



ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Idy Hanzelovej a sudcov JUDr. Anny Elexovej, JUDr. Tatiany Aschenbrennerovej, JUDr. Ing. Miroslava Gavalca a JUDr. Eleny Závadskej v právnej veci žalobcu **RNDr. M. K., CSc.**, zast. Mgr. E. K., advokátkou, Advokátska kancelária so sídlom v B., proti žalovanému **Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky**, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo dňa 13. mája 2003, č. k. 615/2/2003-6.3, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. júna 2004, sp. zn. 7 SŽ 104/03, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd odvolací rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, č.k. 7 SŽ 104/2003 z 18. júna 2004 **potvrďuje**.

Žalovaný je povinný zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania 28 315 Sk k rukám právnej zástupkyne žalobcu Mgr. E. K., č. účtu X. do 30 dní odo dňa právoplatnosti tohto rozsudku.

Odôvodnenie:

Napadnutým rozsudkom Najvyšší súd SR zrušil rozhodnutie žalovaného zo dňa 13. mája 2003, č. k. 615/2/2003-6.3, ako aj rozhodnutie Krajského úradu v Bratislave, odboru životného prostredia zo dňa 15. februára 2003, č. k. W/2003/211/21-WNR a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. O náhrade trov konania rozhodol tak, že žalovaný je povinný zaplatiť žalobcovi trovy právneho zastúpenia v sume 16 681 Sk na účet jeho právnej zástupkyne Mgr. E. K. do troch dní odo dňa právoplatnosti rozsudku.

Žalovaný podal proti rozsudku odvolanie. Namietal, že v predmetnej veci občania mesta P. nemajú vlastný súhlas na prevádzkovanie skládky odpadov. Možnosť prevádzkovať skládku odpadov odvodzujú od práva prevádzkovateľa skládky odpadov, P. T., a.s. Zrušením súhlasov vydaných podľa predchádzajúcej právnej úpravy odpadového hospodárstva, resp. udelením nových súhlasov podľa zákona o odpadoch môžu byť občania dotknutí na svojich právom chránených záujmoch iba sprostredkované, nie však priamo. Vzhľadom na to, že práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcu ako občana mesta P., nemôžu byť rozhodnutím žalovaného priamo dotknuté, rozhodnutie žalovaného je v súlade so zákonom. Navrhol, aby odvolací súd napadnutý rozsudok zmenil tak, že žaloba sa zamietá a žalobca znáša trovy konania.

Žalobca vo svojom vyjadrení k odvolaniu navrhol napadnutý rozsudok ako vecne správny potvrdiť. Žiadal, aby žalovaný bol zaviazaný zaplatiť žalobcovi náhradu trov odvolacieho konania do troch dní od právoplatnosti rozsudku. Uviedol, že žalobca v konaní predložil množstvo rôznych štúdií, analýz a dokumentov, vypracovaných takými inštitúciami ako Slovenská agentúra životného prostredia – Centrum odpadového hospodárstva B., pracovisko žalovaného Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky – Odbor geologických faktorov a racionálneho využívania horninového prostredia, a tiež dokument Čierna kniha Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky. Všetky predložené štúdie a dokumenty jednoznačne preukazujú ohrozovanie a poškodzovanie životného prostredia, ku ktorému dochádza v dôsledku prevádzkovania zariadenia na zneškodňovanie odpadu v P. Okruh účastníkov konania v predmetnom konaní podľa § 81 ods. 3 a 4 zákona o odpadoch je vymedzený výlučne všeobecným predpisom – t.j. správnym poriadkom. Ustanovenie § 14 ods. 1 správneho poriadku garantuje účasť v konaní každému, kto spĺňa v tomto ustanovení stanovené podmienky. Žalobca považoval tvrdenie žalovaného, že v konaniach orgánu štátnej správy odpadového hospodárstva zastupuje a chráni práva občanov na priaznivé životné prostredie samotný orgán štátnej správy odpadového hospodárstva, ktorý je povinný presadzovať požiadavky ustanovené v platných právnych predpisoch, a nemôže vydať rozhodnutie v rozpore s nimi, považoval za absurdné.

Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý ako súd odvolací, v konaní 1 SŽ-o-NS 134/2004 preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov uvedených v odvolaní, dospel k záveru, že odvolanie žalovaného je dôvodné. Rozsudkom z 18. 6. 2004 prvostupňový rozsudok zmenil tak, že žalobu zamietol, keď dospel k záveru, že prvostupňový súd správne zistil skutkový stav veci, ale dospel k nesprávnemu právnemu záveru.

Ústavný súd SR nálezom č.I. ÚS 154/05-64 z 28.februára 2006 rozhodol, že Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudkom sp. zn. 1 SŽ-o-NS 134/2004 z 22. marca 2005 porušil základné právo RNDr. M. K., CSc. na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a uvedený rozsudok zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie.

Ústavný súd v dôvodoch nálezu uviedol:

„Najvyšší súd na jednej strane zdôvodnil, prečo vyplýva okruh účastníkov konania popri navrhovateľovi z osobitného zákona, teda z ustanovenia § 74 ods. 4 zákona o odpadoch, na druhej strane však bez akéhokoľvek vysvetlenia, resp. zdôvodnenia dospel aj k protichodnému záveru, že „*eventuálne možným jednostranným výkladom zákona (podľa ducha zákona) postavenie účastníka správneho konania je možné priznať aj vtedy, ak sa konanie a rozhodovanie bezprostredne dotýka práv a oprávnených záujmov príslušného subjektu*“. Takýto postup najvyššieho súdu je neprípustný a je porušením tak práva na súdnu ochranu, ako aj práva na spravodlivé súdne konanie.

Za situácie, keď najvyšší súd pripustil, aby bol za účastníka správneho konania popri navrhovateľovi a popri subjekte vyplývajúcom z osobitného zákona eventuálne považovaný aj jeden zo subjektov definovaných v druhej a tretej definícii podľa § 14 ods. 1 Správneho poriadku, bolo treba presvedčivým spôsobom zdôvodniť, prečo sa má táto možnosť vzťahovať iba na toho, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté, a nie aj na toho, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak. Ak má byť v danom prípade jedna z uvedených definícií účastníka správneho konania prípustná a druhá nie, musí sa takýto záver opierať o kvalifikované zdôvodnenie, ktoré však absentuje.

Hoci najvyšší súd pripustil, aby účastníkom správneho konania bol aj subjekt, ktorého práv a oprávnených záujmov sa konanie a rozhodovanie bezprostredne dotýka, zároveň uviedol, že sa tak môže stať „*eventuálne možným jednostranným výkladom zákona (podľa ducha zákona)*“. Treba uviesť, že slovné spojenie „eventuálne možným jednostranným výkladom zákona (podľa ducha zákona)“ považuje ústavný súd za ťažko interpretovateľné. Jednostranný výklad je spravidla výkladom neobjektívnym, ktorý berie zreteľ len na časť možných argumentov, resp. na časť možných pohľadov na danú vec. Spravidla ide preto o výklad, ktorý by nemal byť aplikovaný. Preto bolo potrebné presnejšie definovať, čo má najvyšší súd jednostranným výkladom podľa ducha zákona na myslí.

Napokon za celkom neodôvodnený treba považovať záver, podľa ktorého v prípade sťažovateľa nebolo zistené, že by sa konanie a rozhodovanie v danej veci bezprostredne dotýkalo jeho práv a oprávnených záujmov. Keďže sťažovateľ predložil v správnom konaní viaceré odborné stanoviská, ktoré podľa neho dokazujú priamy zásah do jeho práv či oprávnených záujmov, bolo potrebné sa s týmito stanoviskami vyčerpávajúcym spôsobom vysporiadať, čo sa však nestalo.“

Keďže Ústavný súd Slovenskej republiky rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako súdu odvolacieho zrušil a vec vrátil na nové konanie, pokračoval najvyšší súd v novom konaní pod sp. zn. 1 SŽ-o-Ns 38/2006 v posudzovaní odvolania žalovaného proti rozsudku 7 SŽ 104/03 z 18. 6. 2004, pričom vychádzal z nasledovných skutkových zistení.

Okresný úrad v Pezinku, odbor životného prostredia na základe žiadosti spoločnosti P. T., a.s. prehodnotil podľa § 81 ods. 6 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov /ďalej len zákon o odpadoch/ rozhodnutie č. ŽP/ODP/2/97-Sch

zo dňa 18. apríla 1997 v znení rozhodnutia č. ŽP/ODP/16961/97-DK zo dňa 19. februára 1998 a rozhodnutie č. ŽP/ODP/847/96-DK zo dňa 25. septembra 1996 v znení rozhodnutia č. ŽP/ODP/2207/98-DK zo dňa 9. septembra 1998 vydané podľa predchádzajúcej právnej úpravy odpadového hospodárstva pre P. T., a.s. a na základe výsledku správneho konania vydal rozhodnutie č. ŽP/ODP/2339/2002-Sch zo dňa 24. októbra 2002, ktorým

A/ zrušil

- rozhodnutie č. ŽP/ODP/2/97-Sch zo dňa 18. apríla 1997 v znení rozhodnutia č. ŽP/ODP/16961/97-DK zo dňa 19. februára 1998, ktorým bol udelený súhlas na prevádzkovanie zariadenia na zneškodňovanie odpadov skládkovaním pre P. T., a.s.,
- rozhodnutie č. ŽP/ODP/847/96-Dk zo dňa 25. septembra 1996 v znení rozhodnutia č. ŽP/ODP/2207/98-DK zo dňa 9. septembra 1998, ktorým bol udelený súhlas na vydanie prevádzkového poriadku zariadenia na zneškodňovanie odpadov – skládka III. stavebnej triedy v P. pre P. T., a.s.,

B/ neudelil

- podľa § 7 ods. 1 písm. a/ zákona o odpadoch pre P. T., a.s. súhlas na prevádzkovanie zariadenia na zneškodňovanie odpadov,

C/ udelil

- podľa § 7 ods. 1 písm. k/ zákona o odpadoch pre P. T., a.s. súhlas na uzavretie skládky odpadov, vykonanie jej rekultivácie a jej následné monitorovanie.

Účastníci konania P. T., a.s. a občania mesta P.: Ing. J. P. a RNDr. M. K., CSc. sa odvolali voči prvostupňovému rozhodnutiu v zákonom stanovenej lehote.

Krajský úrad v Bratislave, odbor životného prostredia v rámci odvolacieho konania, ktorého predmetom bolo preskúmanie rozhodnutia Okresného úradu v Pezinku, odboru životného prostredia č. ŽP/ODP/2339/2002-Sch zo dňa 24. októbra 2002 skúmal z úradnej povinnosti, či RNDr. M. K., CSc., občan mesta P., má podľa § 14 správneho poriadku postavenie účastníka konania. Dospel k záveru, že menovaný občan mesta P. nemá postavenie účastníka konania, vydal o tom rozhodnutie č. W/2003/211/21-WNR zo dňa 15. februára 2003.

RNDr. M. K., CSc. podal proti rozhodnutiu Krajského úradu v Bratislave, odboru životného prostredia č. W/2003/211/21-WNR zo dňa 15. februára 2003 v zákonom stanovenej lehote odvolanie. V odvolaní uviedol, že „rozhodnutím vo veci preskúmania súhlasu na prevádzkovanie zariadenia na zneškodňovanie odpadov skládkovaním a súhlasu na vydanie prevádzkového poriadku spoločnosti P. T., a.s. môže byť priamo dotknutý vo svojom ústavnom práve na priaznivé životné prostredie a že v rozhodnutí, ktorým mu Krajský úrad v Bratislave, odbor životného prostredia nepriznal postavenie účastníka konania, nebol preukázaný opak. Preto navrhol, aby Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky v odvolacom konaní zrušilo prvostupňové rozhodnutie v plnom rozsahu a vrátil vec Krajskému úradu v Bratislave, odboru životného prostredia na nové prejednanie a rozhodnutie.

Žalovaný rozhodnutím z 13. mája 2003, č. k. 615/2/2003-6.3 potvrdil podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov rozhodnutie Krajského úradu v Bratislave, odboru životného prostredia, č. W/2003/211/21-WNR zo dňa 15. februára 2003 a odvolanie zo dňa 5. marca 2003 zamietol.

Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúc o žalobe žalobcu rozsudkom zo dňa 18. júna 2004, sp. zn. 7 SŽ 104/03 zrušil rozhodnutie žalovaného zo dňa 13. mája 2003, ako aj rozhodnutie Krajského úradu v Bratislave, odboru životného prostredia zo dňa 15. februára 2003 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Dospel k záveru, že správny orgán už v čase začatia konania mohol posúdiť, či konanie vo veci mohlo a môže mať negatívny vplyv na životné prostredie a to v lokalite, v ktorej žalobca žije a či takýto negatívny vplyv sa ho môže priamo dotknúť. Preto správne orgány mali vychádzať z čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky a posúdiť v konkrétnom prípade, či môžu byť dotknuté Ústavou zaručené práva žalobcu na priaznivé životné prostredie.

Odvolací súd konštatuje, že podstatou sporu v predmetnej veci medzi žalobcom a žalovaným je posúdenie okruhu účastníkov konania v konaní.

Odvolací súd sa stotožňuje s názorom vysloveným v rozsudku sp. zn. 7 SŽ 104/03, že vychádzajúc z obsahu stanovania § 14 ods. 1 Správneho poriadku, okruh účastníkov správneho konania musí správny orgán vždy dostatočne zvážiť a posúdiť, nakoľko práva alebo právom chránené záujmy subjektov boli dotknuté alebo môžu byť dotknuté.

V danom prípade bolo treba vychádzať predovšetkým zo zákona o odpadoch. Tento zákon priamo neupravuje okruh účastníkov, týkajúceho sa konania podľa § 81 ods. 3 a 4, ako aj podľa § 7 ods. 1.

Z uvedeného vyplýva, že nemožno absolútne vylúčiť možnosť iného subjektu byť účastníkom správneho konania, za splnenia zákonných podmienok.

V prípade sporného výkladu okruhu účastníkov konania je úlohou správneho orgánu vychádzať z obsahu zákona, podľa ktorého koná, z obsahu jeho filozofie a posúdenia možného dosahu na subjekty, ktoré o sebe tvrdia, že jeho rozhodnutím môžu byť dotknuté ich práva alebo právom chránené záujmy. Prvostupňový správny orgán vo veci samej konal so žalobcom ako s účastníkom konania. Podľa názoru odvolacieho súdu, ak odvolací správny orgán – KÚ v Bratislave skúmal podmienky účasti žalobcu v konaní, pri posudzovaní splnenia kritérií účastníka konania v zmysle § 14 ods. 1 - OÚ Pezinok - bol povinný zaoberať sa tvrdením žalobcu, že rozhodnutím vydaným v konaní o nakladaní s odpadmi môže byť priamo dotknutý vo svojom ústavnom práve na priaznivé životné prostredie v zmysle čl. 44 ods. 1 Ústavy SR v nadväznosti na zákon č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a zákon č. 272/1994 Z.z. o ochrane zdravia ľudí a tiež vo svojom práve na súkromie v zmysle článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, vyhláseného v Zbierke zákonov pod č. 209/1992 Zb.

Bolo potrebné skúmať, či môže existovať príčinná súvislosť medzi rozhodnutím vo veci preskúmania súhlasov spojená s možnosťou ďalšieho prevádzkovania skládky, a rizikom poškodzovania životného prostredia v lokalite, v ktorej žalobca žije.

V tejto súvislosti nie je bez významu tvrdenie žalobcu, že predmetná skládka sa nachádza necelých stopäťdesiat metrov od prvých obytných domov mesta P. a približne tristo metrov od samotného centra mesta, v ktorom žalobca žije a o jej bezprostrednom vplyve na životné prostredie, s ktorým tvrdením sa správne orgány pri posudzovaní okruhu účastníkov nezaoberali.

V zmysle čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „každý má právo na priaznivé životné prostredie“, pričom toto právo nie je len formálnou abstraktnou formuláciou, ale jeho konkrétnym obsahom je subjektívne hmotnoprávne oprávnenie, prislúchajúce, na rozdiel od právnických osôb, len fyzickým osobám. Je právom verejnoprávnej povahy, t.j. uplatňuje sa voči štátu. Jeho subjektu poskytuje nástroje zabezpečujúce mu takú kvalitu životného prostredia, umožňujúce mu nerušene žiť, a to tak z hľadiska osobného, ako aj spoločenského života, t.j. mal by mať právo na zdravé, priaznivé, vhodné nerušené, dôstojné životné prostredie, poskytujúce mu možnosti kvalitného bývania, dobrého životného pocitu, zdravých pracovných podmienok a podobne. Právo na priaznivé životné prostredie ukladá štátu povinnosť, aby ho zabezpečoval.

V záujme zabezpečenia tohto práva štát tejto povinnosti podriadiť svoju činnosť, okrem iného aj vytváraním bariér pred zásahmi do tohto práva, na čo používa kontrolné a sankčné nástroje. Bezpochyby k nim patrí aj právna regulácia správania sa subjektov vo sfére tvorby, udržiavania a ochrany priaznivého životného prostredia. Takáto kontrolná funkcia slúžiaca napĺňaniu účelu čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky sa realizuje aj prostredníctvom právnej úpravy inštitútu účastníctva v správnom konaní aj v prospech tých, o právach ktorých sa bezprostredne nerozhoduje, ale ktorých práva môžu byť rozhodnutím správneho orgánu priamo dotknuté.

Z tohto pohľadu budú musieť dotknuté správne orgány, ktoré rozhodli vo veci účasti žalobcu v konaní zaujať stanovisko k tvrdeniu žalobcu, že rozhodnutie vo veci preskúmania súhlasov, ktoré je spojené s možnosťou udelenia súhlasu k ďalšiemu prevádzkovaniu skládky, a tým následne k ďalšiemu poškodzovaniu životného prostredia, v ktorom žalobca žije, sa dotýka jeho ústavou zaručeného práva na priaznivé životné prostredie.

Podľa § 3 ods. 1 a 4 zákona o správnom konaní, sú správne orgány povinné postupovať v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a ich rozhodnutia musia vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci.

Podľa § 47 ods. 3 tohto zákona v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia. Týmto požiadavkám zákona doterajšie dôvody preskúmaných rozhodnutí správnych orgánov nezodpovedajú.

Vzhľadom na to, že žalované správne orgány dôsledne nepostupovali v zmysle citovaných ustanovení, v súvislosti s aplikáciou § 14 Správneho poriadku zaujali nesprávny právny názor a ich rozhodnutia sú nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, odvolací súd zrušujúci rozsudok súdu prvého stupňa podľa § 219 OSP vrátane výroku o trovách konania potvrdil.

Podľa § 250k ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku žalobca má právo na náhradu trov odvolacieho konania, ktoré pozostáva z trov odvolacieho konania vo veci pod sp. zn. 1 SŽ-o-NS 134/2004 v sume 11 163,40 Sk a z trov odvolacieho konania pod sp. zn. 1 SŽ-o-NS 38/2006 v sume 17 151,60 Sk, spolu 28 315 Sk.

P o u ě n i e : Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave 28. mája 2007

JUDr. Ida Hanzelová, v.r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia: