

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	5Sžp/21/2012
Identifikačné číslo spisu:	1009201009
Dátum vydania rozhodnutia:	27.06.2013
Meno a priezvisko:	JUDr. Jana Baricová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2013:1009201009.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky JUDr. Jany Baricovej a členov senátu JUDr. Milana Moravu a JUDr. Jarmily Urbancovej, v právnej veci žalobcu Greenpeace Slovensko, občianske združenie, so sídlom Nám. SNP 35, P. O. BOX 58, Bratislava, zastúpeného Mgr. Evou Kováčechovou, advokátkou so sídlom Komenského 21, Banská Bystrica, proti žalovanému Úradu jadrového dozoru Slovenskej republiky, so sídlom Bajkalská 27, P. O. BOX 24, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 79/2009 (číslo: 1006/2009 P) z 28. apríla 2009, na odvolanie žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 4S/125/2009-72 z 11. mája 2012, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave, č. k. 4S/125/2009-72 z 11. mája 2012 m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného č. 79/2009 (číslo: 1006/2009 P) z 28. apríla 2009 z r u š u j e a v e c v r a c i a žalovanému na ďalšie konanie.

Žalovaný j e p o v i n n ý zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania v sume 895,57 eura do rúk Mgr. Evy Kováčechovej, advokátke v Banskej Bystrici, Komenského 21, do 3 dní od právoplatnosti rozsudku.

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) zamietol podľa § 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania a zrušenia rozhodnutia žalovaného z 28. apríla 2009 č. 79/2009 (číslo: 1006/2009 P). Týmto rozhodnutím žalovaný zamietol odvolanie (správne rozklad) žalobcu a potvrdil rozhodnutie Úradu jadrového dozoru Slovenskej republiky (ďalej aj „ÚJD SR“) č. 246/2008 zo 14. augusta 2008 (č. k. 684/230-231/2008 a súčasne potvrdil rozhodnutie, ktorým bola povolená zmena stavby pred dokončením „Atómová elektrárne Mochovce VVER 4x400 MW 3. stavba“ v areáli Slovenských elektrární, a. s. 3. a 4. Blok Elektrárne Mochovce v rozsahu projektu ÚJV Řež, a. s. - divízia EGP Praha v zmysle § 66 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“). Žalobca v predmetnom stavebnom konaní domáhajúc sa postavenia účastníka konania v zmysle § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) zotrvával na tom, že žalovaný bol

s prihladením aj na Aarhuský dohovor (Dohovoru 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“), ako aj Smernicu 85/337/EHS v znení Smernice 2003/35/ES (ďalej aj „Smernica“) povinný v rozhodnutí uviesť, ako sa vysporiadal s návrhmi a pripomienkami žalobcu k podkladom rozhodnutia. Žalobca pritom tiež namietal, že žalovaný napriek tomu, že žalobcu za účastníka konania nepovažoval, nikdy v tejto veci nevydal rozhodnutie a zastával stanovisko, že je žalobca stále účastníkom konania, pokiaľ neexistuje právoplatné rozhodnutie o opaku.

Krajský súd zamerajúc sa na vysvetlenie dvoch zásadných námietok žalobcu, a to existenciu práva byť účastníkom povoľovacieho konania na zmenu stavby pred dokončením „Atómová elektráreň Mochovce VVER 4x400 MW 3. stavba“ a či mal žalovaný pred vydaním rozhodnutia č. 246/2008 zo 14. augusta 2008 (č. k. 684/230-231/2008) vykonať posudzovanie vplyvu stavby na životné prostredie, vychádzajúc z ustanovení § 59 ods. 1, § 68 ods. 1 a 2, § 121 ods. 2 a § 140 stavebného zákona, § 14 ods. 1 a 2, § 46 a § 47 ods. 2 a 3 správneho poriadku, ako aj čl. 6 Aarhuského dohovoru, dospel k záveru, že účasť žalobcu v konaní o povoľovacie konanie na zmenu stavby pred dokončením „Atómová elektráreň Mochovce VVER 4x400 MW 3. stavba“ nemožno posudzovať na základe článku 6 Aarhuského dohovoru, pretože predmetom konania nebolo povolenie činnosti podľa prílohy č. 1 Aarhuského dohovoru vzhľadom na to, že napadnuté rozhodnutie č. 79/2009 (číslo: 1006/2009 P) z 28. apríla 2009 nemá vplyv na životné prostredie. Z hľadiska okruhu činností vymedzených v prílohe č. 1 Aarhuského dohovoru, na ktorú odkazuje č. 6 podľa názoru krajského súdu prístup zainteresovanej verejnosti je predmetnou normou vymedzený len v povoľovacom procese činností definovaných v danej prílohe. V danom prípade sa nejednalo o konanie, predmetom ktorého je prevádzka jadrovej elektrárne. Krajský súd v súvislosti s povoľovacím konaním podľa § 68 ods. 1 a 2 stavebného zákona konštatoval, že toto konanie striktne podlieha režimu stavebného zákona a z tohto uhla pohľadu je nesporné, že okruh účastníkov konania je taxatívne určený v ustanovení § 59 ods. 1 stavebného zákona, ktorý je špeciálnym zákonom, čo sa týka okruhu účastníkov stavebného konania, čo podľa názoru krajského súdu vylučuje účastníctvo v konaní podľa § 14 ods. 1 správneho poriadku.

Krajský súd tiež uviedol, že na konanie podľa stavebného zákona sa však vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní v tom smere, že pokiaľ žalovaný dospel k záveru, že žalobca nie je účastníkom konania, mal vydať rozhodnutie o účastníctve žalobcu v konaní a v tejto súvislosti krajský súd zistil procesnú chybu žalovaného, keď v konaní o zmene stavby pred dokončením nerozhodol o tom, že nepriznáva žalobcovi postavenie účastníka konania. Táto vada konania však bola následne konvalidovaná jednak tým, že žalovaný poskytoval žalobcovi informácie týkajúce sa veci a vysporiadal sa s jeho námietkami v odvolacom konaní, keď v rozhodnutí č. 79/2009 (číslo: 1006/2009 P) z 28. apríla 2009 zaujal stanovisko k námietkam žalobcu aj z hľadiska účastníctva a v odvolacom konaní nebol odmietnutý ako účastník konania, ako aj tým, že žalobcovi nebola odňatá súdna ochrana ako riadne legitimovaného účastníka v súdnom konaní. Procesné pochybenie správneho orgánu v tom, že nevydal formálne rozhodnutie vo veci účastníctva žalobcu v konaní však podľa názoru krajského súdu, nebolo dôvodom na zrušenie napadnutého rozhodnutia, pretože opakované správne konanie by neprineslo pre žalobcu priaznivejšie rozhodnutie v preskúmvanej veci. Vrátenie veci žalovanému na ďalšie konanie by len predĺžilo správne konanie, pričom takýto postup je v rozpore s princípom hospodárnosti konania, ak by nevedol k inému rozhodnutiu v prospech účastníka konania.

Krajský súd v súvislosti s konaním vo veci vydania stavebného povolenia na zmenu stavby pred dokončením „Atómová elektráreň Mochovce VVER 4x400 MW 3. stavba“ mal za preukázané, že sa jedná o stavebné konanie nadväzujúce na už právoplatné stavebné povolenie na stavbu „Atómová elektráreň Mochovce VVER 4x440 MW 3. stavba“, ktoré vydal Okresný národný výbor v Leviciach, odbor výstavby a územného plánovania pod číslom: Výst.2010/86 z 12. novembra 1986, a teda sa nejedná o nové samostatné stavebné konanie.

Z dokumentácie nachádzajúcej sa v administratívnom spise žalovaného mal krajský súd za preukázané, že sa jedná o zmeny v stavebnej a technologickej časti projektu, ktoré pri nezmenenej funkcii majú za účel zabezpečenie požiadaviek na zabezpečenie jadrovej bezpečnosti a spoľahlivosti havarijnej pripravenosti, a teda následne majú vplyv na zvýšenie úrovne životného prostredia.

Krajský súd mal tiež za preukázané, že sa nejedná o novú činnosť spočívajúcu v povolení na prevádzku jadrového zariadenia, pri ktorom je jednoznačne potrebné s prihladením na čl. 6 prílohy č. 1

Aarhuského dohovoru vykonať posúdenie vplyvu na životné prostredie (Environmental Impact Assessment - ďalej aj „EIA“). Krajský súd konštatoval, že žalovaný v konaní vo veci vydania stavebného povolenia na zmenu stavby pred dokončením „Atómová elektráreň Mochovce VVER 4x400 MW 3. stavba“ postupoval v celom kontexte podľa stavebného zákona, nakoľko zmeny stavby podliehajú schváleniu podľa tohto zákona a zabezpečil všetky vyjadrenia dotknutých orgánov a účastníkov stavebného konania, a to aj Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky ako zásadného odborného garanta podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 24/2006 Z. z.“). Poukázal na to, že nedošlo k novému zabratiu územia (oproti územnému rozhodnutiu a stavebnému povoleniu), ktoré by malo vplyv na životné prostredie, výstavba nevyžaduje žiadnu likvidáciu existujúcich stromov, nezasahuje do žiadnych ochranných pásiem ani chránených častí územia a realizuje sa na pozemku, ktorého vlastníkom sú elektrárne Mochovce. Z rozhodnutia č. 246/2008 (č. k. 684/230-231/2008) zo 14. augusta 2008 krajský súd zistil, že sa jedná o zmeny, ktoré zabezpečujú zvýšenie jadrovej bezpečnosti. Zmena spočíva len v zmene použitých materiálov, konštrukcií na základe vedeckého vývoja a nie v rozhodnutiach týkajúcich sa povoľovania zámerného uvoľňovania geneticky modifikovaných organizmov do životného prostredia tak, ako to má na zreteli Aarhuský dohovor. Na základe uvedených dôvodov krajský súd dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného bolo vydané v súlade so zákonom a žalobe z tohto dôvodu nemožno vyhovieť. O náhrade trov konania rozhodol krajský súd podľa § 250k ods. 1 OSP tak, že neúspešnému žalobcovi ich náhradu nepriznal a žalovaný nemá na náhradu trov konania zákonný nárok.

Proti tomuto rozsudku podal v zákonom ustanovenej lehote (§ 204 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP) odvolanie žalobca. Žiadal, aby ho Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) zmenil tak, že žalobe v celom rozsahu vyhovie.

Namietal, že rozsudok krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci a z neúplného zisteného skutkového stavu veci.

Znova zdôraznil, že podstatou žaloby bolo domáhanie sa žalobcu riadnej účasti v konaní, v ktorom sa rozhodovalo o zmene stavby pred dokončením v zmysle stavebného zákona, pričom išlo o stavbu „Atómová elektráreň Mochovce VVER 4x440 MW 3. stavba“, stavebné povolenie ku ktorej bolo vydané ešte Okresným národným výborom v Leviciach, odbor výstavby a územného plánovania pod číslom: Výst.2010/86 z 12. novembra 1986 a stavebné práce na objektoch začali ešte v roku 1986 a pokračovali do roku 1992, kedy boli pozastavené. Takto potom, ako to vyplýva aj z vyjadrenia ÚJD SR, že „dokumentácia, na základe ktorej bolo vydané pôvodné stavebné povolenie z roku 1986, nemôže z objektívnych dôvodov odzrkadľovať nové požiadavky na jadrovú bezpečnosť, ktoré boli za posledných 17 rokov značne modifikované, resp. vyvinuté nové“. ÚJD zároveň upresnil, že vo výstavbe možno pokračovať len na základe opätovného posúdenia a schválenia predpísanej dokumentácie podľa príslušných ustanovení zákona č. 130/1998 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie a o zmene a doplnení zákona č. 174/1968 Zb. o štátnom odbornom dozore nad bezpečnosťou práce v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 256/1994 Z. z. v znení neskorších predpisov (účinného do 30. novembra 2004 a nahradeného zákonom č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov účinného od 01. decembra 2004 s výnimkou § 3 ods. 9 a 10, ktoré nadobúdajú účinnosť 01. januára 2012 - pozn. najvyššieho súdu).

Poukazujúc na záväzné podmienky určené v pôvodnom stavebnom konaní žalobca tvrdil, že akékoľvek zmeny dokumentácie, ktorá je podkladom stavebného konania, musí opätovne povoliť stavebný úrad.

Citujúc čl. 6 Aarhuského dohovoru vytýkal krajskému súdu, že jeho záver ohľadom tohto ustanovenia je nepochopiteľný, naopak v zmysle Aarhuského dohovoru má mať verejnosť zabezpečenú účasť na akomkoľvek povoľovacom konaní podľa Prílohy I (a v zmysle čl. 6 ods. 2 a 3 Aarhuského dohovoru aj iných činností), pričom je nepochybné, že predmetom povoľovacieho konania bola zmena stavebného povolenia na atómovú elektráreň Mochovce 3. a 4. blok, t. j. na jadrovú elektráreň (v zmysle ustanovenia bodu I Aarhuského dohovoru). Tiež je nepochybné, že Aarhuskému dohovoru podliehajú nielen povolenia nových činností, ale aj ich zmien, ako to vyplýva z Prílohy I, bod 22 Aarhuského dohovoru. Záver krajského súdu, že predmetom rozhodnutia žalovaného nebolo povolenie žiadnej z činností podľa Aarhuského dohovoru, je v zjavnom rozpore so znením tohto dohovoru.

Rovnako nepodložený je podľa žalobcu aj záver súdu, že rozhodnutie žalovaného nemá vplyv na životné

prostredie. Aarhuský dohovor neskúma vplyv povolenia na životné prostredie, ale možný vplyv povoľovanej činnosti. Medzi činnosťami uvedenými v Prílohe I Aarhuského dohovoru sa jednoznačne nachádzajú aj jadrové elektrárne, a teda nie je vôbec dôvod spochybňovať, že pri rozhodovaní o nich ide o rozhodovanie v záležitostiach životného prostredia. Z namietaného rozsudku nie je zrejmé, ako a prečo krajský súd vôbec dospel k pochybnostiam o tom, či sa jadrové elektrárne a zariadenia považujú za „záležitosti životného prostredia“.

Za nepodložený a arbitrárny považoval žalobca záver krajského súdu, že predmetné povoľovacie konanie striktne podlieha režimu stavebného zákona a z tohto uhla pohľadu je nesporné, že okruh účastníkov konania je taxatívne určený v ustanovení § 59 ods. 1 stavebného zákona. Namietal, že z odôvodnenia namietaného rozsudku nie je možné zistiť, prečo sa použitie ustanovení stavebného zákona vylučuje s použitím ustanovení o účastníctve podľa správneho poriadku. Okrem iného poukazoval na rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie (ďalej aj „SD EÚ“ alebo „súdny dvor“) vo veci C-240/09 z 08. marca 2011, ktoré poskytuje odpoveď na predbežné otázky týkajúce sa práve Aarhuského dohovoru, tento záver Súdneho dvora je nevyhnutné analogicky aplikovať aj na prejednávajúcu vec.

Pokiaľ krajský súd konštatoval, že v preskúmvanej veci ide o stavebné konanie „nadväzujúce na už právoplatné stavebné povolenie na stavbu „Atómová elektráreň Mochovce VVER 4x440 MW 3. Stavba“, ktoré vydal Okresný národný výbor v Leviciach..., a teda sa nejedná o nové samostatné stavebné konanie“ a že „sa nejedná o novú činnosť spočívajúcu v povolení na prevádzku jadrového potrebné s prihliadnutím na čl. 6 prílohy č. 1 Aarhuského dohovoru vykonať posúdenie vplyvu na životné prostredie“, tento záver je protirečivý a absurdný a je prejavom arbitrárnosti a svojvôle súdu pri rozhodovaní.

Tiež vylúkal krajskému súdu, že sa nijako nevyjadril k jeho argumentom poukazujúcim na judikatúru Súdneho dvora, v zmysle ktorej je možné od členských štátov vyžadovať, aby povoľovaná činnosť bola posúdená v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie aj v prípade, ak pôvodné povolenie bolo vydané pred účinnosťou Smernice, takáto situácia nastane vtedy, kedy je pre realizáciu činnosti potrebné vydať ďalšie, dopĺňujúce alebo pozmeňujúce rozhodnutie, ktoré pôvodné povolenie mení v merite veci. Nejde teda „iba“ o predĺženie termínu platnosti pôvodného povolenia, ale o takú zmenu, ktorá ovplyvňuje pôvodné povolenie, pričom bez takéhoto ďalšieho rozhodnutia stráca pôvodné povolenie platnosť a činnosť nemožno realizovať (rozhodnutie vo veci C-20V02). Takáto situácia nastala aj v prípade stavby „Atómovej elektrárne Mochovce VVER 4x440 MW 3. stavba“.

Poukazoval i na zistenia Výboru OSN pre súlad s Aarhuským dohovorom, ku ktorým sa krajský súd taktiež nevyjadril.

V ďalšej časti odvolania namietal záver krajského súdu ohľadom neexistencie formálneho rozhodnutia o vylúčení žalobcu z konania, ktorý bagatelizuje povinnosti správnych orgánov stanovené zákonom, predkladá „návod“, ako obchádzať zákon a zjednodušiť konanie, ale je dôkazom zjavného nepochopenia princípu správneho konania, neoddeliteľnou súčasťou ktorého je aj riadne odôvodnené rozhodnutie. Podľa žalobcu v danom prípade nejde len o formalistické rozhodovanie o účasti žalobcu, ale o to, aby žalovaný skutočne reálne skúmal a následne aj zdôvodnil postavenie žalobcu ako účastníka, či „neúčastníka“ v predmetnom konaní, čo sa však nestalo.

Záverom svojho odvolania zhrnul svoje námietky do piatich bodov, a to, že:

- jadrové elektrárne jednoznačne sú činnosťami, ktoré možno označiť ako záležitosti životného prostredia, ako s týmto pojmom narába Aarhuský dohovor,
- akékoľvek povoľovanie (vrátane stavebného konania) týkajúce sa jadrovej elektrárne jednoznačne spadá pod povoľovacie konania, ktorých sa týka Aarhuský dohovor, a v ktorých majú členské štáty zabezpečiť včasnú a efektívnu účasť verejnosti,
- Aarhuský dohovor sa týka nielen povoľovania nových činností, ale aj relevantných zmien už povolených činností,
- podstatou a cieľom Aarhuského dohovoru je zabezpečiť širokú účasť verejnosti, osobitne združení, ktorých cieľom je ochrana životného prostredia, na rozhodovacích procesoch,
- účasť verejnosti má byť zabezpečená tak, aby bola včasná a efektívna.

Podľa žalobcu rozhodnutie žalovaného nezohľadňuje uvedené požiadavky a rovnako ich ignoruje aj prvostupňový súd v namietanom rozsudku.

Okrem zmeny napadnutého rozhodnutia krajského súdu a zrušenia rozhodnutia žalovaného v prípade úspechu uplatnil náhradu trov celého konania.

K odvolaniu žalobcu podal žalovaný písomné vyjadrenie, v ktorom žiadal rozsudok krajského súdu potvrdiť. Nesúhlasil s odvolaním žalobcu ani s jeho dôvodmi plne sa stotožniac so svojím vyjadrením k žalobe zo 17. augusta 2009 poukazujúc i na svoje vyjadrenia na ústnom pojednávaní pred krajským súdom. Namietal, že žalobca svoje argumenty opiera iba o Aarhuský dohovor považujúc jeho tvrdenia za nesprávne a zavádzajúce a zdôraznil, že meritom stavebného povolenia bolo, je a bude stále len stavba jadrového zariadenia. V žiadnom prípade rozhodnutiami z roku 2008 neprišlo k zmene povolenia, činnosti a v žiadnom prípade nie merita veci tak, ako tvrdil žalobca vo svojej žalobe.

Pokiaľ ide o tvrdenie žalobcu, že „akékoľvek zmeny dokumentácie, ktorá je podkladom stavebného konania, musí byť opätovne schválená“, ÚJD SR takéto zmeny dokumentácie aj schvaľuje, ale tieto schvaľované zmeny nie sú nutne rozšírením už raz schváleného projektu a nemajú ani negatívny vplyv na životné prostredie, a teda v danom prípade nie je potrebná účasť verejnosti podľa Smernice EIA.

Mal za to, že schválením zmien rozhodnutiami ÚJD SR v roku 2008 sa nemení a nenarúša koncepcia navrhovanej činnosti - tzn. stavba atómovej elektrárne slúžiacej na výrobu elektrickej energie na báze premeny a využitia energie získanej štiepnou reťazovou reakciou z jadrového paliva. Realizáciou týchto zmien teda neprichádza k rozšíreniu alebo kvalitatívnej zmene navrhovanej činnosti a nie sú nijako dotknuté základné parametre - fyzikálno-technologická podstata činnosti, navrhovaný tepelný elektrický výkon, zdroj energie a pod., a teda nie sú nijako dotknuté základné technické postuláty navrhovanej činnosti - stavby jadrovej elektrárne, ktorá bola povolená v roku 1986. V daných prípadoch je teda použitie čl. 6 ods. 1 písm. a/ Aarhuského dohovoru neodôvodnené.

Podľa žalovaného žalobca zámerne zamlčuje existenciu Smernice EIA, konk. bodu 13 prílohy II. Žalobca argumentuje zmenou navrhovanej činnosti, lenže pri vydaní rozhodnutí ÚJD SR v roku 2008 nedošlo k zmene navrhovanej činnosti. Činnosť stále ostala tá istá, a to stavba jadrovej elektrárne, a preto je neodôvodnené tvrdiť, že záver súdu nemá oporu v zákone.

Zotrval na svojom názore, že činnosť je rovnaká, ako pri stavebnom povolení v roku 1986, t. j. jadrová elektrárňa je stále vo výstavbe a rozhodnutiami z roku 2008 nezmenila nijako svoj právny ani faktický status. Takže v roku 2008 nebol založený žiaden nový stav z hľadiska činnosti, a to aj napriek tomu, že Aarhuský dohovor nedáva jednoznačnú odpoveď na otázku, čo je vlastne činnosť vo vzťahu k jadrovým elektrárnám. S poukazom na Prílohu I Aarhuského dohovoru tvrdil, že s jadrovou elektrárnou sa musí niečo diať napr. umiestňovať, projektovať, stavať, uvádzať do prevádzky, prevádzkovať, vyradovať. Mimochodom ide o klasické etapy existencie jadrového zariadenia všeobecne uznávané v rámci špecializovanej organizácie OSN -MAAE (Medzinárodná agentúra pre atómovú energiu).

Podľa žalovaného v danom prípade nejde ani o zmenu činnosti na stavbe jadrového zariadenia, tobôž nie o jeho rozšírenie v porovnaní s predchádzajúcimi podmienkami.

K námietke žalobcu, že z namietaného rozsudku nie je možné zistiť, prečo sa použitie ustanovení stavebného zákona vylučuje s použitím ustanovení o účastníctve podľa zákona o správnom poriadku žalovaný uviedol, že žalobca si je určite vedomý toho, že vylúčenie je obsiahnuté priamo v § 140 stavebného zákona.

Pokiaľ žalobca ohľadom svojho účastníctva v konaní poukazoval na eurokonformný výklad (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. 3Sžp/30/2009), žalovaný doplnil, že Aarhuský dohovor nemá priamy účinok v právnom poriadku SR, že v danom konaní o zmene stavby pred jej dokončením nie je možné použiť eurokonformný výklad, nakoľko neexistuje žiaden právne záväzný predpis EÚ, ktorý by unifikovane alebo aspoň harmonizovane upravoval postup, dokumentáciu a spôsob licencovania jadrových zariadení.

Žalovaný mal za to, že v danom prípade nie je možné aplikovať bod 13. Prílohy č. II Smernice EIA, keďže ide o také zmeny, ktoré priamo nepodliehajú nutnému postupu posudzovania vplyvov na životné prostredie. Všetky zmeny schválené rozhodnutiami v roku 2008 nemenili navrhovanú činnosť voči schválenej činnosti v roku 1986, ale smerovali k zvyšovaniu úrovne jadrovej bezpečnosti.

Dal do pozornosti i Návrhy generálnej advokátky SD EÚ vo veci C416/10 Jozef Krížan proti Slovenskej inšpekcii životného prostredia, podľa ktorého v prípadoch, v ktorých bolo povolenie vydané po dátume, ktorý bol stanovený na prebratie Smernice EIA, ale povoľovacie konanie formálne začalo pred týmto dátumom (takzvané projekty „Pipeline“), Smernica EIA nevyžaduje posudzovanie vplyvov na životné prostredie.

Taktiež žalovaný nesúhlasil so záväznosťou rozhodnutí Aarhuského výboru. Podľa názoru žalovaného

súd nemá prihliadať na závery nesúdneho orgánu, najmä keď odporúčanie nesmerovalo k rozhodnutiam samotným, ale k preskúmaniu legislatívy.

Najvyšší súd Slovenskej republiky 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), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 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 odvolanie žalobcu je dôvodné.

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

Súdy v správnom súdnictve prejednávajú na základe žalôb prípady, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu (§ 247 ods. 1 OSP).

Podstatou správneho súdnictva je ochrana práv občanov a právnických osôb, o ktorých sa rozhodovalo v správnom konaní; ide o právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti byť rozhodnutím či postupom orgánu verejnej správy poškodená, dovolala súdu, ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami, ako ten, o koho práva v konaní ide.

Úlohou správneho súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa piatej časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku je posudzovať, či správny orgán vecne príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkmi konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi, a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj s procesnoprávnymi predpismi. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúce vydaniu napadnutého rozhodnutia. V rámci správneho prieskumu súd teda skúma aj procesné pochybenia správneho orgánu namietané v žalobe, či uvedené procesné pochybenie správneho orgánu je takou vadou konania pred správnym orgánom, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 3 OSP).

Predmetom odvolacieho konania v preskúmvanej veci bol rozsudok Krajského súdu v Bratislave, ktorým krajský súd zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia a postupu žalovaného správneho orgánu, žiadajúc jeho zrušenie a vrátenie veci žalovanému na ďalšie konanie osobitne riadnej účasti v konaní, v ktorom sa rozhodovalo o zmene stavby pred dokončením v zmysle stavebného zákona, pričom išlo o stavbu „Atómová elektráreň Mochovce VVER 4x440 MW 3. stavba“.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci odvolacieho konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu a rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu ako aj konania, ktoré im predchádzali, najmä z toho pohľadu, či sa súd prvého stupňa vysporiadal so všetkými námietkami uvedenými v žalobe a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu.

Najvyšší súd po preskúmaní rozsudku krajského súdu ako aj pripojeného spisového materiálu sa nestotožnil s právnym posúdením veci krajským súdom považujúc jeho závery za arbitrárne nemajúce oporu v zákone ani v príslušných medzinárodných zmluvách a práve Európskej únie a v judikatúre súdov Slovenskej republiky.

K názoru krajského súdu, že účasť žalobcu v povoľovacom konaní o zmene stavby pred dokončením, nemožno posudzovať na základe čl. 6 Aarhuského dohovoru, pretože predmetom konania nebolo povolenie činnosti podľa v čl. 1 dohovoru, vzhľadom k tomu, že napadnuté rozhodnutie nemá vplyv na životné prostredie. Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatuje, že z čl. 6 ods. 1 písm. a/ a bodu 22 Aarhuského dohovoru vyplýva, že akákoľvek zmena, alebo rozšírenie činnosti, kde takáto zmena alebo rozšírenie splní kritéria stanovené v prílohe (pričom v prílohe sú jednoznačne uvedené jadrové elektrárne a ostatné jadrové reaktory vrátane ich rozobratia alebo vyradenia z prevádzky), bude predmetom čl. 6 ods. 1 písm. a/, a je činnosťou, pri ktorej je povinnosťou správneho orgánu umožniť včasnú účasť verejnosti v čase, keď sú ešte otvorené všetky možnosti a účasť verejnosti sa môže uskutočniť efektívne. Na základe uvedeného záver krajského súdu, že predmetom rozhodnutia žalovaného nebolo povolenie žiadnej z činnosti podľa Aarhuského dohovoru, je v zjavnom rozpore so znením tohto dohovoru. Takisto je nesprávny aj záver krajského súdu, že sa nejedná o rozhodnutie, ktoré by malo vplyv na životné prostredie. Je potrebné konštatovať, že pod vplyvom prijatia uvedeného dohovoru aj v prípade, že nie je plne implementovaný v právnom poriadku, je potrebné z neho vychádzať, pričom vnútroštátny súd mal uplatniť taký výklad práva týkajúci sa podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku alebo žaloby, ktorý bude v čo najväčšej miere v súlade s cieľmi v čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

Ohľadne posúdenia účasti žalobcu ako účastníka správneho konania, najvyšší súd poukazuje na v praxi už uplatňovanú zásadu širšieho chápania pojmu „účastník správneho konania“, vychádzajúc aj z výkladu § 14 správneho poriadku, 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 správneho poriadku), a
4. aj toho, komu osobitný zákon také postavenie priznáva (§ 14 ods. 2 správneho poriadku).

Pri zisťovaní okruhu účastníkov správneho konania v tomto prípade 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 zákonodarcu 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 aj „ústavný súd“) v náleze z 13. januára 2011, č. k. II. ÚS 197/2010-52: „základným kritériom pre posúdenie účastníctva 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“.

V tejto súvislosti nemožno opomenúť nálež Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) č. k. I. ÚS 223/09-131 27. mája 2010, v ktorom ústavný súd o. i. uviedol, že „účinná starostlivosť o životné prostredie je ústavnou hodnotou (čl. 44 ods. 4 ústavy), o ktorú dbá štát. Subjektom práva na priaznivé životné prostredie je každý (čl. 44 ods. 1 ústavy). Štát zabezpečuje účinnú starostlivosť o životné prostredie všestranne, pričom základné formy tejto starostlivosti sú normotvorba (právny rámec ochrany) a dozor orgánov štátnej správy pre životné prostredie nad vybranými činnosťami v oblasti životného prostredia. Prejavom významu požiadavky na účinnú ochranu a starostlivosť o životné prostredie je jej zakotvenie v normách najvyššej právnej sily. Okrem ústavy ide o množstvo medzinárodných zmlúv, ale aj komunitárne právo, ktoré otázkam spojeným s ochranou a tvorbou životného prostredia venujú zvýšenú pozornosť. S ohľadom na to, že subjektom práva na

priaznivé životné prostredie je podľa ústavy každý, Slovenská republika prijala viaceré právne záväzky smerom k zabezpečeniu účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch orgánov verejnej správy vo sfére životného prostredia. V medzinárodno-právnej rovine ide najmä o Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (publikovaný pod č. 43/2006 Z. z.; ďalej len „Aarhuský dohovor“). V zákonnej rovine ide napr. o ZIPaKZ, do ktorého bola implementovaná Smernica Rady 96/61/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania v znení smernice 2003/35/ES, ako aj zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o EIA“). V zmysle tohto záveru ústavného súdu bolo potrebné posudzovať aj v danú vec.

Napriek ich nenormatívnej, a teda právne nezáväznej povahe, nemožno opomenúť ani 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 komunit.

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).

Ohľadne odvolacej námietky žalobcu, že správny orgán ho nepovažoval za účastníka konania, je potrebné konštatovať, že na základe vyššie uvedených záverov je potrebné žalobcu považovať za účastníka správneho konania a ďalej s ním v tomto konaní ako s účastníkom konať. Pri hodnotení tejto námietky nie je dostatočné skonštatovať, že žalobca neuplatnil svojich práv, nakoľko s ním správny orgán konal, a je nutné poukázať na povinnosť správneho orgánu pribrať žalobcu ako účastníka správneho konania, keďže takéto právo žalobcovi na základe vyššie uvedených zákonných ustanovení prislúcha (k tomu pozri bližšie rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. 5Sžz/1/2010 z 28. apríla 2011 a sp. zn. 8Sžz/1/2010 z 27. januára 2011).

Na základe uvedených skutočností, Najvyšší súd Slovenskej republiky nemohol považovať rozhodnutie žalovaného za zákonné, a preto rozsudok Krajského súdu v Bratislave podľa § 250ja ods. 3 veta prvá OSP zmenil a rozhodnutie žalovaného zrušil podľa § 250j ods. 2 písm. a/, c/ a e/ OSP z dôvodu, že rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci, zistenie skutkového stavu je pre posúdenie veci nepostačujúce a v konaní bola zistená taká vada, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia a vec mu vrátil na ďalšie konanie

Žalovaný v ďalšom konaní súc viazaný právnym názorom súdu (§ 250ja ods. 6 OSP) vec opätovne prejedná a o nej rozhodne za účasti žalobcu, pričom bude povinný zaoberať sa všetkými relevantnými námietkami účastníkov správneho konania (§ 59 ods. 1 správneho poriadku) a rozhodnúť tak, aby jeho konanie a rozhodnutie zodpovedalo ustanoveniam § 3, § 4 a § 47 správneho poriadku, pričom musí podrobne zdôvodniť i svoje stanovisko k vzneseným námietkam.

S poukazom na záver odvolania, v ktorom žalobca veľmi výstižne zhrnul svoje námietky, s ktorými sa stotožňuje i najvyšší súd, a síce, že:

„- jadrové elektrárne jednoznačne sú činnosti, ktoré možno označiť ako záležitosti životného prostredia, ako s týmto pojmom narába Aarhuský dohovor,

- akékoľvek povoľovanie (vrátane stavebného konania) týkajúce sa jadrovej elektrárne jednoznačne spadá pod povoľovacie konania, ktorých sa týka Aarhuský dohovor, a v ktorých majú členské štáty zabezpečiť včasnú a efektívnu účasť verejnosti.
- Aarhuský dohovor sa týka nielen povoľovania nových činností, ale aj relevantných zmien už povolených činností,
- podstatou a cieľom Aarhuského dohovoru je zabezpečiť širokú účasť verejnosti, osobitne združení, ktorých cieľom je ochrana životného prostredia, na rozhodovacích procesoch,
- účasť verejnosti má byť zabezpečená tak, aby bola včasná a efektívna“, správny orgán, vzhľadom na to, že sa v predmetnom správnom konaní nesporne jedná o činnosť spočívajúcu v povolení na prevádzku jadrového zariadenia, vykoná s prihliadnutím na čl. 6 Prílohy č. I Aarhuského dohovoru posúdenie vplyvu stavby na životné prostredie v zmysle zákona o EIA.

Najvyšší súd si záverom dovoľuje dať opakovane do pozornosti, že zo žiadneho zákona Slovenskej republiky, ani z Aarhuského dohovoru nevyplyva právny nárok občianskych združení a zainteresovanej verejnosti, aby ich pripomienkam, ktoré podávajú procese posudzovania vplyvov na životné prostredie, bolo vyhovené. Účelom prístupu k informáciám a účasti verejnosti na rozhodovacom procese, ako aj prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia zaručených týmto dohovorom je, aby sa verejnosť mohla nielen vyjadriť, ale najmä prostredníctvom odborníkov z oblasti životného prostredia predložiť kvalifikované pripomienky tak, aby sa hodnotiaci proces viedol bola odbornej vecnej roviny vzhľadom k cieľu (k tomu pozri bližšie rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. 5Sžz/1/2010 z 28. apríla 2011 a sp. zn. 8Sžz/1/2010 z 27. januára 2011).

O trovách konania rozhodol najvyšší súd podľa § 224 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a § 250k OSP a v súlade s vyhláškou Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov (§ 11 ods. 4, § 13 ods. 2, § 14 ods. 1 písm. b/, § 15 a § 16 ods. 3) tak, že úspešnému žalobcovi priznal náhradu trov konania pred súdom spolu 895,57 eura titulom náhrady trov právneho zastúpenia. Trovy právneho zastúpenia predstavujú náhradu za 5 úkonov právnej služby v zmysle ich vyčíslenia právnu zástupkyňou žalobcu - prevzatie a príprava zastúpenia, písomné podanie žaloby 04. júla 2009 (1 úkon á 115,90 eura), vyjadrenie 15. apríla 2011 (1 úkon á 123,50 eura), konanie pred súdom 11. mája 2012 a podanie odvolania 02. júla 2012 (1 úkon á 127,16 eura), zároveň 5 krát paušálnu náhradu za tieto úkony (2 x 6,95 eura, 1 x 7,41 eura a 2 x 7,63 eura), ďalej náhradu za stratu času (spolu 10 polhodín za účasť na konaní pred súdom) a náhradu cestovných nákladov - použitie osobného motorového vozidla F., EČV: Q. (priemerná spotreba na 1km =0,065 l nafty, vzdialenosť Banská Bystrica -Bratislava a späť 2 x 220 km, cena za spotrebované pohonné hmoty 41,756 eura + sadzba základnej náhrady: 0,183 eura x 440 km = 80,52 eura).

Náhradu trov konania zaplatí žalovaný k rukám právnej zástupkyne žalobcov v zmysle § 149 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP.

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia 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 n i e j e prípustný opravný prostriedok.