



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 357/2023-26

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. 5Svk/8/2021 z 29. novembra 2022 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 11. apríla 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“), ktorý navrhuje zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

II.

2. Okresný úrad Dunajská Streda rozhodol, že obcou navrhovaná činnosť zberného dvora v Blatnej na Ostrove sa nebude posudzovať 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 EIA“). Odvolanie sťažovateľa proti tomuto rozhodnutiu bolo odmietnuté rozhodnutím Okresného úradu Trnava, ktorý namietané rozhodnutie potvrdil.

3. Sťažovateľ proti tomu podal správnu žalobu, ktorú krajský súd ako nedôvodnú zamietol. Krajský súd vyhodnotil, že vo vzťahu k nesprávnej aplikácii § 29 ods. 3 a 13 zákona EIA nedošlo k nezákonnému postupu správneho orgánu. K žalobnej námietke sťažovateľa spočívajúcej v nevykonaní konzultácií v predmetnej veci krajský súd uviedol, že tieto sú v zmysle § 64 zákona EIA a § 21 Správneho poriadku v dispozícii správneho orgánu, pričom konzultácie boli vykonané umožnením zaslania odôvodneného stanoviska v rámci konania o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Vo vzťahu k námietke sťažovateľa týkajúcej sa neposkytnutia spisového materiálu krajský súd uviedol, že správny orgán nemá explicitne určenú povinnosť poskytovať kópie obsahu spisu, ale sťažovateľ má možnosť ako účastník konania do spisu nahliadnuť a vyhotoviť si kópie. Krajský súd napokon uzavrel, že preskúmané rozhodnutia správnych orgánov sú odôvodnené a poskytujú dostatočný záver o tom, že navrhovaná činnosť bola zo všetkých zákonných hľadísk riadne vyhodnotená a že nemá negatívny vplyv na životné prostredie.

4. Proti rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, ktorú NSS ako nedôvodnú zamietol. K nároku sťažovateľa na predbežné právne posúdenie NSS uviedol, že konanie o správnej žalobe je komplexne upravené v § 177 a nasl. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“), pričom nariadenie predbežného prejednávania sporu sa v tejto časti nenachádza. Z tohto dôvodu nie je dôvod subsidiárne použiť ustanovenia Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“).

5. NSS sa stotožnil so záverom krajského súdu o tom, že nebolo rozhodnuté nezákonne vo vzťahu k informovaniu verejnosti v zmysle Aarhuského dohovoru a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie v znení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ (ďalej len „smernica EIA“), keď ustálil, že nedošlo k obmedzeniu práva sťažovateľa ako verejnosti na informácie o životnom prostredí, pretože zámer navrhovanej činnosti bol zverejnený na internetových portáloch správnych orgánov. Predpokladom pre uplatnenie práva dostať kópie podľa § 23 ods. 1 Správneho poriadku, ale aj v zmysle čl. 4 ods. 1 a 2 Aarhuského dohovoru je využitie práva nahliadnuť do spisu, čo sťažovateľ nevyužil.

6. Pokiaľ ide o konzultácie podľa § 63 zákona EIA, NSS uviedol, že tieto sú vykonávané v režime ústneho pojednávania podľa § 21 Správneho poriadku, v zmysle ktorého správny orgán nariadi ústne pojednávanie, ak si to vyžaduje povaha veci. Z § 63 zákona EIA nevyplýva, že by konzultácie za každých okolností museli byť realizované ústnou formou. Zároveň z § 64 zákona EIA vyplýva, že nie je vylúčené použitie ustanovení Správneho poriadku o nariadení ústneho pojednávania. Preto je na úvahe správneho orgánu, či nariadi ústne pojednávanie. V posudzovanej veci správny orgán nenariadil ústne pojednávanie, pretože si to nevyžadovala povaha veci a verejnosti bolo umožnené vykonať písomné konzultácie prostredníctvom odôvodneného stanoviska.

III.

7. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti popisuje priebeh konaní pred správnymi orgánmi a správnymi súdmi. Uvádza rozsiahle úvahy na tému významu občianskeho aktivizmu v oblasti životného prostredia. Ďalej opisuje diskreditáciu zo strany štátu a vyjadruje presvedčenie, že táto sa premietla aj do arbitrárnych rozhodnutí správnych súdov.

8. Konkrétne namieta, že rozsudok sa nezaoberal námietkami vo vzťahu k nesprávnej aplikácii § 29 ods. 3 a 13 zákona EIA. Ďalej namieta, že NSS nesprávne vyložil povinnosť súdu poskytnúť

predbežné právne posúdenie podľa § 181 ods. 2 CSP, čo je v rozpore so zásadami právnej istoty a legitímnych očakávaní. Sťažovateľ za nesprávny považuje výklad NSS vo vzťahu k § 63 zákona EIA týkajúci sa nevykonania ústnych konzultácií. Sťažovateľ je toho názoru, že výkladom tohto ustanovenia treba dospieť k záveru, že verejnosť má možnosť konzultácie počas celého správneho konania a ustanovenia Správneho poriadku týkajúce sa ústneho pojednávania sa s ohľadom na prednosť zákona EIA neuplatnia. Napokon namieta absenciu výroku rozsudku k jeho návrhu na predloženie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej len „SD EÚ“).

9. Za arbitrárny považuje záver NSS vo vzťahu k jeho prístupu k informáciám v rámci procesu EIA, keďže NSS sa nevysporiadal s jeho argumentáciou o povinnosti zverejňovania informácií v súlade so smernicou EIA. Zastáva názor, že § 24 ods. 1 písm. i) zákona EIA (povinnosť správneho orgánu zverejniť iné informácie dôležité na vydanie záverečného stanoviska alebo povolenia) je nedokonalou transpozíciou Aarhuského dohovoru a smernice EIA, keď pod pojmom povolenie sa vo svetle smernice EIA myslelo aj rozšírenie na iné rozhodnutia podľa zákona EIA, než je záverečné stanovisko. Adresátom informácií je podľa sťažovateľa široká verejnosť. Preto aj tá fyzická alebo právnická osoba, ktorá sa ako účastník daného konania nezúčastňuje, má na tieto informácie právo bez toho, aby o ne musela výslovne požiadať.

IV.

10. 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 vecí 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).

11. 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.

12. K námietke sťažovateľa, že NSS nesprávne určil okruh sťažnostných bodov, keď sa nezaoberal námietkami vo vzťahu k nesprávnej aplikácii § 29 ods. 3 a 13 zákona EIA, treba uviesť, že NSS v bode 30 a 21 odôvodnenia uviedol, že z kasačnej sťažnosti vyabstrahoval sťažnostné body, pričom sa riadil ich relevanciou a mierou konkretizácie. Krajský súd sa s týmito námietkami riadne vysporiadal (bod 68 až 72 rozsudku krajského súdu) a osvetlil, že správny orgán na základe zisťovacieho konania dospel k zákonnému rozhodnutiu, že navrhovaná činnosť nebude podliehať posudzovaniu podľa zákona EIA, a zároveň určil podmienky, ktoré majú eliminovať alebo zmierňovať vplyv na životné prostredie. Keďže s argumentáciou sťažovateľa v žalobe

sa krajský súd náležite vysporiadal, nebolo potrebné, aby na túto opakovanú argumentáciu NSS opätovne reagoval, keďže sa stotožnil s rozhodnutím krajského súdu.

13. Povinnosť súdov riadne odôvodniť svoje rozhodnutia nemožno interpretovať ako požiadavku poskytnutia detailnej odpovede na každú jednu námietku. Z odôvodnenia súdnych rozhodnutí musia byť zrejme odpovede na všetky argumenty prednesené stranami, ktoré viedli k rozhodnutiu. Dôvody rozhodnutia musia byť špecifikované s ohľadom na skutkové okolnosti prípadu a nepostačuje len odkaz na relevantnú právnu úpravu. Nevyžaduje sa však, aby na každý argument strany, teda aj na taký, ktorý je pre rozhodnutie bezvýznamný, bola v odôvodnení daná odpoveď (Ruiz Torija p. Španielsko z 9. 12. 1994). Rozsah reakcie súdu na konkrétne námietky účastníka konania je, čo sa týka šírky odôvodnenia, vždy spätý 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.

14. K nároku sťažovateľa na predbežné právne posúdenie sporu NSS správne poukázal na vzťah CSP a SSP a zvýraznil ucelenosť úpravy konania o správnej žalobe a len subsidiárne použitie CSP. 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.

15. Obdobne vo vzťahu k námietke porušenia práva na prístup k informáciám o životnom prostredí NSS adresne vysvetlil, na základe akých úvah dospel k záveru, že vyhotovenie kópií zo spisu je možné uplatňovať aktívne z vlastnej iniciatívy. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti uvádza námietky týkajúce sa nesprávneho (neurokonformného) výkladu zákona EIA vo vzťahu k povinnosti zverejňovania informácií v súlade so smernicou EIA, ktoré ale neuviedol nielen v správnej žalobe, ale ani v kasačnej sťažnosti. Preto ich NSS ani neposudzoval a z pohľadu subsidiarity ústavnej sťažnosti nebol dôvod na to, aby boli vyhodnotené v konaní o ústavnej sťažnosti.

16. Pokiaľ ide o námietky týkajúce sa nevykonania konzultácií podľa § 63 zákona EIA, NSS presvedčivo odôvodnil, že v postupe správneho orgánu ani v posúdení veci krajským súdom nevzhladol porušenia rozhodných právnych predpisov. Odôvodnenie napadnutého rozsudku v tejto časti preto spĺňa všetky požiadavky vyplývajúce zo základného práva na súdnu ochranu a z práva na spravodlivý súdny proces vo vzťahu k odôvodneniu súdneho rozhodnutia. Nemožno ani súhlasiť s námietkou, že NSS bol povinný vo výroku rozsudku rozhodnúť o návrhu sťažovateľa na podanie prejudiciálnej otázky. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti neformuloval žiadnu konkrétnu otázku

podstatnú pre rozhodnutie a ani nevysvetlil, ktoré konkrétne normy európskeho práva majú byť predmetom výkladu SD EÚ. Okrem toho s ohľadom na § 100 ods. 1 písm. c) SSP (obligatórne prerušenie správneho súdneho konania) správny súd nerozhoduje o návrhu účastníka vo výroku konečného rozhodnutia, ale len ak konanie preruší pre účely predloženia prejudiciálnej otázky.

17. 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.

18. 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. Preto je námietka porušenia základných práv sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 47 charty zjavne neopodstatnená. 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.

19. 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 13. júla 2023

Robert Šorl
predseda senátu