



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 453/2021-14

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duľu a zo sudcov Miroslava Duriša a Ladislava Duditša (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], zastúpeného Mgr. Reném Nguyenom, advokátom, Moyzesova 1, Partizánske, proti uzneseniu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 3 Sžk 15/2019 z 12. júna 2019 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. Ústavnému súdu bola 20. septembra 2019 doručená ústavná sťažnosť sťažovateľa, ktorou namietal porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 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“) uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 3 Sžk 15/2019 z 12. júna 2019 (ďalej len „napadnuté uznesenie najvyššieho súdu“). Zároveň sťažovateľ navrhoval, aby ústavný súd zrušil napadnuté uznesenie najvyššieho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Okrem toho sťažovateľ žiadal aj o priznanie finančného zadosťučinenia v sume 5 000 eur a náhrady trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že uznesením Krajského súdu v Trenčíne (ďalej len „krajský súd“) č. k. 18 Sa 4/2018 z 15. novembra 2018 (ďalej len „uznesenie krajského súdu“) bola zamietnutá správna žaloba sťažovateľa proti nečinnosti orgánu verejnej správy. Sťažovateľ uviedol v žalobe, že 24. júla 2002 bolo Okresným úradom Trenčín, odborom životného prostredia (ďalej len „okresný úrad“) ako stavebným úradom začaté stavebné konanie vo veci jeho žiadosti o dodatočné povolenie stavby „Prestavba mlyna na polyfunkčný dom – [REDACTED]“ (ďalej len „stavba“),

o ktorej týmto stavebným úradom nebolo rozhodnuté do 1. januára 2003, keď na základe zákona 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 č. 416/2001 Z. z.“) prešla na obce pôsobnosť na úseku územného plánovania a stavebného poriadku. Obec [REDAKOVANÉ] ako „nový“ stavebný úrad bez vedomia sťažovateľa nahradila pôvodný projekt zmenou výkresov vykonanou 2. marca 2004, ktorá už nezodpovedá uskutočnenej stavbe. Sťažovateľ nežiadal o zmenu stavby pred jej dokončením, ale o dodatočné povolenie stavby. Sťažovateľ sa predmetnou žalobou domáhal, aby obci [REDAKOVANÉ] bola uložená povinnosť vydať rozhodnutie v konaní, ktoré začalo 24. júla 2002.

3. Krajský súd v uznesení uviedol, že 24. júla 2002 sťažovateľ podal okresnému úradu žiadosť o stavebné povolenie na stavbu, ktorá bola posúdená ako žiadosť o dodatočné povolenie zmeny stavby. Stavba bola dodatočne povolená rozhodnutím obce [REDAKOVANÉ] č. SOcÚ/55-3/2004/TK z 20. októbra 2004, proti ktorému podali odvolanie účastníci konania [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] a [REDAKOVANÉ]. Rozhodnutím Krajského stavebného úradu v Trenčíne z 8. júla 2005 bolo zrušené rozhodnutie obce [REDAKOVANÉ] o dodatočnom povolení stavby. Dňa 13. septembra 2006 [REDAKOVANÉ] a [REDAKOVANÉ] podali na Okresnom súde Trenčín (ďalej len „okresný súd“) návrh na začatie konania o odstránení neoprávnenej stavby z dôvodu, že časť prístavby leží na ich pozemkoch. Následne bolo rozhodnutím obce [REDAKOVANÉ] č. 2013/294/845/KO z 19. augusta 2013 prerušené konanie o dodatočnom povolení nepovolennej zmeny dokončenej stavby do právoplatného skončenia veci vedenej na okresnom súde pod sp. zn. 24 C 143/2006.

4. Krajský súd ďalej konštatoval, že stav prerušenia administratívneho konania na účely vyriešenia predbežnej otázky v konaní pred okresným súdom vedenom pod sp. zn. 24 C 143/2006 nie je možné hodnotiť ako nečinnosť obce [REDAKOVANÉ]. Podľa krajského súdu *«vyriešenie otázky vlastníctva zastavaných pozemkov v konaní o odstránení stavby, ktoré sa stále vedie na Okresnom súde Trenčín, predstavuje podstatný predpoklad pre posudzovanie uplatneného nároku na vydanie dodatočného stavebného povolenia zmeny dokončenej stavby „Prestavba mlynu na polyfunkčný dom - [REDAKOVANÉ]“. Jedná sa bez akýchkoľvek pochybností o predbežnú otázku vo vzťahu k administratívne konaniu, v ktorom je stavebník, resp. navrhovateľ povinný preukázať oprávnenie na realizáciu stavby na dotknutých pozemkoch. Bez preukázania tohto základného predpokladu na realizáciu stavby správny orgán nemôže žiadosti stavebníka - žalobcu vyhovieť. Nakoľko právny dôvod, pre ktorý správny orgán stavebné konanie prerušil, naďalej trvá, je ním správny orgán stále viazaný.»*

5. Následne sťažovateľ podal kasačnú sťažnosť proti uzneseniu krajského súdu. V nej vytýkal krajskému súdu, že sa nezaoberal podstatou žaloby, ale účelovo prihliadol na rozhodnutie o prerušení administratívneho konania, žalobu nesprávne právne posúdil a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe najvyššieho súdu. Sťažovateľ ďalej uviedol, že nové konanie obce [REDAKOVANÉ] z výkresov označených ako „zmena dňa 2.3.2004“, t. j. konanie o zmene stavby ešte pred jej dokončením, nie je pokračovaním konania začatého 24. júla 2002. Obec [REDAKOVANÉ] nepokračovala v konaní bývalého stavebného úradu o zmene stavby, ale začala nové konanie o zmene stavby ešte pred jej dokončením, ktoré nie je možné zákonne dokončiť. Sťažovateľ tiež nesúhlasil s názorom krajského súdu, že konanie okresného súdu vedené pod sp. zn.

24 C 143/2006 svojím predmetom predstavuje predbežnú otázku, ktorú správny orgán nie je oprávnený riešiť. Krajský súd žalobu zamietol, čím neposkytol súdnu ochranu proti šikanóznemu a vlastnícke práva porušujúcemu konaniu obce [REDACTED]. Ani po skončení konania vedeného na okresnom súde pod sp. zn. 24 C 143/2006 sa nebude môcť vydať zákonné rozhodnutie vo veci do doby, kým správny orgán nezačne konať z dokumentácie, ktorú sťažovateľ predložil.

6. Napadnutým uznesením najvyššieho súdu bola zamietnutá kasačná sťažnosť sťažovateľa. Najvyšší súd okrem iného uviedol, že v tejto veci stavebný úrad rozhodnutím z 19. augusta 2013 prerušil *ex offio* konanie podľa § 29 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) z dôvodu prebiehajúceho občianskoprávneho sporu vedeného na okresnom súde pod sp. zn. 24 C 143/2006, pričom na podanie žaloby odkázala účastníkov konania ([REDACTED] a [REDACTED]) obec [REDACTED] ako stavebný úrad skôr vydaným rozhodnutím z 18. januára 2006. Najvyšší súd preto nesúhlasil s tvrdením sťažovateľa, že obec [REDACTED] je nečinná. Vznikla totiž objektívna zákonná prekážka v podobe prebiehajúceho súdneho konania, čo obec [REDACTED] zdôvodnila v rozhodnutí o prerušení konania z 19. augusta 2013. Zo zistení kasačného súdu vyplynulo, že uvedená prekážka konania dosiaľ trvá (k 5. júnu 2019). Z týchto dôvodov námietku nečinnosti obce [REDACTED] uvedenú v kasačnej sťažnosti najvyšší súd nepovažoval za dôvodnú, a preto nebola spôsobilá spochybníť vecnú správnosť uznesenia krajského súdu.

II.

Argumentácia sťažovateľa

7. Sťažovateľ okrem skutočností uvedených v žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy a v kasačnej sťažnosti sa domnieva, že obec [REDACTED] nepokračovala v konaní začatom 24. júla 2002 z dokladov, ktoré sťažovateľ predložil. Oznámením z 28. mája 2004 obec [REDACTED] začala nové nulitné konanie o zmene stavby ešte pred jej dokončením. V rozpore s § 88a ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších zákonov (ďalej len „stavebný zákon“) si obstarala vlastné doklady. Krajský súd preto oprel svoje rozhodnutie o rozhodnutie obce [REDACTED] o prerušení administratívneho konania, ktoré podľa názoru sťažovateľa bolo vydané v nulitnom konaní. Sťažovateľ sa domnieva, že krajský súd sa nezaoberal nečinnosťou správneho orgánu v konaní začatom 24. júla 2002 a bez udania dôvodu žalobu zamietol. V prípade nepovolenej stavby nie je možné ani hovoriť o tom, že sa začalo konanie o predbežnej otázke podľa § 40 správneho poriadku. Okresný súd v konaní vedenom pod sp. zn. 24 C 143/2006 ani nemôže riešiť predbežnú otázku pri nepovolenej stavbe. Právny názor krajského súdu je vo vzťahu k rozhodnutiu o prerušení administratívneho konania šikanóznym a v rozpore s dobrými mravmi.

8. Následne najvyšší súd toto pochybenie krajského súdu nenapravil, a teda neodstránil nečinnosť správneho orgánu v konaní začatom 24. júla 2002. Podľa názoru sťažovateľa odôvodnenie napadnutého uznesenia najvyššieho súdu je preto zavádzajúce a v rozpore so zákonom. Rozhodnutie obce [REDACTED] o prerušení administratívneho konania nie je pokračovaním konania začatého 24. júla 2002. Z tohto dôvodu je obec [REDACTED] v konaní začatom 24. júla 2002 nečinná. Najvyšší súd v rozpore so zákonmi poskytol ochranu rozhodnutiu obce

o prerušení administratívneho konania, ktoré nesleduje ukončenie konania začatého 24. júla 2002. Najvyšší súd preto nezabránil viac ako 17-ročnému šikanóznemu a vlastnícke práva porušujúcemu konaniu správneho orgánu.

III.

K obsahu označených práv sťažovateľa

9. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

10. Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo prejednaná súdom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch.

11. K otázke vzťahu medzi čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru sa ústavný súd vyjadril, že formuláciou uvedenou v čl. 46 ods. 1 ústavy ústavodarca vyjadril zhodu zámerov vo sfére práva na súdnu ochranu s právnym režimom súdnej ochrany podľa dohovoru (II. ÚS 71/97). Z uvedeného dôvodu preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť (IV. ÚS 195/07) a ich prípadné porušenie možno preskúmať spoločne.

12. Do obsahu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru patrí právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon (IV. ÚS 77/02). Súčasne má každý právo na to, aby sa v jeho veci vykonal ústavne súladný výklad aplikovanej právnej normy, ktorý predpokladá použitie ústavne súladne interpretovanej platnej a účinnej normy na zistený stav veci.

13. Súčasťou obsahu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru je aj právo účastníka konania na dostatočné odôvodnenie súdneho rozhodnutia (napr. II. ÚS 209/04, III. ÚS 95/06, III. ÚS 206/07), t. j. na také odôvodnenie, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky. Odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka konania na spravodlivý proces (m. m. IV. ÚS 115/03, III. ÚS 209/04).

IV.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

14. Ústavný súd v súlade s § 56 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“) predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť, pričom posudzoval, či jej prijatiu na ďalšie konanie nebránia dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

15. Ústavný súd sa oboznámil s ústavnou sťažnosťou, jej prílohami a predovšetkým s napadnutým uznesením najvyššieho súdu, aby posúdil zlučiteľnosť jeho obsahu s limitmi čl. 46 ods. 1 ústavy

a čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorých porušenie sa namieta. Uvedený prieskum vykonal ústavný súd v medziach svojich právomocí, a teda posudzoval ústavnú udržateľnosť napadnutého uznesenia najvyššieho súdu.

16. Podstatou správnej žaloby sťažovateľa bola tvrdená nečinnosť obce [REDAKOVANÉ], ktorá podľa jeho názoru nepokračuje v správnom konaní začatom 24. júla 2002 na základe jeho žiadosti a k nej pripojených príloh a v tomto konaní ani nerozhodla vo veci samej. Namiesto tohto obec [REDAKOVANÉ] začala nové (podľa sťažovateľa nulitné) stavebné konanie, v ktorom si obstarala vlastné doklady, a preto ani rozhodnutie obce [REDAKOVANÉ] o prerušení ňou vedeného administratívneho konania nie je pokračovaním konania začatého 24. júla 2002. Rovnaký argument sťažovateľ uplatnil aj v kasačnej sťažnosti, o ktorej najvyšší súd rozhodol napadnutým uznesením, v ktorom zdôraznil, že obec [REDAKOVANÉ] momentálne vo veci nekoná z dôvodu objektívnej prekážky spočívajúcej v prerušení stavebného konania. Zhodný argument ústavný súd vyvodil aj z ústavnej sťažnosti (inak značne neprehľadne sformulovanej, pozn.).

17. Pre posúdenie uvedeného podstatného argumentu sťažovateľa sa ústavný súd oboznámil nad rámec napadnutého uznesenia aj s listinami, ktoré sťažovateľ priložil k ústavnej sťažnosti. Vyplýva z nich, že o žiadosti sťažovateľa o dodatočné povolenie stavby najskôr konal okresný úrad ako stavebný úrad, ktorý rozhodnutím z 19. marca 2003 prerušil stavebné konanie a zároveň vyzval sťažovateľa na doplnenie jeho žiadosti z dôvodu jej neúplnosti v lehote 60 dní podľa § 60 ods. 1 stavebného zákona. Toto rozhodnutie okresného úradu bolo následne zrušené rozhodnutím Krajského úradu v Trenčíne, odboru životného prostredia (ďalej len „krajský úrad“) z 15. augusta 2003 podľa § 65 správneho poriadku. Krajský úrad v rozhodnutí vytkol prvostupňovému orgánu pochybenie, že po oboznámení sa s predloženými podkladmi a po zistení, že stavebník začal s uskutočňovaním zmeny stavby bez stavebného povolenia, nezačal z vlastného podnetu konanie podľa § 88a ods. 1 stavebného zákona. Následne mal vyzvať sťažovateľa na predloženie dokladov, ktoré by preukázali, že dodatočné povolenie zmeny stavby nie je v rozpore s verejnými záujmami chránenými stavebným zákonom a osobitnými predpismi. Krajský úrad uviedol, že v novom konaní začatom z vlastného podnetu prvostupňový orgán bude povinný vyzvať sťažovateľa na doplnenie žiadosti o uvedené samostatné vyjadrenia a rozhodnutia dotknutých orgánov štátnej správy, ktoré chránia záujmy podľa osobitných predpisov. Prvostupňový orgán upozorní sťažovateľa, že nedoloženie dokladov v stanovenej lehote alebo nezosúladenie posudzovanej zmeny stavby splatnými právnymi predpismi môžu mať za následok odstránenie zmeny stavby.

18. Obec [REDAKOVANÉ] následne postupovala v intenciách záväzného rozhodnutia krajského súdu z 15. augusta 2003. Spoločný obecný úrad v Trenčíne vykonávajúci stavebnú agendu pre obec [REDAKOVANÉ] začal oznámením z 28. mája 2004 z vlastného podnetu nové (obnovené) stavebné konanie vo veci sťažovateľa už ako „nový“ stavebný úrad. Keďže išlo o nové (obnovené) konanie, nebolo možné vo veci postupovať podľa § 4 ods. 3 zákona č. 416/2001 Z. z., podľa ktorého stavebné konanie začaté pred 1. januárom 2003 dokončí správny orgán, ktorý ho začal.

19. Z obsahu pripojených listín nevyplýva, či konanie o žiadosti sťažovateľa bolo formálne ukončené. Je však možné z nich vyvodiť, že konanie začaté 24. júla 2002 na základe žiadosti sťažovateľa bolo fakticky „ukončené“ v súlade s pokynom v rozhodnutí krajského úradu

z 15. augusta 2003, pretože v bezprostrednej nadväznosti na toto rozhodnutie začal Spoločný obecný úrad v Trenčíne (konajúci za obec [REDAKOVANÉ]) *ex officio* nové (obnovené) stavebné konanie vydaním oznámenia z 28. mája 2004. To, že ide o konanie pôvodne iniciované sťažovateľom, vyplýva aj z obsahu spomenutého oznámenia.

20. V opačnom prípade by platila implicitne vyslovená premisa sťažovateľa, že by sa v jeho veci *de facto* viedli dve konania (jedno začaté na základe jeho žiadosti a druhé začaté *ex officio* správnym orgánom) týkajúce sa z materiálneho hľadiska rovnakého predmetu konania (legalizácia nepovolenej dodatočnej zmeny stavby) a navyše na rovnakom správnom orgáne. V podmienkach právneho štátu, ktorý rešpektuje princíp právnej istoty, však takýto stav je výslovne nežiaduci, pretože by tým mohlo dôjsť k vydaniu dvoch rozdielnych rozhodnutí v tej istej veci.

21. Ústavný súd rekapituluje, že napadnutým uznesením najvyššieho súdu bola zamietnutá kasačná sťažnosť sťažovateľa v konaní o žalobe proti nečinnosti správneho orgánu, pretože obec [REDAKOVANÉ] ako správny orgán momentálne vo veci nekoná z dôvodu objektívnej prekážky spočívajúcej v prerušení stavebného konania, pričom z odôvodnenia vyplýva, že ide o stavebné konanie začaté *ex officio* na základe oznámenia z 28. mája 2004.

22. Právny záver najvyššieho súdu (zhrnutý v bode 6 odôvodnenia tohto rozhodnutia) nevykazuje znaky arbitrárnosti, zjavnej neodôvodnenosti či svojvôle, čo by bolo možné konštatovať len v prípade, ak by sa natoľko odchyľil od znenia príslušných ustanovení zákona, že by tým poprel jeho účel a význam (m. m. III. ÚS 264/05, I. ÚS 23/2010). Po preskúmaní napadnutého uznesenia najvyššieho súdu ústavný súd argumentáciu sťažovateľa nevyhodnotil ako spôsobilú spochybniť jeho ústavnú udržateľnosť.

23. Ústavný súd v súvislosti s prejavom nespokojnosti sťažovateľa tiež poznamenáva, že nie je možné základné právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy stotožňovať s procesným úspechom, z čoho vyplýva, že orgán verejnej moci nemusí rozhodovať v súlade so skutkovým a s právnym názorom účastníkov konania vrátane ich dôvodov a námietok (II. ÚS 4/94, II. ÚS 3/97, I. ÚS 114/09). Podstatou je, aby postup orgánu verejnej moci bol v súlade so zákonom, aby bol ústavne akceptovateľný a aby jeho rozhodnutie bolo možné kvalifikovať ako zákonné, preskúmateľné a nearbitrárne. V opačnom prípade nemá ústavný súd dôvod zasahovať do postupu a rozhodnutí súdov, a tak vyslovovať porušenie základných práv (obdobne napr. I. ÚS 50/04, III. ÚS 162/05).

24. V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu o zjavne neopodstatnenú ústavnú sťažnosť ide vtedy, keď namietaným postupom alebo namietaným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, ktorých porušenie sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú ústavnú sťažnosť preto možno považovať takú, pri ktorej predbežnom prerokovaní ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, ktorej realnosť by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03, IV. ÚS 136/05, III. ÚS 198/07).

25. Z už uvedených dôvodov ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa pri predbežnom prerokovaní odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti.

26. Keďže ústavná sťažnosť sťažovateľa bola odmietnutá ako celok už pri jej predbežnom prerokovaní, rozhodovanie o jeho ďalších návrhoch 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 21. septembra 2021

Libor DUEA
predseda senátu