

|                            |                                |
|----------------------------|--------------------------------|
| Súd:                       | Najvyšší súd SR                |
| Spisová značka:            | 5Sžp/4/2012                    |
| Identifikačné číslo spisu: | 1010202125                     |
| Dátum vydania rozhodnutia: | 31.01.2013                     |
| Meno a priezvisko:         | JUDr. Jana Baricová            |
| Funkcia:                   | sudca                          |
| ECLI:                      | ECLI:SK:NSSR:2013:1010202125.1 |

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Baricovej a členov senátu JUDr. Jarmily Urbancovej a JUDr. Milana Moravu, v právnej veci žalobkyne F., bytom Q., zastúpenej JUDr. Ivetou Rajtákovou, advokátkou so sídlom v Košiciach, Štúrova 20, proti žalovanému Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky, so sídlom v Bratislave, Nám. Ľudovíta Štúra 1, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 9027/2012-2.1.2 z 27. septembra 2010, o odvolaní žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave z 23. novembra 2011, č. k. 2S/350/2010-56, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave z 23. novembra 2011, č. k. 2S/350/2010-56 m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného č. 9027/2012-2.1.2 z 27. septembra 2010, ako aj rozhodnutie Krajského úradu životného prostredia v Žiline č. 2010/00813-3/Dur z 13. júla 2010 z r u š u j e podľa § 250j ods. 2 písm. a/ Občianskeho súdneho poriadku a vec v r a c i a Krajskému úradu životného prostredia v Žiline na ďalšie konanie.

Žalovaný j e p o v i n n ý zaplatiť žalobkyňi náhradu trov konania v sume 132 eur za súdny poplatok a v sume 460,39 eura titulom trov právnej služby na účet JUDr. Ivety Rajtákovvej, advokátky v Košiciach, do troch dní.

### Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) zamietol žalobu žalobkyne, ktorou sa domáhala preskúmania zákonnosti správneho rozhodnutia, ktorým žalovaný ako odvolací správny orgán rozhodol o odvolaní žalobcu proti rozhodnutiu Krajského úradu životného prostredia v Žiline účastníka konania vo veci konania o pripomienkach žiadateľky (žalobkyne v tomto konaní) k dokumentu č. 2010/00351/Dur: „Zámer na vyhlásenie zón Tatranského národného parku“ tak, že odvolanie zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

Vychádzajúc z obsahu pripojených administratívnych spisov žalovaného, právnej úpravy obsiahnutej v Dohovore o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 43/2006 Z. z.; ďalej len „Aarhuský dohovor“) (najmä čl. 3 ods. 1 a čl. 8), z

Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a v zákone č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej len „zákon o ochrane prírody a krajiny“), krajský súd dospel k záveru, že verejnosti bola daná možnosť pripomienkovania zámeru na vyhlásenie zón Tatranského národného parku, a preto ani žalovaná nebola ukrátená na svojich právach, resp. oprávnených záujmoch.

Krajský súd poukázal na to, že napriek platnej právnej úprave, o ktorú oprel svoje rozhodnutie žalovaný ako aj prvostupňový správny orgán, je z obsahu spisu zrejmé, že Krajský úrad životného prostredia v Žiline akceptoval aj podávanie pripomienok verejnosti, t. j. osôb, ktoré nie sú vlastníkami (správcami, nájomcami) dotknutých pozemkov a s verejnosťou (viac než 850 fyzických alebo právnických osôb) prerokovali príslušné krajské úrady životného prostredia jej pripomienky zámeru písomnou formou, a to zverejneným oznámením o vyhodnotení jej pripomienok na svojich úradných tabuliach, pričom oznámenie bolo zverejnené aj na webových stránkach a o zverejnenie na úradných tabuliach boli požiadané aj dotknuté obce v Žilinskom kraji a v Prešovskom kraji. Oznámenie fyzickým a právnickým osobám, ktoré ako verejnosť podali pripomienky k zámeru na vyhlásenie zón Tatranského národného parku o vyhodnotení pripomienok bolo urobené listom Krajského úradu životného prostredia v Žiline č. j.: 2010/00351-923/Dur z 23. apríla 2010.

O náhrade trov konania súd rozhodol podľa § 250k ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) a vzhľadom na neúspech v konaní nepriznal žalobcovi pravo na ich náhradu.

V lehote ustanovenej zákonom (§ 204 ods. 1 OSP) podala proti rozsudku krajského súdu odvolanie žalobkyňa, žiadajúc jeho zmenu tak, že žalobe bude v celom rozsahu vyhovieť, rozhodnutie žalovaného ako aj rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu budú zrušené a vec vrátená žalovanému na ďalšie konanie. Súčasne si uplatnila náhradu trov konania.

Podľa názoru žalobkyne krajský súd dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam (§ 205 ods. 2 písm. d/ OSP) a jeho rozhodnutie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 205 ods. 2 písm. f/ OSP).

Odôvodnenie rozhodnutia krajského súdu označila žalobkyňa za vnútorne protirečivé. Poukázala na to, že na jednej strane krajský súd zastáva názor, že ustanovenie článku 8 Aarhuského dohovoru nie je možné aplikovať na súdnu vec, zároveň tvrdí, že nemala právo na to, aby jej pripomienky boli prerokované príslušným krajským úradom životného prostredia, na druhej strane poukazuje na to, že jej pripomienky, ako súčasť pripomienok verejnosti, boli prerokované tým, že ich Krajský úrad životného prostredia v Banskej Bystrici (správne má byť Krajský úrad v Žiline) vyhodnotil a toto vyhodnotenie zverejnil na svojej internetovej stránke.

Zdôraznila, že článok 8 Aarhuského dohovoru ako ustanovenie zmluvy o ľudských právach zabezpečuje verejnosti účinnú účasť na procesoch tvorby vykonávacích predpisov a právo, aby verejnosť mala možnosť pripomienkovať návrhy týchto predpisov a právo na to, aby výsledky tejto účasti verejnosti boli zohľadnené v najvyššej možnej miere. Dodala, že aj keď by sme pripustili, že článok 8 Aarhuského dohovoru nemá priamy účinok, neznamená to orgány verejnej moci interpretovať a aplikovať právne predpisy, ktoré upravujú spôsob tvorby vykonávacích predpisov a iných všeobecne použiteľných právne záväzných pravidiel tak, aby bol naplnený zmysel a cieľ článku 8 Aarhuského dohovoru.

Žalobkyňa následne poukázala na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-240/09 z 08. marca 2011, v ktorom Súdny dvor Európskej únie na základe návrhu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky poskytol výklad článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru. Toto výkladové pravidlo, t. j. povinnosť členských štátov uplatňovať ustanovenia tohto dohovoru, a to tým, že so zreteľom na ustanovenia Aarhuského dohovoru interpretujú a aplikujú normy vnútroštátneho práva tak, aby ciele a obsah Aarhuského dohovoru boli naplnené, a aby verejnosť, ktorej tento dohovor práva priznáva, tieto práva aj vo vnútroštátnych podmienkach mohla využívať, je podľa žalobkyne nutné aplikovať aj na článok 8 Aarhuského dohovoru.

Podľa jej názoru ani záver súdu prvého stupňa o tom, že právo verejnosti zúčastniť sa na tvorbe vykonávacích predpisov je dostatočne zabezpečené možnosťou pripomienkovať návrh nariadenia vlády, ktorým sa vyhlasujú zóny TANAPU, nezodpovedá obsahu článku 8 Aarhuského dohovoru. Z uvedeného článku totiž vyplýva, že podmienkou sine qua non na to, aby mohla byť účasť verejnosti považovaná za účinnú, musia byť možnosti otvorené, a zároveň je tu možnosť výsledky účasti verejnosti zohľadniť v najvyššej možnej miere. Proces vyhlasovania zón TANAPU, ako aj zón akéhokoľvek iného chráneného územia, alebo jeho zón, je dvojfázový. Prvou fázou je zverejnenie zámeru vyhlásiť chránené územie,

alebo jeho zóny, podľa § 50 ods. 1 zákona o ochrane prírody a krajiny. Je nepochybné, že práve tento zámer zodpovedá podmienke, pokiaľ sú ešte možnosti otvorené. Prostredníctvom pripomienkovania zámeru sa k jeho predkladateľovi dostávajú pripomienky všetkých osôb, ktoré môžu byť vyhlásením chráneného územia, alebo jeho zón dotknuté.

Výsledkom pripomienkovania a prerokovania pripomienok k zámeru sa vyhlasovanie chráneného územia alebo jeho zón dostáva do ďalšej fázy, v ktorej však nemožno prisúdiť štádium „pokiaľ sú ešte možnosti otvorené“. Pripomienkovanie právneho predpisu v štádiu, keď je jeho návrh zverejnený na pripomienkovanie podlieha obmedzeniam ustanoveným v legislatívnych pravidlách vlády Slovenskej republiky.

Dvojfázovosť vyhlasovania chránených území a jeho zón má, podľa názoru žalobkyne, nepochybne zabezpečiť možnosť, aby v prvej fáze bol zámer diskutovaný a posudzovaný z hľadiska záujmov tak ochrany prírody, ako aj vlastníckych užívateľov a iných záujmov právnických a fyzických osôb.

V závere odvolania žalobkyňa poukázala na to, že so zreteľom na článok 8 Aarhuského dohovoru a cieľ Aarhuského dohovoru ustanovený v článku 1, niet žiadneho racionálneho dôvodu domnievať sa, že by pravé táto fáza tvorby vykonávacieho predpisu mala byť vylúčená z toho, aby na nej verejnosť mohla participovať. Takýto výklad by nepochybne bol v priamom rozpore tak s požiadavkou účasti verejnosti, pokiaľ sú ešte možnosti otvorené, ako aj v rozpore s požiadavkou účasti verejnosti na príprave takéhoto predpisu počas prípravy. Je nesporné, že fáza prípravy zodpovedá podstatne viac fáze pripomienkovania zámeru, ktorý práve po zohľadnení týchto pripomienok môže byť základom pre tvorbu nariadenia vlády. Je totiž nepochybné, že možnosť ovplyvnenia konečnej podoby vykonávacieho predpisu, je v štádiu jeho tvorby podstatne širšia, ako v štádiu, keď je vypracovaný návrh predpisu, predložený v podobe, v akej má byť prerokovaný orgánom príslušným ho schváliť, v tomto prípade vláde Slovenskej republiky.

Vo svojom písomnom vyjadrení k odvolaniu žalobkyne mal žalovaný, v súvislosti s uvedenými tvrdeniami žalobkyne, za potrebné opätovne uviesť, že z jeho strany nikdy nedošlo k spochybneniu charakteru Aarhuského dohovoru ako medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktorá má prednosť pred zákonmi podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky. Poukázal na to, že žalobkyňou citovaný rozsudok Súdneho dvora Európskej únie C 240/09 z 08. marca 2011 potvrdzuje pôvodnú argumentáciu žalovaného k žalobe, že Aarhuský dohovor nemožno považovať za priamo aplikovateľnú medzinárodnú zmluvu, ktorá by priamo zakladala práva a povinnosti jednotlivcov a týchto subjektívnych práv by sa následne mohli domáhať fyzické alebo právnické osoby priamo bez toho, aby takáto zmluva bola implementovaná do vnútroštátneho právneho poriadku.

Žalovaný poukázal na to, že ustanovenie čl. 3 ods. 1 Aarhuského dohovoru dokonca predpokladá prijatie ďalších legislatívnych, resp. iných opatrení zmluvnou stranou. Z formulácie článku 8 teda jasne vyplýva, že strana dohovoru prijíma konkrétne opatrenia na naplnenie cieľov v ňom vyjadrených. Vo vzťahu k časovým rámcom uvádza iba všeobecnú požiadavku „zabezpečenia účinnej účasti verejnosti“ a spôsob, ako zabezpečiť túto účinnú účasť, rovnako ponecháva na strany dohovoru. Uvedené potvrdzuje aj implementačný sprievodca Aarhuského dohovoru ().

Osobitne zdôraznil, že považuje účinnú účasť verejnosti (tak, ako to má na mysli článok 8 Aarhuského dohovoru) pri vyhlasovaní ochrany osobitne chránených častí prírody a krajiny za zabezpečenie vnútroštátnym právnym predpisom - zákonom č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody, ako i článkom 21 v spojitosti s článkom 9 a článkom 10 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky schválených uznesením vlády SR z 08. apríla 1997 č. 241 v znení platnom v rozhodnom čase (ďalej len „legislatívne pravidlá“).

K tvrdeniu žalobkyne, že „výkladové pravidlo“ podané Súdny dvorom Európskej únie v rozsudku C-240/09 z 08. marca 2011 namietol, že Súdny dvor Európskej únie citovanom rozhodnutí konkrétne neuvádza, že takýto druh výkladu sa má použiť nie len na článok 9 ods. 3, ale na všetky články Aarhuského dohovoru, ako tvrdí žalobca v odvolaní. Nepopiera však potrebu sledovať a naplňovať ciele, ako i obsah Aarhuského dohovoru a zabezpečiť verejnosti práva, ktoré jej priznáva dohovor v rámci vnútroštátneho platného práva, a to konkrétne prostredníctvom platných právnych vnútroštátnych predpisov. Žalovaný preto postupoval v súlade s vnútroštátnymi platnými právnymi predpismi a na základe ustanovení zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody, ako i článkom 21 v spojitosti s článkom 9 a článkom 10 legislatívnych pravidiel zabezpečil účinnú účasť verejnosti, čo konštatoval vo svojom rozhodnutí aj krajský súd.

Tvrdenia žalobkyne o plošnej aplikácii výkladového pravidla žalovaný označil za prinajmenšom právne neštandardné a ústavne spochybniteľné, aby takýto druh výkladu zasahoval do platného vnútroštátneho právneho poriadku y nekontrolovanom generalizovanom plošnom rozsahu, nakoľko by mohlo prísť k situácii, že princípy teórie práva, akými sú princíp právnej istoty a princíp ústavnosti a zákonnosti by stratili svoje opodstatnenie na území Slovenskej republiky ako právneho štátu a dochádzalo by k relativizovaniu platných právnych predpisov.

Žalovaný poukázal na to, že informovanie verejnosti zabezpečuje dotknutá obec, ktorá je podľa § 50 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny povinná do 15 dní od doručenia oznámenia zámeru informovať o ňom verejnosť vo svojom územnom obvode a umožniť nahliadnuť doň na obvyklom mieste, najčastejšie na úradnej tabuli, najmenej po dobu 15 dní, pričom prípadné pripomienky verejnosti môže uplatniť dotknutá obec v pripomienkovom režime podľa § 50 ods. 3 a 4 zákona o ochrane prírody a krajiny, ktorý platí rovnako pre všetky dotknuté osoby. V zákone o ochrane prírody a krajiny nie je upravené právo verejnosti priamo podávať pripomienky k zámeru i z dôvodu, že tento je svojou povahou len podkladom pre vypracovanie návrhu vyhlasovacieho predpisu - nariadenia vlády Slovenskej republiky.

Spresnil, že podklad je vypracovaný ako odborný návrh na základe vedeckých kritérií, čo sa považuje za prvé štádium. Takto odborne vypracovaný zámer/podklad sa však svojím predložením do fázy uplatňovania pripomienok k návrhu všeobecne záväzného právneho predpisu môže zapracovaním verejnosťou uplatnených pripomienok diametrálne odlíšiť od pôvodne predkladaného zámeru/podkladu, takže tvrdenia žalobcu o neefektívnej účasti verejnosti v druhej fáze v tomto prípade reálne neobstoja. Verejnosť má tak teda možnosť účinne uplatňovať pripomienky k návrhu všeobecne záväzného právneho predpisu.

V zmysle článku 21 v spojitosti s článkom 9 a článkom 10 legislatívnych pravidiel je verejnosť oprávnená podávať pripomienky k návrhu nariadenia vlády SR zverejnenom na Portáli právnych predpisov v lehote 15 dní odo dňa zverejnenia návrhu na tomto portáli. Akúkoľvek pripomienku verejnosti je predkladateľ návrhu (v tomto prípade MŽP SR) povinný vyhodnotiť a jej prípadné neakceptovanie odôvodniť v rámci vyhodnotenia pripomienkového konania. Pripomíname, že verejnosť má teda pri pripomienkovaní návrhu nariadenia vlády SR takmer rovnocenné postavenie s pripomienkujúcimi orgánmi (pre verejnosť platia iba prísnejšie pravidlá pre uskutočnenie rozporového konania).

Marginálne žalovaný opätovne uviedol a zdôraznil, že napriek tomu, že platná právna úprava (ustanovenie § 50 zákona o ochrane prírody) verejnosť nezačleňuje do okruhu dotknutých osôb, usmernilo príslušné krajské úrady životného prostredia v tom smere, aby v procese prerokovania zámeru boli zohľadnené a vyhodnotené aj pripomienky verejnosti a ako odporúčaný spôsob ich vyhodnotenia uviedlo zverejnenie vyhodnotenia pripomienok verejnosti na webových stránkach a úradných tabuliach krajských úradov životného prostredia a súbežné zverejnenie na úradných tabuliach dotknutých obcí.

S verejnosťou (viac než 850 fyzických alebo právnických osôb) prerokovali príslušné krajské úrady životného prostredia jej pripomienky k zámeru písomnou formou, a to zverejnením oznámenia o vyhodnotení jej pripomienok na svojich úradných tabuliach. Oznámenie bolo la webových stránkach týchto úradov a o zverejnenie na svojich úradných tabuliach boli tiež požiadané dotknuté obce v Žilinskom kraji a Prešovskom kraji.

Najvyšší súd ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP) v medziach podaného odvolania (§ 212 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§250ja ods. 2 veta prvá OSP) (§ 250ja ods. 2 veta prvá OSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk) (§ 156 ods. 1 a 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá a § 211 ods. 2 OSP) a dospel k záveru, že je namieste odvolaniu žalobkyne priznať úspech a napadnuté rozhodnutie žalovaného spolu s rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa zrušiť a vec vrátiť na nové správne konanie.

Žalobkyňa sa v konaní pred správnym orgánom a následne v konaní pred súdom domáha priznania postavenia účastníka správneho konania, konkrétne konania o preskúmaní pripomienok verejnosti

podaných k vyhlásenému zámeru zonácie Tatranského národného parku. Právo na toto postavenie žalobkyňa ako predstaviteľka verejnosti podľa čl. 2 ods. 4 Aarhuského dohovoru odvodzuje z článku 8 Aarhuského dohovoru, v zmysle ktorého sa každá strana usiluje podporovať, pokiaľ sú ešte možnosti otvorené, účinnú účasť verejnosti na príslušnej úrovni počas prípravy vykonávacích predpisov a iných všeobecne použiteľných právne záväzných pravidiel orgánmi verejnej moci, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie. Na tento účel by mali byť vykonané nasledujúce kroky:

- a/ mali by byť ustanovené dostatočné časové rámce pre účinnú účasť,
- b/ mali by byť zverejnené návrhy predpisov alebo by mali byť inak verejne prístupné,
- c/ verejnosti by mala byť daná možnosť pripomienkovania, a to priamo alebo prostredníctvom zastupiteľských poradných orgánov. Výsledky účasti verejnosti sa zohľadnia v najvyššej možnej miere.

Podľa § 244 ods. 1 OSP v správnom súdnictve súdy preskúmajú na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa § 244 ods. 2 OSP v správnom súdnictve preskúmajú súdy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy (ďalej len „rozhodnutie správneho orgánu“).

Podľa § 244 ods. 3 OSP rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

Rozhodnutie správneho orgánu o tom, či fyzická alebo právnická osoba je alebo nie je účastníkom správneho konania je bezpochyby spôsobilé zasiahnuť do práv, právom chránených záujmov a povinností dotknutého subjektu. Postavenie účastníka konania, ako uviedol aj žalobca, mu poskytuje reálnu možnosť svojim konaním včas ovplyvňovať priebeh správneho konania, ktorá nemusí prislúchať iným subjektom zúčastneným na konaní (zúčastnená osoba). Aj z tohto dôvodu, v záujme zaistenia čo najlepšieho uplatnenia práv na súdnu a inú právnu ochranu (čl. 46 a nasl. Ústavy Slovenskej republiky), súdna prax pripúšťa možnosť preskúmavania zákonnosti takéhoto rozhodnutia správneho orgánu.

Tatranský národný park je najstarší národný park na Slovensku a od roku 1949 má za cieľ ochranu prírody v pohoriach Vysoké Tatry, Západné Tatry a Belianske Tatry. Spolu s poľským Tatrzańskim Parkom Narodowym je súčasťou biosférických rezervácií UNESCO. Územie Tatranského národného parku chráni mimoriadne bohatstvo rastlinnej a živočíšnej ríše. Popri tomto hlavnom poslaní má však dvere otvorené aj pre turistov, rekreantov, športovcov a nadšencov poznávania prírody. Národný park ročne navštívi viac ako tri milióny návštevníkov.

Je teda nepochybné, že v prejednávanej veci je v konečnom dôsledku predmetom sporu základné právo každej osoby na priaznivé životné prostredie garantované tiež v čl. 44 ústavy.

Podľa § 50 ods. 1 zákona o ochrane prírody a krajiny zámer vyhlásiť chránený krajinný prvok, chránený areál, prírodnú rezerváciu, prírodnú pamiatku, chránené vtáčie územia, zóny chráneného územia alebo chránený strom je orgán ochrany prírody príslušný na ich vyhlásenie povinný písomne oznámiť vlastníčkovi (správcovi, nájomcovi) pozemku dotknutého zamýšľanou ochranou, ktorého možno zistiť z evidencie v katastri nehnuteľností, dotknutej obci a dotknutým orgánom štátnej správy. Ak ide o chránené vtáčie územie a zóny chráneného územia, je týmto orgánom krajský úrad životného prostredia. Oznámenie zámeru obsahuje najmä základnú charakteristiku zámeru na vyhlásenie ochrany, miesto jeho realizácie. Ak je dotknutý väčší počet vlastníkov pozemkov alebo ak ich pobyt nie je známy, možno oznámenie zámeru doručiť verejnou vyhláškou.

Podľa § 50 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny je obec povinná do 15 dní od doručenia oznámenia zámeru informovať o ňom verejnosť vo svojom územnom obvode a umožniť nahliadnuť doň na obvyklom mieste, najmä na úradnej tabuli, najmenej po dobu 15 dní.

Podľa § 50 ods. 3 zákona o ochrane prírody a krajiny vlastní (správca, nájomca) dotknutého pozemku, obec a dotknutý orgán štátnej správy má právo najneskôr do 30 dní od doručenia oznámenia zámeru alebo jeho verejného oznámenia podať k nemu písomné pripomienky orgánu ochrany prírody.

V tomto smere je teda namieste stotožniť sa s tvrdením žalovaného, že zákon o ochrane prírody a krajiny upravuje okruh účastníkov konania, v ktorom sa koná o vyhlásení ochrany osobitne chránených častí prírody a krajiny.

Najvyšší súd však poukazuje na v praxi už uplatňovanej zásade širšieho chápania pojmu „účastník správneho konania“, vychádzajúce z výkladu § 14 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len „správny poriadok“), ktorý za účastníkov správneho konania označuje:

1. toho, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať,
2. toho, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté,
3. 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 (§ 14 ods. 1), a
4. aj toho, komu osobitný zákon také postavenie priznáva (§ 14 ods. 2).

Pri zisťovaní okruhu účastníkov správneho konania preto nemožno reštriktívne vychádzať z vymedzenia okruhu osôb ustanovených v osobitnom zákone, ale je potrebné prihliadať aj na osoby, ktorých práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté. Okruh účastníkov vymedzený v osobitnom zákone predstavuje subjekty, u ktorých zákonodarca predpokladá reálnu možnosť zásahu do práv a povinností, a považuje za potrebné menovite ich do správneho konania zahrnúť. Pri výklade § 14 ods. 2 správneho poriadku totiž nemožno opomenúť časticu „aj“, ktorá z hľadiska gramatického výkladu indikuje ďalšie rozšírenie okruhu účastníkov popri subjektoch uvedených v § 14 ods. 1 správneho poriadku.

Tento názor vyslovil tiež Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v náleze z 13. januára 2011 č. k. II. ÚS 197/2010-52: „základným kritériom pre posúdenie účasti je predovšetkým dopad účinkov postupu orgánu štátnej moci (súdu alebo orgánu verejnej správy) alebo jeho rozhodnutia na základné práva, ktoré má takáto osoba zaručené v ústave alebo prostredníctvom medzinárodnej zmluvy.“.

Napriek ich nenormatívnej, a teda právne nezáväznej povahe, nemožno opomenúť vymedzenie pojmu „účastník konania“ vyplývajúce z čl. 2 písm. a/ Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy (2004) 20 o súdnom prieskume správnych úkonov, ako ani Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy (87) 16 o administratívnych konaniach, ktoré sa týkajú veľkého počtu osôb.

Podľa čl. 2 písm. a/ Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy (2004) 20 súdny prieskum by mal byť dostupný prinajmenej fyzickým a právnickým osobám vzhľadom na správne akty, ktoré priamo ovplyvňujú ich práva a povinnosti. Členské štáty by mali byť podporované v snahe vyzistiť, či prístup k súdnemu prieskumu by nemal byť dostupný aj združeniam či iným osobám a organizáciám oprávneným chrániť kolektívne záujmy a záujmy jednotlivých komún.

Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy (87) 16 vyzdvihuje narastajúci počet oblastí správneho práva (najmä vo sfére výstavby veľkých technologických celkov alebo priemyselných zariadení), kde správne orgány stále čoraz viac čelia výzve na ochranu kolektívnych záujmov pri ochrane krajiny, prírody (tzn. prvkov nenahraditeľným spôsobom spojených so životným prostredím) a logicky sú preto orgány štátnej moci častejšie prizývané na vydávanie uvedených kolektívnych rozhodnutí. Citované odporúčanie kladie jasný dôraz na úlohu združení (asociácií) zastupujúcich osoby pri ich práve na ochranu záujmov chránených právom vrátane súdneho prieskumu takýchto kolektívnych rozhodnutí správneho orgánu (viď článok I. zásada II. b/ a zásada VII. odporúčania).

Podľa čl. 28 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 3 legislatívnych pravidiel pripomienkové konanie k návrhu zákona sa uskutočňuje aj s vyššími územnými celkami, Združením samosprávnych krajov SR, Združením miest a obcí Slovenska, Úniou miest Slovenska, hlavným mestom Slovenskej republiky Bratislavou a mestami, ktoré sú sídlom kraja a s orgánmi a inštitúciami, ktorým sa ukladajú úlohy alebo ktorých sa problematika návrhu zákona týka, ako aj s verejnosťou, a to ešte pred predložením návrhu zákona na rokovanie vlády.

Podľa čl. 30 v spojení s čl. 18 ods. 1 legislatívnych pravidiel návrh zákona (v tomto prípade nariadenia vlády - pozn.), upravený podľa výsledkov pripomienkového konania, predloží na rokovanie legislatívnej rady predkladateľ návrhu na rokovanie vlády. Po predložení návrhu zákona na rokovanie legislatívnej rady môže predkladateľ podľa prvej vety predložiť návrh zákona na rokovanie vlády. Legislatívna rada zaujme k návrhu zákona stanovisko spravidla v lehote do 30 dní. Návrh zákona sa na rokovanie legislatívnej rady predkladá v počte päť písomných výtlačkov, z toho jeden podpísaný výtlačok. Počet výtlačkov návrhu zákona predkladaných na rokovanie vlády upravuje Metodický pokyn na prípravu a predkladanie materiálov na rokovanie vlády Slovenskej republiky.

Pripomienkové konanie k zámeru vyhlásenia zón Tatranského národného parku dáva jednak verejnosti, jednak predkladateľovi návrhu nariadenia možnosť zistiť jeho nedostatky, preskúmať iné možnosti riešenia a tieto zapracovať do textu návrhu. Je to tiež možnosť pre príslušné krajské úrady životného prostredia eliminovať nepodstatné a repetitívne pripomienky ich vybavením tak, že v prípade ich podania v rámci pripomienkovania už návrhu predpisu, tieto budú vyžadovať minimum práce pre ich vybavenie. Zároveň riadne prerokovanie pripomienok k zámeru a jeho zverejnenie môže slúžiť ako informácia pre verejnosť o tom, že určité pripomienky týkajúce sa pripravovaného nariadenia vlády už boli prerokované a s akým výsledkom.

Aj preto je podľa názoru najvyššieho súdu namieste prikloniť sa k názoru prezentovanému žalobkyňou, že len prvá z fáz prípravy nariadenia vlády (pripomienkové konanie) je reálne široko otvorená pre verejnosť, ktorú čl. 2 ods. 4 definuje ako jednu alebo viac fyzických osôb alebo právnických osôb a v súlade s vnútroštátnymi predpismi alebo praxou ich združenia, organizácie alebo skupiny.

Pripomienkami verejnosti sa teda nemôžu chápať len odborné inštitúcie, organizácie či združenia, ktoré majú v predmete činnosti ochranu životného prostredia v jeho celistvosti, alebo z hľadiska jeho jednotlivých zložiek (zainteresovaná verejnosť podľa čl. 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru), ale treba pod ne zahrnúť aj laické vyjadrenia a pripomienky, často od amatérskych ochranárov prírody, turistov, alebo osôb žijúcich v dotknutom regióne bez toho, že by mali vecnoprávny vzťah k pozemkom, na ktorých má byť chránené územie vyhlasované, resp. ochrana poskytovaná tomuto územiu regulovaná. Ich pripomienky nemusia mať nutne vedeckú či vysoko odbornú úroveň, ich znalosť daného prostredia však nemožno len na tomto základe ignorovať.

So zreteľom na článok 8 Aarhuského dohovoru a jeho cieľ ustanovený v článku 1, niet žiadneho dôvodu domnievať sa, že by z tejto fázy tvorby vykonávacieho predpisu mala byť vylúčená verejnosť. Takýto výklad by nepochybne bol v priamom rozpore tak s požiadavkou účasti verejnosti pokiaľ sú ešte možnosti otvorené, ako aj v rozpore s požiadavkou čo najširšej účasti verejnosti na príprave takéhoto predpisu počas prípravy. Je nesporné, že fáza prípravy zodpovedá viac fáza pripomienkovania zámeru, ktorý práve po zohľadnení týchto pripomienok môže byť základom pre tvorbu návrhu nariadenia Vlády SR. Možnosť ovplyvnenia konečnej podoby predpisu, je v štádiu jeho tvorby širšia, ako v štádiu, keď je vypracovaný jeho návrh, predložený v podobe, v akej má byť prerokovaný orgánom príslušným ho schváliť, v tomto prípade vládou Slovenskej republiky.

Hoci verejnosť má v zmysle legislatívnych pravidiel právo pripomienkovať vlastný text návrhu nariadenia vlády, táto skutočnosť nemôže vylúčiť jej právo podať pripomienky už k zámeru a mať tak možnosť ovplyvniť podobu nariadenia už v tejto fáze, t. j. mať možnosť, že po prerokovaní pripomienok a ich vyhodnotení ako závažných, resp. relevantných, budú tieto zapracované už do návrhu.

Žalovaný sa vo vyjadrení odvolal na čl. 21 v spojení s čl. 9 a 10 legislatívnych pravidiel. Najvyšší súd tu poukazuje na skutočnosť, že z hľadiska systematiky legislatívnych pravidiel je ustanovenie čl. 21 z hľadiska predmetu úpravy zaradené do časti upravujúcej vládny návrh zákona (čl. 21 - čl. 22 legislatívnych pravidiel), pričom v prejednávanej veci je výsledným právnym predpisom nariadenie vlády upravené v čl. 26 - čl. 30 legislatívnych pravidiel, pričom legislatívne pravidlá neustanovujú ani primerané použitie tohto ustanovenia (pozri napr. čl. 26 ods. 3, čl. 28, čl. 29 ods. 2 a čl. 30 legislatívnych pravidiel). Hoci oba sú v spojení s čl. 30 legislatívnych pravidiel aplikovateľné aj na legislatívny proces prijímania nariadenia vlády, článok 9 legislatívnych pravidiel upravuje systematiku členenia návrhu zákona a článok 10 novelizáciu zákona.

Jednou zo sporných otázok medzi žalobkyňou a žalovaným, ktorá je podľa názoru najvyššieho súdu podstatná pre konanie v predloženej veci, je aplikovateľnosť právneho názoru Súdneho dvora Európskej únie vysloveného v rozsudku z 08. marca 2011 č. C-240/09. Súdny dvor Európskej únie v ňom zreplikoval výkladové pravidlo k ustanoveniu čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru tak, že prináleží vnútroštátnemu súdu, aby poskytol taký výklad procesného práva týkajúceho sa podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku alebo žaloby, ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade tak s cieľmi článku 9 ods. 3 tohto dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie, aby mohla organizácia na ochranu životného prostredia [...] napadnúť na súde rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom Únie v oblasti životného prostredia.

Je namieste zdôrazniť, že Súdny dvor Európskej únie vychádzal, okrem iného, z cieľov Aarhuského dohovoru definovaného v jeho preambule a čl. 1, ktorý znie: „Každá strana zaručí práva na prístup k informáciám, účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru s cieľom prispieť k ochrane práva každého človeka, príslušníka tejto i budúcich generácií, žiť v životnom prostredí, ktoré je primerané pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu.“

Preto je tak, ako uviedla žalobkyňa, možná aplikácia výkladu urobeného Súdny dvorom Európskej únie v rozsudku z 08. marca 2011 č. C-240/09 pre čl. 9 Aarhuského dohovoru aj pre veci a konania spravujúce sa čl. 8 Aarhuského dohovoru, kam spadá aj príprava nariadenia vlády Slovenskej republiky.

Najvyšší súd, rešpektujúc podmienku pre priznanie postavenia účastníka konania spočívajúcu v tom, že správne konanie, do ktorého chce osoba vstúpiť, v čase preskúmavania zákonnosti rozhodnutia o nepriznaní postavenia účastníka správneho konania trvá, skúmal ďalej stav tzv. zonácie Tatier.

Dôvodom pre zisťovanie stavu správneho konania je potreba naplniť účel práva na súdnu a inú právnu ochranu realizovanú súdmi a orgánmi verejnej správy, t. j. poskytnúť ochranu reálnym a realizovateľným právam fyzických a právnických osôb, a nie formalistickým výkladom práva rozhodovať vo veci len pre to, aby litera zákona bola dodržaná aj za cenu, že ochrana práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb bude zabezpečená len pro forma.

V prípade právoplatného skončenia konania, totiž osoba domáhajúca sa postavenia účastníka už nemôže realizovať svoje procesné oprávnenia - v prejednávanej veci podať pripomienky k návrhu nariadenia vlády. Tieto môže vykonávať iba v prípade, ak správne konanie aktuálne prebieha, pričom v takomto prípade je preskúmanie rozhodnutia o pristúpení účastníka do konania dôvodné.

Podľa informácie uverejnenej na internetovskej stránke ministerstva Ministerstvo životného prostredia plánuje predložiť konečný návrh zonácie na rokovanie vlády SR až po schválení pripravovaného zákona o ochrane prírody a krajiny, ktorý má priniesť riešenie súčasných problémov v otázkach ochrany prírody (január 2011).

Po zmene vlády po voľbách v marci 2012 minister životného prostredia Peter Žiga avizoval, že „dotiahnutie procesu zonácie Tatier je jednou z priorít, ktoré chcem počas svojho pôsobenia na čele



rezortu životného prostredia doriešiť do úspešného konca. Som otvorený rokovaniam a pri rozhodovaní budem brať do úvahy názory každej dotknutej strany.“ Riešenie zonácie TANAPu má rezort v pláne aj naďalej prostredníctvom pracovnej skupiny. Minister chce zapojiť zástupcov samospráv, reprezentantov vlastníkov a užívateľov lesov, zástupcov cestovného ruchu ako aj mimovládnych organizácií a podnikateľskej sféry. Už počas mája chce minister zvolať aj tzv. Zelenú tripartitu (apríl 2012).

V zmysle Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky v pôsobnosti Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky na roky 2010 - 2014 je jednou z úloh pre rok 2013 „Nariadenie vlády Slovenskej republiky, ktorým sa vyhlasuje Tatranský národný park a jeho zóny“ (bod 68; pozri ),

Keďže príprava nariadenia vlády, ktorým sa vyhlasujú zóny Tatranského národného parku, nebola ku dňu vyhlásenia tohto rozsudku ukončená, je tu stále daná reálna možnosť prerokovania pripomienok žalobkyne, ktorá bola žalovaným a tiež prvostupňovým orgánom nesprávne vylúčená z procesu pripomienkovania.

Najvyšší súd preto v súlade s § 250ja ods. 3 veta prvá OSP rozsudok krajského súdu zmenil a preskúmané správne rozhodnutie, ako aj prvostupňové rozhodnutie zrušil a vec vrátil späť do štádia správneho konania, pretože vychádzali z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 250j ods. 2 písm. a/ OSP). V novom správnom konaní budú pripomienky k návrhu nariadenia vlády, ktorým sa vyhlasujú zóny Tatranského národného parku, riadne vyhodnotené a spolu s vyhodnotením budú zahrnuté do materiálov k návrhu.

O trovách konania najvyšší súd rozhodol podľa § 224 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP § 250k ods. 1 OSP a žalobkyni priznal náhradu trov konania pozostávajúcej z náhrady zaplatených súdnych poplatkov a náhrady trov právneho zastúpenia vo výške spolu 592,39 eura. Titulom súdnych poplatkov zaplatila žalobkyňa 66 eur za žalobu a 66 eur za odvolanie, t. j. spolu 132 eur.

Žalobkyňa si v konaní uplatnila trovy právneho zastúpenia vo výške 460,39 eura, pozostávajúce z dvoch úkonov právnej služby prevzatie a príprava zastupovania a spísanie a podanie žaloby v roku 2010, kde za jeden úkon si v súlade s § 11 ods. 4, § 15 písm. a/ a § 16 ods. 3 vyhlášky č. 655/2004 Z. z. vyčísliła odmenu advokáta 120,23 eura a režijný paušál 7,21 eura; ďalej si uplatnila odmenu advokáta za jeden úkon právnej služby v roku 2011 - podanie odvolania, vo výške 123,50 eura a režijný paušál 7,41 eura. Vzhľadom k tomu, že právna zástupkyňa je registrovanou platiteľkou dane z pridanej hodnoty (ďalej len „DPH“), čo preukázala osvedčením o registrácii a pridelení daňového identifikačného čísla, boli v súlade s predloženým vyčíslením trov konania položky náhrady trov právneho zastúpenia zvýšené o DPH, a to pre rok 2010 vo výške 19 % základu 127,44 eura (odmena + paušál) za jeden úkon právnej služby a pre rok 2011 vo výške 20 % základu 130,91 eura za jeden úkon právnej služby (§ 18 ods. 3 vyhlášky č. 655/2004 Z. z.).

Uvedené úkony právnej pomoci vyhodnotil najvyšší súd ako účelné pre bránenie práva v konaní pred súdom, ktoré si žalobkyňa riadne a správne uplatnila, a preto jej za ne priznal náhradu trov právneho zastúpenia v sume 460,39 eura vrátane DPH.

Náhradu trov konania zaplatí žalovaný žalobcovi na účet jeho právnej zástupkyne vedený v Slovenskej sporiteľni, a. s., č. ú. 82160437/0900, vedený pod názvom JUDr. Iveta Rajtáková, VS: 542012 (§ 149 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP).

Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).

## **Poučenie:**

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