

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 1Sžk/8/2020  
Identifikačné číslo spisu: 2018200257  
Dátum vydania rozhodnutia: 27. mája 2022  
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová  
Funkcia: predsedníčka senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:2018200257.1

## ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a členov senátu JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M. (sudca spravodajca) a JUDr. Mariána Fečíka, v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Združenie domových samospráv, o. z., so sídlom Rovniankova 1667/14, 851 02 Bratislava - mestská časť Petržalka, zastúpený: CLC advokátska kancelária s.r.o., so sídlom Panenská 18, 811 03 Bratislava, IČO: 36 707 856, proti žalovanému: Okresný úrad Trnava, odbor opravných prostriedkov, so sídlom Vajanského 2, 917 02 Trnava, za účasti ďalšieho účastníka: XL four s.r.o., so sídlom Štúrova 12, 811 02 Bratislava, IČO: 36 714 313, o správnej žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OÚ-TT-OOP3-2018/026168 zo dňa 08. augusta 2018, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Trnave, sp. zn. 20S/105/2018-61 zo dňa 07. augusta 2019 v znení opravného uznesenia Krajského súdu v Trnave sp. zn. 20S/105/2018-102 zo dňa 13. novembra 2019, takto

### rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky mení rozsudok Krajského súdu v Trnave, sp. zn. 20S/105/2018-61 zo dňa 07. augusta 2019 v znení opravného uznesenia Krajského súdu v Trnave sp. zn. 20S/105/2018-102 zo dňa 13. novembra 2019 tak, že zrušuje rozhodnutie žalovaného OÚ-TT-OOP3-2018/026168 zo dňa 08. augusta 2018, a vec žalovanému vracia na ďalšie konanie.

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky priznáva sťažovateľovi voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov konania na krajskom súde a na kasačnom súde.

### Odôvodnenie

I.

Konanie pred orgánmi verejnej správy

a) Rozhodnutie orgánu verejnej správy I. stupňa

1. Rozhodnutím Okresného úradu Dunajská Streda zo dňa 24.04.2018 (ďalej aj „rozhodnutie orgánu v. s. I. stupňa“) došlo na základe návrhu spoločnosti XL four s.r.o. (ďalej aj „navrhovateľ zmeny“) na zmenu činnosti „Areálu Hviezda“ k rozhodnutiu, že zmena činnosti 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 aj „Zákon EIA“) a pre túto činnosť je preto možné požiadať o povolenie podľa osobitných predpisov.

2. V odôvodnení rozhodnutia poukázal orgán v. s. I. stupňa na začatie správneho konania, kedy navrhovateľ zmeny predložil oznámenie o zmene navrhovanej činnosti „Areál Hviezda“, vypracované podľa Prílohy č. 8a Zákona EIA (ďalej aj „oznámenie“). Predmetnom uvedeného návrhu mal byť súbor stavebných objektov s definovaným prístupom do jeho areálu, s navrhnutým dopravným riešením, parkovacími miestami, občianskou vybavenosťou a polyfunkčnými objektmi.

3. Orgán v. s. I. stupňa ďalej uviedol, že v súlade s § 29 ods. 6 a ods. 9 Zákona EIA rozposlal oznámenie dotknutým osobám na zaujatie stanoviska. Okrem iných oprávnených subjektov doručil dňa 08.03.2018 stanovisko aj sťažovateľ, ktorý vo svojich 35 bodoch navrhol svoje pripomienky týkajúce sa projekčnej, stavebnej a organizačnej činnosti, príp. návrhov na dodržanie zákonných postupov. V rozhodnutí orgánu v. s. I. stupňa boli k týmto pripomienkam uvedené doplňujúce informácie navrhovateľa zmeny, ktorý ku každému z uvedených bodov uviedol svoje stanovisko. V záverečnej časti navrhovateľ zmeny skonštatoval, že pripomienky boli vznesené bez dôkladného oboznámenia sa s predkladaným materiálom, nakoľko mnohé požiadavky sťažovateľa sú vzhľadom na legislatívne predpisy a bezpečnostné a protipožiarne opatrenia nerealizovateľné. Niektoré pripomienky sťažovateľa navrhovateľ zmeny vyhodnotil ako prekračovanie kompetencie zainteresovanej verejnosti, ktorá si vyhradzuje právo rozhodovať za orgány verejnej správy. Ustanovenia Zákona EIA je potrebné podľa navrhovateľa zmeny vykladať tak, aby sa bránilo zneužívaniu práva.

4. V záverečnej časti rozhodnutia orgán v. s. I. stupňa následne vyhodnotil vplyvy navrhovanej činnosti na životné prostredie, a to vplyvy na horninové prostredie a reliéf, na povrchové a podzemné vody, ovzdušie, pôdu, krajinu, dopravu, obyvateľstvo a chránené územia. Ďalej orgán v. s. I. stupňa uviedol, že v rámci zisťovacieho konania posúdil navrhovanú zmenu z hľadiska povahy a rozsahu zmeny navrhovanej činnosti, miesta jej vykonávania s ohľadom na únosné zaťaženie a ochranu podľa osobitných predpisov, významu očakávaných vplyvov na životné prostredie a zdravie obyvateľstva a iné, kedy prihliadal na stanoviská, ktoré mu boli v rámci konania k zámeru doručené od zainteresovaných subjektov. K pripomienkam uviedol, že tieto neboli závažného charakteru a že žiadny z oslovených subjektov nepožadoval ďalšie posudzovanie oznámenia.

#### b) Rozhodnutie odvolacieho správneho orgánu

5. Na základe podaného odvolania sťažovateľom žalovaný vydal rozhodnutie č. OÚ-TT-OOP3-2018/026168 zo dňa 08.08.2018 (ďalej aj „rozhodnutie žalovaného“), ktorým odvolanie sťažovateľa zamietol a rozhodnutie orgánu v. s. I. stupňa potvrdil.

6. Žalovaný v úvodnej časti svojho rozhodnutia zhrnul dôvody odvolania sťažovateľa, ktoré z procesného hľadiska spočívali v námietkach, že orgán v. s. I. stupňa neposkytol kópiu spisu, s čím súvisí popretie jeho práva na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia a na navrhovanie dôkazov. Túto vadu konania považoval sťažovateľ za závažnú a neodstrániteľnú, z čoho vyplývala podľa neho potreba zrušenia rozhodnutia orgánu v. s. I. stupňa a nutnosť opätovného rozhodnutia. Ďalej sťažovateľ v odvolaní navrhol doplniť rozhodnutie orgánu v. s. I. stupňa o ďalšie podmienky týkajúce sa budovania parkovacích miest a s tým súvisiacou realizáciou výsadby vzrastlých drevín, vypracovania samostatného projektu začlenenia stavby do biodiverzity územia, ochrany existujúcej zelene, podzemných a povrchových vôd a zabránenia nežiadúcemu úniku nebezpečných látok do pôdy, odvádzania vôd a odpadového hospodárstva.

7. V dôvodoch svojho rozhodnutia žalovaný poukázal na ustanovenie § 24 ods. 3 Zákona EIA a dodal, že stanovisko k zámeru podľa § 23 ods. 4 Zákona EIA musí obsahovať dôvody jednotlivých pripomienok, aby sa zabránilo podávaniu nedôvodných alebo absurdných pripomienok. Žalovaný k samotnému podávaniu pripomienok zo strany sťažovateľa uviedol, že sťažovateľ zasiela rovnaké pripomienky pre každý zámer bez ohľadu na to, či sa jedná o priemyselnú činnosť, výstavbu IBV, príp. športový areál. Takýto druh pripomienok považuje za neodôvodnený, keďže sťažovateľ podľa žalovaného zasiela pripomienky bez oboznámenia sa s predkladaným materiálom, ktorý je vždy zverejnený na webovom sídle Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky. Z tohto podľa žalovaného vyplýva, že sťažovateľ nemá skutočný záujem na priaznivom životnom prostredí v danej lokalite, keďže mnohé z pripomienok nemajú nič spoločné s navrhovanou činnosťou a s konkrétnym zámerom, čo je inak v rozpore s ustanovením § 24 ods. 3 Zákona EIA. Žalovaný nad rámec vecného preskúmania dôvodov odvolania odporučil orgánu v. s. I. stupňa, aby v ďalších konaniach zväžil, či v prípade sťažovateľa ide o reálny záujem na navrhovanej činnosti podľa § 24 ods. 3 Zákona EIA. V opačnom prípade žalovaný navrhol nepriznať sťažovateľovi postavenie účastníka konania.

8. Záverom žalovaný konštatoval dostatočné posúdenie navrhovanej činnosti z hľadiska jej únosného zaťaženia a ochranu poskytovanú podľa osobitných predpisov, významu očakávaných vplyvov na životné prostredie a zdravie obyvateľstva, súladu s územno-plánovacou dokumentáciou a úrovne spracovania zámeru, pričom podľa žalovaného bolo prihliadnuté na stanoviská, ktoré boli v rámci konania doručené orgánu v. s. I. stupňa.

9. Námietky sťažovateľa žalovaný vyhodnotil ako nerelevantné, za nesúvisiace s navrhovanou činnosťou, nereflektujúce miestne pomery, neprimerané vzhľadom na charakter navrhovanej činnosti, veľkosť a významnosť environmentálneho vplyvu, a teda ako neodôvodnené a neopodstatnené.

## II.

### Konanie pred krajským súdom

#### a) Správna žaloba

10. Rozhodnutie žalovaného sťažovateľ napadol správnu žalobou (ďalej aj „žaloba“), ktorú dňa 19.09.2018 doručil na Krajský súd v Trnave (ďalej aj „krajský súd“). Žalobca rozhodnutie žalovaného považoval za nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov, pričom súčasne namietal, že došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré podľa neho mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej.

11. Sťažovateľ nesúhlasil so závermi žalovaného, ktorý uviedol, že forma a rozsah jeho odvolania voči rozhodnutiu orgánu v. s. I. stupňa nebola smerovaná voči konkrétnemu konaniu, ale bola formulovaná všeobecne. Ak by sa predmetný záver zakladal na pravde, postačovalo by podľa sťažovateľa mať k dispozícii jedno univerzálne a kvalifikovane zdôvodnené stanovisko orgánu štátnej správy, ktoré by reflektovalo sťažovateľove pripomienky pre všetky budúce konania. Sťažovateľ ďalej uviedol, že vo svojom odvolaní zdefinoval svoje environmentálne záujmy, kedy poukázal na jednotlivé zložky životného prostredia a aj na zákonné normy, ktoré sa na ich ochranu využívajú. Súčasne navrhol aj rozsah ich požadovanej aplikácie nielen v zisťovacom konaní ale aj v nadväzujúcich povoľovacích konaniach.

12. Sťažovateľ následne uviedol, že je povinnosťou štátneho orgánu na úseku životného prostredia identifikovať a vyhodnotiť environmentálnu kvalitu navrhovanej zmeny činnosti a zdefinovať prípadné nedostatky za účelom ich nápravy v ďalších povoľovacích konaniach, pričom súčasne tvrdil, že je nevyhnutné individuálne zohľadniť návrhy a pripomienky účastníkov konania.

13. Podľa sťažovateľa žalovaný v odôvodnení svojho rozhodnutia venoval viac pozornosti osobe sťažovateľa a spochybneniu jeho postavenia v konaní ako adekvátnemu posúdeniu jeho argumentácie

voči rozhodnutiu orgánu v. s. I. stupňa. Sťažovateľ napadnuté rozhodnutie preto považoval za nezákonné a nepreskúmateľné. Žalovaný orgán podľa sťažovateľa nespĺnil kvalitatívne a zákonné náležitosti na formu a obsah odôvodnenia rozhodnutia, pričom nedostatočne zdôvodnil spôsob použitia správnej úvahy. Súčasne sťažovateľ vytkol žalovanému, že venoval minimálnu pozornosť predmetu zisťovacieho konania, ako aj priebehu konania, kedy jasne nedefinoval svoje skutkové zistenia, kedy neuviedol, ktoré skutočnosti považuje za zistené a aký je ich právny význam pre rozhodovanie o oznámení navrhovanej zmeny činnosti v zisťovacom konaní. Žalovaný podľa sťažovateľa bez relevantných dôkazov deklaruje pochybnosti o úprimnom zámere sťažovateľa na ochrane životného prostredia a jeho trvalo udržateľného rozvoja. Odvolacím námietkam žalovaný podľa sťažovateľa nevenoval adekvátnu pozornosť.

14. Na základe uvedených skutočností sťažovateľ navrhol, aby krajský súd zrušil rozhodnutie žalovaného a rozhodnutie orgánu v. s. I. stupňa a vrátil mu vec na ďalšie konanie.

#### b) Rozsudok krajského súdu

15. Krajský súd rozsudkom sp. zn. 20S/105/2018-61 zo dňa 07.08.2019 žalobu zamietol a žalovanému a ďalšiemu účastníkovi náhradu trov konania nepriznal (ďalej aj „rozsudok krajského súdu“).

16. Krajský súd v rozsudku uviedol, že zisťovacie konanie o posudzovaní navrhovanej činnosti upravené v § 29 Zákona EIA má viesť k záveru o tom, či sa navrhovaná činnosť bude alebo nebude podľa tohto zákona posudzovať. Následné hodnotenie vplyvov na životné prostredie je podľa krajského súdu komplexné zistenie predpokladaných vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie. Pokiaľ verejnosť prejaví záujem na navrhovanej činnosti alebo jej zmene a na konaní o jej povolení, musí byť písomné stanovisko k takémuto zámeru náležitým a relevantným spôsobom zdôvodnené, k čomu ale podľa krajského súdu zo strany žalobcu nedošlo. Krajský súd v tejto súvislosti uviedol, že pripomienky žalobcu považoval za všeobecné, ktoré nereflektujú miestne pomery, pričom tiež skonštatoval, že neexistuje zo strany žalobcu skutočný a reálny záujem na priaznivom životnom prostredí v danej lokalite.

17. Zainteresovaná verejnosť má podľa krajského súdu v povoľovacom procese postavenie účastníka konania, kde si môže uplatniť svoje pripomienky. Krajský súd v napadnutom rozsudku uviedol, že orgány verejnej správy dostatočne posúdili navrhovanú zmenu činnosti z hľadiska jej povahy a rozsahu, miesta jej vykonávania, jej únosného zaťaženia a ochrany poskytovanej podľa osobitných predpisov, významu očakávaných vplyvov na životné prostredie a zdravie obyvateľstva, súladu s územno-plánovacou dokumentáciou a úrovne spracovania zámeru. Podľa rozsudku krajského súdu bolo v predmetnej veci prihlíadané na stanoviská, ktoré boli k zámeru doručené od zainteresovaných subjektov, pričom vo výrokovej časti rozhodnutia (orgánu v. s. I. stupňa) boli určené podmienky vyplývajúce z predmetných stanovísk. Krajský súd uviedol, že správne orgány využili možnosť vyžiadať si od navrhovateľa zmeny doplnujúce informácie na objasnenie pripomienok a požiadaviek žalobcu v zmysle § 29 ods. 10 Zákona EIA a na základe týchto informácií mohli kvalifikovane rozhodnúť, či sa zmena navrhovanej činnosti bude posudzovať podľa Zákona EIA a prijaté rozhodnutie aj náležite zdôvodnili.

18. Záverom krajský súd skonštatoval, že orgány verejnej správy postupovali v intenciách citovaných právnych noriem, zistili riadne skutkový stav veci, z ktorého následne vyvodili správny právny záver, ktorý bol podľa krajského súdu náležite zdôvodnený. Na podklade týchto skutočností krajský súd vyhodnotil žalobu ako nedôvodnú a preto ju zamietol. K trovám konania uviedol, že tieto žalovanému ako aj ďalšiemu účastníkovi konania nepriznal, pretože im žiadne nevznikli.

### III.

Kasačná sťažnosť žalobcu, vyjadrenie žalovaného

#### a) Kasačná sťažnosť

19. Žalobca voči rozsudku krajského súdu podal dňa 28.10.2019 kasačnú sťažnosť (ďalej aj „sťažnosť“) z dôvodu porušenia práva na spravodlivý proces podľa § 440 ods. 1 písm. f) Správneho súdneho poriadku.

20. Za dôvody svojej sťažnosti sťažovateľ uviedol, že namiesto plnohodnotného vysporiadania sa s jeho argumentmi uvedenými v žalobe sa krajský súd stotožnil s argumentáciou žalovaného. Argumentácia žalovaného sa podľa sťažovateľa týkala z väčšej časti len jeho osoby a nie predmetnej právnej veci. Rozsudok podľa sťažovateľa preto nespĺňa atribúty riadneho odôvodnenia a súčasne sa krajský súd dopustil porušenia povinnosti skúmať výlučne žalobné dôvody. Ohľadne povinnosti riadneho odôvodnenia rozhodnutia sťažovateľ odkázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1So115/2010. Podľa sťažovateľa sa krajský súd nezaoberal podstatou žaloby, a to námietkami ohľadne dodržania ustanovenia § 29 ods. 13 druhej vety Zákona EIA a skúmania § 20a Zákona EIA, ktoré sa týkali zdôvodnenia výberu podmienok, ktoré orgán v. s. I. stupňa považoval alebo nepovažoval za relevantné. Rozsudok podľa sťažovateľa neuvádza, či rozhodnutie orgánu v. s. I. stupňa obsahuje dostatočné podmienky pre naplnenie účelu efektívnej ochrany životného prostredia.

21. Sťažovateľ ďalej nastolil polemiku, že pojem „skutočný záujem“ Zákon EIA nepozná, pozná len pojem „záujem verejnosti“, ktorý je podľa neho vágny, pretože neustanovuje žiadne kritériá na jeho štruktúru, obsah a ani formu. Z tohto dôvodu preto podľa sťažovateľa nie je možné od účastníka konania vyžadovať, aby spĺňal bližšie nešpecifikované kritériá tzv. „skutočného záujmu“. Za neprípustné sťažovateľ označil fakt, že krajský súd vo svojom rozsudku argumentoval informáciami týkajúcimi sa iných správnych konaní, ktoré má len sprostredkovane z argumentácie žalovaného a ktoré neboli predmetom dokazovania. Takýto postup sťažovateľ označil za hrubé porušenie procesných práv verejnosti ako účastníka konania. Sťažovateľ tiež tvrdil, že žalovaný porušil zásady pomoci štátnych orgánov občianskym združeniam v zmysle článku 3 Aarhuského dohovoru.

22. Žalovaný ani krajský súd podľa sťažovateľa neskúmali rôznorodosť prístupu k ochrane životného prostredia a nevyužili všetky dostupné možnosti na skúmanie opodstatnenosti jeho pripomienok, ktoré by umožnili pochopiť jeho ciele. Podľa sťažovateľa sú jeho „univerzálne podmienky“ minimálnym štandardom pre ochranu životného prostredia. So zreteľom na uvedené skutočnosti preto sťažovateľ v závere navrhol, aby kasačný súd rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, prípadne ho zmenil tak, že zruší rozhodnutie žalovaného.

#### b) Vyjadrenie žalovaného

23. Na sťažnosť sa podaním doručeným na krajský súd dňa 15.01.2020 vyjadril žalovaný, ktorý uviedol, že vo svojom rozhodnutí sa dostatočne vysporiadal s námietkami uvedenými v odvolaní sťažovateľa a že rovnako sa so sťažovateľovými pripomienkami vysporiadal aj orgán v. s. I. stupňa. K namietaným konzultáciám zo strany sťažovateľa žalovaný uviedol, že tieto sú vykonávané ako ústne pojednávanie podľa § 21 Správneho poriadku. Pojednávanie podľa žalovaného nebolo nariadené, pretože to nevyžadovala povaha veci a podklady, ktoré mali orgány verejnej správy k dispozícii, boli dostatočné na vydanie rozhodnutia vo veci.

24. Žalovaný vo svojom vyjadrení ďalej uviedol, že v predmetnej právnej veci bolo verejnosti umožnené vykonať písomné konzultácie prostredníctvom zaslania odôvodneného písomného stanoviska podľa § 24 ods. 3 Zákona EIA. Súčasne žalovaný dodal, že posudzovanie vplyvov na životné prostredie je predprojektovou prípravou, ktorá má poskytnúť základné informácie a hodnotenia pred vydaním povolenia podľa osobitných predpisov. Nepredstavuje podľa žalovaného žiadny druh povolenia a nemá takéto povolenie nahrádzať, pričom všetky relevantné požiadavky budú riešené v následných povoľovacích konaniach.

25. V záverečnom stanovisku žalovaný navrhol, aby kasačný súd sťažnosť zamietol a rozsudok krajského súdu potvrdil.

#### IV.

Právne závery kasačného súdu

26. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (ďalej aj „kasačný súd“), na ktorý prešiel odo dňa 01.08.2021 výkon súdnictva aj vo veciach kasačných sťažností, v ktorých bol dovtedy príslušný Najvyšší súd Slovenskej republiky (§ 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v spojení s § 11 písm. h) SSP), preskúmal kasačnú sťažnosť, ktorá bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), za splnenia podmienok povinného zastúpenia podľa § 449 SSP a zároveň obsahovala zákonom stanovené náležitosti (§ 445 SSP), pričom ňou bolo napadnuté rozhodnutie, proti ktorému je jej podanie prípustné (§ 439 ods. 1, ods. 2, ods. 3 SSP).

27. Po neverejnej porade senátu bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) kasačný súd dospel k záveru, že sťažnosť je dôvodná.

28. Podstata sťažnostných bodov kasačnej sťažnosti spočívala v poukaze na skutočnosti, že  
a) krajský súd sa nezaoberal nosným žalobným bodom, ktorý sa týkal absencie zdôvodnenia výberu a posúdenia podmienok obsiahnutých v stanovisku sťažovateľa pre naplnenie účelu efektívnej ochrany životného prostredia v rozhodnutí orgánu v. s. I. stupňa,

b) krajský súd sa bez vysporiadania sa so žalobnými bodmi sťažovateľa stotožnil s argumentáciou žalovaného, ktorá sa z väčšej časti týkala jeho osoby a nie predmetnej právnej veci.

29. Okrem uvedeného sťažovateľ namietal aj porušenie Aarhuského dohovoru a procesných zásad žalovaným. Táto kasačná námietka však mala len povahu všeobecne vysloveného nesúhlasu sťažovateľa s postupom žalovaného bez toho, aby sťažovateľ akokoľvek vymedzil, ako sa tieto vady mali premietnuť do nezákonnosti rozsudku krajského súdu.

30. Na účely preskúmania nastoleného sťažnostného dôvodu týkajúceho sa porušenia práva na spravodlivý súdny proces spočívajúceho v námietke nedostatočného odôvodnenia rozsudku krajského súdu, kasačný súd najskôr preskúmal a zhrnul žalobné body sťažovateľa, ktorými napádal argumentáciu žalovaného v tom, že

1. v odôvodnení rozhodnutia sa žalovaný zaoberal jeho osobou namiesto posudzovania právnej stránky veci,

2. nedostatočne vysvetlil spôsob použitia správnej úvahy, keď spochybnil sťažovateľov skutočný záujem na navrhovanej zmene činnosti „Areálu Hviezda“ a

3. nedostatočne zistil skutočný stav veci, keď venoval len minimálnu pozornosť predmetu zisťovacieho konania, pričom skutkové zistenia relevantným spôsobom nevyhodnotil.

31. V súvislosti s predmetom sťažnosti kasačný súd dáva do pozornosti rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“), ktorý uviedol, že súčasťou základného práva na spravodlivý proces je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá má byť v konkrétnom prípade poskytnutá. Zásada spravodlivosti obsiahnutá v práve na spravodlivé súdne konanie, ktoré vyplýva z čl. 46 ods. 1 ústavy, totiž vyžaduje, aby súdy založili svoje rozhodnutia na dostatočných a právne relevantných dôvodoch zodpovedajúcich konkrétnym okolnostiam prerokovanej veci (III. ÚS 305/08). Nevyžaduje sa, aby na každý argument strany bola daná odpoveď v odôvodnení rozhodnutia. Ak však ide o argument, ktorý je pre rozhodnutie rozhodujúci, vyžaduje sa špecifická odpoveď práve na tento argument (I. ÚS 350/08). Požiadavky na spravodlivý proces a odôvodnenie rozhodnutí podľa čl. 46 ods. 1 ústavy sa zásade vzťahujú aj na správne súdnictvo realizujúce čl. 46 ods. 2 ústavy (III. ÚS 119/03).

32. Kasačný súd zobral pri svojom rozhodovaní na zreteľ aj závery ustálenej rozhodovacej činnosti najvyššieho súdu, z ktorých vyplýva, že hlavnou funkciou správnych súdov v rámci prieskumu správnych rozhodnutí (v medziach správnej žaloby) je posúdiť zákonnosť postupu a rozhodnutia správneho orgánu a reagovať tak na žalobné námietky relevantnou argumentáciou. Rozhodnutie súdu má obsahovať odpovede na argumenty prednesené účastníkmi konania, pričom úvahy, ktoré viedli súd ku konkrétnemu rozhodnutiu, musia vychádzať z platných hmotnoprávných predpisov a musia byť presvedčivé. V správnom súdnictve je (krajský) súd viazaný obsahom jednotlivých bodov žaloby a v odôvodnení rozhodnutia sa musí s nimi vysporiadať (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn.

10Asan/23/2018 zo dňa 19.06.2019 a uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2 Sžo 25/2011 zo dňa 25.01.2012, publikované v Zbierke stanovísk NS a rozhodnutí súdov SR 5/2012, pod č. 109 ).

33. Pri zohľadnení citovaných stanovísk ústavného a najvyššieho súdu v rámci prieskumu napadnutého rozsudku kasačný súd v prvom rade považoval za dôležité uviesť, že odôvodnenie rozsudku krajského súdu v nezanedbateľnom rozsahu spočíva v parafrázovanom prebratí dôvodov rozhodnutia žalovaného ako aj rozhodnutia orgánu v. s. I. stupňa. Za prevzaté časti kasačný súd pre ilustráciu považuje napr. state o „všeobecnosti pripomienok, ktoré nereflektujú miestne pomery“, o „odôvodnenosti stanoviska verejnosti“, o „spochybnení úmyslu sťažovateľa na priaznivom životnom prostredí“, o „zasielaní rovnakých pripomienok sťažovateľa k akémukoľvek zámeru po celom Slovensku“ a pod.

34. Už uvádzaná rozhodovacia činnosť najvyšších súdnych autorít prijala závery o tom, že absencia vlastnej argumentácie súdu vo vzťahu k žalobným námietkam, ktorá je nahradená len reprodukováním skutkových zistení obsiahnutých v administratívnom spise a právnych názorov správneho orgánu, robí rozsudok správneho súdu nezákonným. V rámci správneho súdnictva sa súd ako nezávislý a nestranný orgán verejnej moci nemá obmedziť na rekapituláciu dôvodov rozhodnutia orgánu verejnej správy, nakoľko tie sú stranám konania všeobecne známe. Odôvodnenie rozsudku, v ktorom sa súd len stotožní s postupom a rozhodnutím žalovaného správneho orgánu bez toho, aby svoj záver podporil jasnou právnou a logickou argumentáciou, nemožno považovať za presvedčivé.

35. Kasačný súd ďalej dodáva, že v rámci kasačného konania sa javí ako opodstatnená sťažnostná námietka, keď sťažovateľ poukazuje na nedôvodné prevzatie argumentácie žalovaného krajským súdom, ktorá s týka samotnej osoby sťažovateľa, spochybnenia tzv. skutočného záujmu sťažovateľa na ochrane životného prostredia a hlavne o sťažovateľových neodôvodnených stanoviskách.

36. V právnej doktríne k odôvodneniu písomného stanoviska podľa § 24 ods. 3 Zákona EIA bol prijatý záver, že „Dôležitou požiadavkou stanoviska podaného verejnosťou je, aby toto stanovisko bolo odôvodnené. .... k čisto formálnemu naplneniu tejto požiadavky stačí akékoľvek (aj zjavne nezmyselné) odôvodnenie, no takéto stanovisko môže byť rovnako ľahko vyvrátiteľné. Preto by aj verejnosti malo záležať na dostatočne vyargumentovaných pripomienkach a odôvodneniu svojich požiadaviek by mala venovať náležitú pozornosť.“ (KATRLÍK, R. Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie - komentár. Bratislava : Wolters Kluwer s. r. o., 2016. 400 s. ISBN 978-80-8168-340-4).

37. Kasačný súd dáva súčasne do pozornosti, že novelizáciou Zákona EIA zákonom č. 214/2014 Z. z. došlo k významnej zmene ustanovení § 24, kedy cieľom podľa príslušnej dôvodovej správy bolo „zabezpečiť dotknutej verejnosti právo na účasť v konaniach podľa tohto zákona aj v následných povoľovacích konaniach podľa osobitných predpisov. Predpokladom pre účasť v konaní je zainteresovanie sa v konaní niekým z verejnosti podaním jednej z foriem písomného stanoviska, obsahujúcom zároveň náležitosti podľa ods. 4, tak aby bolo možné identifikovať nositeľa (tvorca) písomného stanoviska ako konkrétnu verejnosť, ktorá nasledovne nadobúda v konaní postavenie účastníka konania.“

38. Kasačný súd preto uvádza, že je právom dotknutej, príp. zainteresovanej verejnosti zúčastňovať sa v konaní o zmene navrhovanej činnosti prostredníctvom odôvodneného písomného stanoviska ako jedného z úkonov podľa § 24 ods. 3 Zákona EIA. Zákon EIA bližšie nedefinuje obsah a rozsah odôvodnenia predmetného stanoviska, pričom kasačný súd zastáva názor, že takúto definíciu by bolo pomerne komplikované legislatívne definovať. Zo strany orgánov verejnej správy je preto aj v tomto prípade potrebné aplikovať už judikatúrou všeobecne známe „princípy dobrej verejnej správy“ (Good Governance, Good Administration, majúce základ v literatúre, judikatúre európskych inštitúcií a niektorých dokumentoch najmä Rady Európy, a to v odporúčaní a rezolúciách Výboru ministrov Rady Európy a Európskej únie). Tieto princípy vo svojej podstate znamenajú výkon právomoci správneho orgánu ako služby občanom, nezneužívanie voľnej úvahy správneho orgánu a výkon jeho právomoci len za účelom ustanoveným zákonom (napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 10 Sžo

38/2015 zo dňa 25. 05.2016, príp. rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 10Asan/3/2017 zo dňa 27.04.2018).

39. Z uvedených princípov tiež vyplýva, že orgány verejnej správy majú povinnosť náležite odôvodniť svoje rozhodnutia tak, aby boli transparentné a preskúmateľné. Nepreskúmateľnosť pre nedostatok dôvodov spočíva v nedostatku dôvodov skutkových. Nepreskúmateľnosť je takou vadou, ktorá bráni súdu vecnému preskúmaniu zákonnosti rozhodnutia. Za také vady sú podľa judikatúry správnych súdov považované prípady, keď správny orgán oprie rozhodovacie dôvody o skutočnosti v konaní nezisťované, prípadne zistené v rozpore so zákonom, alebo prípady, ak nie je zrejmé, či boli dôkazy vykonané (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžo/12/2009 zo dňa 17.12.2009, R 51/2011).

40. Pre predmet kasačného konania uvedené princípy znamenajú to, že pokiaľ sa sťažovateľ ako oprávnená osoba v pozícii zainteresovanej verejnosti zúčastní konania na základe písomného a odôvodneného stanoviska, žalovaný, príp. orgán v. s. I. stupňa je povinný sa predmetným podaním zaoberať a pripomienky náležite vyhodnotiť a prijať závery o tom, či sú dôvodné alebo nedôvodné. Orgány verejnej správy sa pritom nemajú zaoberať samotnou osobou sťažovateľa, ktorý v rámci výkonu svojich práv nemá zákonom stanovené, aký druh pripomienok vznášať môže a aké už nie. Kasačný súd sa preto stotožňuje s nastoleným názorom právnej doktríny, že pokiaľ by stanovisko konkrétneho subjektu bolo v značnej miere aj nezmyselné, tak orgány verejnej správy môžu vznesené pripomienky ľahko vyvrátiť. Dôležité je preto na každú pre konanie podstatnú pripomienku dať v primeranom rozsahu vecnú odpoveď, resp. ju jednoducho vyvrátiť. Tieto práva zainteresovanej verejnosti a tomu zodpovedajúce povinnosti správnych orgánov však samozrejme platia za predpokladu, že zainteresovaná verejnosť ich uplatňuje za účelom ochrany životného prostredia, za ktorým jej tieto práva priznáva Ústava SR a Zákon EIA, teda za predpokladu, že svoje práva nezneužíva.

41. Kasačný súd preto považuje za potrebné zaujať stanovisko aj k inštitútu zneužitia práva, ktoré naznačovali (avšak nerozvinuli a riadne nezdôvodnili) vo svojich rozhodnutiach orgány verejnej správy. Vo všeobecnosti sa zákaz zneužitia práva definuje ako taký výkon subjektívneho práva, či interpretácia objektívneho práva, ktoré sú v rozpore s jeho účelom, i keď nie v rozpore s objektívnym právom, či znením právnej normy. Zákaz zneužitia práva teda predstavuje istý materiálny korektív k príliš formalistickému výkladu zákonného textu, ktorý by v konečnom dôsledku poškodzoval práva (prípadne oprávnené záujmy) iných. Inštitút zneužitia práva je odvoditeľný z ústavných princípov Slovenskej republiky (článok 1 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého SR je demokratický a právny štát a článok 152 ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou) a potvrdený rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít SR. Správne orgány môžu v zákonom ustanovenom rozsahu odmietnuť a sankcionovať procesné úkony, ktoré celkom zjavne slúžia na zneužitie práva alebo na svojvoľné a bezúspešné uplatňovanie alebo bránenie práva, alebo vedú k nedôvodným priet'ahom v konaní (nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 417/2018-33, príp. uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 338/2018-21).

42. Jedným z právnych následkov zneužitia práva je nepriznanie právnej ochrany zneužívanému právu (Vozár, I.: Analýza vybraných aspektov fungovania a výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, 2. časť Košičiarová, S., Wilfling, P.: Princíp zákazu zneužitia práva a jeho uplatnenie pri aplikácii zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a zákona o slobodnom prístupe k informáciám, Via Iuris, 2020, s. 105, 155). Tento inštitút má byť v správnom práve však využitý len výnimočne, ak je nad všetku pochybnosť jasné, že oprávnený subjekt svoje právo zneužíva, teda aplikácia zneužitia práva má byť riešením ultima ratio, t. j. poslednou a krajnou možnosťou (Lubovský, Z.: Zneužití práva na informace, Správní právo, číslo 6/2019, s. 328 - 341, i sťažovateľovi dobre známy rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 3Svk 14/2021 z 20.04.2022). Uvedený záver koreluje aj so zásadou, že akékoľvek obmedzenia ústavných práv, vrátane práva na ochranu životného prostredia, treba vykladať reštriktívne.



43. Inštitútom zneužitia práva zainteresovanej verejnosti na podanie správnej žaloby sa zaoberal Najvyšší správny súd SR v nedávnom rozsudku sp. zn. 7Sžik/3/2017, kde vyslovil: „Niekedy na odmietnutie správnej žaloby z tohto dôvodu nepostačuje ani preukázanie toho, že žalobca vedie na súde niekoľko desiatok sporov; rozhodujúcou skutočnosťou môže byť napríklad sériovosť a stereotypnosť žalobcom vedených súdnych sporov spojená s opakovaním totožných, alebo obdobných argumentov (pozri napríklad uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 19. septembra 2013, sp. zn. 8Ans/7/2013, bod 6). Konanie účastníka konania smerujúce k zneužitiu práva aj šikanóznym spôsobom musí byť dostatočne preukázané.“ a „Odmietnutie správnej žaloby postupom podľa § 28 Správneho súdneho poriadku predstavuje kvázi sankčný nástroj „trestajúci“ zneužívanie práva zo strany účastníka konania, a preto je nevyhnutné k aplikácii tohto inštitútu pristupovať výnimočne, zvlášť opatrne a reštriktívnym spôsobom. Zároveň platí pravidlo „v pochybnostiach v prospech“, teda pokiaľ má konajúci súd pochybnosť o šikanóznom konaní konkrétneho účastníka konania (napríklad ak niektoré jeho námietky môžu vyznievať šikanózne a iné zase dosahujú intenzitu „obyčajnej“ nedôvodnosti) správnu žalobu meritórne prejedná, čím dôjde k materiálnemu naplneniu článku 46 Ústavy Slovenskej republiky a vyhne sa porušeniu princípu zákazu denegatio iustitiae (odmietnutiu spravodlivosti).“ Hoci tieto závery sa týkajú zneužitia práva na podanie správnej žaloby a teda práva zainteresovanej verejnosti na prístup k súdu, závery o výnimočnosti, reštriktívnosti, dostatočnej preukaznosti či zásady v pochybnostiach v prospech možno analogicky použiť aj na zneužitie práva zainteresovanej verejnosti v konaní pred správnymi orgánmi.

44. V nadväznosti na vyššie uvedené kasačný súd dodáva, že len samotné naznačenie záverov o zneužívaní práva sťažovateľom bez ich dôkladnejšieho odôvodnenia robí rozhodnutia orgánov verejnej správy aj z tohto dôvodu nepreskúmateľnými. Záver, že sťažovateľ zneužíva svoje zákonné práva zainteresovanej verejnosti, sa musí dôkladne odôvodniť, a to akým spôsobom tak sťažovateľ činí, aké práva poškodzuje, aký neželaný cieľ sťažovateľ sleduje a teda prečo je potrebné odmietnuť jeho procesné úkony a takýmto spôsobom ho sankcionovať. Rozhodnutie žalovaného, príp. aj orgánu v. s. I. stupňa, takéto atribúty nespĺňalo, pretože obsahovalo len stručné (v rozsahu niekoľkých viet), paušálne a žiadnymi konkrétnymi skutočnosťami a dôkazmi nepodložené nepriame tvrdenia o zneužití práva sťažovateľom. Tým sa zároveň sťažovateľovi zabránilo aj v uplatnení jeho adekvátnej procesnej obrany (v odvolaní, správnej žalobe i kasačnej sťažnosti), pretože efektívne vyvrátiť či spochybníť môže účastník len vecné a konkrétne skutkové tvrdenia a dôkazy.

45. Rovnako aj krajský súd si len osvojil závery žalovaného, keď uviedol: „pripomienky žalobcu k oznámeniu o zmene navrhovanej činnosti považuje za všeobecné, ktoré nereflektujú miestne pomery. Možno preto konštatovať, že žalobca zasiela v podstate zhodné pripomienky bez oboznámenia sa s predkladaným materiálom“, „neexistuje zo strany žalobcu skutočný a reálny záujem na priaznivom životnom prostredí v danej lokalite“ či „tým, že žalobca zasiela v podstate rovnaké pripomienky k akémukoľvek zámeru po celom Slovensku, je spochybnená skutočnosť seriózneho zámeru a efektívneho prejavu záujmu na navrhovanej činnosti.“ Tieto okolnosti však ostali len v rovine všeobecne formulovaných domnienok, ktoré zo strany správnych orgánov a krajského súdu neboli ani podrobnejšie zdôvodnené a ani podložené dôkazmi, pretože v spisovom materiáli sa nenachádzali dôkazy potrebné pre overenie týchto tvrdení.

46. V sumárnom vyhodnotení opísaných skutočností preto kasačný súd konštatuje, že krajský súd prevažne len prevzatím odôvodnení rozhodnutí orgánov verejnej správy sa nedostatočne zaoberal všetkými žalobnými bodmi sťažovateľa. Pre dané konanie bolo súčasne rozhodujúce prijať zo strany krajského súdu aj záver o tom, či žalovaný v rámci odvolacieho konania riadne vyhodnotil odvolanie sťažovateľa, vykonal náležitý prieskum rozhodnutia orgánu v. s. I. stupňa a uviedol závery o tom, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov a ako použil správnu úvahu (§ 47 ods. 3 Správneho poriadku).

47. Zo súhrnu zistených skutočností preto vyplýva, že rozsudok krajského súdu nie je možné považovať za spĺňajúci požiadavku riadneho odôvodnenia rozhodnutia. Kasačný súd v obsahovej nadväznosti dodáva, že rovnakou vadou zmätočnosti trpí aj rozhodnutie žalovaného. Z nastolených

dôvodov preto kasačný súd pristúpil k zmene rozsudku krajského súdu tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného a vrátil mu vec na ďalšie konanie.

48. Po zrušení rozhodnutia žalovaného budú správne orgány postupovať tak, že svoje rozhodnutia riadne odôvodnia v súlade s princípmi Správneho poriadku a Zákona EIA, a to s dôrazom na vyhodnotenie pripomienok sťažovateľa, pričom zohľadnia aj závery kasačného súdu. Alternatívne, pokiaľ správne orgány založia svoje rozhodnutia na tom, že sťažovateľ svoje práva zneužíval, bude sa od nich vyžadovať kvalifikované odôvodnenie tohto záveru s poukazom na konkrétne skutočnosti a dôkazy vrátane vysvetlenia, z akých dôvodov boli jednotlivé pripomienky sťažovateľa nerelevantné a nesúvisiace s navrhovanou činnosťou a aké ďalšie konkrétne skutočnosti viedli správne orgány k spochybneniu jeho skutočného záujmu na ochrane životného prostredia.

49. O nároku na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 2 v spojení s § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP tak, že sťažovateľovi, ako úspešnému účastníkovi konania o kasačnej sťažnosti, priznal trovy konania v konaní pred kasačným ako aj krajským súdom. V zmysle § 175 ods. 2 SSP v spojení s dôvodovou správou k § 467 SSP (teleologický výklad) o výške náhrady trov konania bude rozhodnuté samostatným uznesením krajského súdu.

50. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky prijal rozsudok jednomyselne (§ 139 ods. 4 SSP).

#### **Poučenie :**

Proti tomuto rozsudku riadny opravný prostriedok nie je prípustný.