



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

III. ÚS 96/2021-55

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Straku (sudca spravodajca) a sudcov Roberta Šorla a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], Nitra, zastúpeného advokátom JUDr. Pavlom Gráčikom, Farská 40, Nitra, proti uzneseniu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 8 Sžk 31/2019 z 18. decembra 2019 a uzneseniu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 3 Sžk 1/2020 z 29. januára 2020 takto

r o z h o d o l :

Ústavnej sťažnosti [REDAKOVANÉ] **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 15. mája 2020 (vedenou pod sp. zn. Rvp 1083/2020) namietal porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ako aj práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“, alebo „kasačný súd“) č. k. 8 Sžk 31/2019 z 18. decembra 2019 (ďalej len „prvé napadnuté uznesenie“).

2. Dňa 21. mája 2020 bola ústavnému súdu doručená ďalšia ústavná sťažnosť sťažovateľa (vedená pod sp. zn. Rvp 1132/2020), ktorou namietal porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru uznesením najvyššieho súdu č. k. 3 Sžk 1/2020 z 29. januára 2020 (ďalej len „druhé napadnuté uznesenie“).

3. V záujme hospodárnosti konania boli obe uvedené ústavné sťažnosti sťažovateľa uznesením pléna ústavného súdu č. k. PLs. ÚS 62/2020-10 z 18. novembra 2020 spojené na spoločné konanie a ďalej sú vedené pod sp. zn. Rvp 1083/2020 (ďalej len „ústavná sťažnosť“).

4. Uznesením ústavného súdu č. k. III. ÚS 96/2020-21 zo 4. februára 2021 bola uvedená ústavná sťažnosť prijatá na ďalšie konanie v časti týkajúcej sa ústavného prieskumu porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 ústavy prvým napadnutým uznesením aj druhým napadnutým uznesením. Vo zvyšnej časti bola ústavná sťažnosť odmietnutá pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí.

5. V ústavnej sťažnosti sťažovateľ najmä uvádza: «... Podanou správnu žalobou som sa domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia rozhodnutia žalovaného - Rozhodnutie Ministerstva dopravy SR (ďalej aj „ministerstvo dopravy“, alebo „zúčastnená osoba“) zo dňa 23.05.2018. č. 17436/2018/SV/38714, ktorým Ministerstvo dopravy zamietlo moje odvolanie a potvrdil procesné rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa, t.j. Okresného úradu Nitra, odbor výstavby a bytovej politiky, č. OU-NR-OVBP2-2018/019365-4 zo dňa 28.03.2018, ktorým ma správny orgán vylúčil z kolaudačného konania...»

O tejto mnou podanej správnej žalobe rozhodol Krajský súd v Nitre v rámci správneho súdnictva, a to postupom podľa § 99 písm. g) SSP tak, že konanie zastavil. Správny súd takto rozhodol uznesením sp. zn.: 11S/173/2018 zo dňa 30.04.2019. Proti tomuto uzneseniu som podal kasačnú sťažnosť, o ktorej bolo rozhodnuté rozhodnutím Najvyššieho súdu v konaní vedenom pred ním pod sp. zn. 8 Sžk 31/2019 zo dňa 18. decembra 2019, spôsobom, že kasačnú sťažnosť zamietol.

... Kasačnú sťažnosť som odôvodnil tým, že predmetom konania na krajskom súde, výsledkom ktorého je uznesenie 11 S/173/2018 zo dňa 30.04.2019, bol súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia, resp. rozhodnutí (prvostupňového a odvolacieho) orgánov verejnej správy, ktorými som bol ako účastník správneho (stavebného) konania vylúčený postupom podľa § 14 ods. 1 správneho poriadku (veta za bodkočiarkou) procesným rozhodnutím konajúceho správneho orgánu po tom, ako som sa podaním námietok a pripomienok do predmetného správneho/stavebného konania za účastníka konania prihlásil.

... Krajský súd napádané rozhodnutie právne založil na aplikácii ust. § 99 písm. g) SSP v podstate z tých dôvodov, že ja som sa správnu žalobou domáhal súdneho prieskumu zákonnosti procesného rozhodnutia, ktorým som bol ako účastník administratívneho (kolaudačného) konania vylúčený z konania, pričom medzičasom nadobudlo právoplatnosť meritórne rozhodnutie v predmetnom administratívnom konaní a súd túto okolnosť považoval za prípad, na ktorý sa má aplikovať daná procesná norma, teda § 99 písm. g) SSP, teda že odpadol dôvod na pokračovanie v konaní.

... uvádzaný dôvod na zastavenie súdneho konania v rámci správneho súdnictva... je daný vtedy, keď dôjde k tomu, že je už bezpredmetné, aby súd preskúmal zákonnosť napádaného rozhodnutia v dôsledku toho, že toto rozhodnutie už nespôsobuje žiadne právne účinky a následky a aj pre žalobcu je vlastne zbytočné, aby došlo zo strany správneho súdu ku konštatovaniu nezákonnosti ním napadnutého správneho rozhodnutia.

... o takúto situáciu rozhodne nejde. ... to, že došlo k vydaniu meritórneho správneho rozhodnutia a správny orgán si ho formálne „správoplatnil“ ešte nemôže mať za následok, že odpadol dôvod, resp. že je už zbytočné, rozhodovať o zákonnosti procesného rozhodnutia o nepriznaní postavenia účastníka konania, keďže práve v prípade zrušenia takéhoto (procesného) rozhodnutia súdom by mohlo administratívne konanie ďalej pokračovať...»

6. Sťažovateľ žiada ústavný súd popri deklarovaniu porušenia uplatnených práv, kasácii aj priznanie finančného zadosťučinenia vo výške 5 000 eur ako „dovršenie ochrany“.

7. V pripojenej časti ústavnej sťažnosti (pôvodne Rvp 1132/2020) opisuje sťažovateľ podobný spôsob aj rozsah údajného zásahu do jeho základných práv: «... správnu žalobou na Krajský súd v Nitre som sa domáhal preskúmania zákonnosti a zrušenia rozhodnutia Ministerstva dopravy zo dňa 19.12.2018, č. 31093/2018/SV/92913, ktorým Ministerstvo dopravy zamietlo moje odvolanie a potvrdilo procesné rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa - Okresného úradu Nitra, odboru výstavby a bytovej politiky, č. OU-NR-OVBP2-2018/039999-5 zo dňa 19.10.2018, ktorým mi podľa § 14 ods. 1, § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v spojení s § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) nepriznal postavenie účastníka konania v kolaudačnom konaní... O tejto správnej žalobe rozhodol Krajský súd v Nitre v rámci správneho súdnictva, a to postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. e) SSP tak, že žalobu odmietol, z dôvodu, že je neprípustná. Správny súd takto rozhodol uznesením pod sp. zn. 26S/23/2019 zo dňa 07.05.2019. Proti tomuto uzneseniu Krajského súdu v Nitre som podal kasačnú sťažnosť, o ktorej bolo rozhodnuté uznesením Najvyššieho súdu SR pod sp. zn. 3 Sžk 1/2020 zo dňa 29.01.2020, spôsobom, že kasačnú sťažnosť zamietol.

8. Kasačnú sťažnosť som odôvodnil tým, že predmetom konania na Krajskom súde v Nitre, výsledkom ktorého je uznesenie 26S/23/2019 zo dňa 07.05.2019, bol súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia, resp. rozhodnutí (prvostupňového a odvolacieho) orgánov verejnej správy, ktorými som bol ako účastník správneho (kolaudačného) konania vylúčený postupom podľa § 14 ods. 1 správneho poriadku procesným rozhodnutím konajúceho správneho orgánu po tom, ako som sa do predmetného kolaudačného konania za účastníka konania prihlásil.

9. Krajský súd v Nitre svoje uznesenie právne založil na aplikácii § 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. e) SSP a to na tých dôvodov, že keďže kolaudačné konanie, v ktorom som sa domáhal priznania postavenia účastníka konania nadobudlo právoplatnosť dňa 08.03.2019, teda ešte pred začatím správneho súdneho konania pred Krajským súdom v Nitre, ktoré bolo začaté dňom doručenia mojej správnej žaloby, t. j. dňa 21.03.2019. Preto podľa správneho súdu z toho vyplýva, že moja správna žaloba bola už v čase jej podania neprípustná...

Najvyšší súd SR... sa nevysporiadal s tým, že prečo by následné zrušenie napadnutých administratívnych rozhodnutí nemohlo smerovať k naplneniu ochrany mojich základných ľudských práv a slobôd...»

10. Sťažovateľ aj v tejto časti žiada popri deklarovaniu porušenia jeho práv, kasácii aj o priznanie finančného zadosťučinenia vo výške 5 000 eur ako „dovršenie ochrany“.

II. Argumentácia sťažovateľa

11. Argumentácia sťažovateľa spočíva v tvrdení, že najvyšší súd nemal konania o kasačných sťažnostiach zamietnuť, pretože podľa jeho tvrdenia ide o vec súvisiacu s právom na ochranu životného prostredia a s Aarhuským dohovorom, z čoho pre seba vyvodzoval postavenie účastníka konania v pôvodných správnych konaniach.

III. Vyjadrenie najvyššieho súdu, zúčastnenej osoby a replika sťažovateľa

III.1. Vyjadrenie najvyššieho súdu:

12. Najvyšší súd vo vyjadrení k druhému napadnutému uzneseniu uviedol, že «... v zmysle § 464 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok („SSP“) vychádzal z prejudikatúry, ktorou bolo uznesenie najvyššieho súdu sp.zn. 8Sžk 31/2019 zo dňa 18.12.2019, a to z právneho názoru v bode 15, týkajúceho sa aplikácie ustanovenia § 179 ods. 1 SSP (správna žaloba opomenutého účastníka), podľa ktorého „Rozhodovanie správneho súdu o povinnosti doručiť opomenutému účastníkovi, v tomto prípade sťažovateľovi, vo veci vydané rozhodnutie, v tomto prípade kolaudačné rozhodnutie č. OU-NR-OVBP2-2018/019365-26 z 28. marca 2018, konzumuje rozhodovanie správneho súdu o zákonnosti preskúmaného rozhodnutia v tomto konaní. Eventuálnym úspechom sa sťažovateľ dostane do pozície, kedy okamžitým výkonom rozhodnutia správneho súdu bude môcť chrániť svoje individuálne právo a bude naplnený účel konania.“ Podstatou právneho názoru senátu 8S bolo, že skutočnosť, či sťažovateľovi patrilo postavenie účastníka konania už právoplatne skončeného kolaudačného konania sa mala riešiť ako predbežná otázka v konaní podľa § 179 SSP na základe žaloby opomenutého účastníka. Tento postup by sťažovateľovi zabezpečoval priamy prístup k spravodlivosti a priame preskúmanie kolaudačného rozhodnutia, a to v lehote 3 rokov od vydania rozhodnutia v kolaudačnom konaní.

Senát 3S najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 3 Sžk 1/2020 zistil, že senát 8S prijal zásadný právny názor, že správna žaloba opomenutého účastníka podľa § 179 ods. 1 SSP má aplikačnú prednosť, pričom ju možno podať do 3 rokov od vydania napadnutého kolaudačného rozhodnutia. Rozhodnutím Okresného úradu Nitra, odboru výstavby a bytovej politiky č. OU-NR- OU-NR-OVBP2-2018/039999-5 zo dňa 19.10.2018 podľa § 14 ods. 1, § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v spojení s § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) správny orgán nepriznal žalobcovi postavenie účastníka konania v kolaudačnom konaní...

Kasačný senát 3S vo veci sp.zn. 3 Sžk 1/2020 súčasne vyslovil pochybnosti, či sťažovateľ má postavenie dotknutej verejnosti a sťažovateľ preto mohol v prípadnej žalobe opomenutého účastníka vyrovnáť sa i s pochybnosťami senátu použitím tej argumentácie ktorú uviedol v ústavnej sťažnosti. Sťažovateľ poukazoval na postup podľa § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej aj „zákon o posudzovaní vplyvov“), podľa ktorého mu malo byť doručené rozhodnutie z kolaudačného konania.

Kasačný senát 3S poukázal na to, že platí nevyvrátiteľná domnienka, že mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia a splňajúce požiadavky vnútroštátneho práva, majú postavenie dotknutej osoby a svoj záujem nemusia v konaní týkajúceho sa životného prostredia preukazovať. Sťažovateľ nie je mimovládnu organizáciou v oblasti ochrany životného prostredia a nevytvoril ani občiansku iniciatívu, a preto je zatažený dôkazným bremenom na preukázanie postavenia dotknutej verejnosti. Sťažovateľ naproti vychádzal z názoru, že bez ďalšieho má postavenie dotknutej verejnosti v zmysle § 24 ods. 2 zák. č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov...»

13. Najvyšší súd vo vyjadrení k prvému napadnutému uzneseniu uviedol, že senát 8S v relevantnej časti prvého napadnutého uznesenia vyslovil premisu, že „... na to, aby bol naplnený účel súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej správy je potrebné, aby rozhodnutie správneho súdu bolo spôsobilé namietanú ujmu na právach zvrátiť, resp. umožniť kompenzovať. Rozhodnutie správneho súdu, ktorým nemožno priamo vynútiť nápravu, tento účel neplní, resp. plní len iluzórne...“, pričom bol toho názoru, že „... eventuálne rozhodnutie správneho súdu, ktorým by zrušil preskúmané rozhodnutie žalovaného, nie je toho času samé o sebe spôsobilé privodiť pre sťažovateľa priaznivejší výsledok v administratívnom konaní...“, z čoho napokon vyvodil, že „... rozhodovanie správneho súdu o povinnosti doručiť rozhodnutie opomenutému účastníkovi, (v predmetnej veci kolaudačné rozhodnutie č. OU-NR-OVBP2-2018/019365-26 z 28. marca 2018), konzumuje rozhodovanie správneho súdu o zákonnosti preskúmaného rozhodnutia v tomto konaní. Eventuálnym úspechom sa sťažovateľ dostane do pozície, kedy okamžitým výkonom rozhodnutia správneho súdu bude môcť chrániť svoje individuálne práva a bude naplnený účel konania...“.

Ďalej najvyšší súd uvádza, že „Napadnuté rozhodnutie kasačného súdu v spojení s uznesením správneho súdu (uznesenie Krajského súdu v Nitre sp. zn. 11S/173/2018 z 30. apríla 2019) predstavujú rozumný a ucelený celok, z ktorého vyplýva dôvod, prečo tak správny súd, ako aj kasačný súd, považovali za neefektívne pokračovať v začatom správnom súdnom konaní, ktoré samé o sebe nebolo spôsobilé privodiť sťažovateľovi priaznivejší výsledok v predmetnom administratívnom konaní a de facto odkázali sťažovateľa do iného konania, ktoré by ale v určitej forme (prípustné rôzne formy nápravy) musel podstúpiť aj v prípade úspechu v tomto konaní; a to bez garancie úspechu vzhľadom na prekluzívne lehoty (napr. § 181 S.s.p.; § 63 ods. 4, § 68 ods. 1 Správneho poriadku a pod.). Senát 8S si dovoľuje vysloviť pochybnosť, či by v hypotetickom prípade, keby pristúpil k zrušeniu uznesenia Krajského súdu v Nitre sp. zn. 11S/173/2018 z 30. apríla 2019 a vec mu vrátil na ďalšie konanie, bolo možné vec v novom konaní ukončiť do uplynutia prekluzívnej lehoty podľa § 181 S.s.p., resp. § 63 ods. 4, § 68 ods. 1 Správneho poriadku, a teda aj napriek prípadnému úspechu sťažovateľa, by nedošlo pre sťažovateľa k priaznivejšiemu výsledku v administratívnom konaní - ochrana sťažovateľových práv by bola len iluzórna.“.

14. Najvyšší súd poukazuje na skutočnosť, že správne orgány v prípade vedomosti o správnom súdnom prieskume rozhodnutí o nepriznaní postavenia účastníka konania nepostupujú jednotne. Niektoré pokračujú bez dotknutej osoby, iné konanie prerušia do skončenia správneho súdneho prieskumu. Taktiež rozhodovacia prax kasačného súdu nie je v súčasnosti jednotná,

pretože „v prípade niektorých senátov kasačného súdu došlo k názorovej zmene a odklonu od doterajšej praxe“, ktorá v zásade korešponduje s právnym názorom vyjadreným senátom 8S v prvom napadnutom uznesení.

15. Ďalej najvyšší súd uvádza: «Sťažovateľ vystupuje v druhovo obdobných konaniach opakovane, pričom senát 8S rozhodoval o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti rozhodnutiu správneho súdu o zastavení konania o preskúmanie rozhodnutia o účastníctve ako prvý, a to napadnutým rozhodnutím. Nadväzne na napadnuté rozhodnutie senátu 8S rozhodoval senát 3S, ktorý uznesením sp. zn. 3Sžk/1/2020 z 29. januára 2020 rozhodol zhodne so senátom 8S.

K odklonu dochádza následne, a to senátom 6S, ktorý rozhodnutím sp. zn. 6Sžk/5/2020 z 24. marca 2020 rozhodnutie správneho súdu za totožného skutkového a právneho stavu zrušil dôvodiac, že „... konštatovanie, že bolo skončené kolaudačné konanie, v tomto prípade je právne irelevantné“. Na tomto mieste senát 8S poukazuje na to, že napriek existencii dvoch druhovo obdobných rozhodnutí o podaniach totožného účastníka, senát 6S postupoval a contrario k ust. § 22 ods. 1 k § 466 ods. 1 S.s.p. a rozhodol diametrálne odlišne. Totožný právny názor následne prevzal senát 10S v rozhodnutí sp. zn. 10Sžk/14/2019 z 26. mája 2020 a tiež senát 3S v rozhodnutí sp. zn. 3Sžk/6/2020 z 15. októbra 2020; tiež bez toho, aby zohľadnili procesný postup podľa § 22 ods. 1 k § 466 ods. 1 S.s.p..

Senát 8S trvá na záveroch svojho rozhodnutia, toto považuje za riadne a vyčerpávajúco odôvodnené, pričom aj prípadný názorový vývoj, ktorým došlo k zmene rozhodovacej praxe kasačného súdu, sám o sebe nie je dôvodom na skonštatovanie porušenia práv sťažovateľa, preto sa senát 8S domnieva, že k porušeniu sťažovateľovho práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR nedošlo.

Senát 8S sa domnieva, že dôležitou pre rozhodnutie Ústavného súdu SR bude skutočnosť, či v zmysle právneho názoru vysloveného v napadnutom rozhodnutí senátu 8S, sťažovateľ inicioval správne súdne konanie podľa § 179 a nasl. S.s.p. (správna žaloba opomenutého účastníka, pozn.), predmetom ktorého bolo doručenie kolaudačného rozhodnutia č. OU-NR-OVBP2-2018/019365-26 z 28. marca 2018.»

III.2. Vyjadrenie zúčastnenej osoby:

16. Zúčastnená osoba (ministerstvo dopravy) sa s ústavnou sťažnosťou sťažovateľa nestotožňuje v celom rozsahu, pokladá ju za zjavne neopodstatnenú, navrhuje jej zamietnutie a nepriznanie finančného zadostučinenia. Poukazuje na argumentáciu odporcu v napadnutých uzneseniach a okrem iného odkazuje na komentár J. Drgonca k ústave „Ústava upravuje časť základných práv a slobôd príliš zložito... O nadbytočnom rozlíšení možno uvažovať aj v prípade čl. 46 ods. 1 a čl. 46 ods. 2. Ustanovenie čl. 46 ods. 2 v podstate upravuje právo na prístup k súdu, a to ako *lex specialis* pre prístup k súdu vo veci, o ktorej rozhodol orgán verejnej správy. V podstate ide skôr o kompetenčné ustanovenie určujúce, kedy súdna moc preskúmava rozhodnutia orgánov verejnej správy, ako o ustanovenie zakladajúce základné právo. To je v skutočnosti priznané už čl. 46 ods. 1. Na kompetenčný charakter úpravy čl. 46 ods. 2 do istej miery poukazuje aj časť doterajšej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu, v ktorej išlo o hľadanie odpovedí súvisiacich s organizáciou správneho súdnictva.“

17. V bodoch 2 a 3 prvého napadnutého uznesenia najvyšší súd rieši aj otázku možnej ujmy na právach sťažovateľa a podrobne sa k nim vyjadruje: „... správny súd ustálil, že stavebný úrad si v predmetnej veci najskôr právoplatne vyriešil otázku účastníctva žalobcu v kolaudačnom konaní a potom ako nadobudlo právoplatnosť jeho rozhodnutie z 28. marca 2018 o vylúčení žalobcu z konania o návrhu na vydanie kolaudačného rozhodnutia (podľa vyznačenia 18. júna 2018), ktoré bolo potvrdené rozhodnutím žalovaného z 23. mája 2018, vydal rozhodnutie č. OU-NR-OVBP2-2018/019365-26 z 21. augusta 2018, ktorým povolil užívanie stavby... Ako vyplýva z predmetného rozhodnutia o povolení užívania stavby z 21. augusta 2018, toto podľa vyznačenia nadobudlo právoplatnosť 13. septembra 2018. S poukazom na uvedené mal správny súd za to, že vydaním rozhodnutia..., odpadol dôvod na pokračovanie v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia procesnej povahy o vylúčení žalobcu z konania o návrhu na vydanie kolaudačného rozhodnutia... Nemožno poprieť dôležitosť rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa z 28. marca 2018 a následne rozhodnutia žalovaného ako odvolacieho správneho orgánu z 23. mája 2018 o tom, že žalobca bol vylúčený z kolaudačného konania a právo žalobcu na preskúmanie týchto rozhodnutí na základe žaloby v správnom súdnom konaní, no tento postup je však namieste len v prípade, kedy ešte rozhodnutie súdu môže reálnym spôsobom ovplyvniť okruh účastníkov kolaudačného konania. Podľa názoru správneho súdu žalobca mal a mohol zvoliť iný právny prostriedok na ochranu tvrdeného ukrátenia na jeho právach, a to s poukazom na už vydané rozhodnutie č. OU-NR-OVBP2-2018/019365-26 z 21. augusta 2018.“

18. V oboch napadnutých uzneseniach najvyšší súd uvádza: „Eventuálne rozhodnutie správneho súdu, ktorým by zrušil preskúmané rozhodnutie žalovaného, nie je toho času samé o sebe spôsobilé privodiť pre sťažovateľa priaznivejší výsledok v administratívnom konaní. Kasačný súd nevyklučuje možnosť nápravy v rámci konania o mimoriadnych opravných prostriedkoch (§ 62 a § 65 (správny poriadok)), resp. prostriedkov prokurátorského dozoru (§ 23 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre), avšak uvedené vyžaduje ďalšiu aktivitu sťažovateľa (resp. iného subjektu) a zároveň je časovo obmedzené, tzn. možnosť nápravy môže byť zmarená.“, s čím sa zúčastnená osoba stotožňuje.

19. Zúčastnená osoba pripomína, že ustanovenie § 78 ods. 1 stavebného zákona striktno vymedzuje, že účastníkom kolaudačného konania je stavebník a vlastník pozemku alebo stavby, ak stavebník nie je vlastníkom pozemku prípadne stavby. Zo znenia § 78 ods. 1 stavebného zákona nevyplýva, že by predmetné ustanovenie priznávalo právo byť účastníkom konania aj osobám, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu tak, ako je to v územnom konaní, ako sa mylne domnieva sťažovateľ.

20. K argumentácii sťažovateľa ďalej uvádza, že „... podľa § 140c ods. 8 a 10 stavebného zákona, na základe ktorých stavebný zákon nezakladá právo účasti v kolaudačnom konaní osobám, ktoré boli účastníkmi konania podľa osobitného predpisu, avšak priznáva právo podať odvolanie voči (kolaudačnému) rozhodnutiu aj tomu, kto nebol účastníkom kolaudačného konania, ak tomuto konaniu predchádzalo konanie podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie..., ale len v rozsahu, v akom sa namieta nesúlad povolenia s obsahom rozhodnutia podľa tohto zákona. Až podaním odvolania sa jeho podávateľ stáva účastníkom

konania. Sťažovateľ však takéto odvolanie nepodal, čo vyplýva aj zo spisu okresného úradu, a preto máme za to, že mu neprináleží postavenie zúčastnenej osoby.

Je nevyhnutné dodať, že predmetná stavba nebola predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie, ani predmetom zisťovacieho konania podľa zákona č. 24/2006 Z. z. “

21. Nadväzujúc na uvedené sa zúčastnená osoba stotožňuje s bodom 17 prvého napadnutého uznesenia, na ktorého obsah odkazuje aj v druhom napadnutom uznesení a v ktorom najvyšší súd uvádza: „... Záverom kasačný súd uvádza, že v prejednávanej veci nie je možné aplikovať odkazované rozhodnutie ESD č. C-243/15 Lesoochránárske združenie VLK z 8. novembra 2016, nakoľko predmetom uvedeného konania bola faktická nemožnosť ďalšieho postupu občianskeho združenia vo veciach verejného záujmu, zatiaľ čo v prípade sťažovateľa existuje iný, vhodnejší, prostriedok nápravy.“

22. Preto zúčastnená osoba zastáva názor, že „... poukazovanie na ustanovenia Aarhuského dohovoru, prípadne na rozhodnutie ESD č. C-243/15 Lesoochránárske združenie VLK z 8.11.2016 neznamená automaticky preukázanie dôvodov v nich uvedených, na základe ktorých by malo sťažovateľovi vyplývať jeho údajné právo byť účastníkom konania“.

III.3. Replika sťažovateľa:

23. Sťažovateľ v replike uvádza najmä, že nesúhlasí s právnym názorom kasačného senátu 8S a 3S, ktoré tvrdia, že otázka, či mu patrilo postavenie účastníka konania v už skončenom kolaudačnom konaní, sa mala riešiť ako predbežná otázka podľa § 179 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) na základe žaloby opomenutého účastníka.

24. Sťažovateľ tu tvrdí, že takýto názor je prekonaný, čo podľa neho pripustil aj najvyšší súd (senát 8S) vo vyjadrení k uzneseniu o prijatí ústavnej sťažnosti, keď pripúšťa: „... kasačný senát 8S priznáva, že iné, pričom zdôrazňujem, že zatiaľ tri, senáty Najvyššieho súdu SR sa priklonili k opačnému záveru, aký prezentujú kasačné senáty 3S a 8S. Ide tu o kasačný senát 6S, ktorý rozhodnutím pod sp. zn. 6Sžk/5/2020 z 24.03.2020 rozhodnutie správneho súdu za totožného skutkového a právneho stavu zrušil dôvodiac, že konštatovanie, že bolo skončené kolaudačné konanie, je právne irelevantné. Tento právny názor následne prevzal aj kasačný senát 10S v rozhodnutí pod sp. zn. 10Sžk/14/2019 z 26.05.2020 a tiež kasačný senát 3S v rozhodnutí pod sp. zn. 3Sžk/6/2020 z 15.10.2020...“ K tomu sťažovateľ uvádza, že mu nemôže byť na ujmu to, že senáty, ktoré sa odklonili od rozhodovacej praxe senátu 8S a 3S, nevyužili procesný postup podľa § 22 ods. 1 k § 466 ods. 1 SSP, teda postúpenie veci na rozhodnutie veľkému senátu.

25. Sťažovateľ uvádza: „... rozhodovacia prax sa vyvinula do tej formy, že nie je možné z tohto dôvodu zamietnuť alebo odmietnuť správnu žalobu, resp. ani zastaviť konanie, týkajúce sa procesného administratívneho rozhodnutia len z toho dôvodu, že rozhodnutie vo veci ako výsledok meritórneho administratívneho konania, nadobudlo právoplatnosť, teda je zrejmé, že aj zrušenie procesného rozhodnutia, keď sú na to zákonné dôvody, teda také, ktoré existujú aj v tomto prípade, sú evidentne spôsobilé privodiť mi priaznivejší výsledok v samotnom administratívnom konaní. Orgány verejnej správy sú tak jednoznačne povinné vysporiadať

sa aj s procesnou stránkou veci, ako je účasťníctvo a až potom môžu rozhodovať o predmete administratívneho konania.“

26. K pochybnostiam senátu 3S o postavení sťažovateľa ako dotknutej verejnosti sťažovateľ uviedol, že: *«... pochybnosť kasačného senátu 3S som vyvrátil už mojou argumentáciou uvedenou v ústavných sťažnostiach... mi vyvstáva účasťníctvo v administratívnom konaní v zmysle § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z.z., keď je v tomto zákone jasne zadefinovaný legálny pojem „dotknutá verejnosť“ v § 3 písm. s) tohto zákona v spojení s § 24 ods. 3 a ods. 4 tohto zákona, ktoré podmienky som s ohľadom na moju procesnú aktivitu v procese EIA, ktorý predmetnému administratívne konaniu predchádzal, ja v plnej miere splnil. Jasne z týchto právnych noriem vyplýva, že nielen mimovládne organizácie, či občianske iniciatívy môžu byť dotknutou verejnosťou, ale každá fyzická alebo právnická osoba, ktorá si uplatní postup podľa § 24 ods. 3 alebo 4 zákona č. 24/2006 Z. z., pričom niet sporu o tom, že tento som si ja uplatnil.»*

27. K tvrdeniu zúčastnenej osoby, že stavba nebola predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie ani predmetom zisťovacieho konania podľa zákona o posudzovaní vplyvov, sťažovateľ odkazuje na odôvodnenie rozhodnutia ministerstva dopravy z 23. mája 2018 vzťahujúce sa na prvé napadnuté uznesenie, kde sa uvádza: *„Odvolateľ mal preto ako zainteresovaná verejnosť v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. plnohodnotne právo byť účasťníkom či už územného, resp. v tomto prípade stavebného konania tykajúceho sa predmetných stavieb. Toto právo však odvolateľovi môže vyplývať v kolaudačnom konaní len po splnení podmienok ustanovenia § 78 stavebného zákona.“* Tento názor je podľa sťažovateľa *contra legem* a sťažovateľ poukazuje na to, že dosiaľ nebolo sporné, že proces EIA administratívne konaniu predchádzal, teda že kolaudačné konanie sa týka stavby, ktorá bola predmetom procesu EIA.

28. Sťažovateľ odkazuje na uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 8Sžo/8/2017: *„V Slovenskej republike sa zásada, že každý má právo byť účasťníkom konania v ktorom sa rozhoduje o jeho právach a povinnostiach odvoditeľná vo vzťahu k súdne konaniu... vzťahuje sa aj na správne konanie, a teda i na všetky typy stavebného konania vrátane kolaudačného konania...“*

29. Ďalej sťažovateľ odkazuje na uznesenie najvyššieho súdu č. k. 6Sžk/5/2020 z 24. marca 2020, ktoré v obdobnom konaní uvádza: *„Kasačný súd konštatoval, že s takýmto právnym názorom Krajského súdu v Nitre nie je možné sa stotožniť. Ako bolo uvedené vyššie, predmetom súdneho konania sťažovateľa, začatého žalobou zo dna 21.09.2018, bolo posúdiť zákonnosť rozhodnutia žalovaného správneho orgánu, ktorým bolo zamietnuté odvolanie voči rozhodnutiu, ktorým bol sťažovateľ vylúčený z konania. Najvyšší súd SR konštatoval, že v tomto konaní bolo povinnosťou Krajského súdu v Nitre vec meritórne prejednať a zaujať právne stanovisko k predmetu konania, t. j. či postup správnych orgánov, keď vylúčili sťažovateľa z administratívneho konania bol. resp. nehol v súlade so zákonom a prečo. Konštatovanie, že bolo skončené kolaudačné konanie, v tomto prípade je právne irelevantné. Úlohou správneho súdu v Nitre bolo zamerať sa na posúdenie zákonnosti napadnutého rozhodnutia ako aj postupu žalovaného, ako aj prvostupňového správneho orgánu. To znamená, že jeho úlohou v konaní bolo zaoberať sa všetkými námietkami sťažovateľa uvedenými v žalobe, zaoberať sa jeho procesným postavením*

ako účastníka konania, a to bez ohľadu na to, či konanie, v ktorom sa tento účastník domáhal byť účastníkom konania, bolo ukončené alebo sa v ňom pokračuje. Nebolo úlohou Krajského súdu v Nitre v jeho prieskumnom konaní skúmať či bolo alebo nebolo ukončené kolaudačné konanie, nakoľko táto skutočnosť nemá žiaden vplyv na posúdenie zákonnosti napadnutého rozhodnutia a táto otázka ani nebola a ani nemôže byť predmetom jeho súdneho prieskumu. Podľa názoru kasačného súdu Krajský súd v Nitre vo veci postupoval v rozpore so zákonom, keď zastavil konanie z dôvodu, že odpadol predmet súdneho prieskumu bez toho, aby venoval náležitú pozornosť súdnemu prieskumu skutočností, ktoré boli predmetom správnej žaloby.“

30. Sťažovateľ v replike uvádza aj komentár Radovana Katrlíka (In.: Katrlík, R. Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár, Bratislava : Wolters Kluwer 2016): „*Môže ísť o osoby, ktorých pozemky priamo susedia s pozemkami, na ktorých sa má realizovať navrhovaná činnosť, prípadne ktorých by sa mohli vplyvy navrhovanej činnosti (napr. prevádzka priemyselnej výroby) priamo dotknúť hlukom, prachom, znečistením ovzdušia, vody, pôdy, vyššou frekvenciou premávky a podobne. Dotknutou verejnosťou sú tiež osoby, ktoré sú pravdepodobne dotknuté, teda existuje relevantná miera ich dotknutosti vo vzťahu k ich majetku alebo právu na priaznivé životné prostredie, a to v dôsledku niektorých z vplyvov navrhovanej činnosti. Zároveň môže ísť o tie osoby z radov verejnosti, ktoré len prejavia svoj záujem zúčastniť sa na takomto konaní, napríklad v polohe účastníkov konania. V takomto prípade ani nemusia dokazovať, že môžu byť vplyvmi navrhovanej činnosti dotknuté. Postačí ak niektorou so zákonom o EIA umožnených foriem vyjadria svoj záujem byť v danom konaní aktívny.“*

31. Napokon sťažovateľ zotrváva v tvrdení, že zákon o posudzovaní vplyvov mu umožnil byť účastníkom konania v zisťovacom konaní, ako aj vo všetkých povolovacích konaniach vrátane kolaudačného.

IV.

Posúdenie dôvodnosti ústavnej sťažnosti

32. Podstata námietok sťažovateľa v súvislosti s namietaným porušením jeho základného práva na súdnu ochranu je založená na jeho tvrdení o arbitrárnosti a neodôvodnenosti napadnutých uznesení.

33. Ústavný súd poukazuje na prístup ako krajského, tak aj najvyššieho súdu, ktoré považovali za neefektívne pokračovať v správnych súdnych konaniach, ktoré neboli spôsobilé privodiť sťažovateľovi priaznivejší výsledok v dotknutých administratívnych konaniach a *de facto* odkázali sťažovateľa do iného konania, ktoré by v určitej forme (prípustné rôzne formy nápravy) musel podstúpiť aj v prípade úspechu v správnom súdnom konaní a bez garancie úspechu vzhľadom na prekluzívne lehoty, z čoho najvyšší súd vyvodil iluzórnu ochranu sťažovateľových práv.

34. V napadnutých uzneseniach vyslovil najvyšší súd právny názor, že sťažovateľ mal vo svojej veci uplatniť správnu žalobu opomenutého účastníka podľa § 179 ods. 1 SSP, v rámci ktorej by sa mohli vyriešiť aj pochybnosti, či sťažovateľ má postavenie dotknutej verejnosti. Sťažovateľ tvrdí, že je dotknutou verejnosťou v zmysle § 3 písm. s) zákona o posudzovaní vplyvov. K tomu ústavný súd uvádza, že odmietnutie správnej žaloby, resp. zastavenie konania

o nej a následné potvrdenie týchto uznesení kasačným súdom neznamená aj stratu možnosti domáhať sa ochrany svojich verejných subjektívnych práv alebo právom chránených záujmov, pretože lehota na podanie správnej žaloby opomenutého účastníka konania sťažovateľovi v čase právoplatného skončenia oboch dotknutých správnych súdnych konaní ešte neuplynula. Sťažovateľovi tak nebol zmarený prístup k súdnej ochrane a v dôsledku toho ani k ochrane jeho základných práv a slobôd. Napadnuté uznesenia kasačného súdu tak nepredstavujú reálny zásah do sťažovateľových základných práv v zmysle čl. 46 ods. 2 ústavy, čiže vyhovie ústavnej sťažnosti a ich zrušenie je nedôvodné.

35. Pokiaľ sú v rámci senátov najvyššieho súdu nejednotné názory na veci totožnej skutkovej a právnej povahy, bolo úlohou senátov, ktoré vydali svoje rozhodnutia neskôr a odklonili sa nimi od rozhodovacej praxe stelesnenej v napadnutých uzneseniach tieto názory zjednotiť obrátením sa na veľký senát najvyššieho súdu, a nie sa ustáleniu svojej rozhodovacej praxe vyhýbať, prípadne očakávať, že tak urobí ústavný súd, pretože ten nemá právomoc zasahovať do rozhodovacej činnosti všeobecných súdov, no jeho úlohou je len kontrola zlučiteľnosti postupov a rozhodnutí s označenými základnými právami.

36. Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu iba vtedy, ak by vyvodené závery boli zjavne neodôvodnené, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (I. ÚS 13/00, I. ÚS 117/05).

37. Ústavný súd sa pri prieskume postupov a rozhodnutí správnych súdov zameriava na to, či správne súdy pri výkone svojej prieskumnej právomoci vychádzajúcej z čl. 46 ods. 2 ústavy nezasiahli do základných práv a slobôd účastníkov správnych súdnych konaní, čiže sa zameriava na obsahový, a nie formálny súlad postupov a rozhodnutí správnych súdov so zákonom.

38. Pokiaľ ide o obsah napadnutých uznesení, ústavný súd ich preskúmal vo vzťahu k ich ústavnej konformite a konštatuje, že najvyšší súd ich primerane zdôvodnil. Vzhľadom na uvedené ústavný súd dospel k záveru, že ako obsah, tak závery napadnutých uznesení najvyššieho súdu sú dostatočne logické, nemožno ich označiť za arbitrárne a nevykazujú také excesy, ktoré by ústavný súd viedli k záveru o porušení základných práv sťažovateľa. Teda aj z toho dôvodu ústavný súd ústavnej sťažnosti sťažovateľa nevyhovuje.

39. Vzhľadom na uvedené bolo už bez právneho významu zaoberať sa ďalšími návrhmi sťažovateľa (finančným zadosťučinením a pod.), keďže rozhodovanie o nich je viazané na vyslovenie porušenia práva alebo slobody (čl. 127 ods. 2 prvá veta ústavy).

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

V Košiciach 27. januára 2022

Peter Straka
predseda senátu