

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 4Svk/14/2021
Identifikačné číslo spisu: 2021200107
Dátum vydania rozhodnutia: 22. marca 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Peter Potásch
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:2021200107.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): 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-OCPDK-2021/002193-003 zo dňa 11.03.2021, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave č. k. 20S/46/2021-47 zo dňa 28. júna 2021, takto

rozhodol:

- I. Návrh sťažovateľa na prerušenie kasačného konania sa z a m i e t a .
- II. Kasačná sťažnosť sťažovateľa sa z a m i e t a .
- III. Účastníkom konania sa nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

I. Administratívne konanie

1. Združenie domových samospráv, o. z. (ďalej aj ako „žalobca“ alebo „sťažovateľ“) bol účastníkom stavebného konania, ktoré začalo na základe žiadosti stavebníka Pri Mlyne 2, s.r.o., so sídlom Pribylinská 2, Bratislava, IČO: 50 841 696 (ďalej aj ako „stavebník“) a predmetom ktorého bola zmena už vydaného právoplatného stavebného povolenia v prospech uvedeného stavebníka (stavebné povolenie - č. 2519/2017 zo dňa 14.8.2018).

2. Pôvodným stavebným povolením (podľa bodu 1 tohto odôvodnenia) bola stavebníkovi povolená výstavba 28 parkovacích miest. Žiadosťou o zmenu stavebného povolenia sa tento následne domáhal toho, aby a) namiesto pôvodne povolených 28 parkovacích miest, mohol v rámci dotknutej plochy

vytvoriť 34 parkovacích miest (pozn.: bez zmeny veľkosti zastavanej plochy) a b) zároveň toho, aby sa termín dokončenia stavby z pôvodného termínu 12/2019 predĺžil na 12/2023.

3. Sťažovateľ ako účastník stavebného konania správneho orgánu prvého stupňa doručil niekoľko svojich pripomienok, námietok a žiadostí (v jednom podaní) k predmetu konania (zmena stavebného povolenia). Niektorým týmto žiadosťiam správny orgán vyhovel, keď podľa nich postupoval, pričom meritórne námietky sťažovateľa vyhodnotil ako nedôvodné. Vzhľadom na uvedené následne správny orgán prvého stupňa vydal rozhodnutie, ktorým požadovanú zmenu právoplatného stavebného povolenia povolil.

4. Sťažovateľ podal proti tomuto rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu (č. SÚ-2020/2433 zo dňa 20.08.2020) odvolanie, ktoré odôvodnil nezákonnosťou prvostupňového rozhodnutia. Odvolací správny orgán (ďalej aj ako „žalovaný“) rozhodnutím č. OU-SE-OCDPK-2021/002193-003 zo dňa 11.03.2021 odvolanie sťažovateľa proti prvostupňovému rozhodnutiu zamietol a rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa potvrdil. V texte tohto rozhodnutia žalovaný postupne reagoval na odvolacie námietky sťažovateľa, ktoré však vo svojej podstate neboli spôsobilé priviesť vo veci iné rozhodnutie ako zamietnutie odvolania a potvrdenie rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa.

II.

Konanie správneho súdu

5. Sťažovateľ rozhodnutie odvolacieho správneho orgánu napadol správnu žalobou, ktorú odôvodnil najmä tým, že rozhodnutie žalovaného vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, napadnuté rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov, ďalej tým, že skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ rozhodnutia je v rozpore s administratívnym spisom alebo v ňom nemá oporu a napokon tým, že v konaní pred orgánmi verejnej správy došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci.

6. Krajský súd v Trnave (ďalej aj ako „krajský súd“ alebo „správny súd“) správnu žalobu sťažovateľa uznesením č. k. 20S/46/2021-47 zo dňa 28.06.2021 (ďalej aj ako „uznesenie“ alebo „rozhodnutie“) odmietol, a to podľa § 98 ods. 1 písm. h) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj ako „SSP“) v spojení s § 28 SSP, keď dospel k záveru, že správna žaloba žalobcu má šikanózný charakter.

7. Tento záver odôvodnil krajský súd primárne tým, že ani jeden zo žalobných bodov nesmeroval proti dôvodu vydania prvostupňového rozhodnutia, t.j. proti zmene počtu parkovacích miest a zmene termínu dokončenia stavby. Ďalej v odôvodnení odmietajúceho uznesenia poukázal na to, že žalobca v žalobe namietal skutočnosti s rozhodnutím (orgánu verejnej správy) nesúvisiace. Podľa názoru krajského má žaloba žalobcu „šablónovitý charakter“, čo mal súd za preukázané porovnaním rôznych žalôb žalobcu, ktorými tento opakovane namietal totožné skutočnosti z hľadiska hmotného práva a vo veľkom rozsahu aj z hľadiska procesného práva. Navyiac krajský súd doplnil, že v roku 2020 podal žalobca na uvedený krajský súd 25 žalôb a v roku 2021 (len do júna) do bolo 8 správnych žalôb.

8. Z právneho hľadiska krajský súd odôvodnil svoje rozhodnutie aj odkazom na vybrané časti odôvodnenia rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj ako „najvyšší súd“) - (sp. zn. 7Sžik/3/2017), keď poukázal na zákaz zneužitia práva podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky s tým, že zákaz zneužitia práva je súčasťou princípu právneho štátu. Uviedol tiež, že ústavou je prístup k súdu zabezpečený každému, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy.

9. Citujúc z vyššie uvedeného rozhodnutia najvyššieho súdu, krajský súd uviedol doktrinálne vymedzenie pojmu „zneužitie práva“, keď uviedol, že je to správanie zdanlivo dovolené, ktorým má byť dosiahnutý nedovolený výsledok. Práve v nadväznosti na predmetné vymedzenie zneužitia práva

následne krajský súd doplnil, že SSP upravuje procesný postup, ktorý sa má v takýchto prípadoch aplikovať, a to odmietnutie žaloby s relevantným odôvodnením tohto postupu.

10. V kontexte súdnej veci poukázal správny súd opätovne na to, že predmetom konania pred orgánmi verejnej správy bola len zmena počtu parkovacích miest, avšak bez zmeny zastavanej plochy a zmena termínu dokončenia stavby. Podľa názoru krajského súdu, podanej správnej žalobe chýba vážnosť, resp. dôležitosť žalobných bodov, ktorými by žalobca namietal konkrétne skutočnosti týkajúce sa samotného napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy v spojení s prvostupňovým rozhodnutím - pokiaľ ide o dôvod ich vydania. Príkladmo pritom krajský súd poukázal na to, že žalobca v žalobe, napr. odkazuje súd na environmentálne záujmy, ktorých ochranu zabezpečoval v rámci zisťovacieho konania a nadväzujúcich povoľovacích konaní, avšak súd poukázal na to, že žiadne povoľovacie a zisťovacie konania sa neuskutočnilo, a to vzhľadom na dôvod právoplatne povolenej stavby pred dokončením. Osobitne krajský súd žalobcovi vytýkal, že tento v žalobe extenzívne napáda kvalitu odôvodnenia rozhodnutia orgánu verejnej správy, avšak nezmielil sa o tom, ako môže zmena počtu parkovacích miest vplývať na životné prostredie, keď je zrejmé, že sa navrhované parkoviisko nerozširuje, ale sa iba prehodnotila veľkosť jednotlivých parkovacích miest. Krajský súd pri skúmaní žaloby (v kontexte jej šikanóznosti) prihliadal aj na rýchlosť a hospodárnosť konania, ako aj na zásadu zákonnosti a ochranu verejného záujmu.

11. Záverom poukázal krajský súd i na to, že nespochybňuje právo žalobcu v súdnom konaní chrániť verejný záujem v oblasti životného prostredia, avšak v tejto konkrétnej veci sa žaloba preukázateľne tomuto účelu minula. O návrhu na odkladný účinok žalobe správny súd nerozhodol samostatným výrokom, keďže odmietajúce uznesenie v sebe zahŕňa aj zamietnutie návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku.

III.

Kasačná sťažnosť

12. Proti uzneseniu krajského súdu podal včas kasačnú sťažnosť žalobca, v procesnom postavení sťažovateľa (ďalej aj „sťažovateľ“), ktorý v nej ako dôvody kasačného konania uviedol § 440 ods. 1 písm. f) SSP (nesprávny procesný postup krajského súdu, ktorým bolo znemožnené účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces), § 440 ods. 1 písm. g) SSP (nesprávne právne posúdenie veci) a § 440 ods. 1 písm. j) SSP (podanie bolo nezákonne odmietnuté).

13. V konkrétnostiach sťažovateľ najmä poukázal na to, že je ekologickou organizáciou, ktorá „nepodlieha predstavám štátnej moci ani ostatných subjektov o svojej činnosti“. Využil svoje právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných, keď prezentoval právne názory konkurujúce názorom správnych orgánov. Uviedol, že ako ekologická organizácia, sťažovateľ neprispieva k lepšej úrovni životného prostredia len v konkrétnom jednotlivom prípade, ale poukázal aj na systematické zlyhávanie aplikácie práva a uplatňovania štátnej moci. Sťažovateľ tvrdil, že háji verejný záujem, pričom cieľom tohto konania je stav, kde je vždy rozhodované v najlepšom záujme životného prostredia v najširšej verejnosti.

14. Sťažovateľ následne odkázal na rozhodovacia prax najvyšších súdnych autorít, z ktorých vyplýva význam ekologických spolkov v spoločnosti, poukázal na skutočnosť, že právo na priaznivé životné prostredie je subjektívnym právom verejno-právnej povahy, ktorého subjekt má voči štátu nárok sa ho domáhať, pričom rolu „obhajcu“ životného prostredia zastrešuje práve zainteresovaná verejnosť, ktorá je často reprezentovaná občianskymi združeniami. Sťažovateľ deklaroval, že má záujem na tom, aby práva garantované Aarhuským dohovorom (právo na úplné informácie o životnom prostredí, právo na priaznivé životné prostredie, právo na prístup k spravodlivosti) boli nielen formálnymi právami.

15. Krajskému súdu vytýkal jeho záver o tom, že správna žaloba sťažovateľa má „šablónovitý charakter“, resp. poukázal na počty správnych žalôb, ktoré mal v roku 2020 a 2021 (do júna) podať. Následne kopíroval časť rozhodnutia súdu, na ktoré odkázal aj správny súd (k tomu pozri bod 8

vyššie). Sťažovateľ sa najmä nestotožnil so záverom krajského súdu o šablónovitosti jeho žaloby odkazom na to, že predmetom konania pred orgánmi verejnej správy bola výlučne úprava počtu parkovacích miest (bez zásahu do zastavanej plochy) a termín dokončenia stavby. Mal za to, že týmto postupom krajský súd závažným spôsobom porušil procesné práva sťažovateľa, čím zasiahol do jeho práva na spravodlivý proces a zároveň tak došlo k nezákonnému odmietnutiu jeho podania.

16. Sťažovateľ v bode 13 kasačnej sťažnosti prezentuje výňatok z odbornej literatúry (Svoboda, P. - Giňová, P. M.: Zneužití práva v kontextu účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí. In: Popovič, A - Románová, A. - Straková, I. (eds): Zneužitie práva a iné formy obchádzania práva. Recenzovaný zborník vedeckých prác. PF UPJŠ, Košice, 2016). Osobitne poukazuje na to, že i vo veciach životného prostredia existuje priestor pre uplatnenie zákazu zneužitia práva, avšak malo by ísť o nástroj ultima ratio, a to najmä s prihliadnutím na to, že príslušné organizácie, ktoré prostredníctvom účasti v konaniach zabezpečujú ochranu životného prostredia, vo svojej podstate chránia verejný záujem, nie svoj subjektívny záujem.

17. V bode 15 kasačnej sťažnosti poukázal sťažovateľ na čl. 4 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd. Uviedol tiež, že „Dohovor“ obsahuje zákaz zneužitia práv v článku 17, na ktorý nadväzuje článok 18. Poukázal tiež na Chartu základných práv Európskej únie (čl. 54) a na rozhodnutie Súdneho dvora EÚ vo veci Emsland c. Stárke. V tomto rozhodnutí sú - podľa názoru sťažovateľa - definované podmienky, ktoré musia byť splnené na to, aby mohlo ísť o zneužitie práva. Podľa sťažovateľa má pritom ísť o dve podmienky - podmienka objektívna, t.j. stav, keď navzdory formálnemu zachovaniu noriem stanovených spoločenstvom nebol dosiahnutý ich účel a podmienka subjektívna, ktorá znamená získať výhodu spôsobom, ktorý je právom akceptovaný.

18. Podľa názoru sťažovateľa, rozhodnutie krajského súdu „nepomenúva účel ktorej právnej normy nie je dosiahnutý, a teda nenaplnia podmienky konštatovania zneužívania práva z objektívnej stránky, a teda rozhoduje na základe nesprávneho právneho posúdenia veci“. V tomto kontexte sťažovateľ doplnil, že krajský súd „v žiadnej časti svojho rozhodnutia neodôvodnil, akým spôsobom bol naplnený subjektívny prvok zneužitia práva zo strany Sťažovateľa. Samotná konštatácia, že Sťažovateľ podal viacero žalôb, alebo že majú šablónovitý charakter, ešte sama osebe nič nepreukazuje.“

19. Sťažovateľ poukázal aj na rozhodovaciu prax Súdneho dvora EÚ v otázke zneužitia práva vo veci Halifax (zneužitie práva v daňovom práve) a tiež na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky - sp. zn. IAs 27/2011 poukazujúc na princíp „ultima ratio“ aj v prípade záverov o zneužití práva, resp. na to, že pre takýto záver (o zneužití práva) nepostačuje ničím „nepodložená domnienka“. Odmietajúcemu uzneseniu krajského súdu vytykal sťažovateľ aj to, že toto neprihliada na povinnosť eurokonformného výkladu práva, pričom nevyhnutnosť takéhoto výkladu potvrdil aj Ústavný súd Slovenskej republiky (napr. sp. zn. III. ÚS 666/2016). Naopak, výklad krajského súdu v predmetnej veci považoval za formalistický a nesprávny, pričom mal za to, že krajský súd predmetným rozhodnutím „nepochopiteľne prisvedčil šikanóznemu výkladu práva zo strany správnych orgánov“.

20. Sťažovateľ následne odkázal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „kasačný súd“ alebo „najvyšší správny súd“) na Analýzu VIA IURIS (2014), ktorú priložil ku kasačnej sťažnosti, a to v kontexte významu environmentálnych organizácií v rámci ochrany životného prostredia, ich relevancie v zmysle Aarhuského dohovoru, ale aj v kontexte „širokého prístupu k spravodlivosti“. Sťažovateľ tiež poukázal na to, že pre záver o zneužití práva nie je - podľa názoru autora analýzy - relevantný počet žalôb, ako ani teritoriálna vzdialenosť miesta navrhovanej činnosti od sídla oprávneného subjektu (napr. občianske združenie). Rovnako - podľa názoru autorov - za zneužitie práva nie je možné a priori považovať ani takú situáciu, kedy oprávnený subjekt podáva rovnaké pripomienky. Následne sťažovateľ prebral aj tú časť analýzy, v ktorej autori deklarujú, že aplikácia inštitútu zneužitia práva má byť aplikovaná ako nástroj ultima ratio.

21. V súhrne mal sťažovateľ za to, že aplikácia § 28 SSP má byť ojedinelým postupom zo strany súdu a má byť riadne odôvodnená v zmysle ustálenej judikatúry slovenských súdov, ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva. V tomto kontexte vytykal napadnutému rozhodnutiu krajského súdu aj kvalitu

jeho odôvodnenia (a to odkazujúc aj na vybrané rozhodnutia ESEP, resp. Ústavného súdu Slovenskej republiky z ktorých vyplývajú požiadavky na kvalitu odôvodnenia rozhodnutí súdov). Poukázal i na odbornú literatúru, z ktorej vyplýva, že (rozumej: v podmienkach Slovenskej republiky) nie je ustálená pozícia verejnosti a spôsoby uplatňovania jej práv (Baricová, J. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Praha : C. H. Beck, 2018, s.tr. 880), pričom z dôvodu limitovanej rozhodovacej činnosti slovenských súdov má za to, že krajský súd mal jeho žalobu meritórne posúdiť a nie ju odmietnuť.

22. Sťažovateľ zároveň kasačnému súdu navrhol začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom Európskej únie, keďže mal za to, že „aplikácia zákona EIA má viaceré aspekty výkladu práva, ktoré sú priamo späté s eurokonformným výkladom práva“. Podľa názoru sťažovateľa by bol takýto postup dôvodný vzhľadom na „absenciu eurokonformného výkladu a aplikácie práva v oblasti posudzovania vplyvov na životné prostredie podľa zákona EIA“, a to tak orgánmi verejnej správy, ako aj krajským súdom.

23. Sťažovateľ navrhol, aby na základe jeho argumentácie, kasačný súd napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

24. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

IV.

Právne posúdenie veci kasačným súdom

25. Kasačná sťažnosť sťažovateľa bola najvyššiemu správne súdu predložená dňa 26.10.2021 a programovými a technickými prostriedkami schválenými Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky bola náhodným spôsobom pridelená na rozhodnutiu kasačnému senátu 4S najvyššieho správneho súdu.

26. Najvyšší správny súd pri skúmaní procesných podmienok konania 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.

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

28. Podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP, kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že f) nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

29. Podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP, kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že g) rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

30. Podľa § 440 ods. 1 písm. j) SSP, kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že j) podanie bolo nezákonne odmietnuté.

31. Podľa § 461 SSP, kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

32. V rámci meritórneho prieskumu podanej kasačnej sťažnosti sa kasačný senát najvyššieho správneho súdu oboznámil so súvisiacou predjudikatúrou, keď zistil, že iný senát kasačného súdu (konkrétne senát 3S) už skôr rozhodoval obdobnú vec medzi identickými účastníkmi konania, a to v rámci konania vedeného na tunajšom súde pod sp. zn. 3Svk/14/2021. V uvedenom konaní kasačný

senát preskúmaval iné rozhodnutie Krajského súdu v Trnave (sp. zn. 20S/42/2021), ktorým rovnako došlo k odmietnutiu žaloby sťažovateľa krajským súdom, a to rovnako z dôvodu jej neprípustnosti odkazom na ustanovenie § 28 SSP.

33. Senát kasačného súdu sa zároveň oboznámil aj so skutkovými okolnosťami veci, keď dospel k záveru, že tieto sú podobné a vo svojej materiálnej podstate sú identické s konaním v tejto veci. V stavebnom konaní, o ktorom rozhodoval žalovaný, a ktoré bolo preskúmané krajským súdom v konaní sp. zn. 20S/42/2021 a v kasačnom konaní najvyšším správny súdom v konaní sp. zn. 3Svk/14/2021, žiadal stavebník o zmenu počtu povolených parkovacích miest v dotknutej lokalite z 28 miest na 33 miest a rovnako ako v súdnej veci, požiadal aj o zmenu termínu dokončenia stavby (do 12/2023). V tejto veci (krajský súd - sp.zn. 20S/46/2021, kasačný súd - sp. zn.: 4Svk/14/2021) bola podstata správneho konania pred orgánmi verejnej správy analogická, keď stavebník v tejto veci žiadal o navýšenie počtu parkovacích miest z 28 na 34 parkovacích miest a rovnako o zmenu termínu na dokončenie stavby, a to do 12/2023. Tak rozhodnutia orgánov verejnej správy, ako aj nadväzujúce rozhodnutia krajského súdu a podaná kasačná sťažnosť sťažovateľa, vykazujú takú mieru podobnosti, že tieto je možné vziať za skutkový a právny komparatívny základ k súdnej veci.

34. Navyiac, senát kasačného súdu rozhodujúci v tejto veci poukazuje na skutočnosť, že iný senát kasačného súdu (6S - sp. zn. 6Svk/14/2021) už posudzoval otázku aplikácie § 28 SSP správny súdom vo vzťahu k tzv. zainteresovanej verejnosti ako účastníka správneho konania - vrátane špecifik, ktoré s tým súvisia, pričom vybrané závery tohto rozhodnutia si osvojil aj kasačný senát rozhodnutí vo veci sp. zn. 3Svk/14/2021.

35. Vychádzajúc zo skutočností uvedených vyššie v bodoch 32 až 34 tohto odôvodnenia, kasačný senát rozhodujúci v tejto veci postupom podľa § 464 SSP poukazuje na časti odôvodnenia predmetného rozhodnutia, s ktorými sa v plnom rozsahu stotožňuje (body 35 až 54 rozhodnutia kasačného súdu vo veci sp. zn. 3Svk/14/2021):

„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 nález 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. 3Sž/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 majúcich 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 jednáť 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 újme někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž 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 újme jiného či k ničím neodůvodněné újme společnosti, tj. konec konců jejích členů) představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti). Zákon, jenž je ze své povahy obecný, nemůže pojmově pamatovat na všechny myslitelné životní situace, které mohou za jeho účinnosti nastat. V důsledku toho se může přihodit, že určité chování formálně vzato - ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě, jak bylo vyloženo výše - odpovídá právní normě (či lépe řečeno: dikci právního předpisu), avšak je zároveň pocíťováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí jiným újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití. 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 presných pravidiel by se poprel smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektívnych práv; tento institut se musí vyznačovať jistou obsahovou pružnosťou, aby mohl reagovať na nekonečné množstvá životných situácií, na než nemôže ve své obecnosti právni norma pamatovať.“ 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 nanajvýš 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 neprimeranú 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., Števec, 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, sťažení 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 drah.“

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 spolcích, 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 pochopitelně souvisí také s širším kontextem účasti veřejnosti jako projevu participace veřejnosti na rozhodování o věcech týkajících se životního prostředí či ještě obecněji občanské společnosti.“

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, svojím 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 kópii, 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 šikanózne 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 naplňovanie 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.“

36. Pre úplnosť kasačný súd dopĺňa, že keďže sa stotožnil so skorším právnym názorom iných senátov kasačného súdu aj v otázke žiadosti sťažovateľa o predloženie predbežnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie, čo vo svojej podstate predstavuje i procesný návrh na prerušenie kasačného konania, aj v tejto otázke odkázal kasačný súd postupom podľa § 464 SSP na odôvodnenie rozhodnutia iného senátu kasačného súdu v bode 35 tohto odôvodnenia (k tomu pozri bod 51 a nasl. citovaného rozhodnutia kasačného súdu), resp. postupom podľa § 464 SSP odkazuje aj na súvisiaci bod 50 odôvodnenia uznesenia kasačného súdu vo veci sp. zn. 6Svk/14/2021 - „50. Najvyšší správny súd tiež nepovažoval za dôvodné prerušiť konanie podľa § 100 ods. 1 písm. c/ SSP za účelom podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania pred Súdnym dvorom Európskej únie podľa medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná (článok 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie). Žalobca konkrétne žiadal, aby sa najvyšší správny súd obrátil na Súdny dvor Európskej únie s otázkou, či samotné zdanlivé „šablónovité“ podania sú zneužívaním práva, ktoré priznáva Smernica EIA verejnosti a tiež s otázkou, či výklad práva, ktorý aplikujú správne orgány, sú v súlade so Smernicou EIA. K predmetnému návrhu najvyšší správny súd uvádza, že sporným nebolo samotné „šablónovité“ podanie - odvolanie, ale to, že toto odvolanie neobsahovalo žiaden relevantný dôvod vecne súvisiaci s posudzovanou činnosťou tak, ako bola bližšie špecifikovaná v príslušnom zámere. Pokiaľ by podanie - odvolanie žalobcu obsahovalo vecne súvisiace dôvody, bola by na ne zo strany správnych orgánov daná náležitá odpoveď, respektíve takýto postup správnych orgánov by bol podrobený súdnemu prieskumu správnym súdom na základe podanej správnej žaloby v rámci meritórneho prejednaní veci. Prípustné je teda aj „šablónovité“ odvolanie, pokiaľ obsahuje relevantné dôvody, na ktorých sa zakladá. V predmetnej veci sa tak nestalo. Z tohto dôvodu najvyšší správny súd návrh žalobcu na prerušenie konania postupom podľa § 162 ods. 3 zákona č. 160/2015 Z.z. - Civilný sporový poriadok v spojení § 25 SSP zamietol.“, s ktorými odôvodneniami - pre zamietnutie procesného návrhu na prerušenie kasačného konania z dôvodu predloženia prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie - sa senát kasačného súdu rozhodujúci v tejto veci stotožňuje.

37. Výrokom I. tohto unesenia preto kasačný súd rozhodol o návrhu sťažovateľa na prerušenie konania postupom podľa § 162 ods. 3 zákona č. 160/2015 Z. z. - Civilný sporový poriadok v spojení § 25 SSP, a to tak, že tento zamietol (k tomu pozri bod 36 tohto odôvodnenia).

38. Z dôvodov uvedených vyššie kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa vo veci samej výrokom II. zamietol (podľa § 416 SSP), keď v priebehu kasačného konania neidentifikoval nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP) a zároveň ani také procesné pochybenie krajského súdu, ktoré by malo za následok porušenie práva sťažovateľa na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f) SSP). Nedôvodnosť kasačnej sťažnosti musel senát kasačného súdu konštatovať aj vo vzťahu ku kasačnému dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. j) SSP - „podanie bolo nezákonne odmietnuté“, keďže uvedený kasačný dôvod sa na súdenu vec nevzťahuje. Ide totiž o osobitný dôvod kasačnej sťažnosti - nesprávne odmietnutie podania podľa § 59 ods. 3 SSP - veta pred bodkočiarkou. Dôvod kasačnej sťažnosti vymedzený v § 440 ods. 1 písm. j) SSP dopadá na prípady, keď žalobca (sťažovateľ) nesúhlasí s procesným rozhodnutím krajského súdu, ktorým odmietol jeho podanie, ktoré sťažovateľ ako podávateľ v správnym súdom stanovenej lehote neopravil ani nedoplnil a pre tento

nedostatok nie je možné v konaní pokračovať. Tento dôvod ako jediný z dôvodov kasačnej sťažnosti je vyhradený iba pre určitý typ rozhodnutia, a to pre nemeritórne uznesenie o odmietnutí podania. Dôvod kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. j) SSP je voči ostatným dôvodom sťažnosti dôvodom špeciálnym. V súdnej veci však došlo k odmietnutiu žaloby sťažovateľa pre jej neprípustnosť z dôvodu aplikácie § 28 SSP, nie z dôvodu, že by podanie sťažovateľa nebolo na základe výzvy správneho súdu opravené alebo doplnené.

39. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd (výrokom III.) 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 - „Žalovanému prizná správny súd podľa pomeru jeho úspechu vo veci voči žalobcovi právo na náhradu dôvodne vynaložených trov konania iba, ak to možno spravodlivo požadovať. Orgánu štátnej správy však náhradu trov právneho zastúpenia možno priznať len výnimočne.“).

40. Záverom kasačný senát dopĺňa, že obe rozhodnutia kasačného súdu (sp. zn. 6Svk/14/2021 a sp. zn. 3Svk/14/2021), na ktoré odkazuje senát najvyššieho správneho súdu v tejto veci, boli na základe ústavnej sťažnosti sťažovateľa preskúmané aj Ústavným súdom Slovenskej republiky, pričom tieto predmetné ústavné sťažnosti boli ústavným súdom odmietnuté (č. k. I ÚS 49/2023-35 zo dňa 2. februára 2023).

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

Poučenie :

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok n i e j e prípustný.