásade voľnosť v rámci úvahy o tom, ktorú z týchto dvoch možností postupu zvolí.

17. Ústavný súd po preskúmaní rozsudku najvyššieho správneho súdu konštatuje, že napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu nevykazuje znaky svojvôle a je dostatočne odôvodnený. Z ústavného hľadiska nemožno mať výhrady k tomu, ako interpretoval posudzovanie predbežných otázok v stavebnom konaní v kontexte § 137 stavebného zákona, ktoré je plne v súlade nielen s judikatúrou najvyššieho súdu a najvyššieho správneho súdu, ale aj samotného ústavného súdu (napr. II. ÚS 755/2014).

18. K námietke o nesprávnom odkaze najvyššieho správneho súdu na judikatúru založenú na inom skutkovom základe ústavný súd konštatuje, že vo veci sp. zn. 6Sžp/23/2013 najvyšší súd rozhodoval vec, ktorá po skutkovej stránke s vecou sťažovateľa úplne identická nebola, avšak právne názory k aplikácii § 137 stavebného zákona vysvetlené v tamojšom rozhodnutí sú formulované tak, že umožňujú univerzálnejšie použitie aj na neskoršie prípady, ktoré skutkovo nebudú úplne rovnaké. Preto táto námietka sťažovateľa nie je dôvodná, pretože pre rozhodnutie v uvedenej skoršej, skutkovo nie úplne rovnakej veci boli relevantné rovnaké právne otázky (zásady využitia diskrecie stavebného úradu pri voľbe niektorého z viacerých procesných možností vyplývajúcich z § 137 stavebného zákona).

19. Napokon k námietke sťažovateľa, že súdy nevzali do úvahy zmenený skutkový a právny stav po právoplatnom skončení civilného konania vo veci žaloby mesta Nitra o vypratanie nehnuteľností, ústavný súd uvádza, že ani táto námietka nie je dôvodná. Z rozsudku krajského súdu

č. k. 8Co/129/2019 z 24. júna 2021 vydaného v tejto veci totiž vyplýva, že síce bola žaloba mesta Nitra ako žalobcu o vypratanie nehnuteľností a odstránenie reklamných stavieb zamietnutá, avšak s ohľadom na neskorší prevod vlastníckeho práva k reklamným zariadeniam majúci vplyv na pasívnu legitímáciu v spore. Dôvod zamietnutia civilnej žaloby nemohol a nemal vplyv na to, že jej podaním nastali účinky predpokladané § 676 ods. 2 Občianskeho zákonníka a nájomná zmluva uzatvorená medzi sťažovateľom a mestom Nitra predĺžená nebola. Výsledok tohto konania preto rovnako nemohol mať a nemal žiaden vplyv na skutočnosť, že sťažovateľ nedisponoval vlastníckym ani iným užívacím právom k pozemkom, na ktorých boli umiestnené reklamné zariadenia.

20. Ústavný súd konštatuje, že najvyšší správny súd postupoval v medziach svojej právomoci, pričom sa nedopustil takého výkladu a aplikácie príslušnej zákonnej právnej úpravy, ktorými by poprel ich účel a význam. Napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu nevykazuje žiadny ústavnoprávny deficit, ktorý by odôvodňoval zásah ústavného súdu. Najvyšší správny súd podľa názoru ústavného súdu s ohľadom na všetky uvedené skutočnosti nepochybil, preto ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa v časti namietajúcej porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a podľa čl. 36 ods. 1 a 2 listiny, ako aj práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

21. Z obsahu ústavnej sťažnosti je zrejmé, že sťažovateľ porušenie základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 a 4 a čl. 11 ods. 1, 2 a 4 listiny, základného práva podnikat' podľa čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 26 ods. 1 a 2 listiny, ako aj práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu odvíja od porušenia základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 a listiny a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Práve s ohľadom na argumentačné prepojenie týchto obsahových častí ústavnej sťažnosti nemohlo v dôsledku absencie porušenia práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 26 ods. 1 a 2 listiny a čl. 6 ods. 1 dohovoru dôjsť ani k porušeniu sťažovateľom označených ostatných základných práv.

22. Na základe už uvedeného ústavný súd musel ústavnú sťažnosť sťažovateľa namietajúcu porušenie základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a 4 a čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 11 ods. 1, 2 a 4 a čl. 26 ods. 1 a 2 listiny a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu odmietnuť ako zjavne neopodstatnenú postupom podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde, keďže neidentifikoval žiadne signály porušenia týchto práv sťažovateľa.

23. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá ako celok, rozhodovanie o ďalších procesných návrhoch sťažovateľa v uvedenej veci stratilo opodstatnenie, preto sa nimi ústavný súd už nezaoberal.

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

V Košiciach 13. októbra 2022

Peter Straka
predseda senátu