



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 482/2023-57

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcov Rastislava Kaššáka a Miloša Maďara v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľov [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], a [REDACTED], [REDACTED], zastúpených advokátskou kanceláriou AKSK, s. r. o., Námestie SNP 15, Banská Bystrica, v menej ktorej koná konateľ a advokát JUDr. Martin Dolník, proti postupu Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky pri vybavovaní ich ďalších opakovaných podnetov z 11. novembra 2022 a 17. apríla 2023 na podanie protestu prokurátora proti rozhodnutiu Okresného úradu Žilina, odboru starostlivosti o životné prostredie č. k. OU-ZA-OSZP2-2019/004276-33/Gr z 18. decembra 2019 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 sťažovateľov a skutkový stav veci

1. Sťažovatelia sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 17. augusta 2023 a doplnenou 18. augusta 2023 domáhajú vyslovenia porušenia ich základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 11 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy a podľa čl. 35 ods. 1 listiny, základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a podľa čl. 36 ods. 1 listiny, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a práva pokojne užívať svoj majetok podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) postupom Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (ďalej len „generálna prokuratúra“) pri vybavovaní ich ďalších opakovaných podnetov z 11. novembra 2022 a zo 17. apríla 2023 na podanie protestu prokurátora proti rozhodnutiu Okresného úradu Žilina, odboru starostlivosti o životné prostredie (ďalej len „okresný úrad“) č. k. OU-ZA-OSZP2-2019/004276-33/Gr z 18. decembra 2019

(ďalej aj „rozhodnutie“ alebo „záverečné stanovisko“). Navrhujú zrušiť prípis generálnej prokuratúry č. k. VI/2 Gd 242/22/1000-11 z 12. októbra 2022 a prikázať jej konať vo veci ich ďalších opakovaných podnetov z 11. novembra 2022 a zo 17. apríla 2023. Okrem toho žiadajú priznať finančné zadost'učinenie a náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z obsahu ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že na základe návrhu Žilinského samosprávneho kraja zo 16. októbra 2018 okresný úrad ako príslušný orgán štátnej správy podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov rozhodnutím uvedeným v bode 1 (ktoré nadobudlo právoplatnosť 27. januára 2020) vydal záverečné stanovisko, v ktorom vyslovil súhlas s realizáciou cyklo dopravnéj trasy nazvanej [REDAKOVANÉ] za predpokladu splnenia konkrétne špecifikovaných podmienok; uvedené rozhodnutie okresného úradu bolo preskúmateľné súdom po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov.

3. Časť cyklo dopravnéj trasy (bod 2) by tak mala prechádzať mimo zastavaného územia obce [REDAKOVANÉ] proti prúdu rieky [REDAKOVANÉ], okrajom chráneného vtáčieho územia, popod chatovú osadu [REDAKOVANÉ] v ktorej sa nachádza pozemok (zastavaná plocha a nádvorie) a chata sťažovateľov.

4. V procese posudzovania vplyvov cyklo dopravnéj trasy na životné prostredie sťažovatelia nevyužili možnosť vyjadriť svoje pripomienky k realizácii navrhovanej činnosti, ale spolu s ďalšími vlastníkmi nehnuteľností v chatovej osade [REDAKOVANÉ] tak urobili až 1. mája 2020 formou petície, ktorú Žilinský samosprávny kraj, odbor regionálneho rozvoja vybavil listom č. 03822/2020/ORR-37 zo 14. augusta 2020 (www.zilinskazupa.sk).

5. Ústavná sťažnosť v tejto veci priamo súvisí s

- ústavnou sťažnosťou sťažovateľov proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline (ďalej len „krajský súd“) č. k. 31 S 48/2020 z 29. septembra 2020, ktorú ústavný súd uznesením č. k. III. ÚS 71/2021-68 z 29. januára 2021 odmietol ako zjavne neopodstatnenú,
- ústavnou sťažnosťou sťažovateľov proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) č. k. 7 Svk 7/2021 z 30. novembra 2021, ktorú ústavný súd uznesením č. k. I. ÚS 470/2022-172 z 8. septembra 2022 odmietol ako zjavne neopodstatnenú,
- ústavnou sťažnosťou sťažovateľov proti uzneseniu najvyššieho správneho súdu č. k. 4 Svk 7/2021 zo 16. februára 2022, ktorú ústavný súd uznesením č. k. II. ÚS 96/2023-66 zo 16. februára 2023 odmietol ako zjavne neopodstatnenú,
- ústavnou sťažnosťou sťažovateľov proti prípisu generálnej prokuratúry č. k. VI/2 Gd 242/22/1000-11 z 12. októbra 2022, ktorú ústavný súd uznesením č. k. II. ÚS 127/2023-48 z 15. marca 2023 odmietol ako neprípustnú (predčasne podanú) vzhľadom na to, že sťažovatelia 16. novembra 2022 doručili generálnej prokuratúre ďalší (v poradí tretí) opakovaný podnet na podanie protestu prokurátora proti rozhodnutiu okresného úradu uvedeného v bodoch 1 a 2, ktorý do podania ústavnej sťažnosti nebol generálnou prokuratúrou vybavený.

6. Sťažovatelia presvedčení o nečinnosti generálnej prokuratúry pri vybavovaní ich ďalšieho (v poradí tretieho) opakovaného podnetu podali generálnej prokuratúre 17. apríla 2023 ďalší (v poradí štvrtý) opakovaný podnet na podanie protestu prokurátora proti rozhodnutiu okresného úradu uvedenému v bode 2.

II. Argumentácia sťažovateľov

7. Sťažovatelia s poukazom na to, že zákonnosť rozhodnutia okresného úradu uvedeného v bode 2 dosiaľ nebola preskúmaná v správnom súdnom konaní, v ústavnej sťažnosti [čl. 127 ústavy a § 122 a nasl. 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“)] tvrdia, že napriek uvedeniu „nových skutočností“ v ich ďalších opakovaných podnetoch z 11. novembra 2022 a 17. apríla 2023 na podanie protestu prokurátora proti rozhodnutiu okresného úradu uvedeného v bode 2, ktoré na rozdiel od predchádzajúcich podnetov sťažovateľov neboli založené na argumentácii, že sú opomenutými účastníkmi správneho konania, resp. že okresný úrad nedostatočne zistil skutkový stav a vec nesprávne právne posúdil, ale na tom, že hlavným dôvodom nezákonnosti záverečného stanoviska okresného úradu je zákaz výstavby cyklodopravnej trasy priamo vyplývajúci zo zákona o č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, ako aj zo zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov, generálna prokuratúra tieto ďalšie opakované podnety sťažovateľov nevybavila, hoci tak podľa nich urobiť mala vzhľadom na bod 5 uznesenia ústavného súdu č. k. II. ÚS 127/2023-48 z 15. marca 2023.

III. Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

8. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základného práva sťažovateľov vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a podľa čl. 11 ods. 1 listiny, základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy a podľa čl. 35 ods. 1 listiny, základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a podľa čl. 36 ods. 1 listiny, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a práva pokojne užívať svoj majetok podľa čl. 1 dodatkového protokolu postupom generálnej prokuratúry pri vybavovaní ich ďalších opakovaných podnetov z 11. novembra 2022 a zo 17. apríla 2023 na podanie protestu prokurátora proti rozhodnutiu okresného úradu uvedeného v bode 2.

9. Z rozhodovacej činnosti ústavného súdu vyplýva, že východiská rozhodovania ústavného súdu o ústavných sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy sú sťažovateľom známe (bod 5), preto ich v danom prípade nepovažoval za potrebné opakovať.

10. Len na doplnenie ústavný súd uvádza, že povahou protestu prokurátora (resp. jeho späťvzatia) sa zaoberal už vo svojom uznesení č. k. I. ÚS 161/2021 z 20. apríla 2021 (ZNaU 79/2021), v ktorom (okrem iného) uviedol: „Podanie protestu prokurátora je oprávnením prokurátora, ktoré tento realizuje, ak sa domnieva, že správnym aktom orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis a súčasne boli pre takýto postup splnené podmienky ustanovené zákonom o prokuratúre. Podania protestu prokurátora sa môže fyzická alebo právnická osoba domáhať aj podnetom v zmysle § 31 a nasl. zákona o prokuratúre [zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre), pozn.]. Podávateľ takéhoto podnetu má nárok na jeho vybavenie, ako i nárok na vybavenie opakovaného podnetu nadriadeným prokurátorom, ak nesúhlasí s vybavením svojho prvého

podnetu, avšak nie aj nárok na podanie ním navrhovaného protestu prokurátora. Protest prokurátora predstavuje po procesnej stránke právny akt – návrh *sui generis*, na podklade ktorého sa začína konanie o proteste prokurátora, teda osobitné administratívne konanie, v ktorom sa rozhoduje o tom, či napadnutým správnym aktom orgánu verejnej správy bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis (§ 23 ods. 4 zákona o prokuratúre).“

11. Ústavný súd konštatuje, že z uznesenia ústavného súdu č. k. II. ÚS 127/2023-48 z 15. marca 2023 (bod 5) nevyplýva žiadny pokyn (príkaz) ústavného súdu generálnej prokuratúre na vybavenie ďalšieho (v poradí tretieho) opakovaného podnetu na podanie protestu prokurátora proti rozhodnutiu okresného úradu uvedeného v bode 2, ako to v ústavnej sťažnosti tvrdia sťažovatelia, ktorí na podporu svojho tvrdenia o nezákonnosti záverečného stanoviska okresného úradu (o ktorého zrušenie im primárne ide, pozn.) selektívne poukazujú na bod 14 uvedeného uznesenia ústavného súdu.

12. Sťažovatelia v ústavnej sťažnosti nerozporujú skutočnosť, že rozhodnutie okresného úradu uvedené v bode 2 (ktoré nadobudlo právoplatnosť 27. januára 2020), ktoré pripojili ako prílohu ústavnej sťažnosti, bolo preskúmateľné správnym súdom po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov.

13. Ak zákon podmieňuje prípustnosť ústavnej sťažnosti vyčerpaním opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon poskytuje sťažovateľovi na ochranu jeho práva, tak o to viac je podmienkou prípustnosti sťažnosti uplatňovanie práva, ktorého porušenie sťažovateľ namieta, riadnym, zákonom predpísaným spôsobom (m. m. III. ÚS 1/04). Sťažovatelia nemajú podľa ústavy, zákona o ústavnom súde a stabilizovanej judikatúry ústavného súdu na výber, ktorý z oboch ústavne existujúcich systémov súdnej ochrany využijú, ale sú povinní postupovať od súdnej ochrany poskytovanej všeobecnými súdmi k súdnej ochrane, na ktorú je kompetentný ústavný súd. Toto „poradie“ sa nedá sťažovateľmi ovplyvniť a jeho vnútorná logika vychádza z toho, že aj všeobecné súdnictvo je zodpovedné za ochranu základných práv a slobôd na úrovni jeho právomocí [čl. 142 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 Civilného sporového poriadku, resp. § 5 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“)]. Iba za predpokladu, že sťažovatelia vyčerpajú všetky im dostupné právne prostriedky súdnej a inej právnej ochrany svojho základného práva alebo slobody a pri ich uplatnení nie sú úspešní, môžu sa uchádzať o ochranu tohto základného práva alebo slobody sťažnosťou podanou ústavnému súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (m. m. IV. ÚS 193/2010, I. ÚS 178/2011, IV. ÚS 453/2011, III. ÚS 703/2017, IV. ÚS 158/2018). Vyčerpanie všetkých opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon sťažovateľovi na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na použitie ktorých je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných právnych predpisov, neznamená samotné podanie oprávnenou osobou, ale až rozhodnutie o ňom príslušným orgánom (m. m. IV. ÚS 177/05, IV. ÚS 180/2010). Podmienka vyčerpania právnych prostriedkov, ktoré zákon sťažovateľovi priznáva na ochranu jeho základných práv a slobôd, sa nevyžaduje, ak sťažovateľ preukáže, že tieto právne prostriedky nevyčerpal z dôvodov hodných osobitného zreteľa. Dôvody hodné osobitného zreteľa musí preukázať sťažovateľ (I. ÚS 33/03).

14. Pozornosti sťažovateľov zrejme ušlo, že v aj správnom súdnictve platí všeobecný princíp povinnosti vyčerpania riadnych opravných prostriedkov v administratívnom konaní. Vyčerpanie riadneho opravného prostriedku je závislé od typu administratívneho konania a správny súd

ho zisťuje z obsahu administratívneho spisu, ktorý si po začatí konania vyžiada (§ 102 ods. 1 SSP). Výnimku z tohto princípu má prokurátor, ktorého špecifické oprávnenie podať žalobu (§ 45 SSP) nie je viazané na vyčerpanie opravných prostriedkov v administratívnom konaní. Prístup k správne súdu je garantovaný aj zainteresovanej verejnosti, ak táto nebola na podanie riadneho opravného prostriedku oprávnená (§ 42 SSP).

15. V tejto súvislosti odborná právnická literatúra uvádza: «Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov rozoznáva ako jednu z foriem zainteresovanej verejnosti aj tzv. „občiansku iniciatívu“, a to napriek tomu, že občianska iniciatíva nemá právnu subjektivitu [§ 6a ods. 2 písm. c), ods. 3 a 4 daného zákona]. Občianska iniciatíva väčšinou vzniká ako reakcia viacerých fyzických osôb na konkrétny investičný zámer na vybudovanie premyslenej prevádzky, ktorého realizáciou im hrozí zhoršenie kvality života (napr. kvôli zvýšenej prašnosti a hlučnosti v obytnej zóne). Na obranu svojich spoločných záujmov vytvoria tieto osoby občiansku iniciatívu, no následne už nedôjde k vytvoreniu jej formalizovanej podoby vo forme občianskeho združenia. Napriek tomu má občianska iniciatíva ako jedna z foriem zainteresovanej verejnosti postavenie účastníka procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie, ako aj nasledovných povoľovacích konaní (§ 24 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov), a to prostredníctvom splnomocneného zástupcu. Tým bol vyriešený aj problém aktívnej žalobnej legitímácie a absentujúcej právnej subjektivity občianskej iniciatívy obsiahnutý v judikatúre spojenej s pôvodnou právnou úpravou (pozri rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5Sžp/10/2009, z 12. januára 2010, a uznesenie, sp. zn. 3Sžp 8/2011, z 8. novembra 2011).» (*Baricová, J., Fečík, M., Števec, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 277 – 289.*)

16. Prípád sťažovateľov, ktorí v administratívnom procese posudzovania vplyvov cyklopravnej trasy na životné prostredie nevyužili možnosť vyjadriť svoje pripomienky k realizácii navrhovanej činnosti, ale spolu s ďalšími vlastníkami nehnuteľností v chatovej osade [REDAKOVANÉ] tak urobili až 1. mája 2020 formou petície (bod 4), čo v predchádzajúcich ústavných sťažnostiach (bod 5) zamlčali, svedčí o ich snahe následky svojej pasivity v správnom konaní, ako aj v správnom súdnom konaní preniesť na generálnu prokuratúru, hoci vedia, že ďalší opakovaný podnet sa vybavuje iba vtedy, ak obsahuje nové skutočnosti alebo ak tak rozhodne nadriadený prokurátor (§ 36 ods. 1 prvá veta zákona o prokuratúre).

17. Nič to však nemení na tom, že sťažovatelia namiesto toho, aby spolu s ďalšími vlastníkami nehnuteľností v chatovej osade [REDAKOVANÉ] ako zainteresovaná verejnosť podali správnu žalobu, ktorou by si uplatnili právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia [§ 61 písm. c SSP], podali samostatnú správnu žalobu opomenutého účastníka správneho konania proti okresnému úradu, s ktorou neboli úspešní nielen v konaní pred všeobecnými súdmi, ale ani v následných konaniach o ich ústavných sťažnostiach pred ústavným súdom (bod 5).

18. Z tohto pohľadu najmä vo vzťahu k bodu 11 tohto uznesenia treba ústavnú sťažnosť považovať za neprípustnú (§ 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde). Ústavný súd nemohol ponechať bez povšimnutia ani lehotu na podanie ústavnej sťažnosti pri inom zásahu, za ktorý sa považuje aj nečinnosť [I. ÚS 161/02 (ZNaU 155/2002)], ktorá sa v zmysle § 124 zákona o ústavnom súde počíta odo dňa, keď sa sťažovateľ mohol o opatrení alebo inom zásahu dozvedieť.

Keďže prokurátor má na vybavenie podnetu od jeho pridelenia taktiež dvojmesačnú lehotu (§ 35 ods. 1 zákona o prokuratúre) bola ústavná sťažnosť proti nevybaveniu podnetu z 11. novembra 2022 (i s prihliadnutím na tvrdenie sťažovateľov v časti VIII ústavnej sťažnosti) zjavne podaná oneskorene. Na druhej strane ústavný súd, vychádzajúc z materiálneho prístupu k ochrane ústavnosti, podrobil ústavnú sťažnosť vo vzťahu k podnetu zo 17. apríla 2023 aj kvázimeritórnemu prieskumu a dospel k záveru, že je zjavne neopodstatnená, nespĺňajúca dostatočné ústavno-právne požiadavky, pretože generálna prokuratúra neodpovedaním na ďalšie podnety sťažovateľov postupovala *lege artis* (§ 36 ods. 3 zákona o prokuratúre). Ani ústavný súd z pripojených opakovaných podnetov nezistil, že by obsahovali také nové skutočnosti, ktoré už v konaní neboli známe. Na základe uvedeného ústavnú sťažnosť sťažovateľov odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. d), f) a g) zákona o ústavnom súde.

19. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti sa ústavný súd ďalšími požiadavkami sťažovateľov uvedenými v petite nezaoberal.

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

V Košiciach 7. septembra 2023

Jana Baricová
predsedníčka senátu