

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 3Svk/14/2021
Identifikačné číslo spisu: 2021200102
Dátum vydania rozhodnutia: 20. apríla 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Katarína Benczová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:2021200102.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v právnej veci žalobcu (sťažovateľ): Združenie domových samospráv, o. z. so sídlom Rovniankova 1667/14, 851 02 Bratislava, P.O.BOX 218, IČO: 31 820 174, právne zastúpený: Tkáč & Partners, s.r.o., advokátska kancelária so sídlom Hrnčiarska 29, 040 01 Košice; proti žalovanému: Okresný úrad Senica, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií, so sídlom Vajanského 17/1, 905 01 Senica; o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-SE-OCDPK-2021/002194-003 zo dňa 04.03.2021, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave č. k. 20S/42/2021-41 zo dňa 6. júla 2021, takto

r o z h o d o l :

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť sťažovateľa zamietá.
- II. Najvyšší správny súd návrh sťažovateľa na prerušenie konania zamietá.
- III. Účastníkom konania nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

O d ô v o d n e n i e

O d ô v o d n e n i e

I. Priebeh administratívneho konania a súdneho konania

1. Mesto Skalica, ako príslušný špeciálny stavebný úrad (ďalej aj ako len „stavebný úrad“) 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 zákon“ 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-2020/2430 zo dňa 20.08.2020 (ďalej aj ako „prvostupňové rozhodnutie“) povolilo zmenu nedokončenej stavby „Bytové domy „Pri Mlyne“ na Čulenovej ulici v Skalici - bytový dom 1, komunikácie a spevnené

plochy" umiestnenej na pozemkoch parcela č. 998/25, 998/22 a 998/22 - register „C" (ďalej aj ako len „predmetná stavba") v zmysle stavebného povolenia, v katastrálnom území R., a to v rozsahu úprav pôvodných parkovacích miest pri zvýšení počtu na 33, pričom predmetné zmeny nemenia zastavanú plochu a zmeny termínu ukončenia stavby z pôvodného termínu 12/2019 na nový termín, a to 12/2023 s tým, že na uskutočnenie stavby sa určili ďalšie podmienky a to, že predmetná stavba bude umiestnená na pozemkoch parcela číslo 998/25, 998/22 - register „C" v zmysle stavebného povolenia, v katastrálnom území R. - N.; boli stanovené podrobnejšie požiadavky zabezpečujúce ochranu záujmov spoločnosti predovšetkým z hľadiska životného prostredia, podmienky na komplexnosť výstavby atď. (sem napríklad patrí aj požiadavka, podľa ktorej „stavbou nebudú dotknuté záujmy ochrany prírody"); boli stanovené požiadavky uplatnené obcou, dotknutými orgánmi štátnej správy atď., ak nie sú určené správnymi rozhodnutiami; boli stanovené podmienky zabezpečujúce pripojenie na rozvodné siete, ochrany a výsadby zelene, úprava staveniska a pod.; boli stanovené podmienky vyplývajúce z rozhodnutí dotknutých orgánov štátnej správy, obce, atď.; bolo určené, že stavba sa bude uskutočňovať dodávateľsky; bol určený projektant stavby; bolo určené že stavba sa bude uskutočňovať podľa dokumentácie overenej v konaní o zmene stavby pred dokončením, ktorá je súčasťou rozhodnutia.

2. Na stavbu bolo vydané stavebné povolenie dňa 14.8.2018 pod č. 2520/2017 - právoplatné dňa 21.9.2018. Z odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia vyplýva, že dňa 22.05.2020 podala spoločnosť Pri Mlyne 2, s.r.o. žiadosť o povolenie zmeny stavby pred dokončením. Stavebník po prehodnotení optimalizácie spevnených plôch v súvislosti s úpravou počtu bytov v bytovom dome 1, požiadal o zmenu stavby pred dokončením. Predmetom žiadosti bola úprava pôvodne povolených parkovacích miest pri zvýšení ich počtu na 33, bez zmeny zastavanej plochy. Zároveň stavebník požiadal o predĺženie termínu ukončenia stavby do 12/2023. Stavebný úrad preskúmal žiadosť a zistil, že predložené doklady nie sú dostatočné k riadnemu posúdeniu a preto dňa 27.5.2020 konanie prerušil a vyzval stavebníka na doplnenie potrebných dokladov. Dňa 6.7.2020 boli potrebné doklady doplnené. Stavebný úrad následne dňa 10.7.2020 oznámil aj verejnou vyhláškou účastníkom konania a dotknutým orgánom štátnej správy začatie - pokračovanie konania o zmene stavby pred dokončením. Dňa 21.7.2020 boli Združením domových samospráv (žalobca) správne orgánu doručené pripomienky, v rámci ktorých žalobca žiadal predloženia potvrdení, preukázanie záujmov, preukázanie dodržiavania zákonov - v oblasti životného prostredia, ďalej žalobca požadoval niektoré konkrétne úpravy, napr. sadové úpravy, dokladovať ekologickú stabilitu a odtokové pomery, aplikovanie vhodných ekologických materiálov, zabezpečenie separovaného zberu odpadu a podobne. Stavebný úrad sa námietkami žalobcu zaoberal v samotnom prvostupňovom rozhodnutí, niektorým vyhovel, niektoré zamietol, čo v rozhodnutí odôvodnil. Po preskúmaní žiadosti a posúdení námietok účastníkov konania stavebný úrad zistil, že uskutočnením zmeny stavby nie sú ohrozené záujmy spoločnosti ani neprimerane obmedzené či ohrozené práva a oprávnené záujmy účastníkov konania, a preto rozhodol tak, že zmenu stavby povolil rozhodnutím č. SÚ-2020/2430 zo dňa 20.08.2020.

3. Proti tomuto rozhodnutiu v zákonnej lehote podal žalobca odvolanie, v ktorom namietal nezákonnosť rozhodnutia orgánu prvého stupňa. Okresný úrad Senica, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií, ako odvolací orgán vydal rozhodnutie č. OU-SE-OCDPK-2021/002194-003 zo dňa 04.03.2021 (napádané rozhodnutie). V druhostupňovom rozhodnutí sa vyjadroval k jednotlivým odvolacím bodom žalobcu a dospel k názoru, že odvolaním napadnuté rozhodnutie špeciálneho stavebného úradu mesta Skalica je vydané v zmysle príslušných ustanovení stavebného zákona a s ním súvisiacich predpisov, ako aj s ustanoveniami správneho poriadku a napadnuté prvostupňové rozhodnutie preto potvrdil a odvolanie žalobcu zamietol.

4. Voči tomuto rozhodnutiu podal žalobca správnu žalobu, ktorou sa domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia vrátane zrušenia prvostupňového rozhodnutia, a vrátenie veci mestu Skalica na ďalšie konanie z dôvodov podľa § 191 ods. 1 písm. c), d), f), g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej ako „SSP").

5. Žalobca s odkazom na konkrétne články Ústavy Slovenskej republiky a Charty základných práv Európskej únie 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 Aarhuského 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.

6. Ďalej tvrdil, že v odvolaní voči prvostupňovému rozhodnutiu 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.

7. 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, rozhodnutí Najvyššieho súdu SR uviedol, že vzhľadom na fakt, že rozhodnutie z konania je jedným z podkladov pre ďalšie povoľovacie 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 enviromentálnu kvalitu navrhovanej zmeny činnosti a zadefinovať prípadné nedostatky za účelom ich nápravy, pričom je nevyhnutné individuálne zohľadniť návrhy a pripomienky účastníkov konania.

8. Žalobca s odkazom na rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky namietal, že žalovaný v napadnutom rozhodnutí nesplnil kvalitatívne a zákonné náležitosti na formu a obsahu odôvodnenia rozhodnutia. Napadnuté rozhodnutie je preto podľa žalobcu nepreskúmateľné. Žalobca zároveň poukázal na dôležitosť občianskych združení ako zainteresovanej verejnosti na kontrole postupu správnych orgánov aj na základe návrhov súkromných subjektov. Žalobca záverom navrhol súdu priznať žalobe odkladný účinok.

9. Žalovaný vo vyjadrení k správnej žalobe zhrnul, že prvostupňovým rozhodnutím povolená zmena spočívala v zmene pôvodne povolených 28 parkovacích miest na 33 miest a v predĺžení termínu dokončenia stavby z pôvodného termínu 12/2019 do 12/2023. Predmetná zmena stavby nemá vplyv na zmenu zastavanej plochy, na ktorej bola stavba povolená pôvodným stavebným povolením č. 2520/2017 zo dňa 14.08.2018. Pokiaľ ide o zvýšenie počtu parkovacích miest, vzhľadom na rozmery parkovacieho státia vyhovuje STN 73 6056, ktorá určuje pre vozidlá skupiny O1 (osobné automobily), pri kolmom radení na komunikáciu v šírke 6,00 m, šírku parkovacieho miesta 2,25 m. Navrhovaná šírka kolmého radenia vozidiel je v šírke 2,40 m oproti pôvodným 2,50 m. Dve parkovacie miesta vyhradené pre osoby so zníženou schopnosťou pohybu (podľa vyhl. MŽP SR č. 532/2002 Z. z.) majú šírku 3,5 m. Konštrukcia komunikácie a spevnených parkovacích plôch bola navrhovaná z betónovej zámkovej dlažby, ktorá je vhodným stavebným výrobkom na použitie pre zamýšľaný účel. Betónová dlažba pre osobné autá zaťažovaná do 3,5 tony má byť minimálnej hrúbky 6 cm, ktorá vyhovuje záťažovým kritériám pre parkoviská, ktoré sú určené pre osobné automobily do 3,5 tony. Podľa projektovej dokumentácie zmeny stavby pred dokončením betónová zámková dlažba použitá na komunikáciu a parkovisko je v hrúbke 80 mm. Žalovaný zotrval na tom, že prvostupňové rozhodnutie bolo vydané v zmysle príslušných ustanovení stavebného zákona a s ním súvisiacich predpisov ako aj ustanoveniami správneho poriadku, žalovaný sa v rozhodnutí o odvolaní dostatočne vysporiadal s pripomienkami a námietkami účastníka konania, ktoré sú uvedené aj v predmetnej žalobe. S návrhom na priznanie odkladného účinku správnej žalobe žalovaný nesúhlasil.

10. Správny súd v napadnutom uznesení vyhodnotil, že podaná správna žaloba má zjavne šikanózný charakter a preto ju podľa § 28 SSP v spojení s § 98 ods. 1 písm. h) SSP odmietol. Súd vo veci nenariadil pojednávanie z dôvodu, že nerozhodoval vo veci samej (§ 107 ods. 2 SSP). Uviedol tiež, že z obsahu administratívneho spisu mal vedomosť aj o existencii ďalších účastníkov konania (§ 32 ods. 3 písm. a) SSP), s ktorými by za predpokladu rozhodovania vo veci samej konal, avšak práve s

poukazom na výsledok daného správneho súdneho konania v podobe odmietnutia správnej žaloby podľa § 28 SSP a hospodárnosť konania, s účastníkmi administratívneho konania nekonal. Naviac uvedené rozhodnutie súdu sa ich v žiadnom smere nedotýkalo.

11. Správny súd mal za preukázané, že žalobca sa domáhal preskúmania zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného, ktorým týmto zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové rozhodnutie mesta Skalica, ktorým sa výlučne zmenila podmienka stavebného povolenia č. 2520/2017 zo dňa 14.08.2018, v počte parkovacích miest z pôvodných 28 na 33 a v termíne ukončenia stavby z pôvodného termínu 12/2019 na nový termín do 12/2023 s podmienkami, ktoré stavebný úrad určil v prvostupňovom rozhodnutí.

12. Rovnako mal správny súd za preukázané, že stavebník (žiadateľ) Pri Mlyne 2, s.r.o. doručil dňa 22. mája 2020 žiadosť o povolenie zmeny stavby v zmysle úpravy počtu pôvodne povolených parkovacích miest bez zmeny zastavanej plochy a predĺženie termínu ukončenia stavby, pričom stavebný úrad na základe tejto žiadosti oznámením aj verejnou vyhláškou zo dňa 10.07.2020 oznámil účastníkom konania začatie konania o zmene stavby pred jej dokončením a upustenia od miestneho zisťovania a ústneho pojednávania, pričom účastníci konania boli poučení, že môžu svoje námietky a pripomienky uplatniť do 17.08.2020 s tým, že na neskoro uplatnené námietky nebude prihliadané a súčasne boli poučení, že sa neprihliada ani na námietky a pripomienky, ktoré boli alebo mali byť uplatnené v stavebnom konaní. V stanovenej lehote si námietky uplatnil žalobca.

13. Z uvedeného pre správny súd vyplynula skutočnosť, ktorú považoval za relevantnú vo vzťahu k posudzovaniu charakteru samotnej správnej žaloby a to, že dôvodom vydania rozhodnutia o zmene stavby pred dokončením (prvostupňového rozhodnutia) nebolo nič iné, iba zmena počtu parkovacích miest bez zmeny zastavanej plochy a zmena termínu dokončenia stavby. Teda dôvodom nebola zmena projektovej dokumentácie, ktorá skutočnosť by mohla byť spôsobilá zasiahnuť nielen do subjektívnych práv účastníkov konania, ale aj do práva na priaznivé životné prostredie, ktorému, ako tvrdí žalobca, má byť poskytnutá ochrana práve uvedenou žalobou. Právo na priaznivé životné prostredie však samotnou zmenou počtu parkovacích miest bez zásahu do zastavanej plochy a zmenou termínu dokončenia stavby uskutočňovanej už na základe právoplatného stavebného povolenia dotknuté byť nemôže. V tejto súvislosti súd dodal, že v predmetnom konaní Okresný úrad Skalica, odbor starostlivosti o životné prostredie, dňa 24.07.2020 vydal záväzné stanovisko k navrhovaným zmenám, z ktorého vyplýva, že samotná žiadosť je z koncepčného hľadiska v súlade so zákonom č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 24/2006 Z. z.) a rovnako s rozhodnutiami vydanými v zisťovacom konaní a relevantnými podmienkami určenými v rozhodnutí vydanom v zisťovacom konaní. Rovnako správny súd zdôraznil, že Okresný úrad Skalica, odbor starostlivosti o životné prostredie, vydal dňa 06.03.2019 rozhodnutie č. OU-SI-OSZP/000143-021, ktorým rozhodol, že predmetná stavba sa nebude posudzovať podľa zákona č. 24/2006 Z. z., pričom predmetné rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňa 08.04.2019.

14. Správny súd v súvislosti s dôvodmi správnej žaloby uviedol, že ani jeden z uplatnených žalobných bodov nesmeruje proti dôvodu vydania prvostupňového rozhodnutia, t.j. proti zmene počtu parkovacích miest a zmene termínu dokončenia stavby. Z obsahu správnej žaloby mal správny súd za preukázané, že žalobca namieta skutočnosti s napadnutým rozhodnutím nesúvisiace, jeho žaloba má „šablónovitý charakter“, čo mal súd za preukázané 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 správny súd 25 správnych žalôb a v roku 2021 len do júna 8 správnych žalôb.

15. Pokiaľ ide o posudzovanie splnenia zákonných podmienok na odmietnutie správnej žaloby podľa § 28 SSP, súd poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sžik/3/2017 zo dňa 31.07.2018, v ktorom najvyšší súd skonštatoval cit:

„Právnym základom zákazu zneužitia práva je čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý ukladá povinnosť všetkým štátnym orgánom, že výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou, to znamená v súlade s princípmi, ktoré sú garantované v čl. 1 ods. 1 Ústavy SR. Zákaz zneužitia práva je súčasťou princípu právneho štátu. Účelom čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je zaručiť prístup k súdu každému, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy. Uplatnenie práva zaručeného čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vymedzuje zákon.

S účinnosťou nového procesného predpisu č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku sa už do základných princípov konania dostala právna úprava zákazu zneužitia práva. Podľa V. Knappa v teórii práva možno pod pojmom zneužitím práva rozumieť chovanie zdanlivo dovolené, ktorým má byť dosiahnutý nedovolený výsledok. Správny súdny poriadok nielenže formuluje výkladové pravidlo tohto pojmu, ale upravuje aj procesný postup súdu, ktorý odmietne žalobu, ak tak ustanoví tento zákon. Takýmto spôsobom správny súd odmieta žalobu z procesných dôvodov, preto je nevyhnutné dôvody, ktoré ho k takémuto postupu viedli aj náležite v odôvodnení rozhodnutia zdôvodniť.

K odmietnutiu žaloby a teda odopretiu ochrany právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby alebo právnickej osoby zo strany správneho súdu môže na základe ust. 28 S.s.p. dôjsť len vo veľmi výnimočných prípadoch.

Úmyslom zákonodarcu bolo v ust. § 28 S.s.p. 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 žalobcu za účelom 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."

16. Vychádzajúc z vyššie citovaného rozsudku, 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 počtu parkovacích miest (bez zásahu do zastavanej plochy) a úprave termínu dokončenia stavby, súd uzavrel, že žalobca prostredníctvom podanej správnej žaloby zneužil svoje právo na prístup k súdu, čo vedie k záveru o šikanóznom charaktere podanej správnej žaloby.

17. 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 súd uviedol konkrétnu argumentáciu žalobcu všeobecného charakteru, ako napríklad: „že v odvolaní zadefinoval svoje environmentálne 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" - v danom konaní sa však už žiadne povoľovacie a zisťovacie konania neuskutočnili, vzhľadom na dôvod zmeny právoplatne povolenej stavby pred dokončením. V žalobe sa rozsiahlo venoval náležitostiam odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu, avšak nezmienil sa o tom, ako môže zmena počtu parkovacích miest vplývať na životné prostredie, keď je zrejmé, že navrhované parkovisko sa nerozširuje, ale sa iba prehodnotila veľkosť jednotlivých parkovacích miest. Žalobca v žalobe nijako nevyvetlil, v čom spočíva prípadný zásah alebo vplyv na životné prostredie.

18. Správny súd pri vyhodnocovaní charakteru správnej žaloby vychádzal z jedného zo základných princípov konania, ktorým je rýchlosť a hospodárnosť konania (§ 5 ods. 7 SSP) prihliadnuc aj na

zásadu zákonnosti a verejného záujmu (§ 5 ods. 3 SSP), keď v prípade, ak by správnu žalobu ako zjavne šikanóznou podľa § 28 SSP neodmietol, postupoval by podľa § 105 a 106 SSP, t.j. zabezpečoval by podklady pre svoje rozhodnutie v podobe vyjadrenia žalovaného, ďalších účastníkov konania, následnej repliky a dupliky a následného nariadenia pojednávania, a to na základe správnej žaloby, z ktorej vyplýva nevedomosť žalobcu o podstate a dôvodoch samotného administratívneho konania a vydaných rozhodnutí, keď sa v danom prípade jedná výlučne o zmenu počtu parkovacích miest a termínu dokončenia stavby. Namieste 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), nakoľko súd mal zato, že žalobcom bránené právo na priaznivé životné prostredie predmetnou zmenou stavby, spočívajúcou v zmene počtu parkovacích miest za súčasného zachovania pôvodne povolenej zastavanej plochy, resp. bez zmeny zastavanej plochy a zmenou termínu dokončenia stavby, nemôže byť dotknuté, keďže ide o povolenie zmien stavby (podľa § 68 ods. 1 stavebného zákona), ktorá sa už realizuje na základe právoplatného stavebného povolenia, pričom miera zastavanej plochy sa nezväčší.

19. Správny súd zdôraznil, že v žiadnom prípade nespochybňuje právo žalobcu na prístup k 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.

20. Správny súd dodal, že samostatným výrokom nerozhodoval o návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe, nakoľko výrok o odmietnutí žaloby v podstate v sebe zahŕňa aj zamietnutie návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku.

21. Správny súd vyhodnotil, že podaná správna žaloba má zjavne šikanózný charakter a preto ju podľa § 28 SSP v spojení s § 98 ods. 1 písm. h) SSP odmietol. O náhrade trov konania rozhodol v súlade s § 170 písm. a) SSP, v zmysle ktorého žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, ak bola žaloba odmietnutá.

II. Kasačná sťažnosť

22. Proti rozsudku správneho súdu podal žalobca (sťažovateľ) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a j) SSP a navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnuté uznesenie a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

23. Sťažovateľ uviedol, že identifikoval, že štátna správa v oblasti životného prostredia zlyháva nielen v jednotlivých osobitných prípadoch, ale zlyháva systémovo nesprávnou aplikáciou právnych predpisov; účelom jeho podaní je teda nielen prispieť k lepšej úrovni životného prostredia v konkrétnom jednotlivom prípade, ale prostredníctvom poukazovania na zlyhávanie v jednotlivých prípadoch preukázať, že sa jedná o systematické zlyhávanie a teda, že nezákonnosť v jednotlivom prípade je dôsledkom zlého fungovania štátnej správy a takýmto spôsobom prispieť k náprave, rovnako na systémovosť nesprávnosti aplikácie práva na všetkých úrovniach uplatňovania štátnej moci. Uviedol tiež, že úlohou a právom ekologických spolkov je aj priamo ovplyvňovať výkon verejnej správy napríklad tým, že aplikačnou praxou sa snažia o posuv v zmýšľaní a uplatňovaní právnych predpisov tak, aby bol naplnený ich hlavný účel a cieľ a to je zabezpečenie vysokej a účinnej ochrany prírody. Legitímne napĺňovanie cieľov sťažovateľa je vnímané ako šikana, prípadne až kriminálna činnosť, čo považuje za nešťastné aj nesprávne.

24. Ďalej všeobecne opisoval právo na priaznivé životné prostredie, koncept vymedzenia zainteresovanej verejnosti a práva garantované Aarhuským dohovorom.

25. Poukázal na odborný článok (Svoboda, T. - Giňová, P. M.: Zneužití práva v kontextu účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí. In: Popovič, A. - Románová, A. - Straková, I. (eds.): Zneužitie a iné formy obchádzania práva. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 321.), pričom zastáva názor, že aplikácia

princípu zákazu zneužitia práva správnymi orgánmi je ultima ratio - teda výnimočná a krajná možnosť, z čoho je možné vyvodit', že aby mohol byť tento princíp aplikovaný, musí byť zjavné a preukázané, že v konkrétnom prípade ide o zneužitie práva. V tomto smere žalobca poukázal aj na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci Emsland-Stärke GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Jonas (C-110/99), ktoré definuje podmienky, ktoré musia byť splnené, aby išlo o zneužitie práva, a teda existencia objektívneho a subjektívneho prvku. Objektívnym prvkom sa rozumie stav, keď navzdory formálnemu zachovaniu noriem stanovených spoločenstvom nebol dosiahnutý iný účel, a teda dochádza k obchádzaniu účelu právnej normy a subjektívny prvok zneužitia práva znamená získať výhodu spôsobom, ktorý je právom akceptovaný.

26. Sťažovateľ využíva prostriedky, ktoré mu dáva k dispozícii právny poriadok, aby v povoločiacich konaniach chránil verejný záujem na ochrane životného prostredia. V tomto prípade je teda situácia presne opačná, kde konaním príslušných orgánov, ako aj súdu nebol naplnený účel noriem spoločenstva, a to zabezpečiť verejnosti čo najširší prístup k informáciám a na prístup k preskúmaniu zákonnosti rozhodnutia. Súd v žiadnej časti rozhodnutia nepomenoval účel, ktorej právnej normy nie je dosiahnutý, a teda nenaplnia podmienky konštatovania zneužívania práva z objektívnej stránky, a teda rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Správny súd v žiadnej časti rozhodnutia neodôvodnil, akým spôsobom bol naplnený subjektívny prvok zneužitia práva zo strany sťažovateľa. Samotná konštatácia, že sťažovateľ podal viacero žalôb, alebo majú šablónovitý charakter ešte sama o sebe nič nepreukazuje. V tejto súvislosti sťažovateľ poukázal na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci Halifax, rozhodnutie Najvyššieho správneho soudu České republiky sp. zn. 1 As 27/2011 a nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 666/2016 z 11. októbra 2016. Správny súd pristupoval k rozhodovaniu prísne formalisticky a nesprávne a svojou činnosťou nepochopiteľne prisvedčil šikanóznemu výkladu práva zo strany správnych orgánov v administratívnych konaniach.

27. Poukázal aj na štúdiu VIA IURIS z roku 2014, z ktorej vyplýva, že:

- Mimosúdné organizácie sú považované za legitímneho partnera zúčastňujúceho sa na ochrane životného prostredia,
- Dôvodom na konštatovanie, že účelom podaní nie je ochrana životného prostredia by nemalo byť množstvo podaní podaných tým istým subjektom, teritoriálna vzdialenosť od miesta navrhovanej činnosti
- Podávanie vždy rovnakých pripomienok k rôznym a odlišným navrhovaným činnostiam nemožno podľa názoru autorov považovať a priori za zneužitie práva;
- Aplikácia zákazu zneužitia práva má byť riešením ultima ratio a ak sa v konkrétnom prípade vyskytnú javy upravené trestným právom napríklad podozrenie z „vydierania“ investorov), treba tieto javy riešiť primárne prostriedkami trestného práva.

28. Sťažovateľ ďalej uviedol, že ak sa účastník konania dovoľáva ochrany základného ľudského práva, súd a štátne orgány sa musia podrobne zaoberať uvedenými argumentami v rámci odôvodnenia rozhodnutia, aby toto obstálo v ďalšom preskúmaní. Rozhodnutie správneho súdu tieto požiadavky nespĺňa.

29. Záverom sťažovateľ uviedol, že jeho záujmom je aj vytváranie rozhodovacej praxe v oblasti ochrany životného prostredia a ustáľovanie pozície zainteresovanej verejnosti a spôsobov uplatňovania jej práv. Z hľadiska obmedzenej šírky rozhodovacej praxe nie je sťažovateľovi zrejmé, prečo správny súd odmietol žalobu bez náležitého odôvodnenia.

30. Sťažovateľ mal za to, že v prípade nejasnosti pri aplikácii práva Európskej únie má Najvyšší súd SR povinnosť v zmysle článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie požiadať Súdny dvor Európskej únie (ďalej „SDEÚ“) o vydanie predbežného nálezu v otázkach, ktoré sa týkajú výkladu zmlúv. Vzhľadom na tieto skutočnosti sťažovateľ požiadal Najvyšší súd SR o polozenie otázky, cit: „či takáto aplikácia práva v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie je v súlade s právom európskej únie“.

31. Rozhodnutie správneho súdu žiadal zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

32. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

III. Posúdenie kasačným súdom

33. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“) konajúci ako súd kasačný zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP) a smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná.

34. V predmetnej veci kasačný súd v kontexte kasačných dôvodov preskúmal, či bol dôvod na odmietnutie správnej žaloby v zmysle § 28 SSP.

35. Kasačný súd v prvom rade považuje za potrebné priblížiť prístup k posudzovaniu aplikovateľnosti § 28 SSP. Kasačný súd sa už v obdobnej veci, týkajúcej sa sťažovateľa, k tomuto konceptu vyjadroval v rozhodnutí sp. zn.: 6Svk/14/2021 zo dňa 23. februára 2022. Tieto závery sú relevantné aj pre posudzovanú vec, preto z tohto rozhodnutia kasačný súd cituje (body 35. - 40.):

„35. Na úvod 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 náleží 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). Právnym základom zákazu zneužitia práva je článok 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s článkom 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý ukladá povinnosť všetkým štátnym orgánom vykladať a uplatňovať ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy v súlade s ústavou, to znamená v súlade s princípmi, ktoré sú garantované v článku 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Zákaz zneužitia práva je súčasťou princípu právneho štátu (pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 12. marca 2014, sp. zn. 3Sži/4/2014). Účelom článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je zaručiť prístup k súdu každému, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy. Uplatnenie práva zaručeného článkom 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vymedzuje zákon.

36. Zároveň najvyšší správny súd zdôrazňuje, že právo na prístup k súdu neplatí absolútne, môže byť teda za účelom zabezpečenia efektívneho výkonu spravodlivosti obmedzené. O aké obmedzenia sa jedná vyplýva primárne z právnych predpisov majúciich procesný charakter s tým, že obmedzenie môže konkrétne spočívať napríklad v uložení primeraných časových lehôt (napríklad podľa rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci MPP Golub proti Ukrajine z 18. októbra 2005, číslo sťažnosti 6778/05 - uloženie primeraných lehôt a procesných podmienok na uplatňovanie nárokov môže podporiť správne spravovanie spravodlivosti zaistením právnej istoty a právoplatnosti a ochranou možných odporcov pred starými nárokmi, voči ktorým môže byť zložitá brániť sa z dôvodu uplynutého času), v kladení istých formálnych požiadaviek na určité typy podaní adresovaných súdu, spoplatnení súdneho konania (napríklad rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Kreuz proti Poľsku z 19. júna 2001, číslo sťažnosti 28249/95, prípadne rozsudok vo veci Stankov proti Bulharsku z 12. júla 2007, číslo sťažnosti 68490/01), v povinnom právnom zastúpení (Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku Meftah a iní proti Francúzsku z 26. júla 2002, číslo sťažnosti č. 32911/96, 35237/97 a 34595/97 napríklad uviedol, že osobitná povaha konania môže odôvodňovať

použitie služieb špecializovaných obhajcov). Zároveň platí pravidlo, že obmedzenia nesmú zamedziť alebo obmedziť prístup osoby takým spôsobom alebo v takom rozsahu, aby bola poškodená samotná podstata tohto práva (napríklad rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Harrison McKee proti Maďarsku z 03. júna 2014, číslo sťažnosti 22840/07, bod 21).

37. Podľa názoru najvyššieho správneho súdu (odhliadnuc od obmedzení uvedených v predchádzajúcom bode) 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 (§ 5 ods. 12 SSP). Jedná sa o všeobecné východisko (princíp), 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. Z uvedeného je zrejmé, že k odmietnutiu správnej žaloby podľa § 28 SSP môže dôjsť na základe troch dôvodov - šikanózný charakter správnej žaloby, správnu žalobou sa sleduje zneužitie práv, či jeho bezúspešné uplatňovanie. O aký prípad v praxi pôjde bude závisieť výlučne od konkrétnych okolností prejednávanej veci s tým, že bude úlohou a zároveň povinnosťou súdu takéto správanie riadne identifikovať a vzhľadom na to, že sa bude jednať o celkom výnimočný postup, aj presvedčivo odôvodniť. Z uvedeného teda vyplýva, že aplikácia princípu zákazu zneužitia práva by mala byť výlučne výnimočnou a hraničnou možnosťou - ultima ratio.

38. V tomto smere aj s odkazom na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 10. novembra 2005, sp. zn. 1AFs/104/2005 možno pod zneužitím práva rozumieť cit.: „(...) situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jimž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu. (...) Nejvyšší správní soud podotýká, že institut zákazu zneužití subjektivních práv (k ničím neodůvodněné újmě jiného či k ničím neodůvodněné újmě společnosti, tj. konec konců jejích 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 pociťováno 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. Zároveň je zapotřebí zdůraznit, že zákaz zneužití práva představuje výjimku z pravidla; proto nelze např. předem paušálně říci, že o zneužití práva by se již nejednalo tam, kde by dalšími členy spolku byly tři, pět, deset či kolik dalších osob, mezi nimiž a žalobcem by již neexistovaly úzké rodinné vazby. Jinak řečeno, nelze předem a obecně stanovit s matematickou přesností - ostatně právo není matematika -, kdy se zákazu zneužití - jakožto výjimky z pravidla - použije a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu a na soudcovskému uvážení a rozmyslu. Stanovením přesných pravidel by se popřel smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv; tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat." Zákaz zneužitia práva je pravidlo vnútroštátneho práva, vrátane práva verejného, ktoré vyplýva z povahy Slovenskej republiky ako materiálneho právneho štátu založeného na určitých hodnotách, ku ktorým popri úcte k slobode jednotlivca a ochrany ľudskej dôstojnosti patrí okrem iného aj úcta k harmonickému sociálnemu poriadku tvoreného právom a odopretia ochrany konaniu, ktoré právo vedome a zámerne využíva v rozpore s jeho zmyslom a účelom. Zákaz zneužitia práva je v istom zmysle ultima ratio, a preto musí byť uplatňovaný nanajvyš

reštriktívne a za dôkladného vyhodnotenia s inými obdobne dôležitými princípmi vlastnými právnemu poriadku, zvlášť s princípom právnej istoty (porovnaj uznesenie rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 27. mája 2010, sp. zn. 1As/70/2008).

39. Najvyšší správny súd ďalej uvádza, že špecifický prípad zneužitia práva predstavuje šikana - šikanózne konanie (a tiež obchádzanie zákona a podvod), pričom v tomto smere šikanózný výkon práva spočíva v tom, že niekto vykonáva svoje právo so zámerom spôsobiť inému nepríjemnú ujmu (uznesenie Ústavného súdu Českej republiky z 31. októbra 2007, sp. zn. III. ÚS 374/06), prípadne jeho jediným cieľom je poškodiť iného (rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky zo 07. septembra 2004, sp. zn. 22Cdo/1567/2004). Šikanózne konanie predstavuje svojvoľné uplatňovanie práva (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 217 s.). Jeho podstata spočíva v tom, že osoba vykonáva svoje verejné subjektívne právo nad rámec jeho obsahu. Zámer osoby je úzko spojený s výsledkom konania, teda vykonať svoje verejné subjektívne právo šikanózne sa prejavuje nepriamo v zjavne excesívnom alebo v abnormálnom použití platnej právnej úpravy. Najčastejšie sa s touto formou zneužívania možno stretnúť pri podávaní návrhov na začatie správneho konania, prípadne správnych žalôb bez akéhokoľvek vecného rámca a relevancie ku konkrétne prejednávanej veci. Cieľom takéhoto konania je dosiahnuť maliciózný výsledok v podobe ujmy spočívajúcej v poškodení, sťaženií postupu správneho orgánu / súdu, v jeho zahltení veľkým počtom podaní a pod. V prípade, ak je však motívom konania osoby získať neodôvodnenú výhodu, pôjde skôr o obchádzanie zákona, alebo o podvod. Odlišnosť medzi obchádzaním zákona a šikanóznym využívaním verejného subjektívneho práva, alebo slobody spočíva teda v tom, že kým pri obchádzaní verejné subjektívne právo neexistuje, v prípade šikanózneho správania verejné subjektívne právo existuje a je vykonávané nad rámec svojho obsahu (Košičiarová, S., Zákaz zneužitia verejných subjektívnych práv a slobôd. In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica - 4/2021, 77-91 s.). Ďalší typický príklad šikanózneho výkonu práva môže predstavovať prípad, kedy účastník konania nevystupuje v súdnom konaní za účelom vyvinutia snahy o meritórne (vy)riešenie 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. 2As/82/2012, prípadne uznesenie z 28. februára 2013, sp. zn. 8As/130/2012). Podstatná je zároveň tá skutočnosť, že takéto zneužitie je možné konštatovať výlučne v konkrétnej prejednávanej veci, a teda takéto rozhodnutie nevedie k paušálnemu odmietaniu akýchkoľvek podaní toho istého účastníka čo do budúcnosti. Jedná sa iba o materiálny korektív formálneho ponímania práva na súdnu ochranu v súlade s princípom ekvity (spravodlivosti) a bude vyhradený celkom výnimočným prípadom, u ktorých sa bežný procesný postup bude javiť ako neefektívny a súčasne bude zjavné, že podanie vo veci samej (správna žaloba, prípadne kasačná sťažnosť) nemôže byť úspešné (pozri napríklad uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 19. septembra 2013, sp. zn. 8Ans/7/2013, bod 10).

40. Najvyšší správny súd zastáva názor, že medzi odmietnutím správnej žaloby podľa § 28 SSP v spojení s § 98 ods. 1 písm. h/ SSP a jej zamietnutím ako nedôvodnej podľa § 190 SSP je tenká hranica. 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. Podľa názoru najvyššieho správneho súdu odmietnutie správnej žaloby postupom podľa § 28 SSP 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“, čo vo svojej podstate znamená, že konajúci súd, pokiaľ má 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)."

36. Kasačný súd ďalej zdôrazňuje osobitosť posudzovanej veci, ktorá spočíva v tom, že sťažovateľ sa administratívneho konania, ako aj súdneho procesu, zúčastňuje v pozícii zainteresovanej verejnosti, čo je odlišná pozícia od iných účastníkov konania, ktorí v týchto procesoch uplatňujú výlučne svoje

práva, resp. preukazujú dotyk na svojich subjektívnych právach. Z toho dôvodu je aj právna úprava nastavená tak, že v zmysle § 178 ods. 3 SSP zainteresovaná verejnosť je oprávnená podať správnu žalobu len vtedy, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

37. V súvislosti s postavením a úlohami zainteresovanej verejnosti kasačný súd vychádza z medzinárodnej úpravy, zakotvujúcej právo na účasť verejnosti na rozhodovacích procesoch v oblasti životného prostredia, a poukazuje na dokument „Implementačné usmernenia k Aarhuskému dohovoru“ (The Aarhus Convention - An Implementation Guide, United Nation Economic Commission for Europe, Second edition, 2014, dostupný napríklad na webovej stránke ministerstva životného prostredia SR).

38. Druhý pilier Aarhuského dohovoru sa týka účasti verejnosti na rozhodovacom procese. Účasť verejnosti na rozhodovacom procese je upravená smernicou Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/35/ES. V slovenskom právnom systéme bola smernica transponovaná o. i. do zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov. Implementačné usmernenia k Aarhuskému dohovoru k úlohe účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch uvádzajú o.i. cit.: „Dôležitosť plnohodnotného zahrnutia záujmov v oblasti životného prostredia do rozhodovania orgánov verejnej moci vyžaduje, aby orgány verejnej moci mali presné, ucelené a čo najaktuálnejšie informácie o životnom prostredí. Verejnosť môže byť hlavným zdrojom týchto informácií. Našťastie, verejnosť má často záujem zúčastniť sa týchto procesov a diskutovať o možnostiach v rozhodovaní, či už z vlastného záujmu, alebo preto, že si praje chrániť životné prostredie. Toto si však vyžaduje otvorený, pravidelný a transparentný proces, ku ktorému má verejnosť dôveru. Zabezpečením takéhoto rámca, v ktorom môže verejnosť uplatňovať svoje právo na informácie, združovanie sa a účasť, obe strany naplňajú svoje ciele súčasne - zlepšuje sa schopnosť inštitúcií vykonávať svoje úlohy a zabezpečovať nevyhnutné podmienky na to, aby verejnosť mohla využívať svoje práva a plniť svoje povinnosti. ... Aj keď niekedy môže byť náročné dosiahnuť výsledok, ktorý sa bude javiť najlepším možným, existuje nespočetné množstvo prípadov alebo skrytých faktorov, ktoré vyjdú najavo len vďaka zapojeniu verejnosti do procesu a zabráni sa tým pochybeniam, ktoré by vyšli draho.“

39. S týmito závermi korešponduje odborná spisba, ktorá zdôrazňuje špecifiká účasti verejnosti, avšak pripúšťa aj možnosti zneužitia široko koncipovaných možností vstupu verejnosti do rozhodovacích procesov cit: „Za prvé špecifikum lze dle našeho názoru považovat smysl a účel účasti veřejnosti, respektive environmentálních organizací v procesech práva životního prostředí, kterou lze ilustrovat ve srovnání s jinými výše naznačenými případy aplikace zásady zákazu zneužití práva. V případě zneužití práva v rámci práva daňového daňový subjekt zpravidla usiluje o získání určité daňové výhody, jak již bylo uvedeno. Jinak řečeno, daňový subjekt přirozeně sleduje svůj soukromý ekonomický zájem, vůči kterému stojí v opozici veřejný zájem státu na právně korektním výběru daní. Obdobná a snad ještě zřetelnější je situace v případě zneužití procesních práv v případě přestupkového řízení, kdy vůči sobě opět stojí soukromý zájem na neuložení trestu a na druhé straně veřejný zájem na potrestání pachatele přestupku. Subjektem, který zneužívá svých práv, je v těchto případech tedy zjednodušeně řečeno uplatňován určitý a zpravidla poměrně zjevný soukromý zájem stojící v opozici k určitému zájmu veřejnému. V případě účasti veřejnosti v procesech práva životního prostředí to však zcela neplatí. Určitá část této veřejnosti jako tzv. dotčená veřejnost sice v příslušných rozhodovacích procesech hájí svůj soukromý zájem zpravidla související s jejími vlastnickými právy k nemovitostem. Úloha environmentálních organizací je však odlišná, respektive sama je pojena s ochranou veřejného zájmu. Například v již citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu je konstatováno, že smyslem a účelem účasti environmentálních občanských sdružení (spolků) je, „aby kvalifikovaně, tj. 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.“ V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud o environmentálních občanských sdruženích, respektive spolicích, současně hovoří jakožto o „advokátech“ veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Jinak řečeno, veřejný zájem na ochraně životního prostředí nereprezentují pouze příslušné orgány státní správy z titulu své působnosti, ale také veřejnost, zejména právě environmentální organizace. Uvedené

pochopiteľne súvisí také s širším kontextom účasti verejnosti jako projevu participácie verejnosti na rozhodovaní o veciach týkajúcich sa životného prostredia či ešte obecněji občanskej spoločnosti."

40. Z uvedeného podľa kasačného súdu vyplýva, že:

- a. pri posúdení predmetnej veci treba prihliadnúť na špecifikum pozície sťažovateľa ako zainteresovanej verejnosti a v tomto smere posudzovať aj zneužitie práva (účelom žaloby podanej zainteresovanou verejnosťou musí byť ochrana životného prostredia)
- b. závery vyplývajúce z rozhodnutí o zneužití práva v oblasti daňovej a colnej, t.j. aj z rozsudku Súdneho dvora Európskej únie vo veci Emsland-Stärke GmbH v Hauptzollamt Hamburg-Jonas (C-110/99), ktorého zohľadnenia sa sťažovateľ domáha, nie sú na oblasť práva životného prostredia plne aplikovateľné;
- c. prípady zneužitia práva v oblasti životného prostredia treba posudzovať prísne kazuisticky, vždy so zohľadnením špecifik konkrétného prípadu;
- d. zákaz zneužitia práva je vždy prostriedkom „ultima ratio“, ktorý plní funkciu korekcie pre prípad, že by konkrétne pravidlá pri ich doslovnom uplatnení viedli k rozporu s konceptom materiálnej spravodlivosti, pretože sú využívané v rozpore s podstatou daného práva, resp. jeho zmyslom a účelom.

41. Kasačný súd plne súhlasí s argumentom sťažovateľa, že právo na priaznivé životné prostredie je subjektívnym právom verejnoprávnej povahy, ktorého sa môže v zmysle platnej legislatívy domáhať ktorýkoľvek subjekt, čo je nesporne potrebné posudzovať ako spoločensky prospešnú činnosť. Jedným dychom ale treba dodať, že ochrana realizácie takého práva sa poskytuje iba takému konaniu, ktorého účelom je naozaj ochrana životného prostredia. Preto pre kasačný súd vyvstala otázka, či v prejednávanej veci úmysel sťažovateľa, ktorý prezentuje v predmetnej veci, skutočne smeruje k uplatňovaniu ochrany práva životného prostredia a je v súlade s platným právom. Sťažovateľ sám totiž deklaruje, že jeho konanie je motivované hlavne tým, že v danej oblasti zlyhávajú tak štátne orgány ako aj súdy, a že sa chce podieľať na rozšírení judikatúry v tejto oblasti. Uvedené naznačuje, že sťažovateľ, vedomý si svojich práv, svojim konaním sleduje primárne iný cieľ, ako je ochrana životného prostredia, hoci sám tvrdí, že to je jeho primárnym záujmom. Ak by tomu tak skutočne bolo, tak by predkladal také žalobné námietky, ktoré s predmetom konania skutočne súvisia a je z nich zrejmý účel ochrany životného prostredia vzťahujúci sa k prejednávanej veci. Z podanej žaloby a súvisiaceho administratívneho spisu však kasačnému súdu nevyplýva záujem žalobcu na ochrane životného prostredia, ale skôr jeho snaha „viesť spor pre spor“.

42. Kasačný súd konštatuje, že zo súdneho a administratívneho spisu má za preukázané, že žalobca v prejednávanej veci nemal záujem na ochrane životného prostredia, ale viedol len spor pre spor, z týchto okolností: (I) v žalobe namietal nedostatočné vysporiadanie sa s námietkami uvedenými v správnom konaní, pričom kasačný súd mal za preukázané, že správne orgány doslovne opísali každú jednu žalobcovu pripomienku uvedenú v podaní zo dňa 20. júla 2020, pričom po uvedení námietky žalobcu nasledovalo vyhodnotenie každej pripomienky správnym orgánom; (II) žalobca v žalobe vôbec z vecnej stránky nešpecifikoval, s ktorými konkrétnymi závermi správnych orgánov nesúhlasí, z akých dôvodov namieta správnosť záverov vyslovených správnymi orgánmi v napadnutých rozhodnutiach; (III) v žalobe bez nadväznosti na prejednanú vec namietal nedostatočné zohľadnenie pozície a práv zainteresovanej verejnosti, pričom kasačný súd mal za preukázané, že prvostupňový správny orgán v súlade s § 68 a § 61 ods. 1 stavebného zákona verejnou vyhláškou oznámil pokračovanie konania o zmene stavby pred dokončením a upustenie od miestneho zisťovania a ústneho konania a dotknuté orgány štátnej správy a účastníkov konania poučil o tom, že námietky a pripomienky môžu uplatniť v stanovenom termíne, poučil žalobcu o možnosti nahliadnutia do spisového materiálu na správnom orgáne a o možnosti vyhotovovania si kópií, odpisov a výpisov a dodržal všetky ďalšie požiadavky vyplývajúce z relevantných právnych predpisov.

43. Kasačný súd považuje za dôležité dodať, že uplatňovanie iba procesných námietok v žalobe nie je možné samo o sebe považovať za dôvod pre záver o zneužití práva. Ak je zrejmé, že takýto druh námietok smeruje k ochrane životného prostredia (napr. námietka o neoboznámení sa s podkladmi

rozhodnutia) musí správny súd takúto žalobu riadne posúdiť a vyhodnotiť dôvodnosť takejto námietky.

44. V posudzovanom prípade však žalobca podal žalobu bez akejkoľvek nadväznosti na posudzovanú vec, v ktorej namietal porušenie procesných pravidiel žalovaným a prvostupňovým orgánom bez konkrétneho prepojenia na prejednávajúcu vec a nepredložil žiadne námietky vecného charakteru, z ktorých by bolo možné vyvodiť záver o účele žaloby smerujúcom k ochrane životného prostredia súvisiace s vecou. Z toho dôvodu podľa kasačného súdu správny súd vyslovil záver o zneužití práva žalobcom správne, keď žalobca nevystupoval v súdnom konaní za účelom vyvinutia snahy o meritórne vyriešenie sporu, ale len pre samotné vedenie sporu a takémuto konaniu právny poriadok ochranu neposkytuje.

45. K sťažovateľovej požiadavke, aby sa na základe rozhodovacej praxe súdov určil rozsah práv a povinností zainteresovanej verejnosti pri účasti na príslušných konaniach, kasačný súd dodáva, že všetky tieto práva a povinnosti sú zakotvené v európskej legislatíve a v príslušných všeobecne záväzných právnych predpisoch Slovenskej republiky. Nie je úlohou správnych súdov, aby zákony vytvárali, ale aby ich vykladali.

46. Ako už kasačný súd uviedol, podľa § 28 SSP správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanóznym charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie. V danom prípade kasačný súd konštatuje, že správny súd vo svojom rozhodnutí vec dostatočne právne posúdil a vysporiadal sa s dôvodmi, ktoré ho viedli k záveru, že v danom prípade sa jedná o zjavné zneužitie práva žalobcu ako zainteresovanej verejnosti na podanie správnej žaloby podľa § 178 ods. 3 SSP.

47. Správny súd poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Sžik 3/2017 zo dňa 31. júla 2018 a vyvodil, že šikanóznou žalobou žalobca zneužíva právo na prístup k súdu, čo v tomto prípade správny súd odôvodnil tým, že správnu žalobu vyhodnotil ako formalizovaný právny záujem sťažovateľa, ktorý sa prejavil uplatnením všeobecne koncipovaných pripomienok, pričom niektoré z nich sa vôbec netýkali predmetného konania a pri ich vyhotovovaní nebolo prihliadnuté na špecifiká daného prípadu. Kasačný súd sa stotožňuje s dôvodmi, ktoré viedli správny súd k odmietnutiu správnej žaloby podľa § 28 SSP. Rozhodnutie správneho súdu je riadne odôvodnené, rešpektuje doterajšiu rozhodovaciu prax a dáva konkrétne odpovede na otázky, prečo súd rozhodol tak, ako rozhodol.

48. Kasačný súd nerozporuje argument sťažovateľa, podľa ktorého aplikácia princípu zákazu zneužitia správnymi orgánmi v prípadoch týkajúcich sa mimovládnych organizácií zaoberajúcich sa ochranou životného prostredia by mala byť ultima ratio. Kasačný súd sa stotožňuje s tvrdením, že ak by správne súdy založili svoju rozhodovaciu prax na tom, že všetky správne žaloby smerujúce voči rozhodnutiam správnych orgánov týkajúcich sa ochrany životného prostredia, či stavebných konaní by mali byť odmietnuté z dôvodu zneužitia práva, mohla by vzniknúť obava z porušenia článku 44 Ústavy SR. Na druhej strane daný prípad nepredstavuje takúto hrozbu, nakoľko pre rozhodnutie správneho súdu v tomto prípade existoval dostatočný podklad a súd svoje rozhodnutie v postačujúcej miere odôvodnil.

49. K názoru sťažovateľa, že zákaz zneužívania práva by mal byť riešený prostriedkami trestného práva, kasačný súd dodáva, že otázka zneužitia práva je riešená aj v § 28 SSP a to bez podmienky využitia prostriedkov trestného práva. Správnym súdom neprináleží rozhodovanie o tom, či bol spáchaný trestný čin a rovnako správne súdy nemajú dosah na výsledok trestného konania. Bolo by v rozpore so zásadou hospodárnosti administratívneho konania, keby správne orgány, alebo správne súdy v obdobných prípadoch odkazovali účastníkov konania na podávanie trestných oznámení a následne čakali na výsledok trestného konania.

50. Kasačnému súdu sú známe konania (stavebné a ochrana životného prostredia), v ktorých sťažovateľ vystupuje ako účastník konania, pričom len v minime prípadov správne súdy posúdili žalobu ako šikanóznou. V tejto súvislosti kasačný súd dodáva, že neobstojí tvrdenie sťažovateľa o tom, že legitímne napĺňovanie cieľov sťažovateľa je vnímané ako šikana, prípadne až kriminálna činnosť.

51. Najvyšší správny súd vyhodnotil ako nedôvodnú požiadavku, aby prerušil konanie a obrátil sa na SDEÚ s predložením prejudiciálnej otázky podľa článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej „ZFEÚ“) s otázkou, či cit: „či takáto aplikácia práva v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie je v súlade s právom európskej únie“.

52. Kasačný súd zdôrazňuje, že cieľom konania o prejudiciálnej otázke je objasnenie práva Únie v prípadoch, ak je rozhodnutie o nej nevyhnutné pre vydanie rozhodnutia, t. j. podstata sporu obsahuje otázku výkladu európskeho práva, ktorú treba vyriešiť.

53. Sťažovateľ pri návrhu otázky neformuloval presne, v čom by mal spočívať problém výkladu európskeho práva a ako by odpoveď na túto otázku prispela k vyriešeniu tohto prípadu. Kasačný súd takúto potrebu neidentifikoval a poukazuje na už citovaný dokument „Implementačné usmernenia k Aarhuskému dohovoru“ a druhý pilier Aarhuského dohovoru o účasti verejnosti na rozhodovacom procese.

54. Vychádzajúc zo zmyslu účasti verejnosti na rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia treba zdôrazniť, že v danej veci zo spisu vyplýva, že správne orgány zabezpečili požadovaný rámec pre účasť verejnosti na danom procese. Na druhej strane, sťažovateľ produkoval len podania a vyjadrenia všeobecného charakteru, bez väzby na posudzovaný prípad, možnosť kvalifikovane sa vyjadriť či poskytnúť pre vec relevantné informácie nevyužil.

55. Kasačný súd preto návrh žalobcu na prerušenie konania postupom podľa § 162 ods. 3 zákona č. 160/2015 Z.z. - Civilný sporový poriadok v spojení § 25 SSP zamietol.

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

57. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní úspech nemal, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému ich nepriznal, lebo nebola splnená podmienka výnimočnosti na jeho strane (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 veta druhá SSP). Ďalšiemu účastníkovi konania náhradu trov kasačného konania nepriznal, nakoľko mu v kasačnom konaní nebola uložená povinnosť, s plnením ktorej by mu trovy kasačného konania vznikli (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 169 SSP).

58. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu SR pomerom hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie :

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

