



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 471/2024-18

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Molnára a sudcov Petra Straku a Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Združenie 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. 6Svk/25/2022 z 25. apríla 2024 takto

### rozhodol:

Ústavnú sťažnosť **odmieta**.

### Odôvodnenie:

#### I.

#### Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 12. septembra 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. 6Svk/25/2022 z 25. apríla 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 Dunajská Streda, odbor starostlivosti o životné prostredie vydal 30. decembra 2019 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 predložennom zámere „IBV Bellova Ves“ sa nebude posudzovať podľa zákona EIA. V rozhodnutí bolo konštatované, že investičným zámerom navrhovateľa je komplexná príprava územia pre obytnú zónu spolu s výstavbou komunikácií a inžinierskych sietí, ide o zisťovacie konanie, nie o povolenie činnosti. Legislatívne požiadavky sú v jednotlivých kapitolách popísané, pripomienky orgánov štátnej správy a obce budú

zapracované do rozhodnutia zo zisťovacieho konania. V tejto súvislosti bolo ďalej v rozhodnutí konštatované, že aj účasť „dotknutej verejnosti“ by mala smerovať k tomuto cieľu, teda k účinnému posúdeniu skutočných a potenciálnych vplyvov zmeny navrhovanej činnosti na životné prostredie vzhľadom na okolnosti danej navrhovanej činnosti. Poukázal na § 24 ods. 4 zákona EIA, keď verejnosť môže prejaviť záujem na navrhovanej činnosti alebo jej zmene a na konaní o jej povolení podaním odôvodneného písomného stanoviska alebo odôvodnených pripomienok. Všetky relevantné požiadavky budú riešené v rámci následných povolovacích konaní.

3. Proti rozhodnutiu okresného úradu podal sťažovateľ odvolanie, o ktorom rozhodol Okresný úrad Trnava, odbor opravných prostriedkov (ďalej aj „odvolací orgán“) rozhodnutím z 20. mája 2020 tak, že zmenil napadnuté rozhodnutie, keď doplnil výrok o podmienky, ktoré bude nevyhnutné rešpektovať v ďalšom procese konania o povolení činnosti a upravil odôvodnenie. Konkrétne doplnenie sa týkalo určenia podmienok eliminujúcich a zmiernujúcich vplyv na životné prostredie (dodržať opatrenia na zmiernenie vplyvu uvedené v časti IV.10 predloženého zámeru, v prípade väčšieho rozsahu skutočných vplyvov povinnosť navrhovateľa zabezpečiť zosúladienie skutočného stavu s podmienkami určenými v povolení činnosti, riešenie dopravy na vlastnom pozemku jednotlivých rodinných domov a dopravné opatrenia podľa technických predpisov a STN). Z odôvodnenia rozhodnutia o odvolaní vyplýva hodnotenie, že prvostupňový správny orgán v zisťovacom konaní dostatočne vyhodnotil vplyv navrhovanej činnosti „IBV Bellova Ves“ na životné prostredie.

4. Sťažovateľ sa domáhal zrušenia rozhodnutia o odvolaní okresného úradu správnou žalobou, ktorú Krajský súd v Trnave (ďalej aj „správny súd“) zamietol ako nedôvodnú rozsudkom č. k. 20S/101/2020-108 z 2. decembra 2021 (v spojení s opravným uznesením z 22. februára 2022, pozn.).

4.1. V jeho odôvodnení krajský súd v podstatnom poukázal na to, že z obsahu jednotlivých pripomienok, ktoré sťažovateľ vzniesol počas zisťovacieho konania ako zainteresovaná verejnosť, nevyplývajú žiadne konkrétne negatívne vplyvy, ktoré by mohli vzniknúť v procese navrhovanej činnosti (bod 52 odôvodnenia). Zároveň poukázal na to, že sťažovateľ pri rozličných investičných zámeroch podáva obsahovo totožné námietky nereagujúce na špecifiká jednotlivých investičných zámerov, ktoré naznačujú, že zo strany sťažovateľa môže ísť o účelové konanie, ktorého cieľom nie je skutočný verejný záujem, ale jeho osobný zámer. Krajský súd konštatoval, že zmeňujúce rozhodnutie odvolacieho orgánu doplnilo podmienky eliminujúce vplyvy na životné prostredie.

4.2. Podľa krajského súdu nedošlo ani k porušeniu Aarhuského dohovoru, keď prvostupňový orgán sprístupnil verejnosti informácie o životnom prostredí a sprístupnenie bolo vykonané štandardnou formou. Krajský súd poukázal na to, že cieľom dohovoru je umožniť účastníkom za podmienok určených vnútroštátnym právom prístup k informáciám, avšak nie tým, že na požiadanie žalobcu bude správny orgán sprístupňovať a zasielať spisové materiály účastníkom konania. Uvedený dohovor apeluje na príslušné orgány umožniť účastníkom konania prístup do spisu, čo značí, že k porušeniu tohto dohovoru by došlo iba v prípade, ak by správny orgán akýmkoľvek spôsobom zamedzil účastníkovi konania prístup k spisu, nahliadnutie, zabezpečenie si fotokópie a pod. V danom prípade však takáto skutočnosť zo strany správnych orgánov nebola zistená.

4.3. K námietke sťažovateľa, že sa nemohol oboznámiť s podkladmi rozhodnutia, krajský súd uviedol, že oznámenie o zámere navrhovanej činnosti bolo zverejnené na webovom sídle

Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky i obvyklým spôsobom obcou Bellova Ves. Sťažovateľ doručil 9. novembra 2019 svoje pripomienky. K jednotlivým bodom sťažovateľa sa vyjadril navrhovateľ zámeru podaním doplňujúcich informácií 25. novembra 2019, ktoré boli zaslané sťažovateľovi. Pred vydaním rozhodnutia prvostupňový správny orgán listom z 13. decembra 2019 oznámil všetkým účastníkom konania, že sa môžu oboznámiť s podkladmi rozhodnutia v zmysle § 33 ods. 2 správneho poriadku v stanovenej lehote 5 dní, nahliadnuť do spisu a zaslať stanovisko. Sťažovateľ podal vyjadrenie 27. decembra 2019, v ktorom zotrval na uložení podmienok zo svojho pôvodného stanoviska.

4.4. Ako nedôvodnú označil krajský súd aj námietku spočívajúcu v tvrdení, že sťažovateľovi nebolo umožnené zúčastniť sa konzultácie podľa § 63 zákona EIA, keďže podľa správneho súdu z daného ustanovenia nevyplýva povinnosť zabezpečiť konzultácie v každom konaní o posudzovaní navrhovaného zámeru ústnou formou. Ich vykonanie, resp. nevykonanie závisí od okolností konkrétneho zámeru.

4.5. Krajský súd za nedôvodné považoval aj námietky týkajúce sa nedostatočného odôvodnenia napádaných rozhodnutí. Sťažovateľ v konaní neuviedol žiadne konkrétne dôvody, z ktorých by vyplývalo, že navrhovaná činnosť, ktorú chce uskutočniť navrhovateľ predloženého zámeru, negatívne ovplyvní životné prostredie v danej lokalite. K všeobecnej námietke, že nebola zabezpečená vysoká úroveň ochrany životného prostredia krajský súd uviedol, že nie je opodstatnená, pretože prvostupňový správny orgán aj žalovaný postupovali v zmysle § 29 ods. 3 a 13 zákona EIA. Z výrokovej časti prvostupňového rozhodnutia jednoznačne vyplýva, že navrhovaná činnosť sa nebude posudzovať podľa zákona EIA. Vo výrokovej časti žalovaného, ktorý zmenil výrok prvostupňového správneho orgánu, boli zároveň určené podmienky, ktorými budú eliminované alebo zmiernené vplyvy na životné prostredie. Ak sa zistí, že skutočné vplyvy posudzovanej činnosti sú väčšie, ako sa uvádza v zámere, je ten, kto činnosti vykonáva, povinný zabezpečiť opatrenia na zosúladenie skutočného vplyvu s vplyvom uvedeným v zámere a v súlade s podmienkami určenými v rozhodnutí o povolení činnosti podľa osobitných predpisov.

5. 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 účely podania prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej len „súdny dvor“) a účastníkom konania nepriznal právo na náhradu trov kasačného konania.

5.1. Z jeho odôvodnenia vyplýva, že sťažovateľ kasačnou sťažnosťou namietal, že krajský súd nesprávne vyhodnotil postavenie sťažovateľa v konaní, keď zastával názor, že nesleduje ochranu pred negatívnymi vplyvmi na životné prostredie. K tomu najvyšší správny súd uviedol (bod 31 napadnutého rozsudku), že krajský súd žalobu sťažovateľa meritórne prejednal a založil jej zamietnutie na nedôvodnosti uplatnených žalobných námietok. Rozhodnutie nebolo založené skutkovo ani právne na tom, že by vznášané námietky boli zneužitím práva podľa § 28 SSP v spojení s § 98 ods. 1 písm. h) SSP, čo by procesne viedlo k odmietnutiu žaloby.

5.2. Kasačný súd sa stotožnil s tým, že sťažovateľom vznášané námietky sú všeobecné a nekonkrétne. Poukázal na to, že pripomienky k zámeru navrhovanej činnosti je potrebné vymedziť dostatočne konkrétne tak, aby príslušný orgán verejnej správy mohol tieto pripomienky vecne konfrontovať s ďalšími podkladmi, z ktorých pri vydaní rozhodnutí, resp. formulácii výroku

vrátane prijatých opatrení vychádza. Orgány verejnej správy pripomienky sťažovateľa vo svojich rozhodnutiach uviedli a vyhodnotili. Odvolací správny orgán považoval niektoré pripomienky sťažovateľa za opodstatnené a tieto poňal do výrokovej časti rozhodnutia, ktorým zmenil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa.

5.3. Vo vzťahu k námietke porušenia práva na informácie kasačný súd zopakoval postup správneho orgánu, ktorý viedol k zverejneniu zámeru, a poukázal na oznámenie z 13. decembra 2019, ktorým správny orgán upovedomil sťažovateľa o možnosti oboznámiť sa s podkladmi na rozhodnutie a zaujať stanovisko pred vydaním rozhodnutia. Zároveň podotkol, že napriek tvrdeniu sťažovateľa uvedenému v žalobe, že listom požiadal správny orgán o doručenie elektronickej kópie administratívneho spisu, takáto žiadosť sa v administratívnom spise nenachádza.

5.4. Vo vzťahu k námietke o absencii konzultácií podľa § 63 zákona EIA najvyšší správny súd poukázal na skoršiu judikatúru v rozhodnutí sp. zn. 5Svk/40/2022 z 30. marca 2023, v ktorom sa uvádza, že z obsahu dotknutého ustanovenia zákona nevyplýva nevyhnutnosť ústnej formy konzultácií za každých okolností. Konzultácie je možné vykonať aj písomnou formou. V nenariadení ústnej formy nevidel porušenie zákona a sťažovateľ ani neprezentoval, ako by podanie písomného stanoviska mohlo porušiť jeho právo na spravodlivý proces.

5.5. Najvyšší správny súd v závere uviedol, že z čl. 267 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie súdu v jeho postavení vyplýva povinnosť predložiť prejudiciálnu otázku, ktorej zodpovedanie by bolo nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci. V posudzovanej veci však nevidel potrebu predloženia prejudiciálnej otázky, keďže prejudiciálna otázka navrhnutá zo strany navrhovateľa bola nekonkrétna (sťažovateľ nevysvetlil, ktoré konkrétne normy európskeho práva majú byť vyložené v posudzovanej veci). Za týchto okolností dospel k záveru, že nie je povinný iniciovať konanie pred súdnym dvorom.

## II.

### Argumentácia sťažovateľa

6. 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.

7. Sťažovateľ dal do pozornosti, že Európsky súd pre ľudské práva prijal na ďalšie konanie jeho sťažnosť proti rozhodnutiu ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 30/2023, čo je silným náznakom toho, že sa proti nemu postupuje diskriminačne, ako to tvrdil v kasačnej sťažnosti, pričom na diskriminačné zaobchádzanie opakovane poukazoval aj v tejto ústavnej sťažnosti. Nie je preto na mieste záver najvyššieho správneho súdu, že argumentácia v kasačnej sťažnosti bola všeobecná a nemá dosah na rozhodovacia činnosť správnych súdov. 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 charty.

8. 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 ho 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 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 náležitostí nie je možné.

10. 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 prejudiciálnej otázky súdnemu dvoru. Najvyšší správny súd bol povinný súdnemu dvoru položiť prejudiciálnu otázku o tom, či je procesný postup s využitím výlučne slovenského procesného práva v súlade s právom Európskej únie. Najvyšší súd tak nespravil, čím porušil základné právo sťažovateľa na súdnu a inú právnu ochranu. Podľa názoru sťažovateľa mal najvyšší správny súd túto povinnosť aj bez toho, aby sťažovateľ takú otázku naformuloval.

### III.

#### **Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti**

11. 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.

12. Ústavný súd v úvode konštatuje, že koncepcia správneho súdnictva vychádza z prísnej koncentračnej zásady, v zmysle ktorej je správny súd oprávnený prihliadať len na také námietky uplatnené správnu žalobou, ktoré boli účinne uplatnené (teda včas splnená povinnosť tvrdenia a predloženia dôkazov k týmto tvrdeniam) už v správnom konaní, a to najneskôr pred odvolacím správny orgánom, ktorý je oprávnený preskúmať napadnutý individuálny správny akt vydaný správny orgánom prvého stupňa v celom rozsahu a odstrániť všetky jeho vady. Úloha správneho súdu sa v zásade obmedzuje len na posúdenie zákonnosti vysporiadania sa správny orgánov s relevantnými námietkami účastníkov správny konaní uplatnenými pred samotnými správny

orgánmi. Uvedené vyplýva z dôsledného odlišovania právomoci správnych (výkonných) orgánov a súdnictva súvisiaceho s deľbou moci v právnom štáte. Správne súdy nemôžu nahrádzať činnosť orgánov verejnej správy, preto aj účastník správneho konania je povinný svoje oprávnené záujmy účinne hájiť už v konaní pred správnymi orgánmi a nespoliehať sa výlučne na ich aktivitu, aby tak mal správny orgán možnosť účinne sa zaoberať jeho argumentáciou a predloženými dôkaznými prostriedkami a vyhodnotiť ich v rámci odôvodnenia svojho rozhodnutia.

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. 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 ako 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 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 položenia prejudiciálnej otázky, ktorej zodpovedanie by bolo nevyhnutné na rozhodnutie vo veci. Zároveň poukázal na skutočnosť, že sťažovateľom navrhovaná prejudiciálna otázka bola nekonkrétna, keďže sťažovateľ vôbec nevysvetlil, ktoré konkrétne normy európskeho práva majú byť objasnené a aplikované v danej veci. Tento záver ústavný súd považuje za logický, presvedčivý a ústavne akceptovateľný.

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 3. októbra 2024**

**Peter Molnár**  
**predseda senátu**