



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 633/2023-13

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miroslava Duriša a zo sudcov Ladislava Dudíťa a Libora Duľu (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného advokátom JUDr. Pavlom Gráčikom, Farská 40, Nitra, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Svk/15/2022 z 31. mája 2023 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 20. novembra 2023 domáha vyslovenia porušenia základných práv podľa čl. 44 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a porušenia práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom najvyššieho správneho súdu sp. zn. 1Svk/15/2022 z 31. mája 2023. Sťažovateľ navrhuje, aby ústavný súd zrušil napadnutý rozsudok a vec vrátil najvyššiemu správne súdu na ďalšie konanie. Sťažovateľ sa domáha priznania náhrady trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľ sa správnu žalobou podľa Správneho súdneho poriadku domáhal zrušenia rozhodnutia prvostupňového orgánu verejnej správy (Okresný úrad Nitra, odbor starostlivosti o životné prostredie) z 8. októbra 2015, ktorým rozhodol, že zámer „Automotive Nitra Project“ po ukončení zisťovacieho konania nebude posudzovať podľa 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 posudzovaní vplyvov“), ako aj rozhodnutia Okresného úradu Nitra, odboru opravných prostriedkov, ktorý na základe odvolania sťažovateľa potvrdil prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu. O žalobe rozhodol Krajský súd v Nitre (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom sp. zn. 26S/3/2016 z 1. júla 2021 tak, že ju zamietol.

3. Proti rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom zamietol.

II.

Argumentácia sťažovateľa

4. Sťažovateľ namieta porušenie označených práv podľa ústavy a dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu. Sťažovateľ považuje právne závery najvyššieho správneho súdu za arbitrárne. Najvyšší správny súd svoj rozsudok riadne neodôvodnil, keďže sa nevysporiadal s argumentáciou uvedenou v kasačnej sťažnosti sťažovateľa.

5. Sťažovateľ najmä argumentuje, že Slovenská agentúra pre rozvoj investícií a obchodu (ďalej len „agentúra“) nebola aktívne legitimovaná na podanie návrhu na začatie konania o posudzovaní vplyvov navrhovanej činnosti, resp. zámeru, pretože podľa názoru sťažovateľa navrhovateľom môže byť len osoba, ktorá má v záujme realizovať navrhovanú činnosť. Porušovateľ sa s týmito námietkami vysporiadal nelogicky, neberúc zreteľ na znenie zákona, konkrétne § 3 písm. u) zákona o posudzovaní vplyvov, keď poukázal na to, že osoba navrhovateľa nemusí byť ten istý subjekt, ktorý túto činnosť skutočne zrealizuje, a následne konštatoval, že agentúra mala záujem, aby bol predmetný projekt posudzovaný, pretože jej hlavnou úlohou je podpora a realizácia investičných a zahraničných projektov a práve agentúra bola jedným z iniciátorov celého „*Automotive projektu v Nitre*“ a aktívne hľadala investora pre túto investíciu. Podľa sťažovateľa agentúra nikdy nemala v úmysle realizovať navrhovanú činnosť (výstavba automobilového závodu), pretože nie je výrobcom automobilov a ani nedisponovala dostatočnými finančnými prostriedkami na takú činnosť.

6. Sťažovateľ tiež namietal neúplnosť zámeru, keďže súčasťou navrhovanej činnosti v zámere nebola výstavba lakovne, ktorá je pre automobilový závod nevyhnutná a ktorá viacnásobne prekračuje determinanty na posudzovanie navrhovanej činnosti z hľadiska jej vplyvov na životné prostredie. Okrem uvedeného sťažovateľ namietal, že pri rovnakých vstupných údajoch zámerov „Automotive Nitra Project“ a „Automotive Nitra Project-Fáza 2“ je diametrálna odlišnosť v prípade počtu parkovacích miest, pričom limitná hodnota pre povinné posudzovanie vplyvov na životné prostredie je od 500 parkovacích miest a na základe tejto skutočnosti príslušným orgánom malo byť Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), a nie okresný úrad. Aj z tohto je zřejmé, že zámer „Automotive Nitra Project“ bol realizovaný len účelovo v zrejmej snahe vyhnúť sa konaniu povinného posudzovania vplyvov na životné prostredie a po urýchlennom „vybavení“ tohto procesu EIA.

7. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti poukázal na skutočnosť, že odôvodnenie napadnutého rozsudku je nelogické, pokiaľ porušovateľ tvrdil, že nie je úlohou správnych orgánov preverovať správnosť práve týchto údajov, od ktorých závisí rozhodnutie v merite veci, teda či sa predmet zisťovacieho konania bude posudzovať (§ 29 ods. 2 zákona o posudzovaní vplyvov). Porušovateľ sa s touto jeho námietkou nijako nevysporiadal, a teda zjavne postupoval arbitrárne.

8. K argumentácii o zjavnej neúplnosti zámeru, s ktorým sa správne orgány v procese EIA uspokojili, sťažovateľ uviedol, že zámer neobsahuje dopravno-kapacitné posúdenie a rieši dopravné napojenie hlavne v úseku cesty 1/64 s napojením na rýchlostnú cestu. Dopravné vyústenie

do Nitry, a to v dĺžke asi jeden kilometer vrátane trasy približne 700 m cez pozemky sťažovateľa riešené a posúdené vôbec nebolo.

9. Sťažovateľ namietal, že vecne príslušným na rozhodnutie o odvolaní v správnom konaní malo byť ministerstvo, poukazujúc na nevyhnutnosť dvojinštančnosti správneho konania. Podľa § 54 ods. 2 písm. x) zákona o posudzovaní vplyvov ministerstvo vo veciach posudzovania vplyvov na životné prostredie je odvolacím orgánom vo veciach, v ktorých v prvom stupni rozhoduje okresný úrad v sídle kraja. Z uvedeného vyplýva, že ak prvostupňovým orgánom bol okresný úrad v sídle kraja, tak orgán, ktorý rozhoduje o odvolaní, je ministerstvo. V danej veci zásada dvojinštančnosti konania dodržaná nebola a porušovateľ sa v odôvodnení napadnutého rozsudku s touto námietkou nevysporiadal.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

10. Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie označených práv podľa ústavy a dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu, ktorým bola zamietnutá kasačná sťažnosť sťažovateľa proti rozsudku krajského súdu, ktorým bola zamietnutá žaloba sťažovateľa o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Okresného úradu Nitra, ktorý po ukončení zisťovacieho konania rozhodol, že nebude posudzovať vplyv realizačného zámeru „*Automotive projektu v Nitre*“ na životné prostredie podľa zákona o posudzovaní vplyvov.

III.1. K namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy:

11. Ústavný súd pripomína, že nie je súdom vyššej inštancie rozhodujúcim o opravných prostriedkoch v rámci sústavy všeobecných súdov. V zásade preto nie je oprávnený posudzovať správnosť skutkových a právnych názorov všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov v konkrétnom prípade viedli k rozhodnutiu (obdobne napr. III. ÚS 78/07, IV. ÚS 27/2010). Úlohou ústavného súdu nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov (II. ÚS 193/2010). Do právomoci ústavného súdu v konaní podľa čl. 127 ústavy však patrí kontrola zlučiteľnosti účinkov interpretácie a aplikácie právnych noriem súdmi s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Skutkové a právne závery súdu môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu vtedy, ak by vyvedené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňovateľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody.

12. Ústavný súd už konštatoval, že 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 (m. m. III. ÚS 502/2015).

13. Obsah základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy nespočíva iba v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Zahŕňa taktiež právo na určitú kvalitu súdneho konania definovanú procesnými garanciami spravodlivého súdneho konania, ako je napr. právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá má byť v konkrétnom prípade poskytnutá. Zásada spravodlivosti obsiahnutá v práve

na spravodlivé súdne konanie totiž vyžaduje, aby súdy založili svoje rozhodnutia na dostatočných a právne relevantných dôvodoch zodpovedajúcich konkrétnym okolnostiam prerokovanej veci (m. m. III. ÚS 305/08). Všeobecný súd však 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 sporu uvádzaných účastníkmi konania, a preto 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 na spravodlivý proces (IV. ÚS 115/03).

14. O zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti možno hovoriť 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 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, I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03).

15. Z odôvodnenia napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu v spojení s rozsudkom krajského súdu, na ktorý odkazuje, vyplýva právna argumentácia, v ktorej konajúce správne súdy skúmali námietku, že samotný strategický park v Nitre nebol posudzovaný z hľadiska vplyvov na životné prostredie v rámci zisťovacieho konania podľa zákona o posudzovaní vplyvov, pričom poukázali (reagujúc na námietky sťažovateľa) na (i) existenciu aktívnej legitimácie agentúry na podanie návrhu podľa zákona o posudzovaní vplyvov vyplývajúcu zo skutočnosti, že za navrhovanú činnosť sa v zmysle § 3 písm. f) zákona o posudzovaní vplyvov považuje aj realizačný zámer, na ktorého posúdení podľa zákona o posudzovaní vplyvov záleží, (ii) danosť vecnej príslušnosti žalovaného ako správneho orgánu druhého stupňa, pretože posudzovaný realizačný zámer nepresahoval územie okresu Nitra, čo je rozhodujúcim kritériom pre posúdenie, či vo veci rozhoduje okresný úrad alebo okresný úrad v sídle kraja, čím je stanovená aj príslušnosť odvolacieho orgánu, (iii) rozsah predloženého realizačného zámeru, z ktorého správny orgán pri rozhodovaní vychádzal, pretože predmetom zisťovacieho konania môže byť len to, čo bolo navrhovateľom predložené na posúdenie. V tejto súvislosti už krajský súd konštatoval, že nezahrnutím lakovne či vyššieho počtu parkovacích miest do posudzovaného zámeru sa navrhovateľ nemôže v budúcnosti (ak sa rozhodne vybudovať lakovňu alebo vyšší počet parkovacích miest) vyhnúť povinnosti zabezpečiť hodnotenie vplyvov realizačného zámeru na životné prostredie, keďže predmetom následného povoľovacieho konania môže byť len to, čo bolo predmetom zisťovacieho konania. Ako nedôvodnú najvyšší správny súd vyhodnotil aj námietku sťažovateľa, že zámer neobsahuje dopravno-kapacitné posúdenie, keďže aj tieto vplyvy boli v navrhovanom zámere riešené (bod 7 odôvodnenia napadnutého rozhodnutia).

16. Ústavný súd konštatuje, že v ústavnej sťažnosti sťažovateľ uplatnil obdobné námietky ako v správnej žalobe a kasačnej sťažnosti (čo sa týka absencie posudzovania vplyvov na životné prostredie, neúplnosti zámeru, nepríslušnosti žalovaného ako odvolacieho správneho orgánu a nedostatku aktívnej legitimácie agentúry na podanie návrhu na začatie konania o posudzovaní vplyvov zámeru na životné prostredie). Odpoveď na tieto námietky poskytol sťažovateľovi predovšetkým krajský súd vo svojom rozsudku. Najvyšší správny súd sa s týmito právnymi závermi

stotožnil (bod 27 odôvodnenia napadnutého rozsudku), pričom nad rámec veci doplnil vlastné právne úvahy (body 28 až 31 odôvodnenia napadnutého rozsudku). Ústavný súd na túto právnu argumentáciu správnych súdov odkazuje, keďže je zrozumiteľná, konzistentná, logická a vychádza z ústavne akceptovateľného výkladu a aplikácie príslušných ustanovení predovšetkým zákona o posudzovaní vplyvov.

17. Napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu v spojení s rozsudkom krajského súdu zodpovedal všetky kasačnou sťažnosťou nastolené otázky, ktoré boli pre poskytovanú správno-súdnu ochranu podstatné, a preto nie je arbitrárny a je dostatočne odôvodnený, keďže zrozumiteľne a dostatočne objasňuje podstatné aspekty rámcujúce právnu vec sťažovateľa. Ústavný súd nie je oprávnený a ani povinný tieto postupy a hodnotenia správnych súdov nahrádzať (m. m. I. ÚS 21/98, III. ÚS 209/04) a za týchto okolností nemá dôvod zasiahnuť do právneho názoru najvyššieho správneho súdu. Ústavný súd napokon konštatuje, že sťažnostné námietky sťažovateľa majú charakter bežnej polemiky na úrovni zákona a zisteného skutkového stavu, ktorá nemá ústavnoprávny charakter.

18. Na tomto základe ústavný súd 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 (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ústavnú sťažnosť sťažovateľa v tejto časti odmietol ako zjavne neopodstatnenú.

III.2. K namietanému porušeniu práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru:

19. Právna vec sťažovateľa sa týka rozhodovania správnych orgánov a následne prieskumnej činnosti ich rozhodovania v rámci správneho súdneho konania. V tomto smere je potrebné odkázať na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) týkajúcu sa aplikácie čl. 6 ods. 1 dohovoru, z ktorej vyplýva, že vylučuje jeho aplikáciu na veci prejednávané v správnom konaní, argumentujúc, že tvoria súčasť jadra výsad verejnej moci [hard core of public-authority prerogatives (porov. Jussila v. Fínsko, č. 73053/01, rozsudok Veľkej komory ESLP z 23. 11. 2006, bod 45; Ferrazzini v. Taliansko, č. 44759/98, rozsudok Veľkej komory ESLP z 12. 7. 2001, body 24 a 31)]. Výnimku z tejto zásady ESLP pripúšťa len v takých veciach, kde sa správne konanie považuje za konanie trestné.

20. Prihliadajúc na skutočnosť, že vo veci sťažovateľa správne orgány neuložili sankciu za porušenie právnej (zákonnej) povinnosti, ktorá by bola preventívno-represívneho charakteru, ústavný súd dospel k záveru, že na vec sťažovateľa nie je aplikovateľný čl. 6 ods. 1 dohovoru, a preto ústavnú sťažnosť sťažovateľa v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú (ak by však išlo o použiteľnú referenčnú normu, vecný záver o zjavnej neopodstatnenosti ústavnej sťažnosti by bol vzhľadom na rovnorodý charakter dotknutého práva vo vzťahu k čl. 46 ods. 1 ústavy rovnaký).

III.3. K namietanému porušeniu základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy:

21. V súvislosti s namietaným porušením základného práva podľa čl. 44 ods. 1 ústavy ústavný súd uvádza, že o jeho prípadnom porušení by bolo možné uvažovať zásadne len vtedy, ak by zo strany všeobecného súdu primárne došlo k porušeniu niektorého zo základných práv, resp. ústavnoprocených princípov vyjadrených v čl. 46 až čl. 48 ústavy, resp. v spojení s ich porušením.

Táto súvzťažnosť vyplýva z previazanosti posúdenia ústavnej udržateľnosti napadnutého rozhodnutia všeobecného súdu s predmetom jeho rozhodovania, ktorým bolo nemajetkové právo. Pretože ústavný súd nezistil príčinnú súvislosť medzi napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu a porušením základného práva sťažovateľa upraveného v čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, neprichádzala do úvahy ani príčinná súvislosť s namietaným porušením základného práva sťažovateľa zaručeného v čl. 44 ods. 1 ústavy a vzhľadom na to ústavný súd aj túto časť ústavnej sťažnosti odmietol pre jej zjavnú neopodstatnenosť.

22. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku bolo už bez právneho významu rozhodovať o ďalších návrhoch sťažovateľa, ako ich špecifikoval v petite ústavnej sťažnosti.

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

V Košiciach 5. decembra 2023

Miroslav Duriš
predseda senátu