



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 570/2022-15

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Straku a sudcov Roberta Šorla a Martina Vernarského (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpeného advokátom JUDr. Viktorom Mlynekom, Štúrova 43, Nitra, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 5Sžk/29/2019 z 27. októbra 2021 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.

1. Ústavnému súdu bola 10. februára 2022 doručená ústavná sťažnosť, ktorou sa sťažovateľ domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva vlastníť majetok zaručeného čl. 20 ods. 1 a 4 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), základného práva na súdnu ochranu zaručeného čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a práva na pokojné užívanie majetku zaručeného čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozhodnutím Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) označeným v záhlaví tohto uznesenia. Tiež navrhuje zrušiť namietané rozhodnutie a vec vrátiť na ďalšie konanie. Žiada aj o priznanie finančného zadosťučinenia 1 000 eur a náhrady trov konania.

II.

Skutkové východiská

2. Okresný úrad Banská Bystrica, odbor opravných prostriedkov, rozhodnutím č. OU BB OOP4 2018/030347-002/6CM z 11. októbra 2018 zamietol odvolanie sťažovateľa

a potvrdil rozhodnutie Okresného úradu Žiar nad Hronom, pozemkového a lesného odboru č. OU ZH-PLO-2017/003182 z 27. marca 2017, ktorým podľa § 5 ods. 1 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o lesoch“) dočasne vyňal na dobu od 1. júla 2018 do 30. júna 2020 lesné pozemky špecifikované podľa priložených geometrických plánov na účely líniovej stavby „Vedenie 2 x 400 kV [REDAKOVANÉ]“ a obmedzil využívanie predmetných pozemkov na dobu od 1. júla 2020 do 30. júna 2100 na plnenie drevoprodukčnej funkcie lesa s tým, že budú slúžiť ako bezlesie, ochranné pásmo uvedenej líniovej stavby. Ako navrhovateľ v uvedenom konaní vystupovala [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ] (ďalej len „navrhovateľ“). Správne orgány taktiež uložili navrhovateľovi povinnosť zaplatiť štátu náhradu straty mimoprodukčných funkcií lesa v sume 7 707,60 eur.

3. Sťažovateľ ako spoluvlastník niektorých z pozemkov, cez ktoré má plánovaná trasa líniovej stavby viesť, podal správnu žalobu, v ktorej namietal, že navrhovateľ na vykonávanie svojej činnosti potrebuje osvedčenie udelené Ministerstvom hospodárstva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo hospodárstva“), pričom k žiadosti o vydanie osvedčenia sa prikladá stanovisko obce o súlade s územným plánom, čo však splnené nebolo ani nemohlo byť, keďže niektoré obce, cez ktoré má byť predmetná stavba realizovaná, ani územný plán nemajú. Súlad pripravovanej stavby s verejným záujmom preto nie je preukázaný, a tým ani daný. V rozhodnutí o umiestnení líniovej stavby elektrovodu (v jeho výroku) absentuje uvedenie konkrétnych pozemkov – parciel na ktorých má byť predmetná stavba umiestnená, čo je podľa názoru sťažovateľa v rozpore s § 39a ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“). Sťažovateľ napadnuté administratívne rozhodnutie chápal ako obmedzenie vlastníckeho práva, a preto kritizoval, že v správnom konaní nebol preukázaný verejný záujem ani priložená žiadna dohoda o náhrade a o žiadnej náhrade za obmedzenie vlastníckych práv k dotknutým pozemkom v zmysle čl. 20 ods. 4 ústavy sa nerozhodlo. Rovnako namietal nedostatky v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie. Uviedol, že 27. marca 2017 podal pripomienky, stanoviská a námietky, pričom sa s nimi prvostupňový orgán v prvostupňovom rozhodnutí nijako nevysporiadal. Na ústnom pojednávaní 27. marca 2017 bolo doplnené veľké množstvo dokumentov a informácií vrátane rozhodnutia z posudzovania vplyvov na životné prostredie a tak isto bolo doložené osvedčenie ministerstva hospodárstva na výstavbu energetického zariadenia pre navrhovateľa. Prvostupňový orgán teda nepostupoval v súlade s § 33 ods. 2 Správneho poriadku v spojení so základnými zásadami správneho konania, keďže nedal možnosť a hlavne časový priestor ostatným účastníkom konania sa k týmto doplňujúcim podkladom rozhodnutia vyjadriť a hneď v ten deň vo veci samej rozhodol.

4. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č. k. 24S/189/2018-89 zo 16. mája 2019 správnu žalobu sťažovateľa zamietol. V správnom konaní bol podľa jeho názoru riadne posúdený súlad zámeru so zásadami ochrany lesných pozemkov a v rozhodnutí boli uvedené podmienky, ktorými sa zabezpečila ochrana lesných pozemkov na základe predložených stanovísk dotknutých orgánov štátnej správy. Nebolo sporné (nenamietalo sa), že navrhovateľ bol v čase vydania prvostupňového rozhodnutia držiteľom povolenia podľa zákonných predpisov o energetike, a tak bol oprávnený vo verejnom záujme zriaďovať na cudzom pozemku elektrické vedenie a elektroenergetické zariadenie prenosovej sústavy a distribučnej sústavy. Preto vzhľadom na § 139 ods. 1 písm. c) stavebného zákona nebol v súlade s § 7 ods. 3 zákona o lesoch povinný so žiadosťou

o vyňatie lesných pozemkov a obmedzenie ich využívania predkladať súhlas vlastníka alebo správcu dotknutého lesného pozemku so zámerom a dohodu o určení výšky a spôsobe poskytnutia náhrady za obmedzenie vlastníckych práv. Verejný záujem na výstavbe líniovej stavby bol posudzovaný v územnom konaní o umiestnení tejto stavby, ktoré je právoplatné skončené vydaním rozhodnutia u umiestnení stavby, čo vyplýva z obsahu administratívneho spisu, teda o danosti verejného záujmu už bolo rozhodnuté a nie je dôvod mať o ňom pochybnosti.

5. K sťažovateľom namietanej nemožnosti vyjadriť sa k osvedčeniu ministerstva hospodárstva a k záverom procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie krajský súd podotkol, že boli do administratívneho spisu predložené len *ad informandum* ako vedľajšie podporné podklady, pričom nejde o zákonom predpísané podklady pre napadnuté rozhodnutie. Preto nie je dôvodnou kritika, podľa ktorej sa sťažovateľ nemohol s týmito podkladmi oboznámiť pred vydaním rozhodnutia.

6. Krajský súd neakceptoval východisko, podľa ktorého je predmetné rozhodnutie núteným obmedzením vlastníckeho práva sťažovateľa. Predmetom právnej úpravy zákona o lesoch je totiž osobitná právna úprava obmedzenia vlastníckeho práva k lesným pozemkom (*lex specialis*), uplatnenie ktorej má aj v tomto prípade prednosť pred uplatnením zákona týkajúceho sa odňatia alebo obmedzenia vlastníckeho práva k inému pozemku alebo stavbe. Zákon o lesoch v § 35 predpokladá, že finančná strata sťažovateľa na drevoprodukčnej funkcii lesa (*ius fruendi*) na vymedzených častiach pozemkov v jeho vlastníctve bude predmetom dohody o určení výšky a spôsobe poskytnutia náhrady za obmedzenie vlastníckych práv. V prípade, ak sa dohoda o určení výšky a spôsobe poskytnutia náhrady za obmedzenie vlastníckych práv podľa § 35 ods. 3 zákona o lesoch nedosiahne, rozhodne o primeranej náhrade súd.

7. K pripomienkam, stanoviskám a námietkam sťažovateľa predloženým 27. marca 2017 prvostupňovému správnomu orgánu krajský súd zdôraznil, že nevysporiadanie sa s nimi nemôže zakladať nezákonnosť administratívneho rozhodnutia, pretože podanie sťažovateľa bolo doručené prvostupňovému orgánu až po jeho vydaní.

8. Sťažovateľ podal proti rozsudku krajského súdu kasačnú sťažnosť, v ktorej opätovne argumentoval absenciou územných plánov dotknutých obcí. Dôvodil tiež, že navrhovateľ musí byť na účel zriadenia líniovej stavby držiteľom osvedčenia na výstavbu energetického zariadenia, že ako účastník konania mal dostať možnosť vyjadriť sa k podkladom z procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie, ako aj k osvedčeniu predloženému navrhovateľom a že odlesnenie nie je vo verejnom záujme, v dôsledku čoho nie je ani splnená podmienka núteného obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 ústavy.

9. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom kasačnú sťažnosť sťažovateľa zamietol. Upriamil pozornosť na účel zákona o lesoch. Predmetom konania o vyňatí alebo obmedzení využívania na plnenie funkcií lesa je napĺňanie úlohy ochrany lesa ako zložky životného prostredia a prírodného bohatstva, nie otázka, či navrhovateľ je z hľadiska súkromného práva oprávnený aj príslušný zásah vykonať. Samotné rozhodnutie o vyňatí alebo obmedzení využívania nezakladá oprávnenie navrhovateľa, aby zasahoval do lesa ako predmetu vlastníckeho práva, ale len verejnoprávne dovolenie, aby sa zasiahlo do lesa ako zložky životného prostredia tak, že les už nebude plniť všetky svoje funkcie.

10. Nadväzne najvyšší správny súd konkretizoval, že navrhovateľ je držiteľom povolenia na prenos elektriny podľa predpisov na úseku energetiky, preto je zo zákona oprávnený v nevyhnutnom rozsahu zriaďovať na cudzích pozemkoch mimo zastavaného územia obce elektrické vedenie. V dôsledku toho nebol povinný pri realizácii svojho zámeru postupovať podľa vyvlastňovacích predpisov. Sťažovateľ bol účastníkom územného konania o umiestnenie navrhovanej stavby a mohol v ňom uplatniť všetky svoje námietky, teda aj námietku, že navrhovaná stavba nie je vo verejnom záujme. To aj urobil, no nebol úspešný.

11. Najvyšší správny súd správnym orgánom vytkol, že v oznámení o začatí konania určili okamih ústneho pojednávania ako okamih preklúzie námietok účastníkov, keďže zákon o lesoch takýto účinok ústneho pojednávania neustanovuje. Na druhej strane však prvostupňové a odvolacie správne konanie tvoria jeden celok, preto postačí, ak sa námietkami účastníka zaoberá odvolací orgán. V prerokúvanej veci krajský súd dospel k záveru, že žalovaný správny orgán sa v napadnutom rozhodnutí z 20. októbra 2018 námietkami sťažovateľa dostatočne zaoberal konštatovaním, že neobsahujú žiadne nové skutočnosti. Sťažovateľ v kasáčnej sťažnosti neuviedol, v čom vidí nesprávnosť tohto názoru krajského súdu.

12. K osvedčeniu, ktoré navrhovateľ správnym orgánom predložil, najvyšší správny súd potvrdil, že ani osvedčenie, ako ani záverečné stanovisko z posúdenia vplyvov na životné prostredie nie sú náležitosťami žiadosti o vyňatie alebo obmedzenie využívania. Správny orgán preto nemusel podľa § 33 ods. 2 Správneho poriadku ani dávať účastníkom priestor, aby sa k týmto podkladom vyjadrili.

III.

Argumentácia sťažovateľa

13. Sťažovateľ argumentuje čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ktorého účel vidí v zabezpečení preskúmateľnosti aktov verejnej moci v oblasti životného prostredia. Ani správne orgány, ani správne súdy v sťažovateľovej veci sa však s jeho námietkami nevysporiadali (alebo len formálne), preto definovaný účel Aarhuského dohovoru nebol naplnený.

14. Sťažovateľ sa nestotožňuje so záverom najvyššieho správneho súdu, že účastník konania na vykonávanie činnosti nepotrebuje osvedčenie ministerstva hospodárstva a že nebolo potrebné k žiadosti o vydanie osvedčenia priložiť stanovisko obce o súlade s územným plánom. Najvyšší správny súd sa nevysporiadal s požiadavkou stavebného zákona, podľa ktorej sa na vybudovanie verejnoprospešnej stavby vyžaduje, aby každá obec mala územný plán. Navyše, v rozhodnutí o umiestnení dotknutej líniovej stavby absentuje konkretizácia dotknutých pozemkov, v dôsledku čoho potom nie je možné legitimizovať ani ďalšie nadväzujúce administratívne povoloacie konania v súvislosti s predmetnou výstavbou.

15. Sťažovateľ nesúhlasí ani so záverom najvyššieho správneho súdu, podľa ktorého nebolo povinnosťou správnych orgánov poskytnúť mu možnosť vyjadriť sa k osvedčeniu ministerstva hospodárstva predloženému navrhovateľom do administratívneho spisu. Mal byť vyzvaný na vyjadrenie k nemu.

16. Poukazujúc na obsah záverečného stanoviska z procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie sťažovateľ dôvodí, že v správnom konaní nebol preukázaný verejný záujem a nebola

ani priložená žiadna dohoda o náhrade za obmedzenie vlastníckeho práva sťažovateľa k dotknutým pozemkom ani sa o takejto náhrade nerozhodlo. Sťažovateľ v tejto súvislosti nesúhlasí so záverom najvyššieho správneho súdu o absencii núteného obmedzenia vlastníckeho práva, keďže pozemky nie je možné využívať na účel, ktorému slúžia, teda na plnenie drevoprodukčnej funkcie, resp. ich akékoľvek iné očakávateľné využitie v súlade s terajším a budúcim platným územným plánom obce je priamo obmedzené tým, že sa tu zriaďuje ochranné pásmo vzdušného elektrického vedenia stavby elektrovodu, a teda tieto pozemky budú slúžiť ako bezlesie so všetkými obmedzeniami v prospech dodržania predmetného ochranného pásma.

IV.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

17. Ústavný súd konštatuje, že sťažnostná argumentácia je založená na opakovaní dôvodov prednesených sťažovateľom v jeho správnej žalobe a následne aj v kasačnej sťažnosti. Samotný tento fakt nebráni preskúmateľnosti napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu, no z obsahu jeho odôvodnenia (tak ako boli rekapitulované v naratívnej časti tohto uznesenia ústavného súdu) bez pochybností vyplýva, že kasačný súd sa dôvodmi, ktoré sú obsahovo zhodné so sťažnostnou argumentáciou, dostatočne vysporiadal a sťažovateľovi zrozumiteľne a logicky vysvetlil, prečo jeho námietky, ktorými artikuluje v administratívnych rozhodnutiach nedovolený zásah do svojich subjektívnych práv, nie sú relevantné. Ak potom sťažovateľ v ústavnej sťažnosti iba zopakoval svoj nesúhlas s právnymi závermi najvyššieho správneho súdu bez toho, že by jeho argumentáciu cielene a koncentrovane vyvracal, ústavnému súdu prichodí odkázať na svoj stabilne judikovaný názor (II. ÚS 4/94, II. ÚS 3/97, I. ÚS 114/09, I. ÚS 604/2017), podľa ktorého nemožno základné právo na súdnu ochranu stotožňovať s procesným úspechom, z čoho vyplýva, že všeobecný (správny) súd nemusí rozhodovať v súlade so skutkovým a právnym názorom účastníkov konania vrátane ich dôvodov a námietok. Osobitne je tento právny názor aplikovateľný na odkaz na Aarhuský dohovor, ktorý je prostredníctvom abstraktnej tézy o tom, že jeho účel vyžaduje vysporiadať sa s námietkami sťažovateľa, v ústavnej sťažnosti použitý len ako argumentačný nosič ústiaci do ďalších konkrétnejšie formulovaných výhrad.

18. Pri formulovaní kritiky záverov najvyššieho správneho súdu sťažovateľ opomína, že realizácia spornej líniovej stavby je na úrovni korešpondujúcich administratívno-právnych vzťahov inštitucionálne garantovaná viacerými odvetvovými sústavami verejnej správy (územné konanie, stavebné konanie, správa na úseku podnikania v energetike, konanie o vyňatí a obmedzení plnenia funkcií lesa a pod.). Každá z týchto sústav má vlastný okruh úloh, ktoré je povinná pri zriaďovaní líniovej stavby plniť, ako aj vlastný druhovo identifikovateľný verejný záujem, na ochranu ktorého je povolaná. Spektrum sťažovateľom prednesených sťažnostných námietok však naznačené rozdelenie úloh v odvetviach verejnej správy zjavne nerešpektuje. Najvyšší správny súd mu zrozumiteľne naznačil, že viacero žalobných i kasačných dôvodov (v konečnom dôsledku identických s dôvodmi ústavnej sťažnosti) bolo potrebné predniesť v štádiu rozhodovania v územnom konaní. Napokon, sťažovateľ v územnom konaní využíval procesné prostriedky, ktoré mal k dispozícii, nebol však s nimi úspešný, a to ani na úrovni súdneho prieskumu rozhodnutia o umiestnení líniovej stavby. Preto potom dôvody založené na kritike nepreukázania verejného záujmu na uskutočnení líniovej stavby, absencie presného výpočtu pozemkov dotknutých územným rozhodnutím či absencie územných plánov dotknutých obcí nepredstavujú argumentačnú

platformu priliehavú súdному prieskumu administratívnych rozhodnutí, ktorých cieľom je ochrana verejného záujmu druhovo definovaného v podobe ochrany produkčných a mimoprodukčných funkcií lesa. V ústavnoprávnej rovine to ústi do konštatovania, že konajúce správne súdy boli v záujme rešpektovania základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu povinné odpovedať len na také námietky ním nastolené, ktoré majú povahu otázok podstatných pre poskytnutie súdnej ochrany (obdobne napr. I. ÚS 46/05, II. ÚS 76/07, rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Kraska c/a Švajčiarsko z 19. apríla 1993, séria A, č. 254-B, str. 49, § 30). K nim však s ohľadom na predmet správneho konania podľa zákona o lesoch nepatria otázky relevantné pre konanie územné či stavebné.

19. Predmetom správnu žalobou napadnutého administratívneho rozhodnutia však nebolo umiestnenie spornej líniovej stavby ani splnenie zákonných podmienok pre obmedzenie vlastníckeho práva sťažovateľa k lesným pozemkom, ba ani oprávnenie navrhovateľa podnikat' v odvetví energetiky. Správne orgány v sťažovateľovej veci pomeriavali už skoršími správnymi rozhodnutiami potvrdený verejný záujem na uskutočnení líniovej stavby s kolidujúcim verejným záujmom na zachovaní funkcií lesa. Popísaná kolízia svojou podstatou nemôže predstavovať reflexiu základného práva sťažovateľa vlastniť dotknuté lesné pozemky či jeho práva na ich pokojné užívanie. Pokiaľ ide o vlastnícke právo k lesnému porastu, ktorý prípadne bude na účel realizácie líniovej stavby odstránený, krajský súd i najvyšší správny súd sťažovateľa odkázali na § 35 zákona o lesoch upravujúci náhrady za obmedzenie vlastníckeho práva, ktoré je povinný navrhovateľ vyplatiť vlastníkom lesného porastu. Najvyšší správny súd však upozornil, že vyplatenie náhrady nasleduje po právoplatnosti napadnutého administratívneho rozhodnutia o vyňatí a obmedzení plnenia funkcií lesa, preto jeho ústavná udržateľnosť nie je priamo determinovaná výškou či vyplatením náhrady, čo ešte môže tvoriť predmet budúceho súdneho konania (§ 35 ods. 3 zákona o lesoch). Z uvedených dôvodov je v časti namietajúcej porušenie čl. 20 ods. 1 a 4 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy, ako aj porušenie práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu ústavná sťažnosť zjavne neopodstatnená podľa § 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“).

20. Vo vzťahu k namietanému porušeniu základného práva na súdnu ochranu sťažovateľ predniesol kritiku odôvodnenia napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu. Podľa názoru ústavného súdu však najvyšší súd zodpovedal všetky kasačnou sťažnosťou nastolené otázky, ktoré boli pre poskytovanú správno-súdnu ochranu podstatné. Ide predovšetkým o otázku danosti verejného záujmu odôvodňujúceho vyňatie a obmedzenie plnenia funkcií lesa, ale aj o procesné otázky súvisiace s tým, či bolo povinnosťou správnych orgánov vyzvať sťažovateľa na vyjadrenie sa k záverečnému stanovisku z procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie a k osvedčeniu ministerstva hospodárstva, ktoré navrhovateľ zanesol do administratívneho spisu. Na odpovede najvyššieho správneho súdu sťažovateľ v ústavnej sťažnosti reaguje prostým nesúhlasom, bez prednesenia vecnej protiargumentácie s odôvodnením, že ju v kasačnej sťažnosti predniesol a najvyšší správny súd na ňu nezareagoval. Ústavný súd však nie je oprávnený si ju domýšľať či hádať, prečo sťažovateľ nesúhlasí. Preto je ústavná sťažnosť aj v tejto časti nedôvodná, preto ju ústavný súd odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

21. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku bolo už bez právneho významu zaoberať sa ďalšími návrhmi prednesenými sťažovateľom v petite jeho ústavnej sťažnosti.

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

V Košiciach 13. októbra 2022

Peter Straka
predseda senátu