



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 472/2024-19

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. 5Svk/30/2023 z 30. mája 2024 takto

rozhodol:

Ústavnú sťažnosť **odmieta**.

Odôvodnenie:

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 17. septembra 2024 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 12 ods. 2, čl. 44, 45 a 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 1 ods. 1 a 2 ústavy, práv podľa čl. 37, 41 a 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) a práv podľa čl. 6 ods. 1, čl. 13 a 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom najvyššieho správneho súdu sp. zn. 5Svk/30/2023 z 30. mája 2024. Sťažovateľ žiada, aby ústavný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil najvyššiemu správne súdu na ďalšie konanie. Zároveň žiada o náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že Okresný úrad Martin, odbor starostlivosti o životné prostredie vydal 19. februára 2020 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 predloženej zámere „Logistický areál VOLZ Sučany“ (realizácia výstavby logistickej haly a 192 parkovacích miest) sa nebude posudzovať podľa zákona EIA. Zároveň uložil 21 podmienok činnosti, ktoré eliminujú alebo zmierňujú jej vplyv na životné

prostredie. V rozhodnutí správny orgán popísal priebeh konania vrátane zverejnenia zámeru, podané pripomienky sťažovateľa a s každou sa jednotlivivo vysporiadal.

3. Proti rozhodnutiu okresného úradu podal sťažovateľ odvolanie, o ktorom rozhodol Okresný úrad Žilina, odbor opravných prostriedkov (ďalej len „odvolací orgán“) rozhodnutím z 13. augusta 2020 tak, že odvolanie zamietol a napadnuté rozhodnutie potvrdil. Z odôvodnenia rozhodnutia o odvolaní vyplýva, že prvostupňový správny orgán v zisťovacom konaní dostatočne vyhodnotil vplyv navrhovanej činnosti na životné prostredie a zistil, že nepredpokladá také negatívne vplyvy, ktoré by mali za následok významné zhoršenie stavu životného prostredia oproti existujúcemu stavu, ktoré by bolo potrebné ďalej posudzovať. K jednotlivým odvolacím námietkam uviedol, že sťažovateľ v odvolaní namieta nepreskúmateľnosť pre absenciu vyhodnotenia jednotlivých kritérií podľa prílohy 10 zákona EIA, avšak neuvádza, ktoré kritérium vo vzťahu k navrhovanej činnosti nebolo dostatočne vyhodnotené, ani neuvádza, v čom by mal nedostatok hodnotenia spočívať. Zo zákona EIA nevyplýva pre správny orgán povinnosť vyhodnotiť všetky uvedené kritériá v prílohe. Správny orgán vyhodnocuje tie kritéria, ktoré sú relevantné vzhľadom na povahu konkrétnej navrhovanej činnosti. Odvolací orgán skonštatoval, že sa správny orgán dostatočne zaoberal pripomienkami sťažovateľa, niektoré podmienky zo stanovísk sťažovateľa boli zahrnuté do výroku, niektoré vyhodnotil ako irelevantné a ďalšie vyplývajú z právnych predpisov a budú predmetom hodnotenia v rámci povoľovacieho konania. K námietke nedostatku informovanosti sťažovateľa uviedol, že čl. 4 Aarhurského dohovoru nie je priamo aplikovateľný, práva a povinnosti plynúce z neho je potrebné implementovať do vnútroštátneho práva. Právo na informácie je implementované cez inštitút slobodného prístupu k informáciám. Odmietnutie zaslania celého spisového materiálu preto nie je v rozpore s čl. 4 tohto dohovoru a je potrebné uplatňovať právo na informácie v režime slobodného prístupu. Prístup k obsahu spisu zabezpečuje inštitút nazerania podľa § 23 správneho poriadku, avšak ani z neho nevyplýva povinnosť správneho orgánu zasielať kópie celého spisového materiálu. Konzultácie podľa § 63 zákona EIA sú v dispozícii správneho orgánu podľa potreby, z tohto ustanovenia nevyplýva povinnosť správneho orgánu ich zvoliť na žiadosť verejnosti, ale len právo dotknutej verejnosti zúčastniť sa konzultácií v prípade, že správny orgán rozhodne o potrebe ich vykonania.

4. Sťažovateľ sa domáhal zrušenia rozhodnutia odvolacieho orgánu správnu žalobou, ktorú Krajský súd v Žiline (ďalej aj „správny súd“) zamietol ako nedôvodnú rozsudkom sp. zn. 30S/149/2020 zo 6. marca 2023. 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 (44. bod odôvodnenia).

4.1. Nedošlo ani k porušeniu Aarhurského dohovoru, keď prvostupňový orgán sprístupnil verejnosti informácie o životnom prostredí a sprístupnenie bolo vykonané štandardnou formou na webovom sídle Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky. 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, naopak, bol vyzvaný na oboznámenie sa s podkladmi rozhodnutia pred rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa.

4.2. 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. Právo dotknutej verejnosti je zúčastniť sa konzultácií, ak ich správny orgán považuje za potrebné vykonať.

4.3. 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 boli zároveň určené podmienky, ktorými budú eliminované alebo zmiernené vplyvy na životné prostredie. Napadnuté rozhodnutie spĺňa všetky zákonné náležitosti a je dostatočne odôvodnené.

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 3 prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej len „súdny dvor“) a účastníkom konania nepriznal právo na náhradu trov kasačného konania. Kasačný súd sa stotožnil s tým, že sťažovateľom vznášané námietky sú všeobecné deklaratórne tvrdenia plné teoretických východísk a výňatkov zo súdnych rozhodnutí bez ozrejmeneia ich aplikácie na vec sťažovateľa.

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 vecnej neopodstatnenosti 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. Vo vzťahu k námietke porušenia práva na informácie kasačný súd zopakoval postup správneho orgánu, ktorý viedol k zverejneniu zámeru, a poukázal na oznámenie z 20. januára 2020, ktorým správny orgán upovedomil sťažovateľa o možnosti oboznámiť sa s podkladmi na rozhodnutie a zaujať stanovisko pred vydaním rozhodnutia. V súvislosti s námietkou nezverejnenia stanovísk jednotlivých dotknutých orgánov a verejnosti k zámeru najvyšší správny súd uviedol, že príslušný orgán má povinnosť zverejniť informácie o navrhovanej činnosti alebo jej zmene (napr. kde možno získať informácie o zmene navrhovanej činnosti, o prístupe verejnosti) a podľa § 29 zákona EIA zverejňuje napr. oznámenie o zmene navrhovanej činnosti, kde možno do zámeru nahliadnuť

či kedy k nemu možno zasielať pripomienky. Žiadne ustanovenie zákona EIA nestanovuje povinnosť príslušného orgánu zverejňovať stanoviská dotknutých orgánov, z toho dôvodu kasačný súd vyhodnotil postup príslušného orgánu za zákonný. Sťažovateľ majúci postavenie dotknutej verejnosti podľa § 24 ods. 2 zákona EIA sa predmetného konania zúčastnil, správne orgány s ním riadne konali a boli mu zabezpečené všetky s tým súvisiace procesné práva, primárne bol oboznámený s podkladmi rozhodnutia, mal možnosť nahliadnuť do administratívneho spisu, mal možnosť podať odvolanie proti prvostupňovému správne rozhodnutiu, čo napokon aj využil.

5.3. Vo vzťahu k námietke o absencii konzultácií podľa § 63 zákona EIA najvyšší správny súd poukázal na rozhodnutie sp. zn. 3Svk/4/2023 z 28. marca 2024, v ktorom sa uvádza, že smernica č. 2014/42/EÚ konzultácie v zisťovacom konaní len odporúča ako „dobrý správny postup“ (bod 29). Vzhľadom na to, že zákon EIA a ani smernica EIA v zisťovacom konaní výslovne nepredpokladajú vykonanie konzultácií, ktoré sú až inštitútom posudzovania vplyvov na životné prostredie v prípade, že príslušný orgán tieto v zisťovacom konaní nevykoná, nemožno uvedené považovať za nezákonný postup. Najvyšší správny súd preto konštatoval, že konzultácie v zmysle § 63 zákona EIA sú v dispozícii konajúceho správneho orgánu, ktorý v konkrétnom prípade na základe správneho uváženia zväži vhodnosť ich vykonania.

5.4. K námietke nezohľadnenia prílohy 10 zákona EIA najvyšší správny súd uviedol, že správne orgány vychádzajúce z odborných stanovísk príslušných dotknutých orgánov sa riadne zaoberali relevantnými kritériami plynúcimi z menovanej prílohy 10, čo sa týka posúdenia povahy a rozsahu navrhovanej činnosti, miesta vykonávania navrhovanej činnosti a významu a vlastností očakávaných vplyvov vrátane ich jednotlivých položiek. Kasačný súd považoval za preukázané, že príslušné dotknuté orgány vo svojom stanovisku pripojili požiadavky, ktoré následne boli aj zo strany prvostupňového správneho orgánu v súlade s § 29 ods. 13 zákona EIA začlenené do prvostupňového rozhodnutia v podobe podmienok na eliminovanie alebo zmiernenie vplyvu navrhovanej činnosti.

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 navrhnutých prejudiciálnych otázok. Prvá navrhnutá prejudiciálna otázka nemala súvis s konkrétnou vecou, pretože sa týkala výkladu zneužitia práva, v tejto veci však bola správna žaloba meritórne prejednaná. Druhú navrhnutú otázku vo vzťahu k ústnym konzultáciám, ktorých opodstatnenosť v danej veci sťažovateľ bližšie neodôvodnil, nepovažoval za potrebné položiť vzhľadom na konštantnú judikatúru. Tretiu navrhovanú otázku najvyšší správny súd vyhodnotil ako všeobecnú, nemajúcu zásadný vplyv na rozhodnutie. 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 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, 13 a 14 dohovoru a čl. 41 charty.

8. Sťažovateľ najvyššiemu správne súdu vyčíta 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 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 náležitosti 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 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. 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 svoje otázky 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 správnym orgánom, ktorý je oprávnený preskúmať napadnutý individuálny správny akt vydaný správnym orgánom prvého stupňa v celom rozsahu a odstrániť všetky jeho vady. Úloha správneho súdu sa v zásade obmedzuje len na posúdenie zákonnosti vysporiadania sa správnymi orgánov s relevantnými námietkami účastníkov správnych konaní uplatnenými pred samotnými správnymi 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 a nerešpektovania jeho prílohy 10. Ďalej ústavne akceptovateľne posúdil, či sťažovateľovi nebolo odopreté právo oboznámiť sa s podkladmi rozhodnutia v elektronickej podobe a právo na informácie o životnom prostredí. Vo vzťahu k nevykonaniu konzultácií považuje ústavný súd argumentáciu uvedenú v napadnutom rozsudku tiež za dostatočnú a zrozumiteľnú. 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 polozenia navrhovaných prejudiciálnych otázok, ktorých zodpovedanie nepovažoval za nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci. Zároveň poukázal na skutočnosti, z ktorých nedostatok potreby ozrejmenia európskeho práva vyvodzuje vo vzťahu k jednotlivým návrhom zvlášť. Jeho závery ústavný súd považuje za logické, presvedčivé a ústavne akceptovateľné.

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