



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 187/2025-28

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho a sudcov Petra Molnára (sudca spravodajca) a Petra Straku v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Združenie domových samospráv, o. z.**, Rovnianska 14, Bratislava, IČO 31 820 174, zastúpeného Tkáč & Partners, s.r.o., Hrnčiarska 29, Košice, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Svk/22/2023 z 27. júna 2024 takto

rozhodol:

Ústavnú sťažnosť **odmieta**.

Odôvodnenie:

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 24. októbra 2024 domáha vyslovenia porušenia svojich práv podľa čl. 37, čl. 41 a čl. 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“), podľa čl. 6 ods. 1, čl. 13 a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a podľa čl. 3 ods. 4, čl. 9 ods. 2 Aarhurského dohovoru rozsudkom najvyššieho správneho súdu sp. zn. 3Svk/22/2023 z 27. júna 2024. Žiada, aby ústavný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil najvyššiemu správnenému súdu na ďalšie konanie. Zároveň žiada o náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že Okresný úrad Žilina, odbor starostlivosti o životné prostredie, oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia (ďalej len „správny orgán prvého stupňa“) vydal rozhodnutie č. OU-ZA-OSZP3-2019/034411-004/Hnl z 24. septembra 2019 na základe oznámenia o zmene navrhovanej činnosti, ktorým rozhodol, že navrhovaná činnosť „EUROTERRACE ŽILINA Polyfunkčný objekt vyššej vybavenosti a bývania“ 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 EIA“). Proti tomuto rozhodnutiu podal sťažovateľ odvolanie, o ktorom rozhodol Okresný úrad Žilina, odbor opravných prostriedkov (ďalej len „okresný úrad“) rozhodnutím č. OU-ZA-OOP3-2020/008269-002

z 30. januára 2020 tak, že odvolanie sťažovateľa zamietol a rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa potvrdil.

3. Sťažovateľ sa domáhal zrušenia rozhodnutia okresného úradu o odvolaní správnu žalobou, v ktorej namietal nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov napadnutého rozhodnutia, rozpor skutkového stavu zisteného správnymi orgánmi s obsahom spisov a porušenie ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy. Ďalej namietal, že mu na jeho žiadosť okresný úrad (prvý stupeň) nedoručil kópiu spisu, čím mu bolo upreté právo vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia. Odvolací orgán sa s týmito pochybením dostatočne nevysporiadal, resp. sa nevysporiadal správne. Napadnuté rozhodnutie považuje za natoľko nedostatočne odôvodnené, že negatívne ovplyvňuje jeho právo na súdny prieskum rozhodnutia.

4. Správnu žalobu sťažovateľa Krajský súd v Žiline (ďalej aj „správny súd“) zamietol ako nedôvodnú rozsudkom sp. zn. 31S/132/2021 z 24. januára 2023. V odôvodnení krajský súd v podstatnom pri rekapitulácii obsahu rozhodnutia správneho orgánu uviedol, že námietka o nepreskúmateľnosti a nedostatku dôvodov je nedôvodná (body 12 až 15 rozsudku správneho súdu). V predmetnej veci bolo vykonané zisťovacie konanie o posudzovaní zámeru navrhovanej činnosti podľa zákona EIA zakončené rozhodnutím, že sa nebude posudzovať podľa zákona EIA. V zisťovacom konaní bolo preverené, či navrhovaná zmena nebude mať negatívne vplyvy na životné prostredie a určené pripomienky dotknutých orgánov boli zapracované do rozhodnutia o zmene navrhovanej činnosti. Z odôvodnenia správneho orgánu prvého stupňa vyplýva, že zmena navrhovanej činnosti podlieha svojimi parametrami zisťovaciemu konaniu, avšak správny orgán konštatoval, že navrhovaná činnosť neohrozuje ani neprimerane neobmedzuje práva a oprávnené záujmy subjektov konania, ktoré boli súčasťou oznámenia o zmene činnosti. Zo zhodnotenia predpokladaných vplyvov zmeny navrhovanej činnosti v etape vypracovania oznámenia vyplýva, že sa nepredpokladajú také negatívne vplyvy, ktoré by mali za následok významné zhoršenie stavu životného prostredia a zdravia obyvateľov oproti pôvodnému existujúcemu stavu (pôvodné posúdenie navrhovanej činnosti), ktoré by bolo potrebné ďalej posudzovať podľa zákona EIA. Ku konkrétnym požiadavkám sťažovateľa uvedeným v písmenách r) až z) správny orgán prvého stupňa konštatoval, že predmetné oznámenie sa v dostatočnej miere zaoberá uvedenými problematikami, preto pripomienky nie sú začlenené medzi podmienky výroku rozhodnutia. K sťažovateľom navrhovanej realizácii opatrení (samostatnej výsadby drevín, architektonického stvárnenia verejných priestorov) správny orgán prvého stupňa uviedol, že uvedené nemá oporu v žiadnom právnom predpise. K požiadavke vytvorenia tepelnej mapy spracovanej satelitným snímkovaním uviedol, že vzhľadom na malú plošnú výmeru posudzovaného objektu nie je realizovateľná. K požiadavke vytvorenia podmienok na kompostovanie rozložiteľného odpadu, domácej kompostárne, uviedol, že uvedené nemá oporu v právnych predpisoch a mohlo by dôjsť v centre mesta k obťažovaniu obyvateľov. K požiadavke zverejniť podklady rozhodnutia na webstránke (www.enviroportal.sk/eia/sk) ku konkrétnemu zámeru uviedol, že zákon EIA striktne nariaďuje, čo v rámci procesu zisťovacieho konania, resp. posúdenia má byť zverejňované. Ďalej uviedol, že povinnosť zverejňovať doručené stanoviská dotknutých orgánov a iných účastníkov konania nie je v zákone definovaná. Listom upovedomil všetkých zúčastnených o možnosti nazretia do spisu a podania prípadných pripomienok, čo sťažovateľ nevyužil. K požiadavke sťažovateľa, aby správny orgán prvého stupňa zvolal ústne pojednávanie na účel vykonania konzultácie, uviedol, že verejnosť má právo podať pripomienky, aktívne sa zúčastňovať konania nazeraním do spisu počas celého

procesu zisťovacieho konania a je na túto možnosť upozornená podľa § 33 správneho poriadku. Zákon EIA ani správny poriadok neustanovujú povinnosť zvolania konzultácií na základe žiadosti účastníka konania, je to na úvahe správneho orgánu, či je potrebné objasniť informácie získané počas procesu zisťovacieho konania.

4.1. Krajský súd po oboznámení sa s obsahom odôvodnenia žalovaného rozhodnutia správneho orgánu vyhodnotil námietku nepreskúmateľnosti a nedostatočnosti odôvodnenia rozhodnutia ako nedôvodnú. Zároveň konštatoval, že námietka sťažovateľa bola formulovaná vo všeobecnej rovine. Vzhľadom na skutočnosť, že správny orgán uviedol a vyhodnotil jednotlivé námietky a pripomienky účastníkov konania, pričom sťažovateľ neuviedol, ktorá preukázateľne vznesená námietka nebola správnym orgánom nevyhodnotená, nebolo možné dospieť k záveru o existencii namietanej vady.

4.2. Pokiaľ ide o argumentáciu sťažovateľa z hľadiska hmotného práva, konštatoval, že ide len o všeobecné námietky neobsahujúce žiadnu skutkovú a právnu argumentáciu viažucu sa vecne na napadnuté rozhodnutie okresného úradu či rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa. Konštatoval, že tvrdená nezákonnosť bez uvedenia konkrétnej skutkovej a právnej argumentácie neumožňuje identifikovať obsah tvrdenej nezákonnosti, resp. neumožňuje jej prieskum, preto musí byť vyhodnotená ako nedôvodná (bod 16 rozsudku správneho súdu).

4.3. V súvislosti s námietkou sťažovateľa o nedoručení kópie spisov správny súd po jej prieskume konštatoval, že sťažovateľ v pripomienkach doručených prvostupňovému správnenému orgánu 26. júla 2019 takto formulovanú pripomienku nevzniesol, len požadoval spôsob zverejňovania podkladov na webovej stránke (pozri bod 4, pozn.). Porušenie práva verejnosti na informácie o životnom prostredí (že tieto neboli sprístupnené verejnosti predpísaným spôsobom) sťažovateľ namietal aj v odvolacom konaní prostredníctvom mailu z 19. septembra 2019, kde žiadal o podklady a zvolanie konzultácií, ale vzhľadom na skutočnosť, že toto podanie nebolo autorizované ani písomne doplnené, prípadne ústne vznesené, správny orgán nebol povinný reflektovať na takéto podanie.

4.4. Správny súd námietku sťažovateľa, že boli porušené jeho práva, keď správny orgán právo na vyjadrenie k podkladom rozhodnutia podmienil nahliadnutím do spisu, vyhodnotil ako nedôvodnú, keďže takéto porušenie nezistil. Konštatoval, že zo správneho poriadku nevyplýva povinnosť správneho orgánu zasielať v rámci výzvy na oboznámenie sa s podkladmi rozhodnutia zároveň účastníkom konania fotokópie týchto podkladov, či už v listinnej, alebo elektronickej podobe. Výklad § 23 Správneho poriadku ani v rámci požiadaviek Aarhuského dohovoru neumožňuje v súčasnosti vyvodiť povinnosť správneho orgánu sprístupniť v elektronickej podobe spis. Keďže správne orgány v súčasnosti nevedú spisy v elektronickej podobe, nie je možné nahliadnuť do spisu prostredníctvom vzdialeného prístupu elektronicke, čo by ekvivalentu fyzického nahliadnutia do spisu. Z uvedeného dôvodu aj túto námietku sťažovateľa vyhodnotil ako nedôvodnú. V dôsledku toho, že všetky námietky sťažovateľa boli vyhodnotené ako nedôvodné, žalobu zamietol podľa § 190 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“).

5. Proti napadnutému rozsudku krajského súdu sťažovateľ podal kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom zamietol podľa § 461 SSP ako nedôvodnú. Rovnako zamietol návrh sťažovateľa na prerušenie konania na účel podania prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) a účastníkom konania nepriznal právo na náhradu trov

kasačného konania. Kasačný súd v odôvodnení uviedol, že napadnutý rozsudok krajského súdu obsahuje dostatočné odborné argumenty vysvetľujúce právny názor na relevantné žalobné námietky, ktoré boli v odôvodnení opísané, a krajský súd sa s nimi zrozumiteľne vysporiadal.

5.1. Kľúčovú námietku sťažovateľa o nedostatočnom odôvodnení preskúmaných rozhodnutí vyhodnotil ako nedôvodnú. Po oboznámení sa s administratívnym spisom, obsahom rozhodnutí správnych orgánov konštatoval, že neidentifikoval nepreskúmateľnosť založenú nedostatočným odôvodnením týchto rozhodnutí ani v rámci všeobecných tvrdení sťažovateľa. Správny súd v odôvodnení svojho rozsudku vyhodnotil námietky sťažovateľa, pričom uviedol aj právnu argumentáciu, na základe ktorej dospel k záveru o nedôvodnosti námietok sťažovateľa a žaloby ako takej (body 27 až 29 napadnutého rozsudku).

5.2. K námietke sťažovateľa, že prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu vydané v zisťovacom konaní neobsahuje podmienky stanovené v § 29 ods. 13 zákona EIA, ktoré sťažovateľ navrhoval, najvyšší správny súd uviedol, že v kasačnej sťažnosti tieto svoje námietky a návrhy nekonkretizoval a neuviedol, aké podmienky podľa názoru sťažovateľa malo rozhodnutie obsahovať. Dodal, že označené ustanovenie zákona EIA priznáva oprávnenie určiť podmienky správneho orgánu na základe správnej úvahy, ktorú súdy môžu preskúmať len do tej miery, či uváženie nevybočilo z medzí a hľadísk určených zákonom. Vzhľadom na to, že sťažovateľ túto svoju námietku bližšie nekonkretizoval, mohol len konštatovať, že prvostupňové rozhodnutie obsahuje podmienky podľa § 29 ods. 13 zákona EIA (bod 32 napadnutého rozsudku).

5.3. Vo vzťahu k námietke o absencii konzultácie podľa § 63 zákona o EIA najvyšší správny súd uviedol, že z obsahu dotknutého ustanovenia zákona nevyplýva nevyhnutnosť ústnej formy konzultácií za každých okolností, najmä však v zisťovacom konaní. V nenariadení konzultácií najvyšší správny súd nevezhliadol nezákonnosť (body 33, 34 napadnutého rozsudku).

5.4. K námietke nezverejnenia stanovísk dotknutých orgánov a verejnosti v zisťovacom konaní najvyšší správny súd uviedol, že § 24 ods. 1 zákona EIA príslušný orgán má povinnosť zverejniť informácie o zmene navrhovanej činnosti a žiadne ustanovenie zákona EIA nestanovuje povinnosť príslušného orgánu zverejňovať stanoviská dotknutých orgánov, preto kasačný súd vyhodnotil postup príslušného orgánu v okolnostiach veci za zákonný (bod 35 napadnutého rozsudku).

5.5. Najvyšší správny súd sa vysporiadal aj s návrhom sťažovateľa na predloženie prejudiciálnej otázky, keď uviedol, že v posudzovanej veci nevezhliadol potrebu predloženia prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru. Prvá navrhnutá prejudiciálna otázka sa týkala inštitútu zneužitia práva, ktorá ale nebola dôvodom, na ktorom bolo postavené rozhodnutie správneho alebo kasačného súdu, preto jej položenie nemohlo ovplyvniť rozhodnutie v prejednávanej veci a nebola ani predmetom kasačnej sťažnosti. Druhá otázka sa týkala odôvodnených stanovísk a podľa kasačného súdu nebola smerodajná pre vydanie rozhodnutia, keďže si ju sťažovateľ vyhodnotil v rozpore so závermi správneho súdu (pozri bod 5.2. tohto uznesenia). V súvislosti s otázkou týkajúcou sa vykonania konzultácií v zisťovacom konaní a otázkou o povinne zverejňovaných dokumentoch najvyšší správny súd dospel k záveru, že ide o *acte clair*, keďže úprava smernice EIA, ako aj zákon EIA nevyžadujú obligatórne konzultácie a obsahujú jasnú úpravu o povinne zverejňovaných dokumentoch (bod 36 napadnutého rozsudku).

II. Argumentácia sťažovateľa

6. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti popísal priebeh konaní pred správnyimi orgánmi a správnyimi 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.

7. 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.

8. Sťažovateľ najvyššiemu správnyemu súdu vytýka najmä, 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 vzhladol nesprávne právne posúdenie veci, pretože v konaní uplatňoval ochranu práva na priaznivé životné prostredie, teda subjektívne právo verejnej povahy. Keďže správne súdy neuplatňovali § 42 SSP (neuviedli toto ustanovenie 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.

9. 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 vzhladol v tom, že nebol vyzvaný na odstránenie väd svojej žaloby alebo kasačnej sťažnosti, ak ich správne súdy považovali za nezrozumiteľné. Zároveň však o nich meritórne rozhodli, čo v prípade nedostatku náležitostí nie je možné. Uvedené nedostatky viedli k nezrozumiteľnosti rozhodnutí oboch správnych súdov. Sťažovateľ namieta aj systematickú predpojatosť vnútroštátnych sudcov, ktorí neuznávajú činnosť spolkov konajúcich podľa Aarhurského dohovoru.

10. Najvyšší správny súd mal rovnako porušiť právo sťažovateľa na spravodlivý proces podľa 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.

III. Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

11. Podstatou ústavnej sťažnosti je nesúhlas sťažovateľa so zamietnutím jeho kasačnej sťažnosti. Z rozsiahlej sťažnostnej argumentácie možno ako relevantnú vyvodiť námietku nedostatočnosti

a nezrozumiteľnosti napadnutého rozsudku 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 prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru. Tieto pochybenia majú mať za následok porušenie označených práv sťažovateľa.

12. Ústavný súd po preskúmaní napadnutého rozsudku dospel k záveru, že neobstojí tvrdenie sťažovateľa o jeho nezrozumiteľnosti či nedostatku odôvodnenia. Bez potreby opakovania či parafrázovania už uvedených právnych záverov ústavný súd konštatuje, 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. 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 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.

13. 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 prejudiciálnej otázky, ktorá by mala význam pre rozhodnutie v danej veci. Jeho závery ústavný súd považuje za logické a ústavne akceptovateľné.

14. 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. 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 16. apríla 2025

Luboš Szigeti
predseda senátu