



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 485/2024-16

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duľu (sudca spravodajca) a sudcov Ladislava Duditša 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. 2Svk/55/2022 z 29. januára 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 doručенou ústavnému súdu 21. júna 2024 domáha vyslovenia porušenia základných práv podľa čl. 12 ods. 2, čl. 44 a čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), podľa čl. 37, čl. 41 a čl. 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“), ako aj práv podľa čl. 6 ods. 1, čl. 13 a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom najvyššieho správneho súdu sp. zn. 2Svk/55/2022 z 29. januára 2024. Navrhuje napadnutý rozsudok zrušiť, vec vrátiť na ďalšie konanie a priznať mu náhradu trov právneho zastúpenia.

2. Z ústavnej sťažnosti a predložených príloh vyplýva, že Okresný úrad Bratislava, odbor starostlivosti o životné prostredie, oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia (ďalej len „prvostupňový správny orgán“) po vykonaní zisťovacieho konania o posudzovaní zmeny navrhovanej činnosti vydal 20. decembra 2017 rozhodnutie č. OÚ-BA-OSPZ3-2017/085926/RAB/I-EIA-r, ktorým určil, že zmena navrhovanej činnosti „Polyfunkčný objekt ENDLICHER HOUSE, Šancová ulica, Bratislava“, ktorej účelom je zvýšenie zastavanej plochy nadzemných podlaží z 35 547 m² na 37 886 m², zmena architektonického a dispozičného riešenia stavby a zmena technológie parkovania, situovaná v Bratislavskom samosprávnom kraji, okrese Bratislava I, mestskej časti Bratislava-Staré Mesto, na pozemkoch s parc. č. 7535/14, k. ú. Staré Mesto sa 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 EIA“). Prvostupňový správny orgán súčasne rozhodol, že v procese konania o povolení činností podľa osobitných predpisov bude potrebné zohľadniť konkrétne požiadavky, ktoré vyplynuli zo stanovísk doručených k oznámeniu o zmene navrhovanej činnosti, a tieto aj vymenoval. Proti tomuto rozhodnutiu sa okrem iných odvolal žalobca a sťažovateľ ako ďalší účastník.

3. Okresný úrad Bratislava, odbor opravných prostriedkov, referát starostlivosti o životné prostredie (ďalej len „žalovaný“) rozhodnutím č. OU-BA-OOP3-2018/049433-HAN zo 4. mája 2018 odvolania účastníkov zamietol a rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu potvrdil. V odôvodnení uviedol, že v odvolaniach nevidel žiadne nové skutočnosti a návrhy, ktoré by viedli k zrušeniu alebo zmene rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu. Všetky pripomienky a námety boli už viackrát riešené v rámci zisťovacieho konania, doplňujúceho konania k zisťovaciemu konaniu a následne aj v odvolacom konaní. Poukázal na to, že prvostupňový správny orgán v rozhodnutí primerane použil kritériá na zisťovacie konanie uvedené v prílohe 10, pričom prihliadol aj na stanoviská podľa § 23 ods. 4 zákona o EIA, čo je v súlade s § 29 ods. 3 zákona o EIA, rozhodnutie obsahuje dôvody, na ktorých sa zakladá, a vyhodnotenie stanovísk podľa § 23 ods. 4 zákona o EIA, čo je v súlade s § 29 ods. 13 zákona o EIA.

4. Žalobca následne podal na Krajskom súde v Bratislave správnu žalobu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo 4. mája 2018. Krajský súd rozsudkom č. k. 2S/110/2018-157 z 25. mája 2022 žalobu ako nedôvodnú zamietol. V odôvodnení v prvom rade poukázal na to, že dôkazné bremeno je povinná uniesť osoba, ktorá v administratívnom konaní prišla s určitým tvrdením. Ak táto osoba nepreukáže svoje tvrdenia dôveryhodným spôsobom, správny orgán nie je povinný hľadať dôkazy, ktoré potvrdzujú takéto tvrdenia, a ani domýšľať namiesto účastníka dôvody nekonkrétnych tvrdení alebo tvrdení o nezákonnosti žalobou napadnutého rozhodnutia. Taktiež nepostačuje, že žalobca spochybňuje správnosť podkladov na rozhodnutie, o ktoré opreli správne orgány svoje rozhodnutia vydané v administratívnom konaní. Námietky spôsobilé viesť k zrušeniu rozhodnutia žalovaného musia ponúknuť takú argumentáciu, ktorá neguje zákonnosť, správnosť alebo správnu interpretáciu podkladov a k takejto interpretácii doložiť aj potrebné dôkazy (k čomu vo veci sťažovateľa nedošlo). Z administratívneho spisu a zabezpečených podkladov vyplynulo, že nárast dopravy, prejazdu motorových vozidiel a zvýšenie hluku alebo celková „nepohoda“ obyvateľov zóny nebudú spôsobené nárastom obyvateľov v nadväznosti na predmetnú navrhovanú zmenu činnosti. Šancová ulica je súčasťou základnej komunikačnej kostry mesta, je to jedna z hlavných mestských komunikácií, ktorá spĺňa technické parametre na vedenie hromadnej dopravy mesta. Z podkladov zabezpečených z administratívneho konania vyplýva, že prípadné zvyšovanie frekvencie dopravy doterajšie oprávnené záujmy obyvateľov uvedenej zóny neovplyvní. Z podkladov tiež vyplýva, že zhustenie dopravy, prejazd vozidiel a hlučnosť sú spôsobované najmä vozidlami, ktoré trasu v rámci dotknutého územia využívajú ako prejazdnú. Vo vzťahu k statickej doprave poukázal krajský súd na dopravno-kapacitné posúdenie, ktoré bolo zabezpečené v rámci navrhovanej činnosti Šancová – Premiére s tým, že z dopravno-inžinierskeho kapacitného posúdenia, ktoré bolo podkladom na rozhodnutie, vyplýva, že zmena navrhovanej činnosti vo svojich podzemných podlažiach pokrýva potrebu statickej dopravy pre objekt Endlicher House, ale aj finálnu potrebu statickej dopravy pre objekt Premiére. Keďže sa počet parkovacích miest oproti pôvodnému schválenému riešeniu znížil, nebolo

potrebné vypracovať novú dopravno-kapacitnú štúdiu. K dynamickej doprave uviedol, že bola vyhodnotená v dopravnej štúdii a bola predmetom odborných stanovísk, pričom posúdenie nepreukázalo významné zaťaženie uvedených ulíc od navrhovanej činnosti. Dopravnou situáciou sa podrobne zaoberali ňou dotknuté orgány a z obsahu ich stanovísk je zrejmé, že sa zaoberali aj dopravným napojením oboch objektov na dotknuté komunikácie. K emisii výfukových plynov bola podkladom na rozhodnutia správnych orgánov rozptylová štúdia, ktorá konštatovala, že predmetný objekt je zaradený ako malý zdroj znečisťovania. Najväčší vplyv na kvalitu ovzdušia v dotknutom území má frekventovaná Šancová ulica, pričom posudzovaný objekt spĺňa limitné hodnoty a požiadavky, ktoré sú ustanovené právnymi predpismi vo veci ochrany ovzdušia. K povolenej činnosti a rozptylovej štúdii sa vyjadril aj Regionálny úrad verejného zdravotníctva Bratislava, hlavné mesto a k oznámeniu o zmene navrhovanej činnosti uviedol, že rozptylová štúdia preukázala dodržiavanie prípustných limitov znečisťujúcich látok z dopravy na fasáde navrhovaného i okolitých objektov. V dôsledku zmeny navrhovanej činnosti nebudú dopady týkajúce sa emisií výfukových plynov zaťažovať okolité ovzdušie v dotknutom území nad zákonom prípustné hodnoty. K vplyvu navrhovanej činnosti na hlučnosť bola vypracovaná hluková štúdia, ktorá konštatuje, že samostatne hodnotená prevádzka (vjazd a výjazd z garáže) navrhovaného polyfunkčného objektu pozostávajúceho z objektu Premiére a objektu Endlicher House nespôsobí prekročenie prípustných hodnôt určujúcich veličín hluku pred fasádami vlastného objektu a najbližších existujúcich chránených objektov pre denný, večerný, nočný referenčný čas. K uvedenej správe sa vyjadril aj Regionálny úrad verejného zdravotníctva Bratislava s konštatovaním, že v dôsledku zmeny navrhovanej činnosti nebudú dopady týkajúce sa hluku neprijateľne zaťažovať životné prostredie v dotknutom území. Vychádzajúc z uvedeného, krajský súd námietkam žalobcu neprisvedčil a za zákonný považoval právny záver žalovaného, že zmena navrhovanej činnosti nebude mať významný negatívny vplyv na životné prostredie a že zámer navrhovanej činnosti nie je potrebné posudzovať podľa zákona o EIA. V závere odôvodnenia rozhodnutia sa krajský súd vyjadril k ďalším námietkam žalobcu týkajúcim sa nedostatkov odôvodnenia rozhodnutia žalovaného v tom, že žalovaný nereagoval na namietanú nesprávnosť podkladov; nemožnosť zásahu záchranných zložiek pri neprejazdnosti ulíc; skutočnosť, že pokojné ulice sa po realizácii stavby Premiére pri navrhovanej zmene stanú frekventovanými; a nesprávnosť označenia bytov za apartmány, izby a štúdiá a z toho vyplývajúcu nesprávnosť výstupu nevyhnutných parkovacích stojísk pre spoločný objekt Premiére a Endlicher House.

5. Proti rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, dôvodiac, že krajský súd porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku]. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom z 29. januára 2024 kasačnú sťažnosť sťažovateľa zamietol ako nedôvodnú.

II.

Argumentácia sťažovateľa

6. 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, ktorá je údajne proti nemu vedená, a vyjadruje presvedčenie, že táto 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 ústavou, chartou a dohovorom.

7. Podľa názoru sťažovateľa „rozhodnutie o kasačnej sťažnosti je nezákonné, lebo kasačný súd a predtým ani správny súd, pri rozhodovaní nekonal v súlade s ústavným imperatívom účinnej ochrany životného prostredia a preto pri výkone svojej právomoci vybočil z kogentného ústavného rámca, ktorým bol a je viazaný. Keďže kasačný súd nevychádzal zo základných zásad ochrany životného prostredia, ktorých opomenutie bolo základom, jadrom a podstatou kasačnej sťažnosti a v tomto smere kasačný súd neuvádza žiadne právne vyhodnotenie je kasačný rozsudok nepreskúmateľný pre absolútny nedostatok dôvodov... Správny a následne aj kasačný súd teda musia zrozumiteľne a jasne uviesť, ako uplatnili základné zásady ochrany životného prostredia pri voľnej úvahe odôvodňujúce rozhodnutie podľa procesno-právnych a hmotno-právnych noriem zákona EIA resp. SSP a súčasne musia vysvetliť, prečo výklad žalobcom je nesprávny, neprimeraný či z iného dôvodu vecne alebo právne nesprávny. Nepostačuje uviesť konkurenčný právny názor, je nutné zdôvodniť prečo sú žalobné body a argumentácia žalobcu nielen nedôvodné ale aj neopodstatnené.“.

8. Sťažovateľ vidí porušenie práva na priaznivé životné prostredie v tom, že najvyšší správny súd konvalidoval vždy čiastkové posúdenie vplyvov na životné prostredie, neposudzoval pôsobenie na životné prostredie komplexne a spoločne. Posúdenie pri správnej aplikácii relevantných právnych predpisov musí zohľadňovať všetky zásahy od prvotného zastavania. Ak už kumulatívne bol zhoršený stav životného prostredia predchádzajúcimi zásahmi, čo z administratívneho spisu vyplýva, je takýto postup správneho orgánu a aj správnych súdov porušením nielen práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ústavy, ale aj podľa čl. 37 charty a rovnako aj porušením práva na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces podľa čl. 47 charty, čl. 46 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.

9. Najvyšší správny súd svojou argumentáciou podľa názoru sťažovateľa preukazuje, že právu životného prostredia nerozumie ani po systematickej stránke, ale ani po stránke ochrany integrovaných aspektov. Všeobecné súdy preukazujú povrchný pohľad a znalosť právnych predpisov životného prostredia a nezohľadňujú medzinárodné právne predpisy s ich osobitným postavením a osobitnou silou voči právu Slovenskej republiky.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

10. Podstatou ústavnej sťažnosti je nesúhlas sťažovateľa so zamietnutím jeho kasačnej sťažnosti. Z rozsiahlej sťažnostnej argumentácie možno za relevantnú vyvodit' námietku spočívajúcu v nedostatku odôvodnenia napadnutého rozsudku vo vzťahu ku skutočnostiam, z ktorých najvyšší správny súd pri ustálení svojho právneho záveru vychádzal. Tieto pochybenia majú mať za následok porušenie označených práv sťažovateľa.

11. 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).

12. 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).

13. Ústavný súd po preskúmaní napadnutého rozsudku dospel k záveru, že neobstojí tvrdenie sťažovateľa o jeho arbitrárnosti či nedostatku odôvodnenia. Bez potreby opakovania či parafrázovania jeho právnych záverov ústavný súd uvádza, že najvyšší správny súd po identifikovaní relevantných sťažnostných námietok sa s nimi dostatočne vysporiadal. Hneď v úvode (bod 22 napadnutého rozsudku) poukázal na rozsiahlosť kasačnej sťažnosti a skutočnosť, že kasačné námietky do značnej miery kopírujú žalobné body žalobcu (Občianska iniciatíva proti Polyfunkčný objekt Endlicher House), ktorý kasačnú sťažnosť nepodal, pričom s jeho námietkami sa veľmi presne, podrobne a dôkladne vysporiadal krajský súd. Kasačný súd sa preto zameril na vyslovenie svojich právnych záverov, na odpovede na námietky sťažovateľa s dôrazom na jeho ústrednú námietku, a to nesprávne právne posúdenie veci správnym súdom (body 23 až 34 napadnutého rozsudku). Rovnako reflektoval námietky sťažovateľa týkajúce sa údajného ďalšieho nadmerného zaťaženia územia dynamickou a statickou dopravou, emisiami výfukových plynov, prekročenia hlukových parametrov, pohody bývania (nesúhlasu sťažovateľa porovnávať zaťažovanie vždy len s predchádzajúcim stavom zaťaženia územia, kde sa má realizovať zámer alebo jeho zmena) s tým, že odkázal na rozsudok krajského súdu, s ktorého závermi sa kasačný súd stotožnil. Nad rámec uvedeného poukázal na to, že žalovaný (a aj prvostupňový správny orgán) porovnával zaťaženie územia dotknutého zmenou navrhovanej činnosti nielen s predchádzajúcim stavom zaťaženia územia, kde sa má realizovať zámer, ale aj so stavom do budúcnosti (dopravno-

kapacitné posúdenie pre rok 2017, ako aj do budúcnosti pre rok 2027, bod 36 napadnutého rozsudku) a vyjadril sa aj k námietke sťažovateľa, že žalovaný nehodnotil komplexne a kumulatívne zaťaženie územia ako celku (bod 37 napadnutého rozsudku). Ústavne akceptovateľne vyhodnotil posúdenie dopadov zmeny navrhovanej činnosti vo vzťahu k statickej a dynamickej doprave (bod 38 napadnutého rozsudku). Najvyšší správny súd za nedôvodné vyhodnotil aj tvrdenia sťažovateľa, ktorými spochybňoval správnosť podkladov, resp. rozpornosť stanovísk, z ktorých vychádzali správne orgány a ktorými sa zaoberal krajský súd (bod 40 napadnutého rozsudku), ako aj námietku údajného prekročenia hodnôt veličín hluku na okolitých obyvateľov danej zóny (bod 41 napadnutého rozsudku).

14. Skutočnosť, že sťažovateľ sa s názorom súdu nestotožňuje, nepostačuje sama osebe na prijatie záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti napadnutého rozsudku. Aj stabilná rozhodovacia činnosť ústavného súdu (II. ÚS 4/94, II. ÚS 3/97, I. ÚS 204/2010) rešpektuje názor, podľa ktorého nemožno právo na súdnu ochranu stotožňovať s procesným úspechom, z čoho vyplýva, že všeobecný súd nemusí rozhodovať v súlade so skutkovým a s právnym názorom účastníkov konania vrátane ich dôvodov a námietok.

15. Ústavný súd preto 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 1. októbra 2024

Libor Duľa
predseda senátu