



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 155/2025-20

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca) a sudcov Petra Molnára a Petra Straku v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Združenia domových samospráv, o. z.**, Rovniankova 14, Bratislava, IČO 31 820 174, zastúpeného Tkáč & Partners, s.r.o., Hrnčiarska 29, Košice, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Svk/11/2023 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 23. októbra 2024 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 12 ods. 2, čl. 44, čl. 45 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 1 ods. 1 a 2 ústavy, práv podľa čl. 37, čl. 41 a čl. 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) a 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. 5Svk/11/2023 z 27. júna 2024. Sťažovateľ žiada, aby ústavný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil najvyššiemu správnenému súdu na ďalšie konanie. Zároveň žiada o náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že Okresný úrad Žilina, odbor starostlivosti o životné prostredie vydal 17. decembra 2018 rozhodnutie, ktorým podľa § 29 ods. 2 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 EIA“) rozhodol po vykonaní zisťovacieho konania o tom,

že navrhovaná činnosť uvedená v predloženom zámere „*Viacúčelová bloková zástavba – Elektrárne Žilina*“ sa nebude posudzovať podľa zákona EIA. Zároveň uložil taxatívne stanovené opatrenia, ktoré eliminujú alebo zmiernujú jej vplyv na životné prostredie. V rozhodnutí správny orgán popísal priebeh konania vrátane zverejnenia zámeru, podané pripomienky sťažovateľa a s každou sa jednotlivo vysporiadal.

3. Proti rozhodnutiu okresného úradu podal sťažovateľ odvolanie, o ktorom rozhodol Okresný úrad Žilina, odbor opravných prostriedkov (ďalej aj „odvolací orgán“) rozhodnutím z 19. marca 2019 tak, že odvolanie zamietol a napadnuté rozhodnutie potvrdil. Z odôvodnenia rozhodnutia o odvolaní vyplýva, že prvostupňový správny orgán v zisťovacom konaní dostatočne vyhodnotil vplyv navrhovanej činnosti na životné prostredie a nezistil také negatívne vplyvy, ktoré by mali za následok významné zhoršenie stavu životného prostredia oproti existujúcemu stavu, ktoré by bolo potrebné ďalej posudzovať. K jednotlivým odvolacím námietkam uviedol, že sťažovateľ v odvolaní namieta nepreskúmateľnosť pre absenciu vyhodnotenia jednotlivých kritérií podľa prílohy 10 zákona EIA, avšak neuvádza, ktoré kritérium vo vzťahu k navrhovanej činnosti nebolo dostatočne vyhodnotenú, ani neuvádza, v čom by mal nedostatok hodnotenia spočívať. Zo zákona EIA nevyplýva pre správny orgán povinnosť vyhodnotiť všetky uvedené kritéria v prílohe. Správny orgán vyhodnocuje tie kritéria, ktoré sú relevantné vzhľadom na povahu konkrétnej navrhovanej činnosti. Odvolací orgán skonštatoval, že sa správny orgán dostatočne zaoberal pripomienkami sťažovateľa, niektoré podmienky zo stanovísk sťažovateľa boli zahrnuté do výroku, niektoré vyhodnotil ako irelevantné a ďalšie vyplývajú z právnych predpisov a budú predmetom hodnotenia v rámci povoľovacieho konania. K námietke nedostatku informovanosti sťažovateľa uviedol, že čl. 4 Aarhuského dohovoru nie je priamo aplikovateľný, práva a povinnosti plynúce z neho je potrebné implementovať do vnútroštátneho práva. Právo na informácie je implementované cez inštitút slobodného prístupu k informáciám. Odmietnutie zaslania celého spisového materiálu preto nie je v rozpore s čl. 4 Aarhuského dohovoru a je potrebné uplatňovať právo na informácie v režime slobodného prístupu. Prístup k obsahu spisu zabezpečuje inštitút nazerania podľa § 23 správneho poriadku, avšak ani z neho nevyplýva povinnosť správneho orgánu zasielať kópie celého spisového materiálu.

4. Sťažovateľ sa domáhal zrušenia rozhodnutia odvolacieho orgánu správnou žalobou, v ktorej namietal podstatné porušenie ustanovení o konaní, konkrétne § 23 ods. 1 správneho poriadku a čl. 4 ods. 1 písm. b) Aarhuského dohovoru, pretože nebolo vyhovené jeho žiadosti o zaslanie spisu v elektronickej forme a uplatnenie tohto práva bolo viazané na osobné nahliadnutie do spisu, čo nemá žiaden zákonný podklad, tým bolo sťažovateľovi upreté právo kvalifikovane sa k veci vyjadriť. Keďže rozhodnutie správneho orgánu druhého stupňa (žalovaného) túto vadu nenapravilo a odkázalo na § 33 ods. 2 správneho poriadku, považuje ho za nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov. K § 23 ods. 1 správneho poriadku sa žalovaný nevyjadril a ide o dve rôzne práva účastníka konania. Takýto výklad oprávnení účastníka konania vo veciach životného prostredia považuje sťažovateľ za nezodpovedajúci eurokonformnému výkladu a brániaci v efektívnom uplatňovaní práv verejnosti.

5. Túto žalobu Krajský súd v Žiline (ďalej aj „správny súd“) zamietol ako nedôvodnú rozsudkom sp. zn. 31S/43/2019 zo 23. novembra 2022. V jeho odôvodnení krajský súd v podstatnom uviedol, že námietka o nepreskúmateľnosti a nedostatku dôvodov je nedôvodná, pretože napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu reaguje presvedčivo a zrozumiteľne na odvoláciu

námietku, že mu nebola poskytnutá kópia spisu v elektronickej forme. Napriek tomu, že nebol výslovne uvedený § 23 ods. 1 správneho poriadku, ale len § 33 ods. 2 správneho poriadku, žalovaný v napadnutom rozhodnutí vyhodnotil právo oboznamovať sa s podkladmi dostatočne (s. 25 – 26 rozhodnutia žalovaného o odvolaní). K samotnej námietke porušenia ustanovení o konaní nezaslaním spisov v elektronickej forme krajský súd uviedol, že za podstatné považoval doručenie upovedomenia 3. decembra 2018, ktorým správny orgán prvého stupňa oznámil sťažovateľovi, že súčasťou spisu sú už stanoviská a pripomienky dotknutých orgánov a osôb, ktoré tvoria podklad rozhodnutia, a vyzval sťažovateľa na nahliadnutie do spisu, oboznámenie sa s podkladmi a vyjadrenie sa k nim v lehote 5 dní. Sťažovateľ túto možnosť nevyužil a realizáciu oprávnení podmienil zaslaním podkladov v elektronickej forme, nevyužil teda možnosť nazretia do spisu a táto skutočnosť nemôže byť posudzovaná na ťarchu správneho orgánu, ktorý sťažovateľovi neuprel oprávnenia podľa správneho poriadku. Sťažovateľ tým sám vytvoril prekážku pre plynulé konanie bez prietáhov a z vlastnej vôle sa jeho účasť na ochrane životného prostredia efektívne nenaplnila. Správny orgán svoje zákonné povinnosti splnil a navyše časť podkladov (predloženie zámeru a žiadosť o vykonanie ZK) bola 27. novembra 2018 zaslaná elektronicke. K označenému § 17 ods. 1 písm. c) zákona o e-Governmente uviedol, že upravuje výslovnú výnimku, podľa ktorej správny orgán nemá povinnosť elektronickej komunikácie, ak ide o úkony v administratívnom konaní o právach spočívajúcich v nazeraní do spisov.

6. Proti napadnutému rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom zamietol podľa § 461 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) ako nedôvodnú. Rovnako zamietol návrh sťažovateľa na prerušenie konania na účel podania 2 prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) a účastníkom konania nepriznal právo na náhradu trov kasačného konania. Kasačný súd sa stotožnil s tým, že sťažovateľom vznášané námietky sú všeobecné a deklaratórne tvrdenia plné teoretických východísk a výňatkov zo súdnych rozhodnutí bez ozrejmeneia ich aplikácie na vec sťažovateľa. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti uplatnil aj novú námietku, ktorá nebola predmetom konania pred krajským súdom (nesprávnosť aplikácie § 29 ods. 13 zákona EIA – kumulatívne pôsobenie znečisťujúcich látok a ich hodnotenie správnym orgánom prvého stupňa), ktorú kasačný súd vyhodnotil ako neprípustnú podľa § 441 SSP.

6.1. K námietke nedostatku dôvodov rozhodnutí správnych orgánov najvyšší správny súd uviedol, že pripomienky sťažovateľa boli v napadnutých rozhodnutiach uvedené, ako aj spôsob vysporiadania sa s nimi a dôvody, prečo neboli akceptované. K námietke nedostatku dôvodov vo vzťahu k nezaslaniu spisu elektronicke najvyšší správny súd uviedol, že žalovaný správny orgán v odôvodnení adekvátne reagoval na túto námietku na s. 25 až 26 rozhodnutia o odvolaní.

6.2. K námietke nesprávneho právneho posúdenia veci vo vzťahu k nezaslaniu spisu elektronicke kasačný súd uviedol, že táto námietka neuvádza, v čom spočíva nesprávnosť posúdenia krajského súdu, ktoré je uvedené v bode 22 napadnutého rozsudku, ktorého nesprávnosť kasačný súd nezistil. K čl. 4 Aarhuského dohovoru najvyšší správny súd uviedol, že sa netýka účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch, ale prístupu k informáciám o životnom prostredí. Obsah tohto ustanovenia je pokrytý zákonom o slobode informácií a sťažovateľovi nič nebránilo podať žiadosť podľa tohto zákona.

6.3. Najvyšší správny súd v závere uviedol, že v posudzovanej veci nevidel potrebu predloženia navrhnutých prejudiciálnych otázok. Prvá navrhnutá prejudiciálna otázka (či samotná podobnosť podaní a žalôb sťažovateľa je zneužitím práva) nemala súvis s konkrétnou vecou, pretože sa týkala výkladu zneužitia práva, v tejto veci však bola správna žaloba meritórne prejednaná. Druhú navrhovanú otázku (či výklad práva na zaslanie podkladov elektronicky je v súlade s čl. 4 Aarhuského dohovoru a smernicou EIA) najvyšší správny súd nepovažoval za potrebné položiť, pretože ide o konštantný (jednotný) právny názor najvyššieho správneho súdu. Za týchto okolností dospel k záveru, že nie je povinný iniciovať konanie pred Súdny dvorom.

II.

Argumentácia sťažovateľa

7. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti popísal priebeh konaní pred správnymi orgánmi a správnymi súdmi, uviedol rozsiahle úvahy na tému významu občianskeho aktivizmu v oblasti životného prostredia a jeho prínosu pre spoločnosť, ako aj svoje presvedčenie o zaujatosti politickej reprezentácie proti nemu, ktorá sa prejavuje aj v činnosti správnych orgánov a súdov.

8. Sťažovateľ tvrdil, že sa proti nemu postupuje diskriminačne. Správne súdy sa majú vždy zaoberať zákonnosťou napadnutého rozhodnutia, pričom vo vzťahu k sťažovateľovi v prvom rade posudzujú jeho činnosť a informovanie o jeho aktivitách pred tým, ako sa zaoberajú argumentmi smerujúcimi k ochrane verejného záujmu životného prostredia. Najvyšší správny súd sa pridal k diskriminácii sťažovateľa, čím bolo porušené jeho právo v zmysle čl. 12 ods. 2 ústavy, čl. 6, čl. 13 a čl. 14 dohovoru a čl. 41 a čl. 47 charty.

9. Sťažovateľ najvyššiemu správne súdu vyčíta najmä to, že s ním nekonal ako s reprezentantom zainteresovanej verejnosti a jeho správnu žalobu a kasačnú sťažnosť správne súdy posudzovali ako správnu žalobu právnickej osoby. V uvedenom videl sťažovateľ nesprávne právne posúdenie veci, pretože v konaní uplatňoval ochranu práva na priaznivé životné prostredie, teda subjektívne právo verejnej povahy. Keďže ani správny súd ani kasačný súd neuplatňovali § 42 SSP (neuviedli medzi citovanými právnymi normami, pozn.), bolo porušené právo sťažovateľa na nediskrimináciu a došlo k odmietnutiu spravodlivosti. Zároveň uvedené nesprávne posúdenie podľa tvrdenia sťažovateľa viedlo k tomu, že správne súdy sa nezaoberali otázkami nastolenými správnu žalobou a vymedzenými žalobcom, ale vytvorili si iný predmet konania.

10. Správne súdy podľa názoru sťažovateľa preniesli povinnosť zisťovania negatívnych vplyvov na životné prostredie zo správnych orgánov na zainteresovanú verejnosť. Neskúmali, či bol zákonný postup správneho orgánu, ktorý nezisťoval možnosť negatívnych vplyvov navrhovanej činnosti. Namiesto toho označili žalobné a kasačné body za všeobecné a nekonkrétne. Tu sťažovateľ poukázal na vnútorný rozpor napadnutého rozsudku, ktorý videl v tom, že nebol uznesením vyzvaný na odstránenie väd svojej žaloby alebo kasačnej sťažnosti, ak ich správne súdy považovali za nezrozumiteľné. Ale zároveň o nich meritórne rozhodli, čo v prípade nedostatku náležitosti nie je možné. Uvedené nedostatky viedli k nezrozumiteľnosti rozhodnutí oboch správnych súdov.

11. Najvyšší správny súd mal rovnako porušiť právo sťažovateľa na spravodlivý proces podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru, ako aj čl. 47 charty, keď nevyhovel jeho žiadosti o prerušenie

konania a polozenie prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru. Najvyšší správny súd bol povinný Súdnemu dvoru položiť prejudiciálne otázky o tom, či je procesný postup s využitím výlučne slovenského procesného práva v súlade s právom Európskej únie a či ide o eurokonformný výklad vnútroštátneho práva. Najvyšší súd tak nespravil, čím porušil základné právo sťažovateľa na súdnu a inú právnu ochranu. Slovenské súdy sa otázkami nastolenými sťažovateľom odmietajú zaoberať, čo je potvrdením jeho domnienky o diskriminácii, a prejudiciálna otázka tomu mala zabrániť.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

12. Podstatou ústavnej sťažnosti je nesúhlas sťažovateľa so zamietnutím jeho kasačnej sťažnosti. Z rozsiahlej sťažnostnej argumentácie možno za relevantnú vyvodiť námietku spočívajúcu v nedostatku odôvodnenia napadnutého rozsudku a jeho nezrozumiteľnosti a námietku nesprávneho právneho posúdenia žaloby podanej zainteresovanou verejnosťou, ako aj diskriminačné odmietnutie spravodlivosti. Sťažovateľ je toho názoru, že najvyšší správny súd sa nesprávne vysporiadal aj s jeho návrhom na polozenie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru. Tieto pochybenia majú mať za následok porušenie označených práv sťažovateľa.

13. Ústavný súd po preskúmaní napadnutého rozsudku dospel k záveru, že neobstojí tvrdenie sťažovateľa o jeho nezrozumiteľnosti či nedostatku odôvodnenia. Bez potreby opakovania či parafrázovania jeho právnych záverov (uvedených v bode 5 a nasl. tohto uznesenia) ústavný súd uvádza, že najvyšší správny súd po identifikovaní relevantných sťažnostných námietok sa s nimi dostatočne vysporiadal, keď špecifikoval, či je rozhodnutie správneho súdu dostatočne odôvodnené a preskúmateľné, rovnako dostatočne reflektoval námietky sťažovateľa týkajúce sa údajného porušenia zákona EIA a nerešpektovania jeho prílohy 10. Ďalej ústavne akceptovateľne posúdil, či sťažovateľovi nebolo odopreté právo oboznámiť sa s podkladmi rozhodnutia v elektronickej podobe a právo na informácie o životnom prostredí. Najvyšší správny súd za nedôvodné rovnako vyhodnotil tvrdenia sťažovateľa o údajnom zneužití práva zo strany sťažovateľa, keďže správny súd neodmietol správnu žalobu z dôvodu, že má šikanózný charakter, resp. ide o zjavné zneužitie práva, ale žalobu posúdil ako podanú oprávnenou zainteresovanou verejnosťou, námietkami sa vecne zaoberal a meritórne rozhodol o zamietnutí žaloby pre jej nedôvodnosť. Tvrdenú diskriminačnú povahu konania kasačného súdu teda ústavný súd nezistil.

14. Najvyšší správny súd sa napokon riadne zaoberal aj návrhom sťažovateľa na prerušenie kasačného konania a predloženie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru. Jasne a dostatočne objasnil, že sám nevidel potrebu polozenia navrhovaných prejudiciálnych otázok, ktorých zodpovedanie nepovažoval za nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci. Zároveň poukázal na skutočnosti, z ktorých nedostatok potreby ozrejmenia európskeho práva vyvodzuje vo vzťahu k jednotlivým návrhom zvlášť – prvá navrhovaná otázka nemala vecný súvis s prejednávanou vecou a druhá nebola predmetom nejasnosti (s konštantným právnym názorom). Jeho závery ústavný súd považuje za logické, presvedčivé a ústavne akceptovateľné.

15. Ústavný súd po preskúmaní odôvodnenia napadnutého rozsudku a argumentácie v ústavnej sťažnosti dospel už pri jej predbežnom prerokovaní k záveru, že medzi napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu a obsahom označených práv neexistuje taká príčinná súvislosť,

na základe ktorej by ústavný súd po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie mohol reálne dospieť k záveru o ich porušení, a preto 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 26. marca 2025

Luboš Szigeti
predseda senátu