



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 72/2025-26

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ladislava Duditša a sudcov Libora Duľu (sudca spravodajca) a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Združenia domových samospráv, o. z.**, Rovniankova 14, Bratislava, zastúpeného Tkáč & Partners, s.r.o., Hrnčiarska 29, Košice, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Svk/7/2023 z 27. júna 2024 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. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 8. novembra 2024 domáha vyslovenia porušenia svojich práv podľa čl. 37, čl. 41 a čl. 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“), práv podľa čl. 6 ods. 1, čl. 13 a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 3 ods. 4 a čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru rozsudkom najvyššieho správneho súdu označeným v záhlaví. Sťažovateľ navrhuje, aby ústavný súd napadnutý rozsudok zrušil, vec vrátil najvyššiemu správneému súdu na ďalšie konanie a priznal mu náhradu trov právneho zastúpenia.

2. Z ústavnej sťažnosti a predložených príloh vyplýva, že obchodná spoločnosť Byty Lúčky, s.r.o., so sídlom v Skalici podala 6. mája 2020 na meste Skalica ako špeciálnom stavebnom úrade pre miestne a účelové komunikácie (ďalej len „stavebný úrad“) žiadosť o vydanie stavebného povolenia na stavbu „Bytové domy Lúčky: E8 SO – Spevnené plochy, komunikácie a parkoviská“ na pozemkoch v katastrálnom území [REDACTED]. Po oznámení začatia stavebného konania začal uplatňovať pripomienky v priebehu stavebného konania ako účastník konania aj sťažovateľ.

3. Stavebný úrad vydal 10. júna 2020 rozhodnutie č. 2SÚ-2020/2282-VU, ktorým nepriznal sťažovateľovi postavenie účastníka stavebného konania.

4. Na podklade odvolania sťažovateľa Okresný úrad Senica, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií (ďalej len „žalovaný“) rozhodnutím č. OU-SE-OCDPK-2020/009718-002 z 27. októbra 2020 (ďalej len „preskúmané rozhodnutie“) odvolanie sťažovateľa zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

5. Správne orgány v odôvodnení svojich rozhodnutí poukazovali na § 59 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“). Sťažovateľ nespĺnil podmienky účasti podľa uvedeného ustanovenia, keďže nie je stavebníkom; nie je osobou disponujúcou vlastníckym právom alebo iným právom k pozemkom a stavbám na nich vrátane susediacich pozemkov a stavieb; nie je stavebným dozorcom alebo kvalifikovanou osobou a nie je ani projektantom. Pokiaľ ide o možnosť jeho účasti podľa § 59 ods. 1 písm. c) stavebného zákona, správne orgány poukázali na stanovisko Okresného úradu Skalica, odboru starostlivosti o životné prostredie č. OU-SI-OSZP-2019/000816-002 z 10. októbra 2019 vydané v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o EIA“). Zo stanoviska úradu vyplýva, že navrhovaná činnosť nespĺňa kritériá uvedené v prílohe 8 zákona o EIA, a preto nepodlieha posudzovaniu podľa tohto zákona. Otázku účasti nie je možné posudzovať v tomto prípade podľa všeobecných ustanovení (§ 14 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), ale je potrebné aplikovať *lex specialis*, t. j. stavebný zákon, ktorý jasne rieši otázku účasti aj vo vzťahu k sťažovateľovi. Keďže stavebnému konaniu nepredchádzalo konanie podľa zákona o EIA, v ktorom by sťažovateľ nadobudol postavenie účastníka konania (§ 24 zákona o EIA), nevzniklo mu účastníctvo ani v stavebnom konaní.

6. Sťažovateľ následne podal na Krajskom súde v Trnave správnu žalobu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia preskúmaného rozhodnutia žalovaného z 27. októbra 2020. Krajský súd rozsudkom č. k. 20S/24/2021-91 z 1. júna 2022 žalobu ako nedôvodnú zamietol. V odôvodnení správny súd v súhrne konštatoval, že nezistil dôvodnosť námietky rozporu medzi skutkovým stavom vzatým za základ rozhodnutia a obsahom administratívneho spisu (pre všeobecnosť a nekonkrétosť námietky); nezistil dôvodnosť námietky neprekúmateľnosti (pre všeobecnosť a absenciu špecifikácie, čoho konkrétne sa nepreskúmateľnosť mala týkať); nezistil logickú súvislosť medzi námietkou nedoručenia kópie spisu sťažovateľovi v zmysle jeho žiadosti a spornou otázkou jeho účasti v správnom konaní. Sťažovateľ rozumne nevysvetlil, v akom konkrétnom postupe správnych orgánov malo spočívať naplnenie dôvodov vady podľa § 191 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) a akú súvislosť s rozhodnutím o nepriznaní postavenia účastníka konania v stavebnom konaní by toto porušenie malo mať.

7. V ďalšom správny súd uviedol, že skutočnosť, že z medzinárodných dohôd či iných právnych aktov vyplýva pre členské alebo signatárske štáty povinnosť alebo odporúčanie podporovať účasť verejnosti pri rozhodovaní vo veciach týkajúcich sa životného prostredia, nenahrádza právny predpis, ktorý verejnosti práva vo vzťahu k takýmto konaniam priznáva. Samotný Aarhuský dohovor (o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia) ani sťažovateľom uvádzané odporúčania Výboru ministrov Rady Európy (2004) 20 a (87) 16 práva verejnosti vo vzťahu k účasti v konaniach týkajúcich sa životného prostredia neupravujú. Takéto právo bez ďalšieho nie je možné vyvodzovať ani z čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a ani z § 19 zákona

č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov, ktorý neupravuje práva, ale, naopak, povinnosti pri hrozbe alebo existencii poškodenia životného prostredia.

8. Správny súd zároveň zrekapituloval argumentáciu správnych orgánov uvedenú v bode 4. V závere uviedol, že sťažovateľ v podstate neuviedol žiadne skutočnosti, ktoré by odôvodňovali úsudok o tom, že navrhovanou činnosťou sú dotknuté záujmy ochrany životného prostredia a že v tejto súvislosti sťažovateľ v konaní môže uplatniť hlavné poslanie združenia, ktoré deklaruje v oblasti tvorby a ochrany životného prostredia. Logické opodstatnenie a ani oporu v právnom poriadku nemá pripustenie, aby účastníkom ktoréhokoľvek stavebného konania mohlo byť ktorékoľvek občianske združenie, ktoré si stanoví sféru svojho pôsobenia v oblasti ochrany životného prostredia, iba na základe tejto skutočnosti (deklarovanej oblasti pôsobenia) bez splnenia akýchkoľvek zákonných podmienok.

9. Proti rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší správny súd ústavnou sťažnosťou napadnutým rozsudkom z 27. júna 2024 ako nedôvodnú zamietol.

II.

Argumentácia sťažovateľa

10. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti popisuje priebeh konaní pred správnymi orgánmi a správnymi súdmi. Pomerne rozsiahlo uvádza úvahy a teoretické východiská týkajúce sa jeho postavenia ako zainteresovanej verejnosti v rámci správnych konaní a správneho súdneho konania. Ďalej opisuje diskreditáciu zo strany štátu, negatívnu kampaň údajne vedenú proti nemu a vyjadruje presvedčenie, že táto kampaň sa premietla aj do arbitrárnych rozhodnutí správnych orgánov a správnych súdov. Domnieva sa, že sústavnou činnosťou smerujúcou proti nemu mu bola sťažená možnosť uplatňovať si svoje základné práva garantované chartou, dohovorom a Aahurským dohovorom.

11. Namietané porušenie Aarhuského dohovoru sťažovateľ identifikuje v tom, že s ním nebolo zaobchádzané ako so subjektom zainteresovanej verejnosti, keď jeho podania boli správnymi súdmi vyhodnotené ako všeobecné a nezrozumiteľné. Pritom poukazuje na svoju odbornosť. Je toho názoru, že ak jeho podania boli nezrozumiteľné, mali byť odstránené ich nedostatky. V tejto súvislosti zvyrazňuje, že k jeho diskriminácii prispela i nedôvodná kritika správnych súdov o jeho odbornosti a politické vyjadrenia o ekologických združeniach zneužívajúcich právo. Sťažovateľ zastáva názor, že krajský súd nerozhodol na základe jeho žalobného návrhu, ale o tom, čo v žalobe nenamietal. Obdobne podľa neho rozhodoval najvyšší správny súd o kasačnej sťažnosti.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

12. Ústavný súd vzhľadom na svoju doterajšiu judikatúru považuje za potrebné v prvom rade pripomenúť, že nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol alebo nebol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Z tohto postavenia ústavného súdu vyplýva, že môže preskúmať rozhodnutie všeobecného súdu v prípade, ak

v konaní, ktoré mu predchádzalo, alebo samotným rozhodnutím došlo k porušeniu základného práva alebo slobody. Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť teda predmetom kontroly zo strany ústavného súdu iba vtedy, ak by ním vyvedené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (m. m. I. ÚS 395/2019).

13. Ústavná sťažnosť sťažovateľa smeruje proti napadnutému rozsudku najvyššieho správneho súdu vydanému v systéme správneho súdnictva. V tomto kontexte je potrebné zdôrazniť, že správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, proti ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná. Správny súd spravidla nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy (III. ÚS 502/2015, IV. ÚS 596/2012). Taktiež treba mať na zreteli, že správne konanie nie je kontradiktórnym konaním rovnako ako rozhodovanie v správnom súdnictve vzhľadom na to, že jeden z účastníkov konania v správnom súdnictve je vždy orgán verejnej moci, ktorý rozhodoval o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, pričom predmetom konania pred správnym súdom je v zásade preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy (IV. ÚS 308/2011).

14. Rozsudok najvyššieho správneho súdu, ktorý konal a rozhodoval ako súd kasačný, nemožno hodnotiť izolovane, ale v kontexte s rozsudkom krajského súdu a rozhodnutiami správnych orgánov, ktoré mu predchádzali.

15. Najvyšší správny súd v úvode poukázal na existenciu všeobecne koncipovaných pasáží kasačnej sťažnosti, z ktorých nebolo možné vyabstrahovať žiadne konkrétne sťažnostné body. V ďalšom sa preto zameril na tie sťažnostné námietky, ktoré bolo reálne možné v kasačnej sťažnosti identifikovať. Kasačný súd v zhode so správnym súdom prízvukoval skutočnosť, že v prejednávanej veci ide o otázku účastníctva v stavebnom konaní, ktoré je osobitne upravené v stavebnom zákone, a preto je vo veci sťažovateľa pre posúdenie spornej otázky relevantný § 59 stavebného zákona obsahujúci komplexnú osobitnú úpravu účastníctva v konaní o povolení stavby, čo nevytvára žiadny priestor na úvahy o možnosti aplikácie § 14 správneho poriadku. Kasačný súd pripustil zákonnú možnosť rozšírenia okruhu účastníkov konania o zainteresovanú verejnosť za predpokladu, že vec súvisí s posudzovaním vplyvov na životné prostredie, resp. pokiaľ v danej veci už prebieha zisťovacie konanie podľa zákona o EIA. Do úvahy môže prichádzať rozšírenie okruhu účastníkov konania o zainteresovanú verejnosť aj vtedy, ak zisťovacie konanie prebiehať malo, ale správny orgán ho v rozpore so zákonom nerealizoval, čo však nie je prípad sťažovateľa, keďže aj z povahy predmetu administratívneho konania vyplýva, že žiadosť o vydanie stavebného povolenia sa dotýkala špecifických stavebných objektov (spevnených plôch, komunikácií a parkoviska) v rozsahu, v ktorom realizácia nespôsobuje významný vplyv na životné prostredie.

16. Ústavný súd ako nedôvodnú vyhodnotil námietku sťažovateľa o jeho diskriminácii z dôvodu, že správne súdy o jeho žalobe konali ako o žalobe právnickej osoby, a nie ako o žalobe zainteresovanej verejnosti, a preto nesprávne skúmali porušenie jeho subjektívnych práv, no nie práv zainteresovanej verejnosti. Krajský súd a aj kasačný súd sa zaoberali správnu žalobou sťažovateľa v rozsahu, v ktorom bolo možné identifikovať jeho námietky. Aj správna žaloba zainteresovanej verejnosti je správou žalobou a nie je dôvod k nej pristupovať inak ako k akejkolvek inej správnej žalobe. Podľa § 178 ods. 3 SSP zainteresovaná verejnosť je oprávnená podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia. Z podaní sťažovateľa krajský súd a následne kasačný súd vyvodili konkrétne námietky, ktoré podľa sťažovateľa mali viesť k nezákonnosti preskúmaného rozhodnutia žalovaného. S týmito námietkami sa vysporiadali konkrétnymi odpoveďami. Predovšetkým však z ústavnej sťažnosti nemožno identifikovať, v čom mal byť, či už rozhodnutím správnych orgánov, alebo správnych súdov, porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

17. Ústavná sťažnosť sťažovateľa je nekoncentrovaným uplatňovaním neadresných námietok vo vzťahu k rozhodnutiam orgánov verejnej správy a správnych súdov. Sťažovateľ zdôrazňuje, že správne súdy označovali jeho podania za nekonkrétne a nezrozumiteľné, čím mu odopreli prístup k spravodlivosti, keď rozhodovali o otázkach, ktoré nenamietal, a nezaoberali sa tým, čo namietol. K tomu však treba uviesť, že sťažovateľ v ústavnej sťažnosti neuvádza tie otázky, ktoré podľa neho zostali správnymi súdmi opomenuté a na ktoré od nich nedostal odpovede tak, aby to viedlo, či už k porušeniu verejného záujmu na ochrane životného prostredia, alebo jeho ústavných práv.

18. Vo vzťahu k námietke sťažovateľa o nesprávnosti záveru správnych súdov o nezrozumiteľnosti jeho podaní a o tom, že v takomto prípade mali správne súdy odstrániť ich nedostatky, treba uviesť, že táto argumentácia súdov smerovala k tomu, aby boli identifikované tie námietky sťažovateľa, ktoré boli zrozumiteľné a ktorých podstatou bol nesúhlas, či už s postupom, alebo s právnym posúdením orgánov verejnej správy. V odôvodnení rozhodnutia všeobecný súd odpovedá na konkrétne námietky účastníka konania, keď jasne a zrozumiteľne dá odpoveď na všetky kľúčové právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany. Všeobecný súd nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov uvádzaných účastníkmi konania (I. ÚS 241/07). Rozsah reakcie súdu na konkrétne námietky účastníka konania je, čo sa týka šírky odôvodnenia, vždy spätý s otázkou hľadania miery. Spravidla postačuje, ak sú vysporiadané aspoň základné námietky, prípadne možno akceptovať aj odpovede implicitné (uznesenia Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II. ÚS 2774/09, II. ÚS 609/10). Prihliadnuc na prirodzenú racionalitu postupu súdov, ako aj správnych orgánov pri tvorbe rozhodnutí, je takýto postup vhodný najmä pri veľmi obsiahlych podaniach, čo je aj prípad sťažovateľa. Najvyšší právny súd poskytol sťažovateľovi jasné, zrozumiteľné a výstižné odôvodnenie, pričom reflektuje na ťažiskové skutočnosti dôležité pre rozhodnutie o jeho kasačnej sťažnosti. Rozsah odôvodnenia rozhodnutí krajského súdu a najvyššieho správneho súdu preto nijako nevybočil z mantinelov práva na spravodlivý proces. V prípade sťažovateľa teda nemožno považovať závery napadnutého rozsudku za také, ktoré by boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne.

19. Námietyky týkajúce sa porušenia práv sťažovateľa podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 47 charty sú zjavne neopodstatnené. Namietané porušenie hmotných práv sťažovateľa (čl. 3 ods. 4 a čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru, čl. 37 a 41 charty a čl. 13 a 14 dohovoru) je založené výlučne na porušení ústavných práv sťažovateľa procesnej povahy. Zjavná neopodstatnenosť porušenia procesných ústavných práv sťažovateľa preto vedie k záveru o zjavnej neopodstatnenosti aj týchto hmotných ústavných práv.

20. Ústavný súd dospel pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti k záveru, že medzi napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu a obsahom označených práv neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie mohol reálne dospieť k záveru o ich porušení. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

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

V Košiciach 25. februára 2025

Ladislav Duditš
predseda senátu