

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcov: **1/ Ing. G. G., P., a spol.,** všetci zastúpení: *E. K., advokátka, K.*, proti žalovanému: **Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky**, so sídlom Nám. Ľ. Štúra č. 1, Bratislava, o preskúmanie postupu žalovaného, o odvolaní žalobcov proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave zo dňa 20. augusta 2008 č.k. 2 S 43/08-361, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave zo dňa 20. augusta 2008 č.k. 2 S 43/08-361 **p o t v r d z u j e .**

Účastníkom právo na náhradu trov odvolacieho konania **n e p r i z n á v a .**

O d ô v o d n e n i e :

Žalobou zo dňa 06. marca 2008 doručenou na Krajský súd v Bratislave sa žalobcovia domáhali, aby konajúci súd vyhlásil, že proces posudzovania vplyvov zámeru N. na životné prostredie je nezákonný a žalovaný svojím postupom vo veci posudzovania zámeru N. vo vzťahu k žalobcom porušil čl. 1, čl. 44, čl. 45 a čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky. Ďalej požadovali priznať náhradu trov konania.

Krajský súd dospel po preskúmaní veci k záveru, že konanie je potrebné podľa § 250d ods. 3 O.s.p. zastaviť, nakoľko namietaný postup žalovaného v danom štádiu ešte nemôže byť predmetom preskúmania súdom.

V svojom odôvodnení s odkazom na ust. § 244 ods. 1 a § 250d ods. 3 O.s.p. v spojení s § 37 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej na účely tohto rozhodnutia len „zák. č. 24/2006 Z.z.“) krajský súd najmä uviedol, že v posudzovanej veci záverečné hodnotenie vydané žalovaným nemá povahu rozhodnutia vydaného v správnom konaní, ale je len jedným z nevyhnutných podkladov pri následnom rozhodovaní o povolení navrhovanej činnosti, tzn. – N. na životné prostredie. Podľa krajského súdu až v následnom stavebnom konaní sa bude musieť stavebný úrad pri rozhodovaní o umiestnení stavby zaoberať a prihliadať na predmetné záverečné stanovisko, čo však nič nemení na ním prijatom závere, že záverečné stanovisko žalovaného je len jedným z podkladov v územnom konaní a jeho závermi stavebný úrad nie je bezpodmienečne viazaný.

Krajský súd bol ďalej toho názoru, že záverečné stanovisko ako výsledok procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie nezakladá pre žalobcov ani pre žiadneho iného zo subjektov dotknutých posudzovanou činnosťou žiadne práva a povinnosti a preto nie je spôsobilý mať za následok ukrátenie žalobcov na ich právach postupom žalovaného. Preto nie je splnený základný predpoklad predpokladaný v § 247 a nasl. O.s.p.

V odvolaní zo dňa 01.10.2008 žalobcovia argumentovali, že svojou žalobou sa nedomáhali ochrany práv dotknutých či porušených v územnom konaní, ale práve v konaní o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v zmysle zák. č. 24/2006 Z.z., a to konkrétne čl. 45 a čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Žalobcovia ďalej poukazovali s odkazom na ust. § 244 a § 247 O.s.p. na to, že v procese posudzovania vplyvov činností na životné prostredie má verejnosť garantované, presne určené práva a povinnosťou príslušných štátnych orgánov je postupovať v zmysle zákona tak, aby verejnosť tieto svoje práva mohla v plnej miere uplatniť. Hoci ide o proces „sui generis“, na ktorý sa nevzťahuje správny poriadok, majú podľa žalobcov osoby dotknuté nezákonnosťou postupu právo domáhať sa nápravy prostredníctvom žaloby v zmysle druhej

hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, v ktorej sa namieta zákonnosť postupu štátneho orgánu.

Navyše žalobcovia namietali v svojom odvolaní, že proces posudzovania vplyvov na životné prostredie nie je súčasťou územného konania či iného povoľovacieho konania, v každom konaní rozhoduje osobitný správny orgán a preto tieto dve konania nie je možné spájať do jediného konania. Za takýchto okolností odmietnutie preskúmania postupu žalovaného v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie by bolo odmietnutím spravodlivosti.

Na základe uvedeného požiadal žalobca napadnuté rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť prvostupňovému súdu na ďalšie konanie, alternatívne aby súd napadnuté uznesenie zmenil, žalobe v celom rozsahu vyhovel a súčasne priznal náhradu trov konania.

Na pokyn krajského súdu sa žalovaný k podanému odvolaniu vyjadril listom zo dňa 22.10.2008. Žalovaný najmä zdôraznil, že proces vplyvu posudzovania navrhovanej činnosti N. na životné prostredie prebehol v súlade s ustanoveniami zák. č. 24/2006 Z.z. Pri posudzovaní vplyvov na životné prostredie žalobca naplnil obsah základného práva žalobcov na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Takisto sa stotožnil so závermi krajského súdu.

Záverom požadoval napadnuté uznesenie krajského súdu ako vecne správne potvrdiť.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej v texte rozhodnutia iba „najvyšší súd“) ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnuté rozhodnutie v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní (§ 212 ods. 1 O.s.p.) bez nariadenia pojednávania a dospel k názoru, že svojim charakterom ide o zásadnú vec a odvolaniu nie je možno vyhovieť.

Ak sa jednotliviec domnieva, že vo svojich právach alebo povinnostiach konaním alebo rozhodnutím orgánu verejnej správy je dotknutý jeho konštitutívnymi účinkami tak, že nastal pre neho právne neúnosný stav, potom sám musí zvážiť, ktoré zo spektra právnych prostriedkov ponúknutých mu právnym poriadkom využije na nápravu tohto nežiaduceho stavu. Slovenský právny poriadok okrem súdnej ochrany prostredníctvom všeobecných súdov alebo Ústavného súdu Slovenskej republiky umožňuje jednotlivcom využiť aj mechanizmus

sťažností na verejnú správu, petičného práva alebo špeciálnych podaní na orgány prokuratúry poprípade na iné kontrolné alebo dozorné orgány.

Je iba vecou jednotlivca, ktorý z týchto prostriedkov nápravy zvolí a z akého dôvodu. Na druhej strane si však musí byť vedomý tej skutočnosti, že súdna ochrana prostredníctvom správneho súdnictva je subsidiárna (predpokladá aktívnu starostlivosť účastníka alebo dotknutej osoby o okruh svojich práv a povinností napríklad prostredníctvom vyčerpania opravných prostriedkov v správnom konaní) a zasahuje „ex post“; a vo veľmi zriedkavom prípade ju možno využiť „a priori“ spôsobom ako nástroj právnej prevencie proti hrozbe zameranej na práva a povinnosti jednotlivca (napríklad prostredníctvom inštitútu odkladu vykonateľnosti rozhodnutia).

V prejednávanej veci sa žalobcovia dovoľávali súdnej ochrany s poukazom, že sú porušené nielen ich ústavné práva garantované v čl. 45 v spoj. s čl. 44 ods. 1 ústavy – právo na informácie o životnom prostredí (to isté v čl. 6 Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, tzv. Aarhuský dohovor), ale aj právo vyjadrovať sa k dokumentom v jednotlivých štádiách procesu, právo zúčastniť sa verejného prerokovania, to všetko zakotvené v ust. § 23, § 30, § 34 a § 35 zák. č. 24/2006 Z.z. Navyše, podľa žalobcov, tieto práva verejnosti v procese environmentálneho konania garantuje aj Smernica Rady 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie.

Podľa najvyššieho súdu všetky hore uvedené práva sa uplatňujú počas osobitného správneho konania podľa zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a výsledkom tohto konania je záverečné stanovisko. Námietky žalobcov svedčia o existencii rozdielneho právneho názoru medzi žalobcami a žalovaným na uplatňovanie týchto práv počas konania, pričom o ich prípustnosti a využití v procese hodnotenia vplyvov na životné prostredie rozhoduje autoritatívne správny orgán, a preto bolo vecou zváženia žalobcov, prečo za tejto situácie napríklad nevyužili systém sťažností alebo podnetov na osobitné orgány dohľadu alebo dozoru za účelom získania autoritatívnejšej podpory pre svoj odlišný právny názor a následnej nápravy kritizovaného právneho stavu, pokiaľ existoval.

Za tejto situácie Najvyšší súd podporuje argumentáciu krajského súdu zdôrazňujúcu predbežný charakter záverečného stanoviska žalovaného, lebo podľa Najvyššieho súdu

toto stanovisko je nutné chápať ako interný správny akt v zmysle jeho definície obsiahnutej v § 2 písm. e/ v spoj. s § 37 ods. 2 zák. č. 24/2006 Z.z. s hodnotením podľa § 38 ods. 1 cit. zákona ako nevyhnutný podkladový dokument pre ďalšie správne konanie (napríklad o umiestnení stavby), a až výsledkom tohto správneho konania (tzn. vydaním individuálneho správneho aktu s externými účinkami) by mohli byť dotknuté práva jednotlivcov napríklad v oblasti životného prostredia. Preto v súčasnom štádiu správneho konania najvyšší súd hodnotí záverečné stanovisko žalovaného ako interný dokument, ktorý má iba informačnú hodnotu pre verejnú správu (tzn. súbor informácií nevyhnutných na rozhodnutie v inom správnom konaní), a ďalej má vypovedaciu hodnotu aj pre adresátov ústavou zaručeného práva na životné prostredie, a k tomuto výsledku žalobcovia smerovali.

Takto vymedzený vypovedací účinok však nie je možné zamieňať s účinkom rozhodnutia, tzn. individuálneho správneho aktu a napadnúť ho v správnom súdnictve.

Ďalej Najvyšší súd upozorňuje, že nesmie preventívne zasahovať do správnej úvahy orgánu verejnej správy v nasledujúcom územnom konaní, kedy bude hodnotiť jednotlivé podklady jednotlivo a vo vzájomných súvislostiach, tzn. že vyhodnotí vierohodnosť a správnosť predmetného záverečného stanoviska žalovaného a svoje zistenia premietne do právnych záverov v odôvodnení svojho rozhodnutia (viď § 37 ods. 2 zák. č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku). Preto si nemôže Najvyšší súd osvojiť argumentáciu žalobcu, lebo by sa z prostriedku právnej nápravy dostal medzi prostriedky preventívneho pôsobenia, a táto úloha mu v jeho pôsobnosti pri súdnom prieskume rozhodnutí správnych orgánov absolútne chýba.

K argumentácii žalobcov o možnom odmietnutí spravodlivosti podporenej citáciou nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. II. ÚS 58/01 Najvyšší súd musí konštatovať, že zo strany žalobcov mu bol ponúknutý fragment textu odôvodnenia tohto nálezu, ktorý nepodporuje tvrdenie žalobcov, ale naopak vytýka žalovanému, že pri posudzovaní vplyvov na životné prostredie postupoval na základe vládneho návrhu zákona a nie podľa platného právneho stavu, čím došlo k výkonu základného práva podľa čl. 45 ústavy spôsobom, ktorý čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nedovoľuje.

Vo vzťahu k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. IV. ÚS 137/08 najvyšší súd uvádza, že v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky štátne orgány môžu

konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Preto, ak Ústavný súd Slovenskej republiky výkladom zákona, konkr. § 244 a nasl. ustanovení Občianskeho súdneho poriadku dospel k nezvratnému interpretačnému záveru, že vec mu predložená na rozhodnutie prislúcha všeobecným súdom, a v svojom rozhodnutí žalobcom výslovne odporúča využiť právomoc všeobecného súdu prostredníctvom podania návrhu podľa Piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, potom mal Ústavný súd Slovenskej republiky v súlade so zásadou hospodárnosti v uznesení riadne s použitím presvedčivých právnych argumentov objasniť takto podaný názor.

Nakoľko tak neučinil, Najvyšší súd nemá možnosť ani po podrobnom sa oboznámení s odôvodnením uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. IV. ÚS 137/08-284 zo dňa 17. apríla 2008 a ďalej s prihliadnutím na čl. 152 ods. 4 ústavy vyhodnotiť právne dôvody argumentácie žalobcov, na základe ktorých sa s odkazom na cit. uznesenie ústavného súdu domnievajú, že by za tejto situácie mal všeobecný súd konať a vyhlásiť výrok požadovanými žalobcami.

Na základe konštatovania, že záverečné stanovisko ako výsledok procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie nezakladá pre žalobcov vo vzťahu k posudzovanej činnosti žiadne práva a povinnosti s konštitutívnym účinkom, nie je spôsobilé ukrátiť žalobcov na ich právach, tzn. ani na základných právach a slobodách, a to svojim obsahom alebo mu predchádzajúcim postupom, sa najvyšší súd stotožňuje s názorom krajského súdu, že nie je splnený základný predpoklad na konanie v správnom súdnictve vyjadrený zákonodarcom v § 244 a nasledujúcich ust. Občianskeho súdneho poriadku.

Za tejto situácie preto krajský súd nepochybil, keď súdne konanie s odkazom na ust. § 248 písm. a/ v spojení s § 250d ods. 3 O.s.p. zastavil. Z uvedeného dôvodu ani krajský súd ani Najvyšší súd nemohli vykonať nápravu v tom rozsahu, ako ju požadoval žalobca vo svojej žalobe z 29.03.2007, resp. v odvolaní zo dňa 24.10.2007.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti a právne závery, ako aj na odvolacie dôvody žalobcov, Najvyšší súd rozhodol tak, ako je uvedené v jeho výroku.

O trovách odvolacieho súdneho konania rozhodol odvolací súd podľa § 224 ods. 1 v spojitosti s § 250k ods. 1 O.s.p., podľa ktorého neúspešní žalobcovia nemajú a žalovanému správnomu orgánu sa vo všeobecnosti nepriznáva právo na náhradu trov odvolacieho konania.

P o u ě n i e : Proti tomuto rozhodnutiu **nie je** prípustný opravný prostriedok (§ 246c O.s.p.).

V Bratislave, dňa : 19. novembra 2008

JUDr. Ivan R u m a n a , v.r.
predseda senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Alena Augutiňáková