

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 1Sžk/34/2021  
Identifikačné číslo spisu: 2020200141  
Dátum vydania rozhodnutia: 30. marca 2022  
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Martinčeková  
Funkcia:  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:2020200141.1

## UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd, v právnej veci žalobcu: Združenie domových samospráv, o. z., so sídlom Rovniankova č. 1667/14, Bratislava, právne zastúpený JUDr. Jánom Tkáčom, advokátom, so sídlom Hrnčiarska č. 29, Košice, proti žalovanému: Okresný úrad Senica, so sídlom Vajanského č. 17/1, Senica, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OÚ-SE-OCDPK-2020/005397-002 zo dňa 27.04.2020, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave č. k. 14S/50/2020-58 zo dňa 30.10.2020, takto

### r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .  
Žalovanému právo na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

### O d ô v o d n e n i e

1. Napadnutým uznesením č. k. 14S/50/2020-58 zo dňa 30.10.2020 Krajský súd v Trnave odmietol správnu žalobu podľa § 28 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“). Dôvodom pre odmietnutie bolo zistenie, že žalobné body preukázateľne nesmerujú voči napadnutému rozhodnutiu žalovaného, ktorým bola povolená zmena právoplatného stavebného povolenia, spočívajúca výlučne iba v úprave termínu ukončenia stavby. V súvislosti s dôvodmi správnej žaloby, tak ako sú opísané v bodoch 6 až 11, uviedol, že ani jeden z uplatnených žalobných bodov nesmeruje proti dôvodu vydania prvostupňového rozhodnutia, t.j. proti zmene termínu dokončenia stavby. Z obsahu správnej žaloby mal správny súd preukázané, že žalobca namieta skutočnosti s napadnutým rozhodnutím nesúvisiace, jeho žaloba má „šablónovitý charakter“, ktorú skutočnosť mal správny súd preukázanú porovnaním obsahu iných správnych žalôb, ktorými žalobca opakovane namieta totožné skutočnosti, pokiaľ ide o argumentáciu z hľadiska porušenia hmotného práva a vo veľkom rozsahu aj pokiaľ ide o argumentáciu z hľadiska porušenia procesného práva (citácia tých istých ustanovení správneho poriadku a konkrétnych rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky). V súvislosti s uvedeným správny súd dodal, že žalobca v roku 2020 podal na tunajší správny súd 22 správnych žalôb (stav do 25.11.2020).

2. Vychádzajúc z dôvodov vydania prvostupňového rozhodnutia a následne napadnutého rozhodnutia v spojení s uplatnenými žalobnými bodmi, ktoré preukázateľne nesmerujú voči povolenej zmene

právoplatného stavebného povolenia spočívajúcej výlučne iba v úprave termínu dokončenia stavby, správny súd uzavrel, že žalobca prostredníctvom podanej správnej žaloby zneužil svoje právo na prístup k správne súdu, čo vedie k záveru o šikanóznom charaktere podanej správnej žaloby. V súvislosti s prijatým záverom správny súd dôvodil, že žalobca podal správnu žalobu bez vážnosti resp. dôležitosti žalobných bodov, ktorými by namietal konkrétne skutočnosti týkajúce sa samotného napadnutého rozhodnutia v spojení s prvostupňovým rozhodnutím, pokiaľ ide o dôvod ich vydania. Na dokreslenie správny súd poukazuje na konkrétnu všeobecnú argumentáciu žalobcu, ako napríklad, že : „... má záujem ovplyvniť výsledok povoľovania (ktoré však v predmetnom konaní ani neprebíhalo) najmä určením zásad, ktoré by bol stavebník povinný dodržať“ alebo „že v odvolaní zafinoval svoje environmentálne záujmy a naznačil, akým spôsobom ich navrhuje riešiť. Zafinoval jednotlivé zložky životného prostredia, ako aj zákonné normy, ktoré sa na ich ochranu využívajú a rozsah ním požadovanej aplikácie nielen v zisťovacom konaní, ale aj v nadväzujúcich povoľovacích konaniach“ (v danom konaní sa však už žiadne povoľovacie a zisťovacie konania neuskutočnili, vzhľadom na dôvod zmeny právoplatne povolenej stavby pred dokončením).

3. Správny súd súčasne uviedol, že v žiadnom prípade nespochybňuje prístup žalobcu k správne súdu, keďže jeho úlohou je ochrana verejného záujmu v oblasti životného prostredia, avšak v danom prípade sa správna žaloba z vyššie uvedených dôvodov preukázateľne tomuto účelu minula.

4. Proti tomuto uzneseniu v zákonnej lehote podal kasačnú sťažnosť žalobca. Namietal, že by podaním správnej žaloby došlo z jeho strany k zneužívaniu práva. Neboli splnené kumulatívne definičné znaky zneužívania práva a to výkon práva bez racionálneho účelu a úmysel poškodiť ďalšiu stranu. Podrobne popísal rozhodnutia, ktoré predchádzali preskúmanému rozhodnutiu: pôvodne vydané stavebné povolenie č. 1707/2017 zo dňa 18.08.2017 a rozhodnutie zo zisťovacieho konania č. OÚ-SI-OSZP/000143-021, právoplatné 08.04.2019, ako aj to, že stavebník o zmenu stavby pred dokončením požiadal dňa 25.09.2019. Z toho podľa žalobcu vyplýva, že zisťovacie konanie bolo začaté po právoplatnosti pôvodného stavebného povolenia, čím je pôvodné stavebné povolenie zaťažené vadou, ktorú chcel žalobca uplatniť v konaní o predĺžení účinnosti pôvodného stavebného povolenia. Aplikácia princípu základu zneužitia práva správne orgánom je možná len za veľmi striktných a prísnych podmienok. Zákon č. 24/2006 Z. z. neobmedzuje podávanie písomných stanovísk a písomných pripomienok k navrhovaným činnostiam ani teritoriálne ani z pohľadu ich počtu. Extenzívne a celoplošné využívanie verejného a subjektívneho práva na účasť v konaní, ktoré síce zaťaží správne orgán a oddiali vydanie právoplatného rozhodnutia, ale ktorého skutočným účelom je ochrana životného prostredia, nemožno klasifikovať ako zneužitie práva. Dôvodom na aplikáciu princípu základu zneužitia práva by mohol byť taký obsah týchto podaní, z ktorého by bolo možné s istotou vyvodiť, že účelom podania nie je ochrana životného prostredia alebo zmiernenie negatívnych vplyvov na životné prostredie. Ďalej konštatoval, že nakoľko predmet žaloby spočíva najmä vo výklade európskeho práva, mal sa krajský súd obrátiť na Súdny dvor EÚ so žiadosťou o záväzný výklad európskeho práva. Pokiaľ správny súd mal pochybnosti, akou konkrétnou skutočnosťou mohol byť vydanými rozhodnutiami ohrozený verejný záujem v oblasti životného prostredia, ktoré má chrániť žalobca, bolo povinnosťou správneho súdu vyzvať žalobcu na odstránenie tejto vady žaloby podľa § 59 SSP, a nie odmietnuť žalobu podľa § 28 SSP. Ďalej namietal, že nepribratie ďalších účastníkov do konania nie je len formálny, ale aj materiálny nedostatok. Takto sa rozhodlo o ich právach a povinnostiach bez ich účasti. Namietal tiež, že v odôvodnení správny súd neuviedol, v čom spočíva výnimočnosť tejto žaloby ani jej šikanóznosť. Poukázal na to, že nemohol rozpor s verejným záujmom popísať bližšie, lebo by si tým prisvojil právomoc, ktorá mu podľa zákona neprináleží a to je vykladať obsah verejného záujmu v súdnom konaní. Žalobca pristúpil k šablónovitej štruktúre žaloby preto, lebo v prípadoch žalôb v oblasti životného prostredia dochádza pravidelne k systémovému zlyhávaniu administratívnych orgánov. Očakávajúc neprehľadnosť dokazovania chcel preukázať rozhodné skutočnosti na vytýčenom pojednávaní výsluchom svedkov a svoje žalobné body mal v úmysle preukázať aj vyjadrením žalovaného, replikou a duplikou a svedeckými výpoveďami na pojednávaní. Žiadal, aby súd napadnuté uznesenie zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

5. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

6. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas, oprávnenou osobou a je prípustná, zistil, že sťažnostné námietky, ktorými je kasačný súd viazaný (§ 453 ods. 1 SSP), nie sú dôvodné.

7. Z administratívneho spisu kasačný súd zistil, že Mesto Skalica, ako príslušný špeciálny stavebný úrad postupom podľa ustanovení § 3a ods. 4 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších zmien a doplnení, § 120 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „stavebný úrad“ alebo „zákon č. 50/1976 Zb.“), § 68 ods. 2 stavebného zákona v spojení s vyhláškou č. 532/2002 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu a na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie a podľa § 11 vyhlášky č. 453/2000 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona rozhodnutím číslo : SÚ-2019/2834 zo dňa 08.11.2019 (ďalej aj ako „prvostupňové rozhodnutie“) povolilo zmenu nedokončenej dopravnej stavby „Bytové domy „G. C.“ na Č. A. E. D. - bytový dom X, komunikácie a spevnené plochy“ umiestnenej na pozemkoch parcela č. XXX/XX, XXX/XX S. XXX/XX - register „C“ (ďalej aj ako len „predmetná stavba“) v zmysle stavebného povolenia, v katastrálnom území D. - ulica Č. S. G.. G. a to v rozsahu zmeny termínu ukončenia stavby z pôvodného termínu 12/2018, ktorý bol určený v stavebnom povolení č. 1707/2017 zo dňa 18.08.2017 na nový termín a to do 31.12.2020 s tým, že na uskutočnenie stavby sa určili ďalšie podmienky a to, že stavba bude naďalej uskutočňovaná podľa dokumentácie overenej v stavebnom konaní a ďalej, že akékoľvek iné zmeny nesmú byť uskutočnené bez predchádzajúceho povolenia stavebného úradu. Súčasne bolo vo výroku skonštatované, že uvedené rozhodnutie je súčasťou stavebného povolenia č. 1707/2017 zo dňa 18.8.2017 vydaného mestom D., ktorého ostatné podmienky zostávajú v platnosti.

8. Žalovaný preskúmaným rozhodnutím číslo : OU-SE-OCDPK-2020/005397-002 zo dňa 27.04.2020 (ďalej aj ako len „napadnuté rozhodnutie“) postupom podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „správny poriadok“) odvolanie účastníka konania (žalobcu) zamietol a prvostupňové rozhodnutie mesta Skalica potvrdil.

9. Zo súdneho spisu kasačný súd zistil, že žalobca v podanej správnej žalobe s odkazom na konkrétne články Ústavy Slovenskej republiky (konkrétne čl. 7 ods. 2, čl. 44 ods. 1 a 2, čl. 45, čl. 48 ods. 2, čl. 51 ods. 1 a čl. 152 ods. 4) a Charty základných práv Európskej únie (konkrétne čl. 37 a čl. 41 ods. 1 a 2) poukazoval na to, že mu vždy ide o úplné, presné a správne informácie o životnom prostredí, príčinách stavu a následkoch, ktoré konkrétny projekt na životné prostredie bude mať. Poukázal na to, že pri tom vychádza z článku 4 Aarhurského dohovoru, ktorý hovorí o tom, ako sa v Európskej únii možno domáhať práva na informácie o životnom prostredí s tým, že má záujem ovplyvniť výsledok povoľovania a to najmä určením zásad, ktoré by bol stavebník povinný dodržať.

10. Ďalej žalobca tvrdil, že v odvolaní zadefinoval svoje enviromentálne záujmy a naznačil, akým spôsobom ich navrhuje riešiť, zadefinoval jednotlivé zložky životného prostredia, ako aj zákonné normy, ktoré sa na ich ochranu využívajú a rozsah ním požadovanej aplikácie nielen v zisťovacom konaní, ale aj v nadväzujúcich povoľovacích konaniach dodajúc, že svojimi návrhmi naznačoval konkrétne opatrenia, o ktorých sa domnieva, že majú prispieť k naplneniu týchto enviromentálnych záujmov.

11. Žalobca po citácii jednotlivých ustanovení správneho poriadku, stavebného zákona, 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) v znení neskorších predpisov, zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov uviedol, že vzhľadom na fakt, že stavebné povolenie je posledným rozhodnutím v rámci povoľovacieho konania, tak bolo nevyhnutné, aby zainteresovaná verejnosť (teda žalobca) v tejto fáze konania definoval svoj záujem na ochrane životného prostredia a navrhol konkrétne opatrenia na ochranu týchto záujmov doplniac, že je povinnosťou štátneho orgánu identifikovať a vyhodnotiť environmentálnu kvalitu stavby a zadefinovať prípadné nedostatky za

účelom ich nápravy, pričom je nevyhnutné individuálne zohľadniť návrhy a pripomienky účastníkov konania.

12. Žalobca súčasne s odkazom na rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky namietal, že žalovaný v napadnutom rozhodnutí nespĺnil kvalitatívne a zákonné náležitosti na formu a obsahu odôvodnenia rozhodnutia. Rovnako namietal, že postupom prvostupňového správneho orgánu mu bolo upreté právo na vyjadrenie sa k podkladom rozhodnutia a na navrhnutie ďalších dôkazov podľa § 33 ods. 2 správneho poriadku. Tiež, že mu bolo odopreté právo na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky a právo na spravodlivý proces.

13. Podľa článku 1 ods. 1 Ústavy SR Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

Podľa článku 152 ods. 4 Ústavy SR výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

Podľa článku 46 ods. 2 Ústavy SR kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

Podľa § 42 ods. 1 písm. a/ SSP, ak má zainteresovaná verejnosť alebo dotknutá verejnosť (ďalej len "zainteresovaná verejnosť") právo podľa osobitného predpisu na účasť v administratívnom konaní vo veciach životného prostredia, je oprávnená podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a/.

Podľa § 5 ods. 12 SSP správny súd výnimočne neposkytne ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby, ak nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva.

Podľa § 28 SSP správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanózný charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie. Správny súd môže tiež sankcionovať procesné úkony účastníkov konania, ktoré slúžia na zneužitie práv, najmä na prieťahy v konaní.

Podľa § 42 ods. 1 písm. a/ SSP ak má zainteresovaná verejnosť alebo dotknutá verejnosť (ďalej len "zainteresovaná verejnosť") právo podľa osobitného predpisu na účasť v administratívnom konaní vo veciach životného prostredia, je oprávnená podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a/.

Podľa § 178 ods. 3 SSP zainteresovaná verejnosť je oprávnená podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

14. Najvyšší správny súd uvádza, že zmyslom práva na súdnu ochranu je umožniť každému reálny prístup k súdu a tomu zodpovedajúca povinnosť súdu vo veci konať. Ak osoba uplatní svoje právo v súlade so zákonom ustanovenými podmienkami, orgány súdnej moci majú povinnosť umožniť každému, aby sa uplatnením práva zaručeného článkom 46 Ústavy Slovenskej republiky stal účastníkom konania (bližšie pozri náleži Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. augusta 2001, sp. zn. II. ÚS 14/2001, prípadne z 13. novembra 2002, sp. zn. II. ÚS 132/02). K porušeniu tohto základného práva by mohlo dôjsť predovšetkým vtedy, ak by bola komukoľvek odmietnutá možnosť domáhať sa svojho práva na nezávislom a nestrannom súde, teda pokiaľ by súd odmietol konať a rozhodovať o podanom návrhu fyzickej osoby alebo právnickej osoby (uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 07. júla 2006, sp. zn. II. ÚS 216/06).

15. Právo na prístup k súdu však neplatí absolútne, môže byť teda za účelom zabezpečenia efektívneho výkonu spravodlivosti obmedzené. Povahu obmedzenia, a teda výnimky zo všeobecnej aplikácie

článku 46 Ústavy Slovenskej republiky, predstavuje aj výnimočné neposkytnutie ochrany právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby zo strany súdu, za predpokladu, že nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva.

16. Právnym základom zákazu zneužitia práva je článok 1 ods. 1 v spojení s článkom 152 ods. 4 Ústavy SR, ktorý ukladá povinnosť všetkým štátnym orgánom, že výklad a uplatňovanie ústavných zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou, to znamená v súlade s princípmi, ktoré sú skryté v článku 1 ods. 1 Ústavy SR. Zákaz zneužitia práva je súčasťou princípu právneho štátu.

17. V Správnom súdnom poriadku je toto všeobecné východisko (princíp) zakotvené v § 5 ods. 12, ktorý je následne v ďalších ustanoveniach Správneho súdneho poriadku bližšie špecifikovaný a rozvinutý. V tomto smere je kľúčovým ustanovenie § 28 SSP v zmysle ktorého neposkytnutie ochrany právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby zo strany súdu bude spočívať v odmietnutí správnej žaloby z dôvodu, že táto má buď zjavne šikanózný charakter, alebo sa ňou sleduje zneužitie práva, alebo jeho bezúspešné uplatňovanie. Pri zneužití práva ide zväčša o správanie, ktoré sa izolovane javí dovoleným. Komplexne sa však takýmto správaním, pri zohľadnení jeho vzťahu k inému správaniu alebo jeho vzťahu aj len k samotným okolnostiam prípadu, dosahuje výsledku nedovoleného alebo odôvodňujúceho nespravodlivosti s rozmanitými dôsledkami, napríklad v podobe spôsobenia ujmy inému, získania prospechu pre seba alebo iného. Ak došlo k zneužitiu práv, nebude konaniu zneužívajúcemu právo môcť byť poskytnutá tá právna ochrana, ktorá je bežne právnym poriadkom zaručená správaniu čestnému (v prejednávacom prípade právo nezneužívajúcemu).

18. Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 1 Afs 107/2004 zo dňa 10.11.2005 „Najvyšší správní soud podotýká, že institut zákazu zneužití subjektivních práv (k ničím neodůvodněné újme jiného či k ničím neodůvodněné újme společnosti, tj. koneckonců jejich členů) představuje materiální korektiv formálního pojímání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti). Zákon, jenž je ze své povahy obecný, nemůže pojmově pamatovat na všechny myslitelné životní situace, které mohou za jeho účinnosti nastat. V důsledku toho se může přihodit, že určité chování formálně vzato - ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě, jak bylo vyloženo výše - odpovídá právní normě (či lépe řečeno: dikci právního předpisu), avšak je zároveň pocíťováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí jiným újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití.“

19. Správny súdny poriadok v § 5 ods. 12 zakotvuje základný princíp zákazu zjavného zneužitia práva. Právny princíp vyjadrený v tomto ustanovení je potrebné ponímať ako zjavnú šikanu zo strany účastníka konania (žalobcu), konkrétne so špecifikami na prístup k správneému súdu. SSP v § 28 ďalej stanovuje procesný postup, ak dôjde k naplneniu skutkovej podstaty zneužitia práva. Podľa tejto právnej úpravy môže správny súd, samozrejme vo výnimočných prípadoch, takúto žalobu odmietnuť v podstate z procesných dôvodov.

20. Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 1 As 27/2011 „Celý právní řád je ovládán ústavním principem obecné svobody jednání jednotlivce; každý může činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Výchozí svoboda jednání jednotlivce nalézá svých hranic nejenom v zákonem stanovených případech, ale také, jak dovodil Nejvyšší správní soud i Ústavní soud, v krajních případech zneužití práva (srov. shora citovaný rozsudek NSS čj. 1 Afs 107/2004-48, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 6. 9.2005, sp. zn. I. ÚS 643/04, N 171/38 SbNU 367). Jednání směřující ke zneužití práva musí být dostatečně prokázáno. V takovém případě pak rozhodující subjekt nemusí poskytnout právnímu jednání účastníka řízení ochranu - nepřízná mu účinky. Z ustálené judikatury dále vyplývá, že zneužití lze i práv procesních (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2008, sp. zn. 29 Nd 201/2008, č. 2/2009 Sb. NS, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1996, sp. zn. III. ÚS 83/96, N 87/6 SbNU 123, č. 293/1996 Sb.).“

21. Pri výklade § 28 SSP je potrebné poukázať aj na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sžik/3/2017, podľa ktorého úmyslom zákonodarcu bolo v § 28 SSP rozviesť princíp zákazu zjavného zneužitia práv. Vychádzajúc tak z gramatického a logického výkladu predmetného ustanovenia je zrejmé, že tým, že zákonodarca rozlišuje medzi šikanóznym charakterom žaloby a žalobou, ktorou sa sleduje zneužitie práva alebo jeho bezúspešné uplatňovanie, možno pod šikanóznym charakterom žaloby rozumieť žalobu, ktorou žalobca zneužíva právo na prístup k súdu vo vzťahu k súdu, a nie žalobu, ktorou žalobca zneužíva svoje subjektívne oprávnenie podať žalobu za účelom úmyselného poškodenia druhého účastníka, čo je zjavným zneužitím práva. Pod šikanóznym výkonom práva možno teda chápať výkon práva za účelom poškodenia druhej strany. Nielen že ide o výkon práva bez racionálneho účelu, ale vyžaduje sa aj úmysel poškodiť druhú stranu.

22. V danom prípade správny súd založil svoje rozhodnutie na zjavne šikanóznom charaktere žaloby vo vzťahu k súdu, a nie na zjavnom zneužití práva na podanie žaloby za účelom úmyselného poškodenia druhého účastníka.

23. Podstata šikanózneho charakteru správnej žaloby spočíva v tom, že osoba vykonáva svoje verejné subjektívne právo nad rámec jeho obsahu. Zámer osoby podávajúcej takúto žalobu sa prejavuje nepriamo v zjavne excesívnom alebo v abnormálnom použití platnej právnej úpravy. Najčastejšie sa s touto formou zneužívania možno stretnúť pri podávaní správnych žalôb bez akéhokoľvek vecného rámca a relevancie ku konkrétne prejednávanej veci. Cieľom takéhoto konania je dosiahnuť maliciózny výsledok v podobe ujmy spočívajúcej v poškodení, sťažení postupu správneho súdu, v jeho zahltení veľkým počtom podaní a pod. Ďalší typický príklad šikanóznej žaloby môže predstavovať prípad, kedy účastník konania nevystupuje v súdnom konaní za účelom vyvinutia snahy o meritórne vyriešenie sporu, ale pre samotné vedenie sporu, to znamená, že vedie spor pre spor (pozri napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo 07. júna 2012, sp. zn. 2 As 82/2012 alebo uznesenie z 28. februára 2013, sp. zn. 8 As/130/2012). Šikanózny charakter žaloby je teda daný aj vtedy, keď je podávaná bez racionálneho základu ochrany konkrétnych práv alebo záujmov - len pre samotné vedenie súdneho konania, napr. z dôvodu uplatňovania trov konania či iných nadväzujúcich plnení, či z iných dôvodov.

24. V tejto súvislosti je tiež možné poukázať na rozsudok zo dňa 30. 12. 2010, sp. zn. -4 As 38/2010 43 <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgbptix3bonptgoc7gqzq>>, v ktorom Najvyšší správny súd ČR poukázal na model fungovania sťažovateľa (občianskeho združenia), založený na opakovanom podávaní žiadostí o oslobodenie od súdnych poplatkov. Ak neexistujú pre také konanie legitímne dôvody, je ho treba považovať za zneužitie práva zakotveného v § 36 <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqgazf6mjvgaxhazrtgy>> ods. 3 s. ř. s. Uvedený záver prešiel testom ústavnosti na Ústavnom súde ČR a obstál (uznesenie zo dňa 11. 5. 2011, sp. zn. I. ÚS 1131/11 <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=njptembrgfpwsx3vonptcmjtgfptc>>).

25. Kasačný súd predovšetkým uvádza, že všeobecne zakotvený princíp zákazu zneužívania práva stanovený v § 5 ods. 12 a § 28 SSP sa vzťahuje na každé súdne konanie bez ohľadu na to, aký je predmet súdneho prieskumu, teda pred správnym súdom. Zákaz zneužitia práva je teda potrebné uplatňovať aj v oblasti preskúmania rozhodnutia správneho orgánu v správnom konaní, v ktorom zainteresovaná verejnosť uplatňovala práva pri ochrane verejných záujmov v oblasti životného prostredia. Aarhuský dohovor (čl. 9 ods. 3, 4) ani smernica 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (EIA) tento materiálny korektív formálneho ponímania práva nevyklúčujú, rovnako ako ani vnútroštátna právna úprava jednotlivých oblastí verejnej správy. Uvedené vyplýva napr. aj judikatúry NSS ČR. Napr. rozsudok sp. zn. 9 As 156/2012 poukazuje na možnosť zneužitia práva v oblasti životného prostredia už v správnom konaní, keď bez vecných dôvodov subjekt (občianske združenie) konanie predlžuje, fakticky s cieľom zabrániť realizácii zámeru podľa osobitného zákona. Rozsudok sp. zn. 7 As 2/2011 konštatuje, že zmyslom občianskeho združenia nie je blokácia stavebného zámeru procesnými obštrukciami,

rozsudok sp. zn. 1Ao 1/2006 negatívne vyhodnocuje svojvoľné obštrukcie environmentálnych spolkov.

26. Kasačný súd konštatuje, že z jeho úradnej činnosti je mu známe, že na najvyššom správnom súde sa ku dňu 07.03.2022 vedie 44 vecí sťažovateľa, pričom v žiadnej veci na krajskom súde nebol ako žalobca úspešný. Správne žaloby, ktoré boli na krajských súdoch meritórne posúdené, boli všetky zamietnuté (16 vecí), z toho v 13 veciach krajské sudy konštatovali nekonkrétne, všeobecne formulované námietky, žalobca produkoval jeho názory na právnu úpravu a spôsob aplikácie, konštatoval všeobecne nezákonnosť a iné nekonkrétne žalobné námietky, z formulácie ktorých nebolo zrejmé, o aké konkrétne pochybenia malo ísť a s akým následkom pre zákonnosť napadnutých rozhodnutí. Najmenej v 9 veciach bolo žalobné námietky formulované obdobne. Podľa § 28 SSP ako šikanózne žaloby bolo odmietnutých 6 vecí. Z iných procesných dôvodov bolo odmietnutých 22 vecí. Len na Krajskom súde v Trnave v období od 01.01.2020 do 25.11.2020 sťažovateľ podal 22 správnych žalôb.

27. Samotná skutočnosť, že sťažovateľ vedie také množstvo sporov, prirodzene sama o sebe neznamena, že by jeho kasačným sťažnosťami alebo žalobami nemalo byť vyhovené. Rozhodujúca môže byť sériovosť a stereotypnosť sťažovateľom vedených sporov, spojená s opakovaním obdobných či úplne identických argumentov. V tomto ohľade je potrebné konštatovať, že je najvyššiemu správnomu súde známe, že žaloby žalobcu majú rovnakú alebo obdobnú štruktúru, často sa obmedzujú sa len na všeobecné právne názory, citácie právnych predpisov a namietanie porušenia procesných práv.

28. Najvyšší správny súd po riadnom preskúmaní veci dospel k záveru, že krajský súd správne vyhodnotil všetky skutočnosti a okolnosti danej veci vyúsťujúce do záveru o šikanóznom charaktere žaloby. Šikanóznosť žaloby je primárne zrejmá z jej obsahu, ktorý bezprostredne nereaguje na preskúmané rozhodnutie. Žiadna z námietok žalobcu obsiahnutých v podanej žalobe ani v odvolaní voči prvostupňovému rozhodnutiu, nekorešpondovala s vecnou stránkou preskúmaného prvostupňového rozhodnutia spočívajúcou výlučne v úprave termínu dokončenia stavby v povolení zmeny stavebného povolenia. Z podaného odvolania voči prvostupňovému rozhodnutiu je zrejmé, že námietky žalobcu nesmerovali k povolenej zmene stavebného povolenia, ale k pôvodnému stavebnému povoleniu. Rovnako námietky prednesené žalobcom v správnej žalobe boli tak široko koncipované a bez relevantného vzťahu k prejednávanej veci a jej osobitostiam, že ich v takomto znení možno aplikovať na aj na inú prejednanú vec. Obdobne to platí vo vzťahu k námietke týkajúcej sa nepreskúmateľnosti správneho rozhodnutia pre nedostatok dôvodov a pre nezrozumiteľnosť. Žalobca síce v podanej správnej žalobe odkazuje na značný počet rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zaoberajúcich sa požiadavkami na riadne odôvodnenie, respektíve odôvodňovanie správnych rozhodnutí zo strany správnych orgánov, avšak opäť, len vo všeobecnej rovine bez vzťahu k danej prejednávanej veci.

29. V tejto súvislosti najvyšší správny súd zdôrazňuje, že cieľom žaloby podanej podľa § 178 ods. 3 SSP zainteresovanou verejnosťou je ochrana verejného záujmu v oblasti životného prostredia. Žalobca vystupujúci v pozícii zainteresovanej verejnosti je podľa jeho stanov organizáciou, cieľom ktorej je tvorba a ochrana životného prostredia. Avšak pokiaľ takto úzko špecializovaný subjekt v priebehu konania predkladá námietky, stanoviská a iné podania nie v odbornej a konkrétnej rovine, ale len vo všeobecnej rovine, resp. vecne nesúvisiace s preskúmaným rozhodnutím, potom tu vyvstáva vážna pochybnosť o reálnom záujme žalobcu na ochrane, respektíve spolupodieľaní sa na ochrane životného prostredia. Účel a zmysel účasti environmentálnych občianskych združení ako úzko špecializovaných subjektov spočíva v podávaní kvalifikovaných, odborných argumentov v oblasti životného prostredia za účelom ochrany dotknutých verejných záujmov vo vzťahu k iným záujmom, či už verejných alebo súkromných. V tejto súvislosti súd poukazuje na rozsudok NSS ČR sp. zn. 7 As 2/2011, podľa ktorého „Smyslom a účelom jejich účasti ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby kvalifikovaně, t.j. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých. Tuto roli má

plnit i stěžovatel v případě svého účastenství ve stavebním řízení.“ V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud ČR o environmentálních občianskych združeníach súčasne hovorí ako o „advokátoch“ verejného záujmu na ochrane životného prostredia, resp. na ochrane prírody a krajiny.

30. Kasačný súd poukazuje aj na rozsudok NS SR sp. zn. 8Sžo/89/2015, podľa ktorého účelom prístupu k informáciám a účasti verejnosti na rozhodovacom procese, ako aj prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia zaručeným týmto dohovorom (Aarhuský dohovor, pozn. kasačného súdu) je, aby sa verejnosť mohla nielen vyjadriť, ale najmä prostredníctvom odborníkov z oblasti životného prostredia predložiť kvalifikované pripomienky tak, aby sa hodnotiaci proces viedol v odbornej vecnej rovine vzhľadom k cieľu (k tomu pozri bližšie rozsudky NS SR vo veci sp. zn. 5Sžz/1/2010 z 28.4.2011 a sp. zn. 8Sžz/1/2010 z 27.1.2011.)

31. Inak povedané, verejný záujem na ochrane životného prostredia nereprezentujú len príslušné orgány štátnej správy z titulu svojej pôsobnosti, ale tiež verejnosť, najmä práve environmentálne organizácie. Tomuto postaveniu environmentálnych organizácií primárne musí zodpovedať aj reálna snaha o ochranu životného prostredia, prejavujúca sa konkrétne aj v podávaní relevantných vecne súvisiacich podaní v priebehu konania (správneho, súdneho). V predmetnej veci žalobné námietky vyvolávajú pochybnosti o reálnom záujme žalobcu na ochrane životného prostredia. Na to, aby účinne hájil verejný záujem v oblasti životného prostredia, je nevyhnutné, aby už v správnom konaní námietky formuloval práve vo vzťahu k predmetu konania a navrhoval konkrétne požiadavky, ktoré budú spôsobilé zmierňovať alebo eliminovať vplyvy povoľovanej činnosti na životné prostredie, avšak relevantné práve vo vzťahu ku konkrétnemu druhu povoľovanej činnosti.

32. Práve vo vyššie uvedených nedostatkoch sa prejavuje správnym súdom vytýkaný „šablónovitý“ charakter žaloby, ktorá neodrážala špecifika preskúmaného rozhodnutia, ale mohla byť vo svojej všeobecnosti použitá opakovane aj v iných súdnych konaniach. Vysvetlenie v kasačnej sťažnosti, prečo žalobca podal len všeobecnú žalobu (z dôvodu, aby žaloba nebola neprehľadná, že inak by si prisvojil právomoc vykladať obsah termínu verejný záujem, ktorý prislúcha len NS SR, že keby bol konkrétnejší, súd by mu mohol vyčítať, že ho poučuje o obsahu právnych predpisov či poukazyval na nedostatok judikatúry, o ktorú by sa mohol oprieť) vyznieva účelovo. Rovnako účelovo sa javí aj ďalšia argumentácia v tomto smere - že v súdnom konaní mal v úmysle preukázať žalobné body vyjadrením žalovaného, replikou a duplikou žalovaného a svedeckými výpoveďami na pojednávaní. Kasačný súd len pripomína základné zásady správneho súdneho konania, ktoré sú iste známe aj žalobcovi a to, že správny súd je vo všeobecnosti viazaný žalobnými bodmi uplatnenými v lehote na podanie správnej žaloby, pričom žalobné body nemusia byť podopreté judikatúrou správnych súdov a je viazaný skutkovým a právnym stavom v čase právoplatnosti preskúmaného rozhodnutia. Ozajstný záujem žalobcu na ochrane verejného záujmu v oblasti životného prostredia nie je takýmto formálnym prístupom žalobcu naplnený.

33. Okrem toho je potrebné prihliadnuť na to, že sťažovateľ iniciuje veľké množstvo súdnych sporov, v ktorých vystupuje ako zainteresovaná verejnosť, pričom podáva správne žaloby, v ktorých opakovane namieta totožné alebo obdobné skutočnosti, pokiaľ ide o argumentáciu z hľadiska porušenia hmotného práva a vo veľkom rozsahu aj pokiaľ ide o argumentáciu z hľadiska porušenia procesného práva (citácia tých istých ustanovení Správneho poriadku a konkrétnych rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky), bez vysvetlenia ich dopadu na preskúmané rozhodnutie. Tieto žaloby podáva naprieč všetkými správnymi súdmi v Slovenskej republike. Podľa názoru kasačného súdu takéto správanie sťažovateľa je možné označiť ako správanie zneužívajúce právo na prístup k súdu vo vzťahu k správnym súdom Slovenskej republiky a takto koncipovaná žaloba spĺňa charakter zjavne šikanóznej žaloby, ktorej cieľom je formálne vyvolanie súdneho sporu.

34. Kasačný súd sa nestotožnil so sťažnostnou námietkou, že na konštatovanie zneužitia práva musia byť preukázané kumulatívne dva definičné znaky a to výkon práva bez racionálneho účelu a úmysel poškodiť ďalšiu stranu. Pokiaľ sa jedná o šikanózný charakter žaloby, vtedy postačí zneužitie práva na prístup k súdu vo vzťahu k súdu a nie je potrebné žalobu podať s úmyslom poškodiť tretiu osobu. Sťažnostné námietky k úmyslu spôsobiť druhému škodu sú preto bezpredmetné.



35. Kasačný súd sa nestotožnil s námietskou žalobcu, že správny súd pochybil, keď sa neobrátil na Súdny dvor EÚ so žiadosťou o záväzný výklad európskeho práva, keďže žalobca neuviedol, ktoré konkrétne ustanovenia európskeho práva bolo potrebné vyložiť a aký konkrétny problém pri jeho aplikácii v danom prípade mal vzniknúť. Okrem toho, žiadna výluka v uplatňovaní všeobecného princípu zákazu zneužitia práva vo veciach týkajúcich sa oblasti životného prostredia nie je v zákone stanovená a nevyplýva ani zo záväzných predpisov EÚ, ako už bolo uvedené vyššie.

36. Pokiaľ žalobca namietal, že pokiaľ mal súd pochybnosti, ako mohol byť ohrozený verejný záujem v oblasti životného prostredia, mal vyzvať žalobcu na odstránenie vady žaloby podľa § 59 SSP, kasačný súd konštatuje, že v bode 26 správny súd uviedol, že: Na mieste je preto otázka, akou konkrétnou skutočnosťou mohol byť vydanými rozhodnutiami ohrozený verejný záujem v oblasti životného prostredia, ktorý má chrániť žalobca (§ 5 ods. 3 SSP). Ide o tzv. rečnícku otázku. Správny súd odmietol žalobu s odôvodnením, že ide o šikanóznú žalobu, a nie z dôvodu nejasností v náležitostiach žaloby, ktoré by bolo potrebné opraviť postupom podľa § 59 ods. 1 SSP. V tomto štádiu konania nebol ani dôvod na konanie s ďalšími účastníkmi konania, ktorí boli účastníkmi administratívneho konania (a ktorých ako ďalších účastníkov mal povinnosť v žalobe označiť už žalobca, čo neučinil), keďže došlo k odmietnutiu žaloby v počiatočnom štádiu súdneho konania bez meritórneho prejednanja veci.

37. Sťažovateľ si bol v kasačnej sťažnosti vedomý toho, že žalobu podal len vo všeobecnej rovine, bez prihliadnutia k okolnostiam prípadu riešeného v administratívnom konaní. Vysvetlenie žalobcu v kasačnej sťažnosti, prečo podal žalobu iba vo všeobecnej rovine (bod 32. tohto uznesenia), dotvára obraz o jeho postoji a skutočných pohnutkách viesť súdne konanie a nesvedčí o skutočnom záujme konkrétnymi návrhmi, zohľadňujúcimi špecifiká preskúmaného rozhodnutia, zlepšiť životné prostredie ovplyvnené v tomto prípade už povolenou stavbou.

38. Kasačný súd taktiež poukazuje na časť F. bod 9 kasačnej sťažnosti, v ktorom žalobca uviedol, že v územnom konaní žiadal do jeho podmienok zapracovať podmienky vyplývajúce zo zisťovacieho konania, nakoľko pôvodné územné rozhodnutie ich neobsahovalo. Chybou žalovaného rozhodnutia je práve tá skutočnosť, že len predĺžilo platnosť pôvodného územného rozhodnutia. Tieto tvrdenia žalobcu sú v rozpore s obsahom administratívneho spisu, z ktorého vyplýva, že predmetom súdneho prieskumu nie je predĺženie platnosti pôvodného územného rozhodnutia, ale rozhodnutie o zmene stavby pred dokončením. Zo sťažovateľových sťažnostných námietok tak vyplýva, že nie je dostatočne oboznámený s administratívnym spisom v jeho základných bodoch, z čoho tiež možno usúdiť nedostatok jeho skutočného záujmu o ochranu životného prostredia a len formálne podanie správnej žaloby s cieľom vyvolať súdny spor.

39. Z vyššie uvedených dôvodov najvyšší správny súd vyhodnotil uznesenie krajského súdu ako vecne správne, preto kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú postupom podľa § 461 SSP zamietol.

40. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že žalobca, ktorý v tomto konaní úspech nemal, nemá právo na ich náhradu (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP a contrario) a žalovanému ich nepriznal, lebo nebola splnená podmienka výnimočnosti na jeho strane (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 veta druhá SSP).

41. Toto rozhodnutie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP v spojení s § 147 ods. 2 SSP).

## **Poučenie :**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

