



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 146/2020-14

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 15. apríla 2020 predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť [REDACTED] [REDACTED], zastúpeného advokátskou kanceláriou doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD. & Associates, s. r. o., Hlavná 25, Košice, v mene ktorej koná advokát doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD., vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky prijatím Všeobecne záväzného nariadenia obce Zemplínska Nová Ves č. 5/2016 o vyhlásení záväznej časti zmeny a doplnky č. 4 Územného plánu obce Zemplínska Nová Ves z 9. novembra 2016 a takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť [REDACTED] o d m i e t a pre nedostatok právomoci.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Skutkový stav veci a sťažnostná argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 12. februára 2020 doručená ústavná sťažnosť [REDACTED]

██████████ (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namieta porušenie základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a základného práva na slobodný výkon podnikania podľa čl. 35 ods. 1 ústavy prijatím Všeobecne záväzného nariadenia obce Zemplínska Nová Ves č. 5/2016 o vyhlásení záväznej časti zmeny a doplnky č. 4 Územného plánu obce Zemplínska Nová Ves z 9. novembra 2016 (ďalej aj „napadnuté VZN obce“).

2. Z ústavnej sťažnosti a príloh k nej pripojených vyplýva, že sťažovateľ podniká v oblasti poskytovania auto-žeriavníckych služieb a v rámci toho vykonáva v obci na svojich nehnuteľnostiach podporné súvisiace služby. V priebehu roka 2015 požiadal obec Zemplínsku Novú Ves (ďalej aj „obec“) o vydanie stanoviska k zámeru výstavby skladu a spevnenej plochy na svojom pozemku. Na základe usmernenia obce doručil obci 7. septembra 2015 žiadosť o zmenu územného plánu obce z dôvodu postavenia nebytovej budovy, a to prístavby skladu k zámočnickej dielni a spevnenej plochy. Aj na základe žiadosti sťažovateľa obec začala konanie o návrhu zmien a doplnkov č. 4 územného plánu obce. Dňa 9. novembra 2016 prijala obec napadnuté VZN obce.

3. Sťažovateľ v podanej ústavnej sťažnosti argumentuje tým, že napadnutým VZN obce sa vymedzilo funkčné využitie a priestorové usporiadanie územia obce vo vzťahu k sťažovateľovi v súlade s jeho navrhovaným zámerom, pretože došlo k zmene plochy hospodárskej zelene vo vlastníctve sťažovateľa na výrobné územie, čo predstavuje základný predpoklad pre začatie uskutočňovania jeho investičného zámeru, ktorý súvisí s poskytovaním auto-žeriavníckych služieb. Táto zmena funkčného využitia pozemkov však podľa sťažovateľa bola prijatá so zásadným obmedzením vo vzťahu k jeho vlastníckemu právu a predmetu podnikateľskej činnosti, keď obec rozhodla o zákaze parkovať na tomto území obce pre nákladné automobily s hmotnosťou nad 3,5 tony.

Podľa sťažovateľa prijatím napadnutého VZN obce bola tak napokon jeho podnikateľská činnosť úplne znemožnená, a tým boli porušené jeho označené základné práva. V súvislosti s tým poukazuje na nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. PL. ÚS 63/04. Prijatie napadnutého VZN obce je voči sťažovateľovi „navyše *absolútne neproporcionálne a diskriminačné*“.

4. Sťažovateľ podal podnet na Okresnej prokuratúre Trebišov o preskúmanie zákonnosti napadnutého VZN obce a následne aj opakovaný podnet na Krajskej prokuratúre v Košiciach, ale jeho podnetom nebolo vyhovené. Jeho podnet bol odložený aj verejnou ochrankyňou práv.

Prípustnosť ústavnej sťažnosti odôvodnil sťažovateľ tým, že „vyčerpal všetky právne prostriedky, ktoré mu priznáva zákon na ochranu jeho základných práv a slobôd... nemôže aktívne na súde brojiť proti všeobecne záväznému nariadeniu ako normatívnemu správneho aktu. Takúto aktívnu legitimáciu má prokuratúra Slovenskej republiky a verejný ochranca práv. Sťažovateľ podal neúspešne podnety na Prokuratúru SR i na verejného ochranca práv za účelom odstránenia zásahu do jeho základných práv a slobôd. Ďalší opakovaný podnet na Generálnu prokuratúru SR je podmienený uvedeným novými skutočnosťami, ktoré nemal k dispozícii podávateľ pri podaní podnetu na okresnú prokuratúru SR a opakovaného podnetu na krajskú prokuratúru SR.“.

5. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sťažovateľ navrhol, aby ústavný súd o jeho ústavnej sťažnosti náležom takto rozhodol:

„Základné právo Sťažovateľa vlastníť majetok vyplývajúce z článku 20 bod 1 Ústavy Slovenskej republiky a právo na slobodný výkon podnikania vyplývajúce z článku 35 bod 1 Ústavy Slovenskej republiky prijatím Všeobecne záväzného nariadenia č. 5/2016 o záväznej časti územného plánu obce Zemplínska Nová Ves - zmeny a doplnky č. 4 schválené dňa 09.11.2016 porušené bolo.

Ústavný súd ruší Všeobecne záväzné nariadenie č. 5/2016 o záväznej časti územného plánu obce Zemplínska Nová Ves — zmeny a doplnky č. 4 schválené dňa 09.11.2016.

Obec Zemplínska Nová Ves je povinná uhradiť Sťažovateľovi trovy konania do 15 dní od doručenia tohto nálezu na účet jeho právneho zástupcu.“

II.

Relevantná právna úprava

6. Podľa čl. 124 ústavy je ústavný súd nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

7. Ústavný súd rozhoduje podľa čl. 127 ods. 1 ústavy o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

8. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon. Týmto zákonom je zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

9. Ústavný súd podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí senátu bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

10. Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

- a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,
- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,

- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

11. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý sa právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.

12. Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

III.

Ústavnoprávne východiská v judikatúre ústavného súdu a samotné posúdenie vecí ústavným súdom

13. Z hľadiska predbežného prerokovania ústavnej sťažnosti je podstatný najmä § 45 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého je ústavný súd viazaný rozsahom a dôvodmi návrhu na začatie konania, ak § 89 tohto zákona neustanovuje inak. Viazanosť ústavného súdu návrhom na začatie konania sa prejavuje predovšetkým vo viazanosti petitom, teda tou časťou ústavnej sťažnosti, v ktorej sťažovateľ špecifikuje, akého rozhodnutia sa od ústavného súdu domáha, čím zároveň vymedzí predmet a rozsah konania pred ústavným súdom z hľadiska požiadavky na poskytnutie ústavnej ochrany. Vzhľadom na to môže ústavný súd rozhodnúť len o tom, čoho sa sťažovateľ domáha v petite svojej ústavnej sťažnosti, a vo vzťahu k tomu subjektu, ktorého označil za porušovateľa svojich práv. Ústavný súd výslovne zdôrazňuje, že viazanosť ústavného súdu návrhom na začatie konania osobitne platí v prípadoch, v ktorých osoby požadujúce ochranu svojich základných práv a slobôd sú zastúpené zvoleným advokátom (m. m. II. ÚS 19/05, III. ÚS 2/05, IV. ÚS 287/2011, II. ÚS 644/2014, II. ÚS 660/2016).

14. Predmetom ústavnej sťažnosti sťažovateľa je namietané porušenie základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a základného práva na slobodný výkon podnikania podľa čl. 35 ods. 1 ústavy prijatím napadnutého VZN obce. Sťažovateľ

namietané porušenie označených základných práv podľa ústavy odôvodňuje tým, že prijatím napadnutého VZN obce v schválenej podobe, ktorým boli schválené zmeny a doplnky územného plánu obce, bola znemožnená jeho podnikateľská činnosť.

15. Systém ochrany základných práv a slobôd zaručených ústavou je založený na princípe subsidiarity, ktorý určuje aj rozsah právomoci ústavného súdu pri poskytovaní ochrany základným právam a slobodám vo vzťahu k právomoci všeobecných súdov. Z princípu subsidiarity vyplýva, že právomoc ústavného súdu poskytnúť ochranu základným právam a slobodám 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 uplatní sa až vtedy, ak nie je daná právomoc všeobecných súdov (m. m. IV. ÚS 236/07, II. ÚS 523/2014, III. ÚS 514/2017). Ak ústavný súd pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti zistí, že sťažovateľ sa ochrany svojich základných práv alebo slobôd môže domôcť využitím jemu dostupných a účinných prostriedkov nápravy pred iným (všeobecným) súdom, musí takúto sťažnosť odmietnuť z dôvodu nedostatku právomoci na jej prerokovanie (I. ÚS 269/06, IV. ÚS 115/07, II. ÚS 585/2018).

16. Vo vzťahu k už spomenutému princípu subsidiarity judikatúra ústavného súdu stabilne pripomína, že ochrana ústavnosti nie je a ani z povahy veci nemôže byť iba úlohou ústavného súdu, ale je aj úlohou všetkých orgánov verejnej moci, v tom rámci predovšetkým všeobecného súdnictva. Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti inštitucionálny mechanizmus, ktorý nastupuje až v prípade zlyhania všetkých ostatných do úvahy prichádzajúcich orgánov verejnej moci (napr. I. ÚS 214/09). Ústavný súd môže urobiť zásah na ochranu ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou garantovaných práv sťažovateľa až vtedy, keď už ostatné orgány verejnej moci nie sú schopné protiústavný stav napraviť (m. m. IV. ÚS 322/09).

17. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd vo vzťahu k napadnutému VZN obce konštatuje existenciu procesnej prekážky brániacej prerokovaniu ústavnej sťažnosti, ktorou je nedostatok právomoci ústavného súdu.

18. Ústavný súd už v uznesení sp. zn. I. ÚS 118/09 z 23. apríla 2009 uviedol, že jeho právomoc rozhodovať o súlade všeobecne záväzných nariadení obcí s právnymi predpismi vyššej právnej sily v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy je subsidiárna, pretože zákonom možno tieto právomoci zveriť všeobecným súdom. V posudzovanom prípade poukázal na účinnosť zákona č. 384/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, a ktorý nadobudol účinnosť 15. októbra 2008: *„Týmto dňom bolo zverené do právomoci všeobecných súdov v rámci správneho súdnictva rozhodovať v konaní o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (§ 250zfa OSP). Konanie o časti návrhu generálneho prokurátora, v ktorej namieta nesúladiť VZN č. 3/1996 so zákonmi uvedenými v jeho návrhu, je teda za súčasného právneho stavu vylúčené z právomoci ústavného súdu a naopak patrí do právomoci všeobecných súdov.“*

19. Aj neskôr ústavný súd obdobne v náleze sp. zn. PL. ÚS 2/2013 z 12. novembra 2014 uviedol, že „v ustanoveniach čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy je tak implicitne obsiahnuté ústavné splnomocnenie pre zákonodarcu založiť zákonom právomoc všeobecných súdov na rozhodovanie v daných oblastiach.“. Taktiež konštatoval, že prostredníctvom „ustanovení Občianskeho súdneho poriadku zákonodarca toto ústavné splnomocnenie využil zveriac do právomoci všeobecných súdov súdnu kontrolu zákonnosti všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 ústavy) a vo veciach preneseného výkonu štátnej správy (čl. 71 ústavy), navyše aj kontrolu súladu všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy s nariadeniami vlády a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.“.

20. Dňa 1. júla 2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“), ktorý nahradil aj § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku.

21. Podľa § 357 ods. 1 SSP žalobca sa môže žalobou domáhať vyslovenia nesúladu všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja vydaného vo veciach

a) územnej samosprávy so zákonom alebo

b) plnenia úloh štátnej správy so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Podľa § 357 ods. 2 SSP nesúlad podľa odseku 1 môže spočívať v obsahu všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, niektorého jeho ustanovenia alebo v porušení postupu pri jeho prijímaní.

22. Takto vymedzený predmet konania v § 357 ods. 1 SSP plne zodpovedá pôvodnému § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku, ktorého ústavnú konformitu potvrdil aj ústavný súd v spomínanom náleze sp. zn. PL. ÚS 2/2013.

23. Podľa § 358 SSP účastníkmi konania sú žalobca a žalovaný; tým nie je dotknuté ustanovenie § 46, teda vstup prokurátora do ktoréhokoľvek konania pred správnym súdom.

24. Ustanovenie § 359 SSP upravuje žalobnú legitimáciu. V prvom rade je žalobcom prokurátor, keďže preskúmavanie všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy je súčasťou dozoru prokuratúry nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy. Procesnou podmienkou pre podanie žaloby prokurátorom je, že jeho predchádzajúcemu protestu prokurátora proti totožnému všeobecne záväznému nariadeniu nebolo vyhovené. V tomto smere na podanie žaloby zákon neustanovuje žiadnu lehotu.

25. V zmysle § 359 ods. 2 SSP žalobcom môže byť aj zainteresovaná verejnosť, ak tvrdí, že všeobecne záväzným nariadením obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia. V praxi

možno pritom podávanie žalôb zainteresovanou verejnosťou očakávať najmä pri namietaní nesúlady všeobecne záväzných nariadení obcí o prijatí ich územného plánu (BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. *Správny súdny poriadok*. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 1427. ISBN 978-80-7400-678-4.).

26. Právomoc všeobecných súdov (miestne príslušného krajského súdu v prvej inštancii a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v kasačnom konaní) rozhodovať na základe žaloby miestne príslušného prokurátora o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce vo veciach územnej samosprávy so zákonmi a o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce vo veciach plnenia úloh štátnej správy nielen so zákonmi, ale aj s nariadeniami vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, resp. aj na základe žaloby zainteresovanej verejnosti, v okolnostiach posudzovanej veci vylučuje právomoc ústavného súdu rozhodnúť o tejto ústavnej sťažnosti, ktorá smeruje proti napadnutému VZN obce.

27. Vychádzajúc z petitu ústavnej sťažnosti, ktorý je zameraný výsostne len na prijatie napadnutého VZN obcou Zemplínska Nová Ves, ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa odmietol pre nedostatok právomoci na jej prerokovanie podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde.

28. Ústavný súd v danej veci zistil aj ďalší dôvod, pre ktorý nebolo možné predmetnú ústavnú sťažnosť prijať na ďalšie konanie.

29. Jednou zo základných podmienok prijatia ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie je jej podanie v lehote ustanovenej v § 124 zákona o ústavnom súde. Táto lehota je dvojmesačná a začína plynúť od právoplatnosti rozhodnutia, oznámenia opatrenia alebo upovedomenia o inom zásahu, pričom pri opatrení alebo inom zásahu sa počíta odo dňa, keď sa sťažovateľ mohol o opatrení alebo inom zásahu dozvedieť (I. ÚS 120/02, I. ÚS 124/04, II. ÚS 451/2012). Pod pojmom dozvedieť sa o inom zásahu je pritom nutné rozumieť nielen to, že tento zásah nastal alebo k nemu došlo, ale i to, aký orgán ho vykonal. Zákon o ústavnom súde neumožňuje zmeškanie tejto kogentnej lehoty odpustiť

(napr. IV. ÚS 14/03, I. ÚS 247/07, I. ÚS 156/04, II. ÚS 695/2014) a nedodržanie tejto lehoty je zákonom ustanoveným dôvodom na odmietnutie sťažnosti ako podanej oneskorene [§ 56 ods. 2 písm. f) zákona o ústavnom súde]. Sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 ústavy teda nemožno považovať za časovo neobmedzený právny prostriedok ochrany základných práv alebo slobôd (napr. III. ÚS 114/03, IV. ÚS 236/03).

30. Ústavný súd nemôže vybočiť z rámca návrhu na rozhodnutie určeného sťažovateľom, nemôže rozhodnúť o niečom inom alebo navyše a nemôže ani sám vykonať konverziu sťažovateľom chybné formulovaného petitu ústavnej sťažnosti. V posudzovanej veci sťažovateľ, ako to vyplýva z odôvodnenia a petitu ústavnej sťažnosti, napadol VZN obce č. 5/2016 a ako porušovateľa označil obec. Relevantným dňom, keď sa sťažovateľ mohol dozvedieť o zásahu do svojich práv označených v ústavnej sťažnosti, je bez akýchkoľvek pochybností 9. november 2016, keď bolo napadnuté VZN obce prerokované obecným zastupiteľstvom. Následne bolo v zmysle zákonných ustanovení vyhlásené a nadobudlo účinnosť a platnosť.

31. Ústavná sťažnosť bola ústavnému súdu doručená 12. februára 2020, teda nepochybne po uplynutí dvojmesačnej lehoty na jej podanie podľa § 124 zákona o ústavnom súde. Vzhľadom na uvedené ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa mohol odmietnuť už po jej predbežnom prerokovaní aj ako podanú oneskorene. Nedostatok právomocí prerokovať a meritórne rozhodnúť o ústavnej sťažnosti proti označenému porušovateľovi má však „prednosť“ pred skúmaním včasnosti jej podania.

32. Nad rámec uvedeného ústavný súd poznamenáva, že aj v prípade, ak by sťažovateľ ako porušovateľa označil orgány prokuratúry, ktoré nevyhoveli jeho podnetom o preskúmanie zákonnosti napadnutého VZN obce, aj v tomto prípade, ako to vyplýva z ústavnej sťažnosti a jej príloh, bola by táto ústavná sťažnosť podaná oneskorene.

33. Pretože ústavná sťažnosť sťažovateľa bola ako celok odmietnutá, bolo bez právneho významu zaoberať sa ďalšími jeho požiadavkami uvedenými v sťažnostnom petite.

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

V Košiciach 15. apríla 2020

Ľuboš Szigeti
predseda senátu