SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 623/2024-20

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara a sudcov Jany Baricovej a Miroslava Duriša (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Združenie domových samospráv, o. z.,** Rovniankova 14, Bratislava, IČO 31 820 174, právne zastúpeného Tkáč & Partners, s.r.o., Hrnčiarska 29, Košice, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Svk/21/2023 z 30. mája 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 a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 27. septembra 2024 domáha vyslovenia porušenia zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), porušenia základných práv podľa čl. 44, čl. 45 a čl. 46 ods. 1 ústavy, práv podľa čl. 6 ods. 1 a čl. 13 dohovoru a práv podľa čl. 37, čl. 41 a čl. 47 Charty základných práv Európskej únie, ako aj čl. 1 ods. 1 a 2 ústavy napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu označeným v záhlaví tohto uznesenia. Navrhuje, aby ústavný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil najvyššiemu správnemu súdu na ďalšie konanie. Zároveň si uplatňuje aj náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a k nej pripojených príloh vyplýva nasledujúci stav veci:

2.1. Správny orgán prvého stupňa – Okresný úrad Martin, odbor starostlivosti o životné prostredie rozhodnutím č. OU-MT-OSZP-2020/014609-017 z 12. novembra 2020 rozhodol podľa § 29 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“), že navrhovaná činnosť *„I/18 Turany – Most 303“* navrhovateľa Slovenskej správy ciest, Investičnej výstavby a správy ciest Žilina, ktorej predmetom je čiastočná demolácia mostného objektu a výstavba nového mosta na ceste I/18 v jeho mieste na parcele [redacted]

[redacted], sa nebude posudzovať podľa zákona o posudzovaní. Prvostupňový správny orgán po vyhodnotení podkladov dotknutých štátnych orgánov a dotknutej verejnosti neidentifikoval žiadne negatívne vplyvy, ktoré by mali za následok významné zhoršenie stavu životného prostredia a zdravia obyvateľov v záujmovom území oproti existujúcemu stavu, ktoré by bolo potrebné ďalej posudzovať podľa zákona o posudzovaní. V rámci zisťovacieho konania prvostupňový správny orgán nezistil žiadne skutočnosti, ktoré môžu byť v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi na ochranu životného prostredia alebo ktoré by v závažnej miere ohrozovali životné prostredie a zdravie obyvateľov, ktoré by bolo potrebné posudzovať podľa zákona o posudzovaní. Zároveň uzavrel, že z výsledkov zisťovacieho konania a po zohľadnení stanovísk doručených k zámeru pre navrhovanú činnosť vyplynuli konkrétne požiadavky vo vzťahu k navrhovanej činnosti, ktoré je potrebné zohľadniť v procese konania o povolení navrhovanej činnosti podľa osobitných predpisov, pretože samotné posudzovanie vplyvov na životné prostredie sa vykonáva ešte v predprojektovom štádiu.

2.2. Správny orgán druhého stupňa – Okresný úrad Žilina, odbor opravných prostriedkov rozhodnutím č. OU-ZA-OOP3-2021/007935-002 zo 17. februára 2021 odvolanie sťažovateľa zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. Proti rozhodnutiu správneho orgánu druhého stupňa podal sťažovateľ v zákonnej lehote správnu žalobu, ktorou sa domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia druhostupňového orgánu, ako aj rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa a priznania náhrady trov konania. Pritom dôvodil, že napadnuté rozhodnutia sú nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov, skutkový stav, z ktorého vychádzali orgány verejnej správy pri rozhodovaní, bol v rozpore s administratívnymi spismi, resp. v nich nemal oporu a v konaní došlo zároveň aj k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci samej.

2.3. Krajský súd v Žiline ako správny súd správnu žalobu sťažovateľa zamietol ako nedôvodnú rozsudkom č. k. 31S/73/2021-132 z 24. januára 2024. Tento rozsudok napadol sťažovateľ kasačnou sťažnosťou, o ktorej rozhodol najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom tak, že zamietol návrh sťažovateľa na prerušenie konania, ako aj jeho kasačnú sťažnosť.

II.
Argumentácia sťažovateľa

3. Sťažovateľ vo svojej ústavnej sťažnosti opakovane zdôrazňoval, že správne súdy na neho napriek jeho sebaidentifikácii ako zainteresovanej verejnosti v zmysle § 178 ods. 3 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“) nahliadali ako na právnickú osobu, ktorá sleduje ochranu vlastných subjektívnych práv (podľa § 177 ods. 1 a § 178 ods. 1 SSP). Následkom tohto pochybenia správnych súdov bolo to, že tieto potom skúmali porušenie subjektívnych práv sťažovateľa, a nie verejných práv zainteresovanej verejnosti, za ktorú sa sťažovateľ považuje. Sťažovateľ v takomto postupe súdov videl iba predstieranie spravodlivosti založenej na jeho diskriminácii, a to práve tým, že súdy na neho nehľadeli ako na ekologickú organizáciu, a teda zainteresovanú verejnosť. Z tohto dôvodu súdy v rozpore so skutkovým stavom vyhodnotili jeho žalobu za údajne nezrozumiteľnú a nekonkrétnu, pričom táto mala spočívať iba v tom, že sťažovateľ tvrdenú nezákonnosť v oblasti životného prostredia nenaviazal na porušenie svojich subjektívnych práv. Súdy sa teda v konečnom

dôsledku nezaoberali právnymi problémami, ktoré sťažovateľ ako žalobca nastolil, a preto je napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu nezrozumiteľný.

4. Na doloženie svojej už uvedenej argumentácie sťažovateľ zdôraznil, že správny súd v bodoch 7 až 31 svojho rozsudku neuviedol § 42 SSP, v ktorom je zadefinované postavenie a charakter zainteresovanej verejnosti pri prieskume rozhodnutí správnych orgánov vo veciach životného prostredia. Ani najvyšší správny súd v napadnutom rozsudku neuviedol označenie tohto konkrétneho ustanovenia Správneho súdneho poriadku.

5. Podľa sťažovateľa taktiež samotné správne orgány nenariadením konzultácií v rámci zisťovacieho konania nepostupovali tak, aby bol naplnený cieľ smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (ďalej len „smernica EIA“), a správny súd a ani najvyšší správny súd nekonštatovali porušenie povinnosti eurokonformného výkladu práva. Vo všetkých už uvedených okolnostiach videl sťažovateľ porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu.

6. Sťažovateľ tiež namietal spôsob, akým sa najvyšší správny súd vysporiadal s jeho návrhom na prerušenie konania a položenie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie. Sťažovateľ sa domnieva, že najvyšší správny súd v napadnutom rozsudku poukázal na obsolentnú judikatúru, pretože Správny súdny poriadok bol prijatý niekoľko rokov po rozsudkoch, na ktoré odkázal najvyšší správny súd. Sťažovateľ aj z tohto dôvodu žiadal, aby najvyšší správny súd prerušil konanie a obrátil sa na Súdny dvor Európskej únie s prejudiciálnymi otázkami, či samotná podobnosť jednotlivých podaní a žalôb sťažovateľa je zneužívaním práva, či výklad práva, ktorý aplikujú správne orgány vo vzťahu k podaniu odôvodneného stanoviska, je v súlade so smernicou EIA, či výklad práva, ktorý aplikujú správne orgány v súvislosti s konzultáciami, je v súlade so smernicou EIA a či výklad práva, ktorý aplikujú správne orgány vo vzťahu k nutnosti zverejňovania informácií pre verejnosť, je v súlade so smernicou EIA. Navyše sťažovateľ sa domnieval, že § 131 SSP vyslovene zakazuje správnym súdom vydať rozhodnutie bez riešenia prejudiciálnej otázky.

7. Napokon značnú časť svojej ústavnej sťažnosti sťažovateľ venoval opisu údajného politického naratívu, podľa ktorého sa ho niektorí politici (najmä bývalý minister hospodárstva) snažia vykresliť ako subjekt, ktorý zneužíva právo. Na túto diskriminačnú antikampaň politikov podľa sťažovateľa naskočila aj súdna moc, čo sa podľa sťažovateľa prejavuje tým, že mu nepriznáva postavenie zainteresovanej verejnosti, ale zamieta jeho žaloby v dôsledku nepreukázania subjektívneho záujmu. Súdna moc vo všeobecnosti má týmto šikanóznym spôsobom diskriminovať sťažovateľa a výsledkom potom je, že proti sťažovateľovi opakovane dochádza k odmietnutiu spravodlivosti a porušovaniu ostatných ním označených základných práv a slobôd.

III.
Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

8. Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie v bode 1 tohto uznesenia označených práv sťažovateľa napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu, ktorým zamietol jeho kasačnú sťažnosť proti rozsudku krajského súdu o zamietnutí jeho správnej žaloby proti rozhodnutiu okresného úradu (vo veci zisťovacieho konania v rámci posudzovania vplyvov na životné

prostredie), ako aj jeho návrh na prerušenie konania na účely položenia prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie.

9. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zisťuje, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 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“) nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

10. Ústavný súd vo svojej judikatúre konštantne zdôrazňuje, že pri uplatňovaní svojej právomoci nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nemôže zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov, a že jeho úloha sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách najmä v tom smere, či závery všeobecných súdov sú dostatočne odôvodnené, resp. či nie sú arbitrárne s priamym dopadom na niektoré zo základných ľudských práv [napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 27/04, I. ÚS 74/05, III. ÚS 264/05 (ZNaU 100/2005)].

11. V tejto súvislosti treba poukázať aj na povahu a špecifiká správneho súdnictva, ktorého úlohou nie je nahradzovať činnosť orgánov verejnej správy, ale len preskúmať zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, teda preskúmať to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených v návrhu rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy. Treba preto vziať do úvahy, že správny súd nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutých rozhodnutí a postupu orgánov verejnej správy, teda orgánov inej ako súdnej sústavy (IV. ÚS 127/2012). Napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu nemožno hodnotiť izolovane, ale iba v kontexte s rozhodnutiami krajského súdu a zároveň v kontexte s rozhodnutiami správnych orgánov, ktoré mu predchádzali.

12. V napadnutom rozsudku sa najvyšší správny súd stotožnil so záverom prvostupňového krajského súdu o tom, že námietky sťažovateľa o nepreskúmateľnosti rozhodnutí správnych orgánov boli všeobecného charakteru a sťažovateľ neuvádzal, s ktorými konkrétnymi jeho námietkami sa správne orgány nevysporiadali, resp. sa s nimi vysporiadali nedostatočne. Napriek tomu správny súd, ako aj najvyšší správny súd preskúmavané rozhodnutia správnych orgánov podrobili súdnej kontrole. Najvyšší správny súd pritom konštatoval, že v preskúmavaných rozhodnutiach správnych orgánov boli pripomienky sťažovateľa v odôvodnení uvedené, a zároveň aj to, ako sa v podstatnom s nimi správne orgány vysporiadali (s. 6 až 14 prvostupňového rozhodnutia správneho orgánu, s. 12 až 17 druhostupňového rozhodnutia správneho orgánu). K neurčitosti námietok sťažovateľa najvyšší správny súd poukázal na to, že sťažovateľ namietal aj to, že prvostupňové rozhodnutie vydané v zisťovacom konaní neobsahuje také podmienky stanovené v § 29 ods. 13 zákona o posudzovaní, ktoré sťažovateľ navrhoval. V kasačnej sťažnosti však sťažovateľ žiadne takéto svoje námietky a návrhy nekonkretizoval a neuviedol, aké podmienky podľa neho malo rozhodnutie obsahovať. Najvyšší správny súd tiež uznal, že sťažovateľ mohol aj nad rámec zámeru navrhovať stanovenie podmienok, keďže to zákon nevylučuje, čo nespochybnil ani správny súd. Ak však sťažovateľ opakovane uvádzal návrhy, resp. námietky, ktoré neboli na prejednávanú vec aplikovateľné (napr. že v súvislosti s tu posudzovanou výstavbou mosta žiadal zabezpečiť kompostovanie odpadu alebo žiadal vystavať parkovací dom, pozn.), musel dať

najvyšší správny súd za pravdu správnemu súdu, že v súvislosti s týmito postačila odpoveď správnych orgánov, že tieto námietky sa tu posudzovanej veci netýkajú.

13. Najvyšší správny súd v napadnutom rozsudku zdôraznil aj to, že správna žaloba, ako aj kasačná sťažnosť majú povahu mimoriadnych opravných prostriedkov, a preto aj jednotlivé dôvody zrušenia príslušných rozhodnutí správnych orgánov je potrebné vnímať v kontexte mimoriadnosti, resp. výnimočnosti. Práve v tomto kontexte ústavný súd poukazuje na prakticky jedinú konkrétnu sťažovateľovu námietku v jeho ústavnej sťažnosti, ktorou vyčítal najvyššiemu správnemu súdu, že v napadnutom rozsudku uviedol, že konzultácie v zisťovacom konaní sú iba „dobrým správnym postupom“ a pretože ani zákon o posudzovaní a ani smernica EIA v tejto fáze nepredpokladajú vykonanie konzultácií, nemožno ich absenciu v tejto fáze považovať za nezákonný postup. Podľa sťažovateľa totiž pri využití eurokonformného výkladu mali súdy dospieť k záveru o povinnosti konzultácií aj bez toho, aby to zákon výslovne stanovoval. Ústavný súd v okolnostiach danej veci ale konštatuje, že v konaní o mimoriadnom opravnom prostriedku celkom určite nie je priestor rušiť rozhodnutie správneho orgánu iba z dôvodu, že tento nekonal nad rámec toho, čo mu príslušný právny predpis ukladá.

14. K návrhu na predloženie prejudiciálnej otázky v kasačnom konaní najvyšší správny súd uviedol, že návrh na začatie prejudiciálneho konania predstavuje dialóg medzi súdmi a jeho začiatok závisí výlučne od toho, ako vnútroštátny súd posúdi relevantnosť a potrebu takéhoto návrhu (vo vzťahu k tomuto záveru poukázal na relevantnú judikatúru Súdneho dvora Európskej únie), pričom následne formuloval podrobné odpovede na to, prečo nevidel potrebu položiť sťažovateľom predložené otázky (bod 37 odôvodnenia napadnutého rozsudku). Ústavný súd navyše prízvukuje, že § 131 SSP nezakazuje správnym súdom vydať rozhodnutie bez riešenia prejudiciálnej otázky, ako sa domnieval vo svojej ústavnej sťažnosti sťažovateľ. Ide iba o ustanovenie, ktoré stanovuje viazanosť správneho súdu inými rozhodnutiami. Postup najvyššieho správneho súdu, ktorý viedol k neprerušeniu konania, bol teda ústavne konformný.

15. Po preskúmaní napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu v rozsahu argumentácie sťažovateľa uplatnenej v ústavnej sťažnosti ústavný súd nedospel k záveru o jeho nezrozumiteľnosti, nekonkrétnosti či nezákonnosti. Najvyšší správny súd sa s námietkami sťažovateľa dostatočne vysporiadal, pričom na každú z nich poskytol zrozumiteľnú odpoveď (body 29 až 37 napadnutého rozsudku). Sťažovateľ navyše vo svojej ústavnej sťažnosti nepolemizoval s týmito odpoveďami najvyššieho správneho súdu na jeho námietky v kasačnej sťažnosti, ale iba artikuloval svoj všeobecný nesúhlas so závermi v napadnutom rozsudku. Ústavný súd v tomto kontexte zdôrazňuje, že skutočnosť, že sťažovateľ sa s názorom súdu nestotožňuje, sama osebe nepostačuje 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 s právnym názorom účastníkov konania vrátane ich dôvodov a námietok.

16. S ohľadom na subjektívnu nespokojnosť sťažovateľa so závermi najvyššieho správneho súdu sa ústavný súd nestotožnil ani s jeho myšlienkovou konštrukciou, že správne súdy zamietli jeho žalobu, resp. kasačnú sťažnosť iba preto, lebo ho nepovažovali za zainteresovanú verejnosť. Najvyšší správny súd sa totiž zaoberal každou jednou námietkou sťažovateľa v jeho kasačnej

sťažnosti a vyčerpávajúcim spôsobom vysvetlil sťažovateľovi, prečo neboli dôvodné. Posúdenie, či bol sťažovateľ zainteresovanou verejnosťou, by bolo relevantné iba vo vzťahu k jeho žalobnej legitimácii (čo je zrejmé z obsahu sťažovateľom uvádzaných ustanovení § 42, resp. § 178 ods. 3 SSP). Keďže ale najvyšší správny súd (a ani správny súd) nezamietol jeho kasačnú sťažnosť (resp. správnu žalobu) pre nedostatok aktívnej vecnej legitimácie, ale ju meritórne prejednal, žalobná legitimácia sťažovateľa vôbec nebola sporná, a teda nebol spochybnený ani status sťažovateľa ako zainteresovanej verejnosti. Z tohto dôvodu preto ani nebol dôvod, aby najvyšší správny súd citoval v napadnutom rozsudku § 42 SSP.

17. Rovnako možno súhlasiť s tvrdením najvyššieho správneho súdu o nedôvodnosti námietky negatívnej politickej a súdnej kampane proti sťažovateľovi, v ktorej dôsledku malo dochádzať k nesprávnej aplikácii právnych predpisov upravujúcich ochranu životného prostredia orgánmi štátnej správy Slovenskej republiky. Sťažovateľove tvrdenia v tomto kontexte boli vágne aj v jeho ústavnej sťažnosti a navyše sťažovateľ vôbec nekonkretizoval, aké zákonné ustanovenia mali byť podľa neho nesprávne aplikované v prejednávanom prípade, nešpecifikoval ani to, aké právne posúdenie pokladá za nesprávne a v čom spočíva takáto nesprávnosť v tu posudzovanom prípade. Ústavný súd navyše znova podotýka, že správna žaloba sťažovateľa, resp. jeho kasačná sťažnosť neboli odmietnuté z dôvodu ich šikanózneho charakteru, ale boli meritórne prejednané.

18. V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu o zjavne neopodstatnenú sťažnosť ide 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 reálnosť by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03, IV. ÚS 136/05, III. ÚS 198/07). K iným dôvodom, ktoré môžu zakladať záver o zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti, nesporne patrí aj ústavnoprávny rozmer, resp. ústavnoprávna intenzita namietaných pochybení, resp. nedostatkov v činnosti alebo rozhodovaní príslušného orgánu verejnej moci, posudzovaná v kontexte s konkrétnymi okolnosťami prípadu (IV. ÚS 362/09, m. m. IV. ÚS 62/08).

19. 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 sťažovateľom 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.

20. Vo vzťahu k sťažovateľom označenému čl. 1 ods. 1 a 2 ústavy ústavný súd iba stručne dodáva, že ide o základné ustanovenia ústavy a ich obsahom nie sú základné práva a slobody, preto sa ich porušenia nemožno domáhať ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy.

21. Vzhľadom na už uvedené ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

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

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

V Košiciach 21. novembra 2024

Miloš Maďar
predseda senátu