



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 238/2024-18

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duľu (sudca spravodajca) a sudcov Ladislava Duditša a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Združenia domových samospráv, o. z.**, Rovniankova 14, Bratislava, zastúpeného Tkáč & Partners, s.r.o., Hrnčiarska 29, Košice, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Svk/35/2022 z 23. novembra 2023 takto

### rozhodol:

Ústavnú sťažnosť **odmieta**.

### Odôvodnenie:

#### I.

#### Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 2. apríla 2024 domáha vyslovenia porušenia základných práv podľa čl. 12 ods. 2, čl. 44 a čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ako aj 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“) rozsudkom najvyššieho správneho súdu sp. zn. 3Svk/35/2022 z 23. novembra 2023. Navrhuje napadnutý rozsudok zrušiť, vrátiť vec na ďalšie konanie a priznať mu náhradu trov právneho zastúpenia.

2. Z ústavnej sťažnosti a predložených príloh vyplýva, že vlastníci bytov a nebytových priestorov v bytových domoch č. 455 a 456 na ul. M. R. Štefánika a č. 456 a 473 na ul. Dr. Jánskeho v Žiari nad Hronom požiadali o vydanie stavebného povolenia na stavbu „*Odstavná plocha pre bytový dom* [redacted] ul. [redacted]“, ku ktorému stavebníci preukázali právo nájmu na základe nájomnej zmluvy zo 6. júla 2020 uzavretej s vlastníkom pozemku mestom Žiar nad Hronom. Oznámením z 27. júla 2020 mesto Žiar nad Hronom ako špeciálny stavebný úrad (ďalej len „stavebný úrad“) oznámilo začatie stavebného konania a upustenie od ústneho pojednávania z dôvodu, že sú mu dobre známe pomery staveniska a žiadosť poskytuje dostatočný podklad na posúdenie stavby. Následne mu bolo 3. augusta 2020 doručené podanie sťažovateľa označené ako „*Vyjadrenie účastníka stavebného konania podľa § 62 ods. 3 Stavebného zákona*“.

3. Stavebný úrad rozhodnutím z 5. augusta 2020 (č. 2328/2020, O:19732/2020) vylúčil sťažovateľa z administratívneho konania. V odôvodnení uviedol, že to, či bude stavba podliehať zisťovaciemu konaniu alebo vydaniu záverečného stanoviska 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 o EIA“), skúma stavebný úrad už pri podaní žiadosti o vydanie stavebného povolenia. Zároveň konštatoval, že v predmetnej veci nebolo potrebné, aby stavba podliehala zisťovaciemu konaniu. Poukázal aj na to, že sťažovateľ neuviedol žiadne ďalšie relevantné skutočnosti, ktoré by preukazovali splnenie zákonného predpokladu jeho účasti v konaní podľa § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), resp. podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“).

4. Odvolanie sťažovateľa proti tomuto rozhodnutiu bolo zamietnuté rozhodnutím Okresného úradu Žiar nad Hronom, odboru cestnej dopravy a pozemných komunikácií z 23. októbra 2020 (č. OU-ZH-OCDPK-2020/011290-002). V odôvodnení sa okresný úrad stotožnil s názorom stavebného úradu, že parkovisko je „navrhovanou činnosťou“ podliehajúcou zisťovaciemu konaniu v prípade, že má viac ako 100 parkovacích státí. Navrhovaná činnosť takouto činnosťou nie je, preto povoľovaciemu konaniu nepredchádzal proces EIA, ktorý za dodržania zákona o EIA je podmienkou pre účasť sťažovateľa v povoľovacom konaní podľa § 59 ods. 1 stavebného zákona. Zákon o EIA priznáva účasť v povoľovacích konaniach len pri „vymedzených činnostiach“, „projektoch“ a „navrhovaných činnostiach“ a posudzovaná stavba takými nie je, preto sťažovateľovi nemohlo byť priznané postavenie účastníka konania. Keďže stavebný zákon má vlastnú osobitnú úpravu účasti v konaní, použitie § 14 ods. 1 správneho poriadku pred bodkočiarkou je vylúčené.

5. Sťažovateľ následne podal na Krajskom súde v Banskej Bystrici správnu žalobu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia okresného úradu z 23. októbra 2020 spolu s prvostupňovým rozhodnutím stavebného úradu z 5. augusta 2020. Krajský súd rozsudkom č. k. 76S/25/2020-74 z 11. augusta 2021 žalobu ako nedôvodnú zamietol. V odôvodnení v prvom rade poukázal na to, že správna žaloba sťažovateľa je všeobecná a nekonkrétna a jej obsah nezodpovedá presadzovaniu ochrany životného prostredia zo strany sťažovateľa ako občianskeho združenia, ktorého hlavnou činnosťou je chrániť záujmy životného prostredia. Neuviedol žiadnu argumentáciu, ktorou by dôvodil, prečo sú rozhodnutia orgánov verejnej správy napadnuté správnu žalobou nezákonné. Poukázal na rozhodovaciu činnosť najvyšších súdnych autorít, avšak bez zrejmej súvisu týchto rozhodnutí s vecou sťažovateľa. Navyše často šlo o rozhodnutia vydané v období, keď sa na účasť zainteresovanej verejnosti v administratívnych konaniach nazeralo v zmysle vtedy platnej a účinnej právnej úpravy, ktorá už však prešla vývojom. V závere krajský súd poukázal na to, že jeho úlohou nebolo preskúmať celý proces stavebného konania, pretože predmetom prieskumu nebolo finálne rozhodnutie vydané v stavebnom konaní, ale len tú časť stavebného konania, ktorá súvisela s preskúmaným rozhodnutím o nepriznaní postavenia účastníka konania sťažovateľovi, resp. o jeho vylúčení z konania. Keďže vo veci sťažovateľa neprebehlo žiadne konanie podľa tretej časti zákona o EIA (kde má dotknutá verejnosť postavenie účastníka konania), nemohla sťažovateľovi v žiadnom takomto konaní vzniknúť účasť. Až z účasti v administratívnom konaní vedenom podľa zákona o EIA by dotknutej, resp. zainteresovanej verejnosti, teda aj sťažovateľovi, „vyplynula“ pozícia účastníka konania v následnom

povoľovacom, teda stavebnom konaní v zmysle § 59 ods. 1 písm. c) stavebného zákona. Orgány verejnej správy správne uviedli, že stavebný zákon má vlastnú právnu úpravu účasti v konaní, vychádzajúc z osobitného charakteru tohto druhu administratívneho konania, a aplikovanie právnej úpravy správneho poriadku nie je na mieste. K snahe sťažovateľa stať sa účastníkom administratívnych konaní s poukazom na § 19 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o životnom prostredí“) krajský súd vyhodnotil jeho argumentáciu ako priečiacu sa cieľom tohto ustanovenia, v ktorom je zakotvené pravidlo správania s cieľom predchádzať škodám na životnom prostredí.

6. Proti rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, dôvodiac, že krajský súd porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku]. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom z 23. novembra 2023 kasačnú sťažnosť sťažovateľa a jeho návrh na prerušenie konania zamietol. Najvyšší správny súd vyhodnotil námietky obsiahnuté v kasačnej sťažnosti za nedôvodné a nespôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu. Najvyšší správny súd konštatoval, že stavebný zákon obsahuje komplexnú osobitnú úpravu účasti v konaní o povolení stavby, keďže v § 59 stavebného zákona upravuje okruh účastníkov, a preto za skutkovej a právnej situácie, o akú ide vo veci sťažovateľa, nie je možné rozširovať okruh účastníkov prostredníctvom všeobecného predpisu o správnom konaní. V ďalšom uviedol, že zákonodarca pomysľal i na určité „rozšírenie“ okruhu účastníkov na základe osobitného predpisu, čo je vyjadrené v § 59 ods. 1 písm. c) stavebného zákona, že účastníkmi stavebného konania sú ďalšie osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu. Pokiaľ ide o identifikáciu osobitného predpisu, týmto má byť v zmysle poznámky pod čiarou zákon o EIA, konkrétne jeho § 24 až § 27 týkajúce sa účasti verejnosti a dotknutej verejnosti v konaní. Napriek skutočnosti, že poznámky pod čiarou nedisponujú normatívnou záväznosťou, je na ne možné nahliadať ako na interpretačnú pomôcku. Avšak keďže stavebný zákon v časti upravujúcej účasť v § 59 ods. 1 písm. c) odkazuje primárne na konkrétne ustanovenia osobitného predpisu, ktorými sú § 24 až § 27 zákona o EIA, ktoré upravujú účasť verejnosti a dotknutej verejnosti v konaní, možno konštatovať, že odkazuje na úpravu, ktorá sa taktiež týka otázok účasti. Ak je v § 59 stavebného zákona upravená otázka účasti, tak pokiaľ táto časť právnej normy v sebe obsahuje odkaz na osobitný predpis, tak je logické, že tento osobitný predpis bude upravovať otázku obsahovo totožnú (t. j. otázku účasti) alebo bude dopĺňať túto úpravu o otázky súvisiace (napr. rozšírený katalóg práv). Riadiac sa touto logikou, ak by osobitným zákonom bol iný zákon (ako zákon o EIA), napríklad, ako sťažovateľ uvádza, zákon o životnom prostredí s § 19, s jeho interpretáciou nie je možné sa stotožniť, keďže predmetné ustanovenie (§ 19) nesúvisí s otázkou účasti. Predmetné ustanovenie ukladá každému povinnosť pri ohrození životného prostredia alebo pri poškodení životného prostredia bez meškania ohlásiť tieto skutočnosti orgánu štátnej správy. Ide v zásade len o oznamovaciu povinnosť, ktorá prináleží komukoľvek bez ohľadu na jeho postavenie a vôľu byť účastníkom príslušného konania.

## II.

### Argumentácia sťažovateľa

7. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti popisuje priebeh konaní pred správnymi orgánmi a správnymi súdmi. Pomerne rozsiahlo uvádza úvahy a teoretické východiská týkajúce sa jeho postavenia ako

zainteresovanej verejnosti v rámci správnych konaní a správneho súdneho konania. Ďalej opisuje diskreditáciu zo strany štátu, negatívnu kampaň, ktorá je údajne proti nemu vedená, a vyjadruje presvedčenie, že táto sa premietla aj do arbitrárnych rozhodnutí správnych orgánov a správnych súdov. Domnieva sa, že sústavnou činnosťou smerujúcou proti nemu mu bola sťažená možnosť uplatňovať si svoje základné práva garantované ústavou, chartou a dohovorom.

8. Podľa názoru sťažovateľa mu „žalovaný uprel procesné postavenie účastníka konania a to len preto, že nerešpektoval a neuznával ani jeho právo na priaznivé životné prostredie (čl.44 a čl.45 Ústavy, čl. 1 Aarhuského dohovoru, čl. 37 Charty základných práv občanov EU), ale neuznával ani jeho právo domáhať sa svojich práv v tomto smere podľa § 15 zákona o životnom prostredí práve preto, že neuznával samotné základné právo a preto neuznal ani procesnú spôsobilosť sa jej domáhať.“.

### III.

#### Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

9. Ústavný súd vzhľadom na svoju doterajšiu judikatúru považuje za potrebné v prvom rade pripomenúť, že nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol alebo nebol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Z tohto postavenia ústavného súdu vyplýva, že môže preskúmať rozhodnutie všeobecného súdu v prípade, ak v konaní, ktoré mu predchádzalo, alebo samotným rozhodnutím došlo k porušeniu základného práva alebo slobody. Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť teda predmetom kontroly zo strany ústavného súdu iba vtedy, ak by ním vyvedené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (m. m. I. ÚS 395/2019).

10. Ústavná sťažnosť sťažovateľa smeruje proti napadnutému rozsudku najvyššieho správneho súdu vydanému v systéme správneho súdnictva. V tomto kontexte je potrebné zdôrazniť, že správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaní nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, proti ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná. Správny súd spravidla nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy (III. ÚS 502/2015, IV. ÚS 596/2012). Taktiež treba mať na zreteli, že správne konanie nie je kontradiktórnym konaním rovnako ako rozhodovanie v správnom súdnictve vzhľadom na to, že jeden z účastníkov konania v správnom súdnictve je vždy orgán verejnej moci, ktorý rozhodoval o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, pričom predmetom konania pred

správnym súdom je v zásade preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy (IV. ÚS 308/2011).

11. Ústavný súd po preskúmaní napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu dospel k záveru, že neobstojí tvrdenie sťažovateľa o jeho arbitrárnosti či nedostatku dôvodov vo vzťahu k zneužitiu práva na prístup k súdu. Ústavný súd sa stotožňuje s právnym názorom najvyššieho správneho súdu o neprípustnosti rozšírenia okruhu účastníkov správneho (administratívneho) konania, či už prostredníctvom správneho poriadku ako všeobecného predpisu (bod 27 napadnutého rozsudku), alebo prostredníctvom stavebného zákona odkazujúceho na osobitný zákon, teda zákon o EIA (body 28 a 29 napadnutého rozsudku), alebo prostredníctvom zákona o životnom prostredí (bod 30 napadnutého rozsudku), ako to uviedol sťažovateľ v kasačnej sťažnosti (a aj v správnej žalobe).

12. Najvyšší správny súd sa dostatočne zaoberal aj návrhom sťažovateľa na prerušenie konania a podanie prejudiciálnej otázky o výklade práva Európskej únie a ústavne akceptovateľným spôsobom objasnil, že nevidel potrebu jej predloženia, keďže sťažovateľ nevysvetlil, výkladu ktorého konkrétneho ustanovenia európskeho práva alebo ktorej konkrétnej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie sa má jeho otázka týkať a kasačný súd takéto ustanovenia práva Európskej únie taktiež neidentifikoval (bod 31 napadnutého rozsudku).

13. 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 so skutkovým a s právnym názorom účastníkov konania vrátane ich dôvodov a námietok.

14. Ústavný súd preto dospel pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti k záveru, že medzi napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu a obsahom označených práv neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie mohol reálne dospieť k záveru o ich porušení. Na základe uvedeného ústavný súd 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 15. mája 2024**

**Libor Duľa**  
**predseda senátu**