



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 408/2023-27

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla (sudca spravodajca) a sudcov Petra Straku a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Združenie domových samospráv, o. z.**, Rovniankova 1667/14, Bratislava, IČO 31 820 174, zastúpeného Tkáč & Partners, s. r. o., Hrnčiarska 29, Košice, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 6Svk/6/2022 z 28. februára 2023 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. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 19. júna 2023 domáha vyslovenia porušenia základných práv zúčastňovať sa na správe vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), na ochranu životného prostredia podľa čl. 44 a čl. 45 ústavy, na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, na ochranu pred diskrimináciou podľa čl. 12 ods. 2 ústavy a slobody združovať sa podľa čl. 29 ods. 1 ústavy. Tiež namieta porušenie práv na priaznivé životné prostredie podľa čl. 37 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“), dobrú správu vecí verejných podľa čl. 41 charty a účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces podľa čl. 47 charty a na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NSS“).

II.

2. Mesto Skalica ako špeciálny stavebný úrad povolilo zmenu nedokončenej stavby „*Bytové domy* [redacted] – [redacted] *komunikácie a spevnené plochy*“, predmetom ktorej bola úprava pôvodne povoleného počtu 26 parkovacích miest na 31 z dôvodu zúženia navrhnutých parkovacích miest, úprava chodníkov a spevnených plôch. Na odvolanie sťažovateľa bolo toto rozhodnutie potvrdené rozhodnutím Okresného úradu Senica.

3. Sťažovateľ proti tomu podal správnu žalobu, ktorú krajský súd ako nedôvodnú zamietol. Krajský súd vyhodnotil, že správny orgán rešpektoval § 140c ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“), keď uzavrel, že návrh na začatie konania o zmene stavby pred dokončením je v súlade s rozhodnutím a podmienkami vydanými v zisťovacom konaní v zmysle č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. K žalobnej námietke spočívajúcej v absencii primárneho posúdenia vôd podľa § 16a zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) platného v čase vydania rozhodnutia (ďalej len „vodný zákon“) krajský súd uviedol, že vzhľadom na rozsah zmeny stavby z hľadiska ochrany vodných pomerov je možné ju realizovať za podmienok uvedených v záväznom stanovisku orgánu štátnej vodnej správy k pôvodnému projektu stavby vydaného v rámci stavebného konania. K námietke týkajúcej sa neposkytnutia časti kópie spisu krajský súd uviedol, že ide o procesné pochybenie, ktoré však nemalo za následok zrušenie napadnutého rozhodnutia správneho orgánu, prihliadnuc na nepatrný rozsah zmeny stavby, všeobecnú povahu argumentov sťažovateľa a k rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky publikované ako R 122/2003, podľa ktorého sa rozhodnutie nezrušuje preto, aby sa odstránili formálne pochybenia, ak nemôžu privodiť účastníkovi konania priaznivejšie rozhodnutie.

4. Proti rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, ktorú NSS ako nedôvodnú zamietol. NSS vyhodnotil námietku sťažovateľa týkajúcu sa nutnosti vyžiadania si primárneho posúdenia vplyvov zámeru na vody v zmysle § 16a vodného zákona ako neopodstatnenú. NSS aj s ohľadom na obsah rozhodnutí a stanovísk oprávnených orgánov štátnej správy uzavrel, že navrhovaná zmena stavby nie je takej povahy, aby bola spôsobilá ohroziť povrchové a podzemné vody. NSS zdôraznil, že konanie podľa § 16a vodného zákona sa vzťahuje na každú novú činnosť majúcu možný vplyv na vodu a jej posúdenie je nevyhnutnou podmienkou pred rozhodnutím o umiestnení stavby v povoľovacom konaní, pričom vzhľadom na charakter zmeny už povolenej stavby nemôže ísť o tento prípad.

5. NSS sa stotožnil so záverom krajského súdu, že neposkytnutie podkladov správnym orgánom bolo procesným pochybením, ktoré však nedosahovalo intenzitu, ktorá by mala vplyv na zákonnosť rozhodnutia, keďže sťažovateľovi nebola týmto postupom sťažená účinná obrana. NSS vyhodnotil námietku sťažovateľa týkajúcu sa nepreskúmateľnosti rozsudku krajského súdu ako neodôvodnenú a poukázal na to, že krajský súd sa presvedčivo vysporiadal s tvrdeniami sťažovateľa a na prípad aplikoval právnu úpravu vzťahujúcu sa na predmet konania. K právu sťažovateľa na predbežné právne posúdenie NSS uviedol, že tento inštitút je typický pre civilný proces podľa Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“), pričom krajský súd ako správny súd prejednáva primárne právne otázky. Preto postupoval správne v intenciách § 111 a § 112 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) a neporušil práva sťažovateľa na spravodlivý proces. NSS napokon vyhodnotil, že pre rozhodnutie vo veci nie je potrebné obrátiť sa na Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) s prejudiciálnou otázkou tak, ako to navrhoval v kasačnej sťažnosti sťažovateľ.

III.

6. Sťažovateľ popisuje priebeh konaní pred správnyimi orgánmi a správnyimi súdmi. Uvádza rozsiahle úvahy na tému významu občianskeho aktivizmu v oblasti životného prostredia, opisuje diskreditáciu zo strany štátu a vyjadruje presvedčenie, že táto sa premietla aj do rozhodnutí správnych súdov. Sťažovateľ sa domnieva, že sústavnou činnosťou smerujúcou proti nemu bola sťažaná možnosť uplatňovať si svoje základné práva garantované ústavou, chartou a dohovorom.

7. Z ústavnej sťažnosti možno vyabstrahovať námietku sťažovateľa, že NSS nesprávne vyložil povinnosť súdu poskytnúť predbežné právne posúdenie podľa § 181 ods. 2 CSP v spojení s § 25 SSP, čo je v rozpore so zásadami právnej istoty a legitímnych očakávaní. Ďalej sťažovateľ namieta, že výklad § 16a vodného zákona je zo strany NSS formalistický a odporujúci eurokonformnému výkladu. Podľa sťažovateľa mala byť aj zmena stavby pred dokončením podrobená primárnemu posúdeniu jej vplyvu na vody v intenciách § 16a vodného zákona. Vo vzťahu k neposkytnutiu podkladov sťažovateľ NSS vyčíta, že aj napriek procesnému pochybeniu absentuje náprava tohto stavu, čím došlo k porušeniu práva verejnosti na informácie o životnom prostredí.

8. Sťažovateľ považuje rozsudok NSS za nepreskúmateľný a nedostatočne odôvodnený. Poukazuje na to, že NSS riadne nevysvetlil, prečo záväzné stanovisko podľa § 16a vodného zákona nemusí byť podkladom pre povolenie zmeny nedokončenej stavby, a naopak, postačuje záväzné stanovisko v zmysle § 28 v spojení s § 73 ods. 18 vodného zákona. Rovnako je podľa sťažovateľa nedostatočné vysporiadanie sa NSS vo vzťahu k § 62 ods. 1 písm. b) stavebného zákona, kde v správnom konaní absentuje, akým spôsobom správny orgán overil požiadavky týkajúce sa ochrany životného prostredia. Sťažovateľ napokon namieta, že NSS nepreerušil konanie a nepredložil Súdному dvoru prejudiciálne otázky tak, ako navrhoval v kasačnej sťažnosti.

IV.

9. Ústavný súd vo veciach patriacich do právomoci všeobecných súdov nie je alternatívnou ani mimoriadnou opravnou inštanciou (II. ÚS 1/95, II. ÚS 21/96). Posúdenie veci všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne. O arbitrárnosti (svojevôli) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchýlil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 382/06).

10. Úlohou správneho súdnictva nie je nahradzovať činnosť orgánov verejnej správy, ale len preskúmať zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, teda preskúmať to, či pri riešení konkrétnych otázok rešpektovali rozhodné hmotno-právne a procesno-právne predpisy. Treba preto vziať do úvahy, že správny súd nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutých rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy (IV. ÚS 127/2012). Rozsudok NSS, ktorý konal a rozhodoval ako súd kasačný, nemožno hodnotiť izolovane, ale iba v kontexte s rozsudkom krajského súdu a rozhodnutiami správnych orgánov, ktoré mu predchádzali.

11. S námietkou sťažovateľa týkajúcou sa nesprávneho výkladu § 16a vodného zákona a nedostatočného vysvetlenia, prečo záväzné stanovisko podľa § 16a vodného zákona nemusí byť podkladom pre rozhodnutie o povolení zmeny stavby, nemožno súhlasiť. NSS v tejto súvislosti nadviazal na závery uvedené v rozsudku krajského súdu a s touto kasačnou námietkou sa ústavne akceptovateľným spôsobom vysporiadal, keď s poukazom na príslušné ustanovenia vodného zákona v znení platnom v čase vydania rozhodnutia správneho orgánu dospel k záveru, že v rámci konania o povolení zmeny stavby pred dokončením neexistoval dôvod na postup podľa § 16a vodného zákona. NSS osvetlil, že predmet navrhovanej činnosti (zmena počtu parkovacích miest k už povolenej stavbe) nemožno pokladať za takú činnosť, ktorá by bola spôsobilá ohroziť environmentálne ciele definované v § 16 ods. 6 písm. b) vodného zákona, pred povolením ktorej by vyvstala nutnosť požiadať orgán štátnej vodnej správy o vydanie záväzného stanoviska v zmysle § 16a vodného zákona. NSS ďalej zdôraznil, že o takéto záväzné stanovisko je nevyhnutné požiadať v povoľovacom konaní pred rozhodnutím o umiestnení stavby. Správne orgány, ako aj správne súdy vychádzali z vyjadrenia správneho orgánu na úseku ochrany vôd z 2. mája 2019 vydaného podľa § 28 vodného zákona, ktoré je možné považovať za záväzné stanovisko v zmysle § 73 ods. 18 vodného zákona. Správny orgán v ňom konštatoval, že zmenou stavby pred dokončením nedôjde z hľadiska ochrany vodných pomerov k zmene a je možné ho realizovať za podmienok uvedených vo vyjadrení orgánu štátnej vodnej správy zo 4. mája 2017 zabezpečeného v rámci stavebného konania. Takto správne orgány preskúmali, či zmena stavby spĺňa požiadavky týkajúce sa ochrany životného prostredia, a to aj v časti ochrany vôd tak, ako to predvída stavebný zákon v § 62 ods. 1 písm. b). Možno len dodať, že posúdenie novej činnosti z hľadiska jej vplyvu na dosiahnutie environmentálnych cieľov v konaní podľa § 16a vodného zákona bolo zavedené do vodného zákona s účinnosťou od 15. marca 2018, teda takmer rok a pol po vydaní stavebného povolenia na predmetnú stavbu, pričom podľa prechodných ustanovení sa § 16a nevzťahuje na územné konanie pre navrhovanú činnosť alebo iné konanie o povolení navrhovanej činnosti začaté a právoplatne neskončené pred 15. marcom 2018.

12. K nároku na predbežné právne posúdenie sporu NSS správne uviedol, že tento inštitút, charakteristický pre civilný proces sa v prejednávanej veci sťažovateľa nemôže uplatniť, pretože spadá do oblasti správneho súdneho konania. Konanie o správnej žalobe je v SSP upravené komplexne a nie je dôvod na subsidiárne použitie CSP v zmysle § 25 SSP. Sťažovateľ nedostatočne rozlišuje medzi účelmi civilného sporového konania a správneho súdneho konania, keď trvá na nesprávnom procesnom postupe krajského súdu opomínajúcim aplikáciu § 181 ods. 2 CSP, ktorý upravuje vedenie a priebeh pojednávania pred civilným súdom, v rámci ktorého sa vykonáva dokazovanie. Správny súd nie je súdom skutkovým a dokazovanie sa vykonáva iba výnimočne v zákonom presne vymedzených prípadoch (§ 120 SSP). Účelom správneho súdneho konania je predovšetkým preskúmanie zákonnosti rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy. Správny súd preto pri rozhodovaní o správnej žalobe nevychádza z poznatkov, ktoré získal na pojednávaní, ale primárne z obsahu administratívneho spisu (ktorý sa nepovažuje za dôkaz) a z písomných podaní účastníkov konania. S ohľadom na účel a metódy správneho súdnictva musí byť zrejmé, že neuplatnenie § 181 ods. 2 CSP nezaťažuje správne súdne konanie ústavne relevantnou vadou, pretože skutkový stav v zásade zisťuje orgán verejnej správy, a nie správny súd.

13. Pokiaľ ide o námietku týkajúcu sa neposkytnutia podkladov v konaní o povolení zmeny stavby v rozsahu, NSS odôvodnil, že síce šlo o určité procesné pochybenie. Toto ale nemalo vplyv na zákonnosť samotného rozhodnutia o povolení zmeny nedokončenej stavby. NSS správne poukázal na predmet konania – nepatrnú zmenu stavby pred dokončením v podobe zvýšenia parkovacích miest a na skutočnosť, že sťažovateľ sa aktívne zúčastňoval pôvodného zisťovacieho konania, pričom s jeho pripomienkami sa správny orgán vysporiadal. Je možné prisvedčiť názoru NSS, že v okolnostiach prípadu nebola týmto procesným pochybením sťažovateľovi sťažená účinná procesná obrana, pretože po vydaní oznámenia o pokračovaní v konaní o povolení zmeny stavby správny orgán poučil účastníkov o ich práve uplatniť svoje námietky, ako aj o práve nahliadnuť do administratívneho spisu. Sťažovateľ mal teda ešte možnosť oboznámiť sa s požadovanými podkladmi, ktorú ale nevyužil. Treba poukázať na absenciu ústavnoprávnej intenzity pochybenia zo strany správneho orgánu, ktorým nemohlo dôjsť k porušeniu sťažovateľom označených základných práv. Ak ide o chyby rozhodnutia odstrániteľné výkladom, napr. s prihliadnutím na celkový obsah rozhodnutia, obsah spisu alebo na úkony správnych orgánov a účastníkov, v dôsledku čoho nebudú ďalej existovať pochybnosti o význame rozhodnutia, nie je dôvod na jeho zrušenie, ktoré by neúčelne predlžovalo konanie a oddaľovalo nastolenie právnej istoty (I. ÚS 71/2022, rozsudky Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. k. 1Afs/38/2006 a 6Ads/17/2013). V správnom súdnictve platí, že rozhodnutie sa nezrušuje len pre zopakovanie procesu a odstránenie formálnych väd, ktoré nemôžu privodiť vecne iné či pre účastníka výhodnejšie rozhodnutie (R 122/2003, I. ÚS 71/2022).

14. Nemožno ani súhlasiť s námietkou, že NSS mal povinnosť obrátiť sa na Súdny dvor s prejudiciálnou otázkou a prerušiť konanie o kasačnej sťažnosti. Nedá sa nesúhlasiť s NSS, že sťažovateľ v kasačnej sťažnosti neformuloval žiadnu konkrétnu otázku podstatnú pre rozhodnutie, nevysvetlil, ktoré konkrétne normy európskeho práva majú byť predmetom výkladu Súdneho dvora, ani neformuloval návrh na prerušenie konania. Rovnako tak nerobí ani v ústavnej sťažnosti.

15. Sťažovateľ zoširoka polemizuje so závermi uznesenia ústavného súdu č. k. I. ÚS 49/2023, ktorým bola odmietnutá jeho ústavná sťažnosť s odôvodnením, že na to, aby bol úspešný v konaní pred správnymi súdmi a jeho správanie nebolo hodnotené ako šikanózný výkon práva, je potrebné prezentovať vecné námietky k ochrane životného prostredia v konkrétnej veci. Sťažovateľ si tento názor vykladá tak, že bola spochybnená jeho aktívna legitimácia ako zainteresovanej verejnosti. K tomu treba uviesť, že vo všeobecnosti nie je vylúčená jeho aktívna žalobná legitimácia v správnych súdnych konaniach týkajúcich sa ochrany životného prostredia a už vôbec nie z dôvodu politických tlakov či svojvôle ovplyvnenej predsudkami voči sťažovateľovi. Je však nutné, aby v konkrétnom konaní uplatňoval také námietky, ktoré súvisia s predmetom konania a ktoré nebudú formulované bez vzťahu ku konkrétnej otázke riešenej v administratívnom konaní.

16. Námietka nepreskúmateľnosti a arbitrárnosti rozsudku NSS nie je opodstatnená. V odôvodnení rozhodnutia všeobecný súd odpovedá na konkrétne námietky účastníka konania, keď jasne a zrozumiteľne dá odpoveď na všetky kľúčové právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany. Všeobecný súd nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov uvádzaných účastníkmi konania (I. ÚS 241/07). Rozsah reakcie súdu na konkrétne námietky

účastníka konania je, čo sa týka šírky odôvodnenia, vždy späť s otázkou hľadania miery. Spravidla postačuje, ak sú vysporiadané aspoň základné námietky, prípadne možno akceptovať aj odpovede implicitné (uznesenia Ústavného súdu Českej republiky II. ÚS 2774/09, II. ÚS 609/10). Prihliadnuc na prirodzenú racionalitu postupu súdov, ako aj správnych orgánov pri tvorbe rozhodnutí, je takýto postup vhodný najmä u veľmi obsiahlych podaní, čo je aj prípad sťažovateľa. NSS poskytol sťažovateľovi jasné, zrozumiteľné a výstižné odôvodnenie, pričom reflektuje na ťažiskové skutočnosti dôležité pre rozhodnutie o jeho kasačnej sťažnosti. Rozsah odôvodnenia rozsudku preto nijako nevybočil z mantinelov práva na spravodlivý proces. V prípade sťažovateľa teda nemožno považovať závery rozsudku za také, ktoré by boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne.

17. Námietky týkajúce sa porušenia základných práv sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 47 charty sú zjavne neopodstatnené. Namietané porušenie hmotných práv sťažovateľa (čl. 29 ods. 1, čl. 30 ods. 1, čl. 44 a čl. 45 ústavy a čl. 37 a čl. 41 charty) je založené výlučne na porušení ústavných práv sťažovateľa procesnej povahy. Zjavná neopodstatnenosť porušenia procesných ústavných práv sťažovateľa preto vedie k záveru o zjavnej neopodstatnenosti aj týchto hmotných ústavných práv. Preto je ústavná sťažnosť zjavne neopodstatnená a ako taká bola 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 odmietnutá.

18. Namietané ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy obsahuje ústavný princíp všeobecného, deklaratívneho charakteru, ktorý sú povinné rešpektovať všetky orgány verejnej moci pri výklade a uplatňovaní ústavy. Toto ustanovenie je vždy implicitnou súčasťou rozhodovania ústavného súdu, t. j. aj jeho rozhodovania o porušovaní základných práv a slobôd garantovaných ústavou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Ak neboli porušené základné práva a slobody sťažovateľa, nie je potrebné deklarovať ani porušenie tohto ustanovenia ústavy (IV. ÚS 119/07).

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

V Košiciach 18. augusta 2023

Robert Šorl
predseda senátu