

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	2Sžp/30/2012
Identifikačné číslo spisu:	1010202122
Dátum vydania rozhodnutia:	31.07.2013
Meno a priezvisko:	JUDr. Elena Kováčová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2013:1010202122.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: K. X., K. X, C., zastúpenej advokátkou JUDr. Ivetou Rajtákovou, Štúrova 20, Košice, proti žalovanému: Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Námestie Ľudovíta štúra 1, Bratislava o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 8837/2010-2.1.2 zo dňa 13. septembra 2010, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 282/2010-51 zo dňa 17. mája 2012, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 282/2010-51 zo dňa 17. mája 2012 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d'alsie konanie.

Odôvodnenie

Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom rozhodnutie žalovaného č. 8837/2010-2.1.2 zo dňa 13. septembra 2010 ako i rozhodnutie Krajského úradu životného prostredia v Žiline č. 2010/00822-3/Dur zo dňa 6. júla 2010 zrušil podľa § 250j ods. 2 písm. a/ O.s.p. a vec vrátil žalovanému na d'alsie konanie. Žalovanému uložil povinnosť do 30 dní od právoplatnosti rozsudku zaplatiť žalobkyni trovy konania v sume 369,31 € na účet jej právnej zástupkyne.

V odôvodnení napadnutého rozsudku krajský súd poukázal na článok 7 ods. 4 a 5 Ústavy Slovenskej republiky v súvislosti s aplikáciou Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, ktorý bol vydaný ako oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky dňa 4. februára 2006 pod č. 43/2006 Z. z. a vo vzťahu k Slovenskej republike nadobudol platnosť 5. marca 2006 podľa článku 20 ods. 3 (Ďalej len Aarhuský dohovor). Uviedol, že obdobnú problematiku vo vzťahu účasti verejnosti v konaniach, týkajúcich sa životného prostredia, riešil rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C 240/09 zo dňa 8. marca 2011 (na základe podnetu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky). Z predmetného rozsudku Súdneho dvora EÚ vyplýva, že i keď sa Aarhuský dohovor nemôže priamo aplikovať, súdy Slovenskej republiky sú povinné vykladať procesné ustanovenia tak, aby boli dodržané ciele a zámer Aarhuského dohovoru a bol tak umožnený prístup zainteresovanej verejnosti definovanej v článku 9 ods. 3 ku konaniam týkajúcim sa životného prostredia. V rozsudku krajského súdu sa ďalej uvádza, že podľa právneho výkladu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v rozsudkoch týkajúcich sa obdobných vecí,

teda účasti verejnosti v konaniach, v ktorých je okruh účastníkov konania vymedzený vnútroštátnym predpisom (zákon o ochrane prírody), ktorý neumožňuje vstup verejnosti do konaní, riešenie tejto otázky je späté s procesným postavením osôb, najmä v správnom konaní. Najvyšší súd Slovenskej republiky pri svojom rozhodovaní vychádzal najmä z toho, že teória správneho práva popri postavení zúčastnenej osoby vymedzuje prostredníctvom § 14 správneho poriadku až štyri odlišné vnútroštátne definície účastníka správneho konania. Podľa § 14 ods. 1 správneho poriadku účastníkom konania je ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať, alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté; účastníkom konania je aj ten, 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. Podľa § 14 ods. 2 správneho poriadku účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva. Krajský súd vychádzal z toho, že jadrom sporu medzi žalobkyňou a žalovaným je základné právo každej osoby na súdnu ochranu v spojení s právom jednotlivca na ochranu, respektíve právo na priaznivé životné prostredie (bližšie čl. 8 Aarhuského dohovoru spolu s čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). Poukázal na ďalšie závery ak tvrdenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, podľa ktorých bolo nepochybné, že ciele Aarhuského dohovoru sú predovšetkým definované v jeho preambule (kde, podľa Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sú z hľadiska prejednávanej veci významnejšie myšlienky vyjadrené v odsekoch 5, 6, 7, 8, 10 a 17) a ďalej v článku 1 Aarhuského dohovoru s podnadpisom rubriky „Ciele“ a preto vyzdvihol všeobecný imperatív Aarhuského dohovoru obsiahnutý v 17. recitáli: pre verejnosť vrátane organizácií musia byť prístupné účinné súdne mechanizmy tak, aby boli chránené ich zákonné záujmy a dodržiavané právne normy. V závere odôvodnenia krajský súd konštatoval, že vzhľadom na uvedené závery je logické, že Slovenská republika okrem iného prevzala na seba medzinárodný záväzok zabezpečiť v zmysle článku 8 Aarhuského dohovoru prístup verejnosti k správnym a súdnym konaniam a pokiaľ zákonodarná alebo výkonná moc nevykonala príslušné normotvorné všeobecne záväzné kroky k vytvoreniu vhodných podmienok na implementáciu tohto subjektívneho práva jednotlivca v slovenskom právnom poriadku, potom súdna moc na základe ústavného kritéria prednosti komunitárneho práva (čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky) a zásady lojálnej spolupráce (čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii) a rešpektovania princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) musí v prípade jednotlivca dovoľávajúceho sa v konkrétnej prejednávanej veci na právo prístupu verejnosti k správnym a súdnym konaniam a toto právo mu v individuálnej veci priznať. Na základe uvedených dôvodov Krajský súd v Bratislave napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie, ktoré mu predchádzalo, zrušil podľa § 250j ods. 2 písm. a/ O.s.p. a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Včas podaným odvolaním sa žalovaný domáhal, aby najvyšší súd rozsudok krajského súdu zmenil a žalobu zamietol, resp. aby rozsudok zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. Napadnutý rozsudok považoval za nesprávny, pretože krajský súd dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam (§ 205 ods. 2 písm. d/ O.s.p.) a jeho rozhodnutie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 205 ods. 2 písm. f/ O.s.p.). Nesúhlasil s názorom, že v rozsudku súdneho dvora EÚ č. C 240/09 zo dňa 8. marca 2011 išlo o obdobnú problematiku vo vzťahu k účasti verejnosti v konaniach týkajúcich sa životného prostredia. Súdny dvor EÚ sa zaoberal odpoveďami na prejudiciálnej otázky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ohľadne priameho a bezprostredného účinku čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, podľa ktorého každá strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia. Z obsahu administratívneho spisu je však nesporné, že v danom prípade sa nejednalo o správne konanie, ktorého výsledkom by bol vydaný individuálny správny akt o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach účastníkov. V uvedenom prípade ide o vyhlasovanie jednotlivých zón a podzón chránených území vrátane stupňov ochrany, podrobnosti o ich územnej ochrane a vymedzení hraníc, ktoré ustanovuje vnútroštátnym všeobecne záväzným právnym predpisom orgán oprávnený podľa zákona o ochrane prírody na vyhlásenie (ustanovenie) chráneného územia (§ 30 ods. 5 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody v znení neskorších predpisov - ďalej len zákon o ochrane prírody). Podľa § 19 ods. 1 zákona o ochrane prírody národný park vyhlasuje vláda Slovenskej republiky

nariadením. Z uvedeného je zrejmé, že výklad súdneho dvora EÚ v rozsudku č. C 240/09 zo dňa 8. marca 2011 ohľadne postavenia občianskeho združenia zameraného na ochranu životného prostredia v správnych konaniach v oblasti životného prostredia nie je možné aplikovať na legislatívne konanie týkajúce sa vyhlásenia zón tatranského národného parku. Poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžp/26/2011 zo dňa 26. januára 2012, ktorý v rovnakej právnej veci žalobcu Lesoochranárske zoskupenie VLK potvrdil prvostupňové rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 358/2010-50 zo dňa 17. augusta 2011, ktorým bola žaloba zamietnutá. Ďalej žalovaný (s poukazom na obsah svojho vyjadrenia k žalobe zo dňa 3. februára 2011 - č. l. 31 až 38 spisu krajského súdu) uviedol, že čl. 7 Aarhuského dohovoru upravuje odlišnú problematiku než čl. 8 Aarhuského dohovoru a neobsahuje vo vzťahu k čl. 8 žiadne osobitné práva, ktoré by mali byť verejnosti garantované v rámci účasti na príprave vykonávacích predpisov a ktorých realizácia by mala byť zabezpečená analogickým postupom v zmysle záverov rozsudku Súdneho dvora EÚ č. 240/09 zo dňa 8. marca 2011. Ďalej žalovaný v odvolaní uviedol že proces vyhlasovania národného parku alebo zón národného parku má viacero štádií, na ktorých sa môžu jednotlivé subjekty zúčastniť. Medzi subjekty, ktorým zákon o ochrane prírody dáva právo podať písomné pripomienky k zámeru vyhlásenia chráneného územia patria podľa § 50 ods. 3 zákona o ochrane prírody vlastníci (správca, nájomca) dotknutého pozemku, obec a dotknutý orgán štátnej správy (dotknuté osoby). Zákon v tomto ustanovení taxatívne stanovuje okruh aktívne vecne legítimovaných osôb oprávnených na podanie pripomienok k zámeru. Informovanie verejnosti zabezpečuje dotknutá obec, ktorá je podľa § 50 ods. 2 zákona o ochrane prírody 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, ktorý platí rovnako pre všetky dotknuté osoby. V zákone o ochrane prírody 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, ktorým sa ustanovujú zóny. Žalovaný napriek tomu, že platná právna úprava (ustanovenie § 50 zákona o ochrane prírody) nezačleňuje verejnosť do okruhu dotknutých osôb, usmernil 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 uviedol zverejnenie vyhodnotenia pripomienok verejnosti na webových stránkach a úradných tabuliach krajských úradov životného prostredia a súbežné zverejnenie na úradných tabuliach dotknutých obcí. Krajský úrad životného prostredia v Žiline (ako aj Krajský úrad životného prostredia v Prešove) preto v procese pripomienkovania zámeru nad rámec zákona o ochrane prírody akceptoval podávanie pripomienok verejnosti, t. j. právnických a fyzických osôb, ktoré nie sú vlastníkami (správcami, nájomcami) dotknutých pozemkov. S verejnosťou, viac než 850 fyzickými alebo právnickými osobami, prerokovali príslušné krajské úrady životného prostredia pripomienky k zámeru písomnou formou a to zverejnením oznámenia o vyhodnotení pripomienok na úradných tabuliach. Oznámenie bolo tiež zverejnené na webových stránkach týchto úradov a o zverejnenie na svojich úradných tabuliach boli tiež požiadané dotknuté obce v žilinskom kraji a v prešovskom kraji.

Žalobkyňa sa k odvolaniu, ktoré bolo doručené jej právnej zástupkyňi 1. augusta 2012, nevyjadрила.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2, § 246c ods. 1 prvá veta O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo. Dospel k záveru, že napadnutý rozsudok je potrebné zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie. Rozhodol uznesením (§ 223 O.s.p. v spojení s § 246 ods. 1 vety prvej O.s.p.) bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 O.s.p. a § 214 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej O.s.p.).

Najvyšší súd Slovenskej republiky z obsahu súdneho spisu, ktorého súčasťou sú aj administratívne spisy správnych orgánov oboch stupňov, zistil, že žalovaný rozhodnutím č. 8837/2010-2.1.2 zo dňa 13. septembra 2010 podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku zamietol odvolanie žiadateľa (žalobkyne), podané proti rozhodnutiu Krajského úradu životného prostredia v Žiline č. 2010/00822-3/Dur zo dňa 6. júla 2010 a rozhodnutie krajského úradu potvrdil. Uvedeným rozhodnutím krajský úrad nepriznal žiadateľovi (žalobkyňi) postavenie účastníka v konaní o pripomienkach účastníka k dokumentu „Zámer na

vyhlásenie zón Tatranského národného parku". V odôvodnení preskúmaného rozhodnutia žalovaný poukázal na bod 4 a 5 doložky prednosti medzinárodnej zmluvy pred zákonmi s tým, že Aarhuský dohovor neobsahuje priamu úpravu práv a povinností fyzických alebo právnických osôb a ide o medzinárodnú zmluvu, na ktorej vykonanie je potrebný zákon, čo korešponduje aj s článkom 3 ods. 1 Aarhuského dohovoru, podľa ktorého každá strana prijme nevyhnutné legislatívne, administratívne a iné opatrenia, vrátane opatrení na zaistenie súladu ustanovení tohto dohovoru s cieľom vytvoriť a udržiavať jasný, transparentný a ucelený rámec pre naplnenie dohovoru.

Úlohou súdneho preskúmavacieho konania v danej veci je zistiť, či rozhodnutím o nepriznaní žalobkyni postavenia účastníka v konaní o pripomienkach k dokumentu „Zámer na vyhlásenie zón Tatranského národného parku" došlo k porušeniu zákona a boli porušené subjektívne, zákonom chránené práva žalobkyne (§ 244 O.s.p.).

Je potrebné uviesť, že otázky „Zámeru na vyhlásenie zón Tatranského národného parku" a v tej súvislosti priznanie postavenia účastníka v správnom konaní, dostatočnosť zákonnej úpravy ustanovenia § 50 zákona o ochrane prírody boli súdmi Slovenskej republiky riešené opakovane.

Najvyšší súd v tejto súvislosti poukazuje napr. na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžp/26/2011 z 26. januára 2012, ktorým bol potvrdený rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 358/2010-50 zo 17. augusta 2011. S poukazom na obsah odvolania najvyšší súd nezistil pochybenie v závere krajského súdu, že verejnosti bola daná možnosť pripomienkovania zámeru na vyhlásenie zón Tatranského národného parku a preto ani žalobca nemohol byť ukrátený na svojich právach, resp. oprávnených záujmoch.

Obdobné otázky boli riešené aj v konaní pred ústavným súdom, ktorý uznesením č. IV. ÚS 98/2011-23 odmietol ústavnú sťažnosť pre zjavnú neopodstatnenosť. V odôvodnení uvedeného uznesenia ústavný súd o. i. uviedol, že krajský súd v danej veci ústavne konformným spôsobom vyložil a aplikoval ustanovenie § 50 ods. 4 zákona o ochrane prírody, keď sa nestotožnil s názorom sťažovateľa a vyslovil, že z uvedeného ustanovenia nemožno odvodzovať povinnosť orgánu ochrany prírody prerokovať pripomienky kohokoľvek, kto ich podal, pretože je potrebné ustanovenie § 50 ods. 4 tohto zákona vnímať v kontexte s predchádzajúcim odsekom 3 toho istého ustanovenia, ktorý jednoznačne vymedzuje okruh oprávnených osôb, ktoré majú právo pripomienky podať. V odôvodnení uznesenia Ústavného súdu sa ďalej uvádza, že vzhľadom na to, že sťažovateľ nepatrí do okruhu oprávnených osôb, krajský súd nebol povinný s ním pripomienky prerokovať.

Novoposudzovanou skutočnosťou v danej veci je rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C 240/09 zo dňa 8. marca 2011 a jeho vzťah k čl. 8 Aarhuského dohovoru, porušenie ktorého je žalobou namietané. Vo výroku uvedeného rozsudku súdneho dvora EÚ sa uvádza, že čl. 9 ods. 3 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia schváleného v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 nemá priamy účinok v práve Únie. Prináleží však 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 čl. 9 ods. 3 tohto dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie, aby mohla organizácia na ochranu životného prostredia, ako je Lesoochranárske zoskupenie VLK, napadnúť na súde rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom únie v oblasti životného prostredia.

Z uvedeného vyplýva, že predmetom konania Súdneho dvora EÚ vo veci sa C 240/09 bolo posudzovanie účinku čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru a preto nie je možné uvedený rozsudok aplikovať v súvislosti s posudzovaním v čl. 8 Aarhuského dohovoru, ako to urobil v danej veci krajský súd. Jeho odôvodnenie je preto nepresvedčivé a aj nesprávne.

V danej veci bolo potrebné v prvom rade posúdiť dostatočnosť zákonnej úpravy § 50 zákona o ochrane

prírody a následne posúdiť, či uvedená vnútroštátna úprava je dostačujúca a korešponduje čl. 8 Aarhuského dohovoru. Prítom treba mať na zreteli a starostlivo dbať, že znenie uvedeného článku má odporúčajúci charakter (a nie záväzný - Na tento účel by mali byť vykonané nasledujúce kroky...). Tiež je potrebné mať na zreteli, že osoba domáhajúca sa postavenia účastníka v správnom konaní môže realizovať svoje procesné oprávnenia iba v prípade, ak správne konanie ešte prebieha. Tomu nasvedčuje formulácia prvej vety čl. 8 Aarhuského dohovoru: Každá Strana sa usiluje podporovať, pokým 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.

Pretože krajský súd sa vecou zo všetkých uvedených hľadísk nezaoberal, bolo potrebné jeho rozsudok podľa § 221 ods. 1 písm. h/, ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 prvej vety O.s.p. zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Úlohou krajského súdu v ďalšom konaní bude vo veci znova konať, vec posúdiť s ohľadom na hľadiská, uvedené vyššie, pričom sa náležite vyporiada aj s námietkami žalovaného, uvedenými v odvolaní. V novom rozhodnutí rozhodne znova i o náhrade trov celého konania (§ 224 ods. 3 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.