

# SPRÁVNE SÚDNICTVO A KONANIE PRED ÚSTAVNÝM SÚDOM SLOVENSKEJ REPUBLIKY

EUDMILA GAJDOŠÍKOVÁ

Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, Slovenská republika

Ochrana ústavnosti vrátane ochrany základných práv a slobôd, ako aj ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „základné práva a slobody“) je jednou zo základných úloh Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Táto sa naplňa prostredníctvom jednotlivých typov konaní pred ústavným súdom. Rozhodnutia vydané v správnom súdnictve sú predmetom preskúmania ústavného súdu v zásade prostredníctvom konania prostredníctvom konania o sťažnostiach.

Spôsob, obsah a rozsah poskytovanej ochrany ústavnosti vrátane ochrany základných práv a slobôd vo vzťahu k správne súdnictvu má svoje špecifiká a limity. Popri všeobecne akceptovanému postaveniu ústavného súdu ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti podľa čl. 124 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a subsidiárnej právomoci ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ktorú namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd (čl. 127 ods. 1 ústavy), vo vzťahu k správne súdnictvu je kľúčový ústavný princíp ustanovený v čl. 46 ods. 2 ústavy podľa ktorého „kto tvrdí, že bol vo svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“. Podľa názoru ústavného súdu ústavne súladný výklad príslušných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku (ktoré vylučujú určité rozhodnutia z preskúmanej právomoci súdov) vyžaduje, aby súd v správne súdnictve zisťoval, či rozhodnutie orgánu verejnej správy (správneho orgánu), ktoré mu bolo príslušným spôsobom predložené na preskúmanie jeho zákonnosti, sa svojím obsahom súčasne nedotýka základných práv alebo slobôd účastníka konania, ktoré mu zaručuje ústava alebo príslušná medzinárodná zmluva o ľudských právach a základných slobodách.

Domáhať sa tohto práva možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy). Popri preskúmaní rozhodnutí orgánov verejnej správy súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon (čl. 142 ods. 1 ústavy). Tým je ustanovená právomoc správneho súdnictva veľmi široko.

Z hľadiska ochrany základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb možno rozhodovacia činnosť ústavného súdu v otázkach správneho súdnictva analyzovať v dvoch časových etapách:

a. v období r. 1993 – r. 2001,

b. v období po roku 2001, t. j. od r. 2002,

pričom časová hranica - rok 2001 - je zvolená s ohľadom na „veľkú novelu ústavy“ vykonanú ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. (ďalej len „veľká novela ústavy“), ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 2001, okrem čl. 125a, čl. 127, čl. 127a, čl. 134 ods. 1 a 3 a čl. 151a, ktoré

nadobudli účinnosť 1. januára 2002 (práve z dôvodu nadobudnutia účinnosti nového znenia čl. 127 ústavy od 1. januára 2002 je pre skúmanú problematiku relevantný dátum 1. január 2002, resp. 31. december 2001).

Do 31. decembra 2001 ústavný súd rozhodoval podľa čl. 127 ústavy o sťažnostiach len proti právoplatným rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy, miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými boli porušené základné práva a slobody občanov, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhodoval iný súd.

V nadväznosti na veľkú novelu ústavy bola vykonaná aj novela 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, a to zákonom č. 124/2002 Z. z., ktorá bola účinná od 20. marca 2002 (s výnimkou niektorých ustanovení, ktoré nadobudli účinnosť 1. apríla 2002).

### **a) obdobie r. 1993 - 2001**

#### *Sťažnosti podľa čl. 127 ústavy*

Z kvantitatívneho hľadiska ide rádovo o niekoľko stoviek sťažností podľa čl. 127 ústavy platného a účinného do 31. decembra 2001, z ktorých však až na ca desať, o ktorých bolo rozhodnuté nálezom, boli všetky odmietnuté, a to najmä z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti, nepríslušnosti, nedostatku právomoci a nesplnenia zákonom predpísaných náležitostí. Prevažujúcim dôvodom odmietania tohto typu sťažností bolo nevyužitie správneho súdnictva (nedostatok právomoci) a nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí.

Nálezy, ktoré boli ústavným súdom vo veciach týchto sťažností prijaté, sa po obsahovej stránke týkali sťažností o porušení čl. 30 ods. 1 ústavy, a to uzneseniami mestských zastupiteľstiev, na základe ktorých sa hlasovanie obyvateľov o odčlenení mestských častí (I. ÚS 76/93, I. ÚS 46/93, II. ÚS 9/00, III. ÚS 23/00, III. ÚS 24/01) nevyhlásilo, ďalej sa týkali verejnosti zasadnutia mestského zastupiteľstva spojenej s umožnením zhotovovania zvukových a zvukovoobrazových záznamov z tohto rokovania zastupiteľstva s následným namietaním porušenia práva na informácie, slobody vyhľadávania, prijímania a rozširovania informácií podľa čl. 26 ods. 1 ústavy (I. ÚS 57/00) pre nepovolenie zhotovovania týchto záznamov, ako aj porušovanie vlastníckeho práva orgánmi verejnej správy (I. ÚS 128/95, I. ÚS 60/96).

#### *Podnety podľa čl. 130 ods. 3 ústavy*

1. Čo sa týka porušenia namietaných základných práv a slobôd na základe podnetu podľa v tomto období platného čl. 130 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky vo vzťahu k rozhodnutiam vydaným v správnom konaní sa v období roku 1993 – 2001 jednalo len o niekoľko rozhodnutí, v ktorých dominovalo vyslovenie porušenia čl. 142 ods. 3 ústavy v spojení s právom zaručeným v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) z dôvodu, že rozsudok nebol vyhlásený verejne (napr. II. ÚS 47/96, II. ÚS 58/97, II. ÚS 76/97, I. ÚS 51/99, II. ÚS 88/01). Ústavný súd v tejto súvislosti konštatoval, že aj keď sa nenariaďuje ústne pojednávanie a koná sa v neprítomnosti účastníkov konania (lebo to ustanovenie § 250f Občianskeho súdneho poriadku umožňuje), neznamená to podľa názoru ústavného súdu, že rozsudok sa nemusí vyhlasovať verejne a že netreba o tomto konaní upovedomiť účastníkov konania. V praxi by to mal byť taký postup, že o vyhlásení rozsudku sa upovedomia účastníci konania, je vecou súdu, akým spôsobom

o tom upovedomí účastníkov konania; záleží potom už len na účastníkoch konania, či sa tohto vyhlásenia rozhodnutia zúčastnia. Právo zúčastniť sa na vyhlásení rozsudku ale v každom prípade majú (II. ÚS 47/96).

K princípu verejnosti, ktorého súčasťou je aj vyhlasovanie rozsudku, ústavný súd uviedol, že princíp verejnosti nie je absolútny, to znamená, umožňuje už spomenuté výnimky, jednak z hľadiska stupňov konania (judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva vyžaduje verejnosť aspoň na jednom stupni), ako aj zo zákonných dôvodov čl. 48 ods. 2 druhá veta ústavy (a § 116 OSP). Výnimky z princípu verejnosti sa ale vzťahujú na súdne pojednávanie, nie na vyhlásenie rozsudku. Povinnosť verejného vyhlásenia rozsudku je bezvýnimočná. Vyplýva to z doslovného znenia čl. 142 ods. 3 ústavy „rozsudky sa vyhlasujú v mene Slovenskej republiky a vždy verejne“ (II. ÚS 58/07). Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by vzhľadom na osobitné okolnosti verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spravodlivosti. Účastník konania však má právo byť prítomný na vyhlásení rozsudku súdu a len on sa môže rozhodnúť, či sa tohto zasadnutia zúčastní alebo nezúčastní (II. ÚS 76/97).

2. Ďalším relevantným kritériom pre preskúvanie rozhodnutí vydaných v správnom súdnictve bolo posudzovanie príslušnosti ústavného súdu na konanie a rozhodovanie vo veciach správneho súdnictva. Účelom čl. 46 ods. 2 ústavy je zaručiť prístup k súdu každému, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy. Prístup k súdu sa nezaručuje kedykoľvek, ale iba vtedy, ak zákon neustanoví inak. Uplatnenie práva zaručeného v čl. 46 ods. 2 ústavy sa vymedzuje podmienkami, ktoré sú ustanovené zákonom. V § 247 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku je zakotvené, že všeobecné súdy v správnom súdnictve podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku sú oprávnené preskúmať len tie rozhodnutia, ktoré nadobudli právoplatnosť, po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov.

Ak si žalobca túto zákonom ustanovenú povinnosť nesplnil a došlo k zastaveniu konania, zastavením konania podľa § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku všeobecný súd (správny súd) neporušil základné právo žalobcu priznané čl. 46 ods. 2 ústavy, pretože nesplnil požiadavku, ktorou sa podmieňuje právo na prístup k súdu uplatnením práva zaručeného čl. 46 ods. 2 ústavy (II. ÚS 12/97, I. ÚS 20/97).

3. Predmetom rozhodnutí o ochrane základných práv a slobôd spojených so správnym súdnictvom v období r. 1993 – 2001 bolo porušenie/neporušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Ústavný súd pri svojom rozhodovaní o týchto otázkach sformuloval ústavnoprocenčné princípy vzťahujúce sa na rozhodovanie v správnom súdnictve, ktorého rozhodnutia sú predmetom preskúvania ústavného súdu za účelom poskytnutia ochrany základného práva na súdnu ochranu navrhovateľov. Vo svojej judikatúre ústavný súd sformuloval predpoklady uplatnenia svojej právomoci pre poskytnutie ochrany základným právam upraveným v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. Vyslovil názor, že z postavenia ústavného súdu ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) vyplýva, že môže preskúmať len také rozhodnutia všeobecných súdov, ak v konaní, ktoré mu predchádzalo alebo samotným rozhodnutím, došlo k porušeniu základného práva alebo slobody.

Pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy (správneho orgánu) všeobecným súdom, nemôže dôjsť k zastaveniu konania pred ním z dôvodu nesprávneho, či iného posúdenia svojej právomoci, ak pritom dôjde k porušeniu konkrétneho ustanovenia ústavy alebo ústavnoprocených princípov v konaní pred všeobecnými súdmi. V prípade pochybnosti o právomoci všeobecného súdu preskúmať rozhodnutie orgánu verejnej správy (244 Občianskeho súdneho poriadku) je potrebné aplikovať čl. 144 ods. 1 ústavy v spojení čl. 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou. Táto povinnosť všeobecného súdu zodpovedá ústavne garantovanému právu na súdnu ochranu podľa čl. 46 ústavy. Úlohou všeobecného súdu aj pri uplatňovaní Občianskeho súdneho poriadku a v spojení s čl. 46 ods. 2 poslednou vetou ústavy je zistiť, či rozhodnutie správneho orgánu, ktorého zákonnosť má byť predmetom súdneho preskúmania (vrátane toho, ktoré je uvedené v § 248 ods. 2 písm. d) Občianskeho súdneho poriadku), je vzhľadom na jeho obsah spôsobilé týkať sa základných práv alebo slobôd. V prípade, ak všeobecný súd zistí, že tomu tak je, takéto rozhodnutie nesmie byť vylúčené zo súdneho preskúmania. Základnému právu uvedenému v čl. 46 ods. 2 ústavy preto zodpovedá taký postup všeobecného súdu, v rámci ktorého hodnotí nielen formálne znaky rozhodnutia predloženého mu na súdne preskúmanie, ale aj to, či sa toto rozhodnutie svojím obsahom nedotýka niektorého zo základných práv alebo slobôd účastníka konania. Postup všeobecného súdu, v ktorom zanedbal niektorý z týchto prvkov, zakladá porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 2 ústavy. Osobitnú pozornosť pritom treba venovať obsahu rozhodnutia, najmä, či nejde o rozhodnutie, ktoré sa týka základného práva alebo slobody, ktorého porušenie navrhovateľ namieta. Z právomoci všeobecného súdu (je zrejmé, že ide v prvom rade o súd všeobecný, nakoľko právomoc ústavného súdu je formulovaná v čl. 127 ods. 1 ústavy iba subsidiárne), nesmie byť vylúčené preskúmanie týchto rozhodnutí. V opačnom prístupe všeobecného súdu k riešeniu jeho pochybností o svojej právomoci preskúmať konkrétne rozhodnutie orgánu verejnej správy by ústavný súd, ako aj v tomto prípade, vyslovil porušenie čl. 46 ods. 2 ústavy (I. ÚS 37/95, II. ÚS 50/01). Tomuto právnomu názoru ústavného súdu plne zodpovedá aj zásada správneho súdnictva vyjadrená v 244 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorej v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť zásadne všetkých rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Ako príklad uplatnenia právomoci ústavného súdu možno uviesť jeho rozhodnutie týkajúce sa rozhodnutia všeobecného súdu o povolení obnovy, keď vyslovil, že požiadavka zakotvená v čl. 46 ods. 2, resp. v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) nemôže byť závislá od toho, v akom type (druhu) správneho konania (riadneho alebo mimoriadneho) sa rieši otázka, ktorá vzhľadom na svoju povahu nemôže byť vylúčená z právomoci súdu. Preto zo súdneho preskúmania nemôže byť vylúčené rozhodnutie o zamietnutí návrhu na obnovu konania o odstránení stavby, v ktorom sa navrhovatelia v dôsledku postupu správneho orgánu odporujúceho zákonu nemohli dovolať súdnej ochrany svojich práv k tejto stavbe. Tento prípad rozhodovania o návrhu na obnovu konania sa z hľadiska uvedených článkov ústavy a dohovoru podstatne odlišuje od prípadu rozhodovania o návrhu na obnovu konania, ktoré skončilo súdnym preskúmaním a rozhodnutím vo veci samej s poskytnutím všetkých záruk, s ktorým je právo na súdnu ochranu spojené (I. ÚS 3/01).

## **b) obdobie od r. 2002**

Rozhodovanie ústavného súdu vo veciach správneho súdnictva bolo v tomto období ovplyvnené dvomi základnými skutočnosťami, a to

- veľkou novelou ústavy (účinnou od 1. júla 2001 s výnimkou niektorých článkov vrátane sťažností podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, ktoré sa stali účinné od 1. januára 2002), ktorá „zjednotila“ podania fyzických osôb a právnických osôb podľa pôvodného čl. 127 a čl. 130 ods. 3 ústavy do jedného druhu podaní – sťažnosti, v súčasnosti upravenej v čl. 127 ústavy,
- novelou Občianskeho súdneho poriadku vykonanou zákonom č. 424/2001 Z. z., ktorá nadobudla účinnosť 1. septembra 2002 (ale aj ďalšími novelami), ktorá sa dotkla právnej úpravy správneho súdnictva.

Z hľadiska obsahu sťažností, ktoré smerovali v tomto období proti rozhodnutiam vydaným v správnom súdnictve všeobecnými súdmi, sa obsahová škála sťažností rozšírila. Popri rozšírení obsahovej rozmanitosti sťažností sa zvýšil aj ich počet, avšak opäť nejde v porovnaní k celkovému počtu sťažností o významný podiel na celkovom počte sťažností podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.

1. Adekvátne k celkovému trendu narástol počet sťažností týkajúcich sa rozhodovania v správnom súdnictve, ktoré smerovali k namietaniu zbytočných prietahov v konaní a k porušeniu základného práva sťažovateľov na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov a k porušeniu práva na prerokovanie veci v primeranej lehote (III. ÚS 68/03, II. ÚS 116/03, III. ÚS 329/04, III. ÚS 73/06), ktoré možno považovať za „štandardné“ prípady porušovania týchto práv a „štandardnú“ rozhodovaciu činnosť ústavného súdu bez potreby osobitného zohľadnenia špecifik správneho súdnictva.

2. Ďalšia, a to prevažujúca rozhodovacia činnosť ústavného súdu vo veciach správneho súdnictva, sa týkala ochrany základného práva upraveného v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a práva upraveného v čl. 6 ods. 1 dohovoru v rozmanitých obsahových podobách.

a) Ústavný súd pri svojom rozhodovaní v tomto období uplatnil zásadu, že všetky rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach vydaných správnym orgánom musia byť preskúmateľné v správnom súdnictve vrátane rozhodnutí predbežnej povahy. Tento svoj prístup ústavný súd zdôvodnil tým, že „zmyslom práva na súdnu ochranu je umožniť každému reálny prístup k súdu, ktorý spĺňa všetky požiadavky kladené na jeho nezávislosť a nestrannosť, a tomu zodpovedajúca povinnosť súdu o veci konať a rozhodnúť“ (I. ÚS 52/02).

Ústavný súd tiež judikoval, že žiadna skutková a právna otázka, ktorej posúdenie je bezprostredne rozhodujúce pre základné právo, nesmie byť vylúčená z právomoci súdu o nej konať, ak predmetom konania je spor o toto základné právo. Okrem toho tak ako požiadavka zakotvená v čl. 46 ods. 2 druhej vete ústavy nemôže byť závislá od toho, v akom type (druhu) správneho konania (riadneho alebo mimoriadneho) sa rieši otázka, ktorá vzhľadom na svoju povahu nemôže byť vylúčená z právomoci súdu (I. ÚS 3/01), alebo tak ako samotný druh či formálne označenie rozhodnutia správneho orgánu, nemôžu byť jediným a rozhodujúcim dôvodom pre odmietnutie jeho súdneho preskúmania (II. ÚS 50/01), tak ani povaha rozhodnutia nemôže sama osebe vylúčiť jeho dopad na niektoré zo základných práv a slobôd v zmysle čl. 46 ods. 2 poslednej vety ústavy.

Podľa názoru ústavného súdu je takouto otázkou napr. posúdenie charakteru bytu určeného v rozhodnutí orgánu verejnej správy, ak rozhodnutie správneho orgánu o určení charakteru bytu bolo vydané evidentne v súvislosti so sporom o právo spoločného nájmu bytu medzi jeho užívateľmi a takéto rozhodnutie je spôsobilé zasiahnuť tak do ich práva na ochranu súkromného a rodinného života, ako aj do ich práva na ochranu obydlia zaručených v čl. 19 ods. 2, resp. čl. 21 ods. 3 ústavy (I. ÚS 13/00). Z týchto dôvodov nemohlo byť takéto

rozhodnutie správneho orgánu o určení charakteru bytu vydané v súlade s oprávnením daným mu zákonom, vylúčené zo súdneho preskúmania (I. ÚS 52/02).

b) V súvislosti s otázkou účastníkov konania konštantná prax správneho súdnictva vychádza zo subsidiárnej pôsobnosti správneho poriadku a v súlade s ňou v zásade zotrúva na stanovisku, že účastníkom konania pred správnym orgánom, a teda aj pred správnym súdom, je osoba, ktorú ustanovuje osobitný predpis, ak osobitný predpis okruh účastníkov ustanovuje. Akceptovanie vzťahu subsidiarity pri vymedzení okruhu účastníkov vyššie uvedeného správneho konania je aj pre ústavný súd v zásade rozhodujúcim kritériom z hľadiska posúdenia možnosti byť účastníkom správneho konania a v nadväznosti na to účastníkom konania pred súdom v správnom súdnictve. Ak sťažovateľ účastníkom správneho konania nebol, v zásade nebol ani oprávnený na podanie návrhu na preskúmanie správneho rozhodnutia v správnom súdnictve, a preto odmietnutím jeho návrhu na začatie konania pred správnym súdom (t. j. podaným inou osobou, ako sú účastníci namietaného správneho konania) nemohlo dôjsť k porušeniu jeho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (II. ÚS 132/02).

Ústavný súd pri poskytovaní ochrany základnému právu na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a právu na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru niekoľkokrát v tomto období posudzoval postavenie sťažovateľov ako účastníkov správneho konania, resp. nepriznanie im postavenia účastníkov v konaní a vyslovil, že „súčasťou obsahu práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy je nielen právo každého domáhať sa svojho práva na súde alebo na inom orgáne Slovenskej republiky, ale aj právo byť účastníkom konania, v ktorom sa rozhoduje o jeho právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch. Z toho vyplýva, že každý má právo byť účastníkom konania, v ktorom sa rozhoduje o jeho právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch, lebo ináč v ňom nemôže chrániť svoje práva a právom chránené záujmy. Zopakoval, že domáhať sa práva na súdnu a inú ochranu možno len v medziach príslušných zákonov, pričom však v súlade s čl. 152 ods. 4 ústavy musí byť výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných predpisov v súlade s ústavou a súčasne podľa čl. 154c ods. 1 ústavy (predtým podľa čl. 11 ústavy) majú príslušné medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách vrátane dohovoru prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd (I. ÚS 5/02).

Na tomto základe vychádzal z toho, že Občiansky súdny poriadok nezakazuje všeobecnému súdu s ohľadom na konkrétne okolnosti danej veci konať aj s osobami, ktoré, hoci nie sú účastníkmi konania, môžu byť dotknuté na svojich ústavou zaručených právach. Skutočnosť, že občiansky súdny poriadok vyslovene neoznačuje niekoho za účastníka konania, neznamená, že s ním konajúci súd nemôže v prípade potreby konať, ak účinky jeho postupu alebo rozhodnutia sa týkajú základných práv, ktoré má takáto osoba zaručené v ústave alebo v medzinárodnej zmluve (I. ÚS 219/07).

V súvislosti s domáhaním sa sťažovateľa byť vedľajším účastníkom konania v konaní a preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu ústavný súd vyslovil (II. ÚS 197/07), že nemožno považovať za arbitrárne rozhodnutia všeobecného súdu, ktorým nevyhovel tomuto návrhu, a to vzhľadom na špecifický účel tohto druhu konania vzhľadom na jeho predmet (preskúmanie zákonnosti), ako aj vzhľadom na to, kto môže byť v takomto konaní žalobcom (každý, kto tvrdí, že jeho práva boli porušené alebo mohli byť porušené).

Pri posudzovaní ústavnosti odloženia vykonateľnosti právoplatného rozhodnutia o vydaní stavebného povolenia všeobecným súdom, na základe ktorého boli sťažovatelia oprávnení

vykonávať prístavbu a prestavbu svojho rodinného domu, ústavný súd vyslovil právny názor, že všeobecný súd sa takýmto svojím rozhodnutím nepochybne dotkol vlastníckeho práva sťažovateľov ohľadom ich rozostavanej a obývanej stavby. Ak všeobecný súd pred vydaním takéhoto rozhodnutia a ani v napadnutom rozhodnutí nereagoval na túto situáciu sťažovateľov, vôbec s nimi nekonal, hoci sa ich vydanie napadnutého rozhodnutia nepochybne dotýkalo, podľa názoru ústavného súdu tým, že pri vydaní napadnutého rozhodnutia neprihliadol na záujmy sťažovateľov, a keďže ani po tom, ako sa dozvedel z ich tvrdení, že malo dôjsť k zásahu do ich užívacieho práva, na ich informácie nereagoval, odňal im právo na súdnu ochranu vlastníckeho práva k dotknutej nehnuteľnosti (I. ÚS 23/01). Podľa zákona síce všeobecný súd mohol rozhodnúť o odložení vykonateľnosti právoplatného (stavebného) rozhodnutia, ale vzhľadom na uvedené okolnosti mal zisťovať, či sa tým nedotkne ústavou zaručených práv sťažovateľov.

c) V rozhodovacej činnosti ústavného súdu sa po roku 2001 len ojedinele vyskytli prípady absencie verejného vyhlasovania rozsudkov vydaných v správnom súdnictve. Ústavný súd sa pri svojom rozhodovaní (II. ÚS 88/01) odvolal na svoju doterajšiu judikatúru (II. ÚS 47/96, II. ÚS 76/97), a v nadväznosti na ňu opakovane uviedol, že verejné vyhlasovanie rozsudku predpokladá povinnosť všeobecného súdu upovedomiť účastníkov konania (II. ÚS 88/01).

d) Ústavný súd pri rozhodovaní o porušení čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, resp. čl. 6 ods. 1 dohovoru oproti predchádzajúcemu obdobiu posudzoval vo väčšom rozsahu kvalitatívnu stránku rozhodovania v správnom súdnictve, o čom svedčia rozhodnutia ústavného súdu, v ktorých ústavný súd vyslovil porušenie základného práva na súdnu ochranu alebo práv na spravodlivý proces z dôvodu

- absencie dostatočného odôvodnenia,
- absencie dôvodov na rozhodnutie vydané v preskúmanom konaní,
- arbitrárnosť rozhodnutí,
- formalistický prístup pri rozhodovaní,
- nepreskúmateľnosť rozhodnutí v dôsledku procesných pochybení,
- prekročenia ústavných limitov pre akceptovateľné rozdielne názory na právne posúdenie veci.

Príslušné ustanovenia ústavy a dohovoru, ktoré sa týkajú spravodlivého procesu, treba interpretovať podľa názoru ústavného súdu v tom smere, že kvalita procesu musí zodpovedať právam a povinnostiam, o ktorých sa koná. Z ústavnoprávneho hľadiska a z požiadaviek, ktoré vyplývajú z ochrany ústavnosti, rozsahu a spôsobu súdnej kontroly správnych aktov, treba venovať (rozhodnutiam) dostatočnú a výraznú pozornosť, rovnako ako je potrebné v dostatočnej miere a presvedčivým spôsobom ich odôvodniť (I. ÚS 269/05).

Na absenciu dostatočného odôvodnenia rozhodnutia ústavný súd pri svojom rozhodovaní reagoval konštatovaním, že konanie a rozhodovanie všeobecných súdov sa uskutočňuje v predpísanom ústavnom a zákonnom rámci, ktorého rešpektovanie vylučuje svojvôľu v ich postupe, pričom vylúčenie svojvôle sa zabezpečuje viacerými prostriedkami vrátane ich povinnosti svoje rozhodnutia odôvodniť. Odôvodnenie rozhodnutí dovoľuje účastníkom

konania posúdiť, ako súd v ich veci vyložil a aplikoval príslušné procesné predpisy a akými úvahami sa riadil pri svojom rozhodovaní o veci samej. Odôvodnenie rozhodnutí súdov tvorí v tomto smere súčasť spravodlivého súdneho procesu a zodpovedá základnému právu na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Požiadavka jasného a jednoznačného odôvodnenia súdnych rozhodnutí bez ohľadu na to, či ide o meritórne rozhodnutia alebo o rozhodnutia procesnej povahy, vystupuje do popredia v prípadoch, keď sa nimi rozhoduje o uplatnení alebo ochrane základných práv a slobôd upravených buď v ústave, alebo v medzinárodnej zmluve o ľudských právach (II. ÚS 6/03).

Za porušenie práva na súdnu ochranu ústavný súd považuje aj skromné a nedostatočné podklady pre rozhodnutie, napr. na základe len jedinej konštatačnej vety, bez jej zhodnotenia (III. ÚS 202/02).

Nedostatok dôvodov rozhodnutia ústavný súd posúdil ako odňatie práva obrátiť sa na všeobecný súd v prípade prijatia takého rozhodnutia všeobecného súdu vydaného v správnom súdnictve, ktorým sa pred ním konanie končí uznesením o zastavení konania, ak proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný žiaden opravný prostriedok a k zastaveniu konania došlo bez zákonom uznaného dôvodu na takýto výrok rozhodnutia, resp. všeobecný súd použil pre svoje rozhodnutie o zastavení konania zákonný dôvod, na aplikáciu ktorého neboli splnené skutkové a zákonné predpoklady. V takom prípade zastavenie konania je podľa názoru ústavného súdu odmietnutím spravodlivosti a porušením ústavného princípu základného práva na súdnu ochranu (IV. ÚS 62/03)

Čo sa týka arbitrárnosti rozhodnutí považuje ústavný súd za arbitrárne rozhodnutie, keď súd nezohľadnil skutočnosť, že sťažovateľ nemohol ani pri vynaložení akéhokoľvek úsilia v určenej lehote doplniť prílohy k správnomu konaniu a vôbec sa nezaoberal možnými dôsledkami takehoto stavu, ktorý sťažovateľ nemohol ovplyvniť. Preto všeobecný súd, ktorý preskúmaval napadnuté rozhodnutie správneho orgánu, nepostupoval správne, ak tieto skutočnosti nepovažoval za vady správneho konania a sám svoje závery opieral o takto nedostatočne zistený skutkový stav veci (IV. ÚS 49/06).

Za arbitrárne považuje ústavný súd aj také rozhodnutie všeobecného súdu, ktorým zamietol návrh sťažovateľa v konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 250 Občianskeho súdneho poriadku ako neprípustný len z toho dôvodu, že sťažovateľ nevyužil podanie podnetu prokurátorovi, a to z toho dôvodu, že v okolnostiach danej veci nemožno považovať upozornenie prokurátora za účinný prostriedok nápravy (II. ÚS 124/08).

Za prejav arbitrárnosti rozsudku súdu treba podľa názoru ústavného súdu považovať aj absenciu dôvodov v rozhodnutí, na základe ktorých vo veci rozhodol, čo znamená zároveň porušenie čl. 46 ods. 2 ústavy. Arbitrárnosť rozhodnutia je dôvodom vyslovenia porušenia čl. 46 ods. 2 ústavy, napr. aj vtedy, ak sťažovateľ predložil v správnom konaní viaceré odborné stanoviská, ktoré podľa neho dokazujú priamy zásah do jeho práv, či oprávnených záujmov, avšak súd sa s týmito stanoviskami vyčerpávajúcim spôsobom nevysporiadal. Takýto postup súdu zakladá aj porušenie čl. 46 ods. 1 ústavy. Procesnoprávne pochybenia majúce charakter arbitrárnosti znamenajú absenciu poskytujúcu ochranu základnému právu (I. ÚS 59/04).

Za formalistický prístup pri rozhodovaní ústavný súd zhodnotil situáciu, keď najvyšší súd nepreskúmal, či napadnutý rozsudok odvolacieho súdu nebol vydaný v konaní postihnutom niektorou z procesných väd ustanovených v § 237 Občianskeho súdneho poriadku, a to zvlášť preto, že sťažovateľ takúto vadu namietol (odňatie možnosti konať pred súdom) a dovolanie odmietol, resp. dovolacie konanie zastavil, pretože dovolanie v tomto prípade je neprípustné .



Podľa názoru ústavného súdu sa najvyšší súd týmto postupom dopustil porušenia základného práva na spravodlivý súdny proces garantovaný čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj čl. 6 ods. 1 dohovoru ( IV. ÚS 283/07). Ústavný súd pritom vychádzal z toho, že prípustnosť dovolania podľa § 237 Občianskeho súdneho poriadku je založená na princípe univerzality, t.j. dovolaním možno napraviť každé rozhodnutie odvolacieho súdu bez ohľadu na povahu predmetu konania. Preto ak je občianske súdne konanie postihnuté niektorou z väd vymenovaných v tomto ustanovení, možno napadnúť dovolaním aj rozhodnutia vo veciach, pri ktorých je dovolanie inak vylúčené, t.j. rozhodnutia vo veciach správneho súdnictva nevyvímajúc.

Prejavom formalistického prístupu je podľa názoru ústavného súdu aj absencia skutkovej a právnej stránky rozhodnutia, najmä keď na takýto nedostatok sťažovateľ v príslušnom konaní poukázal. Takýto postup môže smerovať k vysloveniu niektorého zo základných práv sťažovateľa. Povinnosťou všeobecného súdu uviesť v rozhodnutí dostatočné a relevantné dôvody, na ktorých svoje rozhodnutie založil. Dostatočnosť a relevantnosť týchto dôvodov sa musí týkať tak skutkovej ako i právnej stránky rozhodnutia (napr. III. ÚS 328/05).

Za prekročenie ústavných limitov považuje ústavný súd chybné právne posúdenie právomoci v správnom súdnictve, keď v tejto súvislosti vyslovil, že aj toto treba považovať za odopretie ústavou upraveného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (I. ÚS 37/05).

Za porušenie základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy považoval ústavný súd pri svojej rozhodovacej činnosti aj také rozhodnutie najvyššieho súdu, ktoré postrádalo také dôvody, ktoré by poskytovali dostatočnú oporu pre potvrdenie preskúmaného rozhodnutia správneho orgánu, naopak, nielenže nezohľadnilo, ale sa ani nezaoberalo dôvodným tvrdením sťažovateľa o nesprávnom právnom posúdení veci správnym orgánom, ktoré bolo pre rozhodnutie podstatné, pričom odôvodnenie rozhodnutia odporovalo samotnému výroku rozhodnutia (IV. ÚS 102/08).

Dôvodom na vyslovenie porušenia čl. 46 ods. 2 ústavy v spojení s ústavným princípom vyjadreným v čl. 2 ods. 2 ústavy je aj nedostatok obsahového preskúmania rozhodnutia, ktoré má význam pre niektoré zo základných práv sťažovateľa. Základom práva podľa čl. 46 ods. 2 ústavy totižto zodpovedá povinnosť všeobecného súdu, na ktorý sa obrátil sťažovateľ so žalobou proti rozhodnutiu správneho orgánu týkajúceho sa jeho základných práv a slobôd, aby takéto rozhodnutie preskúmal a rozhodol spor medzi sťažovateľom a správnym orgánom ohľadom týchto práv a slobôd (III. ÚS 43/01).

Nepreskúmateľnosť rozhodnutia je tiež dôvodom na vyslovenie porušenia základného práva na súdnu ochranu (III. ÚS 200/05).

Nepreskúmateľnosť uznesenia, ktorým sa rozhoduje o námietke predpojatosti sudcu , znamená v okolnostiach prípadu aj porušenie práva na zákonného sudcu podľa čl. 48 ods. 1 ústavy (III. ÚS 202/02).

K prekročeniu ústavných limitov pre akceptovanie rozdielnych názorov na právne posúdenie veci došlo podľa názoru ústavného súdu aj v prípade, keď všeobecný súd porušil princíp predvídateľnosti súdneho rozhodnutia, čím porušil aj zásadu právnej istoty, a to tým, že rozhodol odlišným spôsobom ako už rozhodol prv v skutkovo a právne obdobnej veci bez toho, aby v odôvodnení svojho rozhodnutia uviedol argumenty, pre ktoré bola sťažovateľovi

poskytnutá odlišná ochrana ako v iných skutkovo a právne obdobných konaniach. ( I. ÚS 236/06).

V súvislosti s rozhodovaním všeobecných súdov v typovo identických (analogických) veciach ústavný súd už tiež vyslovil, že aj keď právne závery všeobecných súdov obsiahnuté v rozhodnutiach vo veci samej nemajú charakter precedensu, ktorý by ostatných sudcov rozhodujúcich v obdobných veciach zaväzoval rozhodnúť identicky, protichodné právne závery vyslovené v analogických prípadoch neprispievajú k naplneniu hlavného účelu princípu právnej istoty, ani k dôvere v spravodlivé súdne konanie (obdobne napr. IV. ÚS 49/06). Aj zistenie, že súd v analogickej veci iného účastníka konania rozhodol odlišným spôsobom, ovplyvňuje záver ústavného súdu o namietanom porušení označených práv sťažovateľov, pretože táto skutočnosť do istej miery sponchybňuje objektivitu a elimináciu svojvôle súdneho rozhodovania (III. ÚS 300/06).

V súvislosti s poskytnutím ochrany základnému právu na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy označenie „vec“ znamená celé konanie od podania návrhu až do jeho právoplatného skončenia, avšak nemožno toto ponímať absolútne, ale tak, že čl. 48 ods. 2 ústavy priznáva účastníkovi konania oprávnenie vyjadriť sa ku všetkým vykonaným dôkazom, nie ale byť osobne prítomný pri vykonávaní každého dôkazu (III. ÚS 4/07).

V súlade s ústavnými princípmi správneho súdnictva ústavný súd, rešpektujúc svoju judikatúru, podľa ktorej „pri uplatňovaní svojej právomoci nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nemôže zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov, a že jeho úloha sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách (napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 1/03, I. ÚS 226/03, I. ÚS 59/04).

4. Ústavný súd tiež vyslovil, že procesný postup, v ktorom o veci účastníka konania nerozhodol zákonný sudca, resp. súd zriadený v súlade so zákonom, je nezlučiteľný s garanciami vyplývajúcimi z čl. 48 ods. 1 ústavy, z čl. 38 ods. 1 listiny a napokon aj z čl. 6 ods. 1 dohovoru. Rozhodnutie vydané v takomto konaní nemôže byť podľa názoru ústavného súdu ústavne akceptovateľné. Súčasťou základného práva na zákonného sudcu, resp. na súd zriadený zákonom je preto nevyhnutne požiadavka, aby prípadné námietky účastníka súdneho konania ohľadne porušenia uvedených práv boli náležite preskúmané a aby sa súd, príslušný o týchto námietkach rozhodovať, s nimi preskúmateľným spôsobom vysporiadal (III. ÚS 116/06).

## **ZÁVER**

Rozhodovacia právomoc ústavného súdu vo veciach správneho súdnictva posudzovaná v dvoch časových obdobiach sa vzájomne líši tak po kvantitatívnej, ako aj kvalitatívnej stránke, čo je ovplyvnené

1. ústavnou úpravou individuálnych podaní smerujúcich k ochrane základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb v jednotlivých časových obdobiach,
2. vývojom právnej úpravy správneho súdnictva obsiahnutej v Občianskom súdnom poriadku (od roku 2001 bola časť týkajúca sa správneho súdnictva novelizovaná spolu 10-krát), pričom niektoré novely mali značný vplyv na rozsah subsidiárnej právomoci

ústavného súdu ustanovenej v čl. 127 ods. 1 ústavy, vo vzťahu k prioritnej právomoci všeobecných súdov.

3. vývojom judikatúry ústavného súdu,

4. informovanosťou verejnosti o právomoci a rozhodovacej činnosti ústavného súdu.

Ústavný súd sa sústredil v ostatnom období predovšetkým na posudzovanie formálnosti, arbitrárnosti rozhodovania, nepreskúmateľností rozhodnutí, nedostatočné odôvodnenia rozhodnutí, so zreteľom na dodržiavanie a napĺňanie ústavnoprocených princípov v rozhodovacej činnosti správnych súdov s akceptovaním špecifik súdneho procesu pri preskúmaní správnych rozhodnutí v jednotlivých typoch konania pred správnym súdom smerujúcim k ochrane základných práv a slobôd účastníkov týchto konaní a k ochrane ústavnosti.

Pozn.: Tento príspevok je súčasťou plnenia úlohy riešenia programu výskumu a vývoja APVV-51-000805 „Konštitucionalizácia a zákonodarstvo v podmienkach SR ako členského štátu EÚ so zreteľom na formovanie právneho štátu a právnej praxe“

Bratislava/Brno november 2008

**Kontaktní údaje na autora – email:**

*usapduda@savba.sk*