



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v Bratislave v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ivana Rumanu a členiek senátu JUDr. Idy Hanzelovej a JUDr. Marianny Reiffovej v právnej veci žalobcu: **L. Z. V.**, so sídlom T., IČO: X., zastúpeného *advokátkou* JUDr. I. R., so sídlom Š., proti žalovanému: **Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky**, so sídlom Námestie Ľudovíta Štúra č. 1, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného sp. zn. 91/2008-rozkl. zo dňa 26.06.2008 v spojení s prvostupňovým rozhodnutím žalovaného sp. zn. 3643/2008-2.1/KD zo dňa 22.04.2008, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S 172/2008-71 zo dňa 28.01.2009 takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S 172/2008-71 zo dňa 28. januára 2009 **p o t v r d z u j e**.

Žalobcovi 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 :

Napadnutým rozsudkom krajský súd zamietol žalobu žalobcu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 91/2008-rozkl. zo dňa 26.06.2008, ktorým žalovaný podľa § 61 ods. 2 a 3 v spojení s § 59 ods. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov zamietol rozklad podaný L. Z. V., so sídlom

T. proti rozhodnutiu Ministerstva životného prostredia SR, Odboru ochrany prírody (ďalej len „ministerstvo“) č. 3643/2008-2.1/KD z 22.04.2008, ktorým ministerstvo ako príslušný orgán štátnej správy ochrany prírody a krajiny podľa § 2 ods. 1 písm. c/ zákona č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov a § 65 ods. 1 písm. h/ zákona č. 543/2002 Z.z. ochrane prírody a krajiny nepriznalo v súlade s § 14 ods. 1 správneho poriadku L. Z. V., so sídlom v T., postavenie účastníka konania vo veci žiadosti Obce P. so sídlom P. v konaní o povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého a rozhodnutie č. 3643/2008-2.1/KD z 22.04.2008 potvrdil s odôvodnením, že správne orgány nie sú oprávnené nad rámec zákona (čl. 2 ods. 2 Ústavy SR) priznať fyzickým alebo právnickým osobám (mimovládny organizáciám – tzv. zainteresovaná verejnosť) postavenie účastníka konania v zmysle zákona č. 71/1967 Z.z. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov v rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia, napríklad pri povoľovaní výnimiek podľa § 40 zákona o ochrane prírody (napr. povolenie odstrelu jedincov medveďov hnedých), ak sa tieto osoby takéhoto postavenia dožadujú na základe Aarhuského dohovoru v súvislosti s jeho priamou aplikáciou podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, a to i napriek tomu, že podľa § 82 ods. 3 a 6 zákona o ochrane prírody sa takýmto osobám (mimovládny organizáciám) expressis verbis priznáva len postavenie zúčastnenej osoby.

Krajský súd v odôvodnení rozsudku uviedol, že z obsahu administratívneho spisu žalovaného súd zistil, že v správnom konaní začatom na základe žiadosti Obce P. so sídlom P., o udelenie výnimky z podmienok ochrany chránených živočíchov – medveďov hnedých v súlade s § 35 ods. 1 písm. a/ zák.č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, žalovaný rozhodnutím č. 3643/2008-2.1/KD zo dňa 22.04.2008 nevyhovel žiadosti žalobcu a nepriznal žalobcovi postavenie účastníka predmetného konania. Rozklad žalobcu proti uvedenému prvostupňovému rozhodnutiu minister životného prostredia rozhodnutím č. 91/2008-rozkl. zo dňa 26.06.2008 zamietol a napadnuté rozhodnutie potvrdil, pričom dôvodil tým, že orgány štátnej správy sú aj pri posudzovaní otázky ohľadom účasti v správnom konaní viazané len zákonom, v tomto prípade Správnym poriadkom. Keďže Aarhuský dohovor nie je v tejto otázke dostatočne konkrétny a jednoznačný, teda nemá priamy účinok v slovenskom právnom poriadku, nemožno rozhodnutím správneho orgánu pripustiť benevolenciu pri rozhodovaní nad rámec, ktorý vyplýva z vnútroštátnych predpisov.

Podľa § 81 ods. 1 zákona o ochrane prírody a krajiny na konanie podľa tohto zákona

sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 82 ods. 3 zákona o ochrane prírody a krajiny, účastníkom konania o vydanie súhlasu alebo povolenie výnimky je v prípadoch uvedených v odseku 2 len žiadateľ, ak tento zákon neustanovuje inak. Účastníkom konania o vydanie súhlasu na zriadenie zoologickej záhrady je aj obec, v ktorej katastrálnom území je alebo má byť zoologická záhrada umiestnená. Združenie s právnou subjektivitou, ktorého predmetom činnosti najmenej jeden rok je ochrana prírody a krajiny (§ 2 ods. 1) a ktoré písomne oznámi svoju účasť v konaní najneskôr do siedmich dní od upovedomenia podľa odseku 7, je zúčastnenou osobou.

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 ods. 2 účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva.

Podľa § 15a ods. 1 Správneho poriadku osobitný zákon môže ustanoviť, za akých podmienok sa na konaní alebo na jeho časti má právo zúčastniť aj iná osoba než účastník konania (ďalej len zúčastnená osoba). Podľa ods. 2 zúčastnená osoba má právo byť upovedomená o začatí konania a o iných podaniach účastníkov konania, zúčastniť sa na ústnom pojednávaní a na miestnej obhliadke, navrhovať dôkazy a doplnenie podkladu rozhodnutia. Osobitný zákon môže ustanoviť zúčastnenej osobe viac práv.

Podľa článku 2 ods. 4 Dohovoru na účely tohto dohovoru „verejnosť“ znamená jednu alebo viac fyzických osôb alebo právnických osôb a v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi alebo praxou ich združenia, organizácie alebo skupiny; podľa ods. 5 „zainteresovaná verejnosť“ znamená verejnosť, ktorá je alebo by mohla byť ovplyvnená rozhodovacím procesom týkajúcim sa životného prostredia alebo sa o tento proces zaujíma; pre potreby tejto definície sa mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia a spíňajúce všetky požiadavky vnútroštátneho práva považujú za zaujímavé sa o rozhodovací proces.

Podľa článku 3 ods. 1 Dohovoru každá strana prijme nevyhnutné legislatívne, administratívne a iné opatrenia vrátane opatrení na dosiahnutie súladu ustanovení tohto dohovoru týkajúcich sa informácií, účasti verejnosti a prístupu k spravodlivosti, rovnako ako aj riadne vykonávacie opatrenia s cieľom vytvoriť a udržiavať jasný, transparentný a ucelený rámec na vykonanie ustanovení tohto dohovoru.

Podľa článku 9 ods. 2 Dohovoru každá strana v rámci svojho vnútroštátneho práva zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti

- a) majúci dostatočný záujem alebo, alternatívne,
- b) ak pretrváva porušovanie ich práva v prípadoch, kde to právne predpisy strany upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku, mali prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona na účely napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia podliehajúceho článku 6 a v prípadoch ustanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, iným relevantným ustanoveniam tohto Dohovoru.

O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušovanie práva, bude rozhodnuté v súlade s požiadavkami vnútroštátneho práva a v súlade s cieľom dať zainteresovanej verejnosti široký prístup k spravodlivosti v rámci rozsahu pôsobnosti tohto Dohovoru. Na tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá spĺňa požiadavky uvedené v článku 2 ods. 5, považuje za dostatočný na účely písmena a). Tieto organizácie budú považované za také, ktorých práva môžu byť porušené na účely písmena b).

Ustanovenia odseku 2 čl. 9 Dohovoru nevyklúčujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správneho preskúmania pred súdnym preskúmaním, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva.

Podľa článku 9 ods. 3 Dohovoru navyše bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, 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.

Podľa článku 7 ods. 5 Ústavy SR medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi.

Vychádzajúc z aktuálneho právneho stavu vymedzeného vnútroštátnym právom SR možno konštatovať, že s účinnosťou od 01.12.2007 novela zákona o ochrane prírody a krajiny zmenila procesné postavenie občianskych združení zaoberajúcich sa ochranou prírody a krajiny v konaniach podľa tohto zákona tak, že namiesto procesného postavenia účastníka konania priznal zákon takýmto občianskym združeniam postavenie zúčastnenej osoby. Práva a povinnosti zúčastnenej osoby vymedzuje v ustanovení § 15a Správny poriadok, ktorého právnomu režimu podliehajú konania podľa zákona o ochrane prírody a krajiny, pokiaľ tento zákon neustanovuje inak. Oprávnenie byť účastníkom predmetného správneho konania teda žalobcovi, ktorý je občianskym združením s predmetom činnosti ochrana prírody a krajiny (§ 2 ods. 1 zákona o ochrane prírody a krajiny), z osobitného predpisu, ktorým je v danom prípade ZOPK, nevyplýva. Nemožno ho vyvodiť ani zo všeobecného predpisu o správnom konaní (§ 14 ods. 1 Správneho poriadku), nakoľko žalobca sledujúci všeobecný záujem na ochrane prírody a krajiny nie je v žiadnom hmotnoprávnom vzťahu k predmetu konania o povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého a jeho právneho postavenia (práv a povinností) sa rozhodnutie v takejto konkrétnej veci nijako nedotkne. Zo žalobných dôvodov však vyplýva, že tieto skutočnosti žalobca nehodlal podrobiť súdnemu prieskumu a svoje tvrdenia o nesprávnosti a nezákonnosti napadnutého rozhodnutia oprel o komunitárne právo (najmä článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru) tvrdiac, že oprávnenie byť účastníkom správneho konania vo veciach týkajúcich sa porušenia vnútroštátneho práva životného prostredia mu vyplýva priamo z Dohovoru. S ohľadom na takto vymedzený predmet súdneho preskúmania napadnutého rozhodnutia bolo prioritnou otázkou posúdenie priameho účinku Aarhuského dohovoru v slovenskom právnom poriadku.

Vo všeobecnosti platí, že zmluvnou stranou a adresátom medzinárodnej zmluvy je štát (spoločenstvo štátov), nie fyzické alebo právnické osoby členského štátu, ktoré medzinárodná zmluva bez ďalšieho k ničomu neoprávňuje ani nezaväzuje. Podľa slovenského právneho

poriadku možno na základe rozhodnutia Národnej rady SR založiť prednosť medzinárodnej zmluvy pred vnútroštátnymi zákonmi za predpokladu, že ide o zmluvu, ktorá bola predpísaným spôsobom ratifikovaná a vyhlásená. Pravidlo prednosti medzinárodnej zmluvy pred vnútroštátnymi zákonmi v zmysle článku 7 ods. 5 Ústavy SR v praxi znamená, že v prípade rozporu medzi obsahom medzinárodnej zmluvy so zákonom platí medzinárodná zmluva, ktorej aplikácia má prednosť pred zákonom. Záujem na zachovaní právnej istoty ohľadom obsahu právneho poriadku štátu však vyžaduje, aby medzinárodná zmluva, ktorá má prednosť pred vnútroštátnymi zákonmi, bola priamo aplikovateľná (self-executing treaty). Ustanovenia medzinárodnej zmluvy teda musia byť čo do obsahu natoľko jasné, určité a zrozumiteľné, aby na ich základe bolo možné bez pochybností vyvodiť práva a povinnosti vnútroštátnych fyzických alebo právnických osôb. Predpokladom pre priamy účinok medzinárodnej zmluvy s právom prednosti pred zákonmi je teda dostatočne jasné a presné vymedzenie práv a povinností tak pre členský štát ako signatára zmluvy, ako aj pre konečných adresátov – jednotlivé fyzické a právnické osoby členského štátu, ktoré nevyžaduje žiadne ďalšie vnútroštátne implementačné legislatívne opatrenia.

Aarhuský dohovor je medzinárodnou zmluvou, ktorá bola predpísaným spôsobom ratifikovaná, podpísaná i vyhlásená a stala sa tak súčasťou vnútroštátneho poriadku SR s právom prednosti pred zákonmi. Súhlasiť možno s názorom žalovaného, že s ohľadom na znenie Dohovoru možno konštatovať, že Dohovor počíta s vnútroštátnymi normami na vykonanie jeho jednotlivých ustanovení. Vo viacerých článkoch Dohovoru sa výslovne uvádza, že „... každá zmluvná strana zabezpečí prístup k právnej ochrane v záležitostiach životného prostredia ...“ (článok 1), „... každá strana prijme nevyhnutné právne, správne a iné opatrenia vrátane opatrení, ktoré zabezpečia zlučiteľnosť ustanovení implementujúcich ustanovenia tohto Dohovoru ...“ (článok 3 ods. 1), „... každá strana prijme vykonávacie alebo iné opatrenia pre účasť verejnosti pri príprave plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia ...“ (článok 7), „... každá strana bude primeraným spôsobom uznávať a podporovať združenie a organizácie a skupiny, ktoré podporujú ochranu životného prostredia a zabezpečí, aby aj vnútroštátny poriadok bol v súlade s týmto záväzkom ...“ (článok 3 ods. 4). Z uvedeného, popri vyššie citovaných ustanoveniach Dohovoru vyplýva, že Dohovorom na seba štát prevzal záväzok zabezpečiť prístup verejnosti k informáciám o životnom prostredí a k rozhodovacím procesom týkajúcim sa životného prostredia, a to predovšetkým implementáciou rámcových pravidiel upravených Dohovorom. Pokiaľ ide o článok 9 ods. 3 Dohovoru, ktorý sa týka všeobecného prístupu k spravodlivosti vo veciach

životného prostredia, bez zreteľa na to, či ide o povoľovací proces podľa článku 6 Dohovoru, je súd toho názoru, že obsah tohto článku je natoľko nejasný a nejednoznačný, že z neho nemožno bez pochybností vyvodit' pravidlo správania, ktoré autor touto normou sledoval. Predmetný článok zaväzuje štát zabezpečiť prístup členov verejnosti k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí orgánov verejnej moci, ak sú v rozpore s vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia, na druhej strane však viaže zabezpečenie tohto záväzku na splnenie podmienok uvedených vo vnútroštátnom práve, ak sú nejaké. Z takto formulovanej normy nemožno jednoznačne vyložiť, aké práva má žalobca ako člen verejnosti vo vzťahu k správne konaniu vo veciach ochrany prírody a krajiny, prípadne i k súdne konaniu umožňujúcemu preskúmanie zákonnosti vydaných rozhodnutí. Nemožno teda jednoznačne ani tvrdiť, že vnútroštátna právna úprava postavenia občianskych združení v konaní pred orgánmi ochrany prírody a krajiny je v rozpore s pravidlami ustanovenými v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru. Preto súd v zhode so žalovaným konštatoval, že napriek právu prednosti Dohovoru pred vnútroštátnymi zákonmi, založenému na článku 7 ods. 5 Ústavy SR, nemožno priznať článku 9 ods. 3 Dohovoru priamy účinok vo vnútroštátnom práve, pretože z tohto článku jednoznačne nevyplýva pre žalobcu právo byť účastníkom správneho konania, ktorého sa v konkrétnom správne konaní dovoľával. Pravidlo o aplikačnej prednosti Dohovor pred vnútroštátnymi zákonmi preto v danom prípade nebolo možné uplatniť. Pokiaľ teda správne orgány postupovali podľa vnútroštátnej právnej úpravy – zákona o ochrane prírody a krajiny, ktorý zaručuje žalobcovi v správne konaní týkajúcom sa ochrany prírody a krajiny procesné postavenie zúčastnenej osoby s právami a povinnosťami vymedzenými v § 15a Správneho poriadku a nepriznali žalobcovi postavenie účastníka konania, postupovali v súlade s právnym poriadkom SR.

Len na okraj súd dodáva, že právo byť účastníkom konkrétneho správneho konania v danom prípade by žalobcovi neprináležalo ani za predpokladu, že by súd pripustil priamy účinok článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru v slovenskom právnem poriadku a akceptoval tvrdenie žalobcu, že na základe tohto ustanovenia medzinárodnej zmluvy je oprávnený zúčastniť sa tohto typu správnych konaní ako ich účastník. Predmetné ustanovenie Dohovoru totiž hovorí o prístupe členov verejnosti k správne alebo súdne konaniu len vtedy, ak došlo v konkrétnom prípade k porušeniu vnútroštátneho práva životného prostredia. Musí teda existovať úkon orgánu verejnej moci (v danom prípade rozhodnutie alebo postup žalovaného), o ktorom žalobca ako člen verejnosti tvrdí, že sa prieči právnem poriadku SR

v oblasti pravá životného prostredia. V správnom konaní o povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha, v ktorom sa žalobca domáhal procesného postavenia účastníka, nebolo v štádiu vydania napadnutých rozhodnutí ešte vydané rozhodnutie o povolení alebo nepovolení výnimky, o ktorom by mohol žalobca tvrdiť, že je v rozpore s vnútroštátnym právom životného prostredia. Bolo len rozhodnuté o tom, že sa žalobcovi nepriznáva postavenie účastníka predmetného konania. Toto rozhodnutie sa však vzhľadom na vyššie uvedené do žiadneho rozporu s vnútroštátnym environmentálnym právom nedostalo, Preto možno konštatovať, že chýba základný predpoklad pre uplatnenie žalobcom tvrdeného práva verejnosti na prístup k správne konaniu, ktorým je rozhodnutie, postup alebo iný úkon žalovaného, ktorý by sa priecil vnútroštátnemu právu životného prostredia.

Z uvedených dôvodov Krajský súd v Bratislave po preskúmaní veci postupoval podľa § 250j ods. 1 OSP a žalobu ako nedôvodnú zamietol.

Proti tomuto rozsudku podal žalobca v zastúpení advokátkou včas odvolanie. Namietal, že v konaní pred správnymi orgánmi sa dožadoval priznania postavenia účastníka konania na základe článku 9 ods. 3 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“) a porušenie svojich práv rozhodnutím žalovaného, aj I. stupňového správneho orgánu vyvodzoval z porušenia práv zakotvených v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, teda mal mať prístup k správne alebo súdne konaniu, umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s vnútroštátnym právom Slovenskej republiky v oblasti životného prostredia. Súd prvého stupňa sa obmedzil na konštatovanie, že článok 9 dohovoru je aplikovateľný až prostredníctvom úprav vnútroštátneho práva, t.z., že nie je priamo aplikovateľný .

Žalobca teda považuje za potrebné opätovne uviesť, že svoje právo byť účastníkom konania v konaniach vedených pred I. stupňovým správnym orgánom, aj žalovaným vyvodzuje z ustanovenia článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ktorý ako je to zrejmé z jeho exaktnej formulácie, zaručuje členom verejnosti prístup k správne alebo súdne konaniu, umožňujúcemu napadnutie úkonov súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2. V právnom poriadku Slovenskej

republiky zodpovedá takému postaveniu, ktoré umožňuje napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánu verejnej moci, ktoré sú v rozpore s vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia len postavenie účastníka konania (správneho alebo súdneho). Ustanovenie článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru výslovne zaručuje verejnosti prístup ku konaniu správneho alebo súdnemu, ktorý v sebe zahŕňa aj možnosť napadnutia úkonov a opomenutí.

So zreteľom na skutočnosť, že Národná rada SR svojim uznesením č. 1840 zo dňa 23.09.2005 rozhodla, že Dohovor je zmluvou, ktorá má prednosť pred zákonmi, zaradila uvedený Dohovor do jednej z kategórií vymenovaných v článku 7 ods. 5 Ústavy SR. Nie je preto možné následnou interpretáciou urobiť záver o tom, že Dohovor nie je zmluvou o ľudských právach. So zreteľom na ustanovenie zákona č. 1/1993 Z.z. je takáto kvalifikácia zmluvy záväzná, nie je možné ju meniť interpretáciou. Ak by orgán aplikujúci právo v konkrétnom prípade Dohovor, zastával názor, že Dohovor nie je zmluvou o ľudských právach a slobodách, potom, by tento výklad bol neobhájiteľný so zreteľom na skutočnosť, že uvedený Dohovor nemožno zaradiť do žiadnej inej kategórie medzinárodných zmlúv, ktoré majú prednosť pred zákonom. Túto skutočnosť považuje žalobca za zásadnú. Charakter Dohovoru ako medzinárodnej zmluvy o ľudských právach so zreteľom na rozhodnutie Národnej rady SR č. 1840 zo dňa 23.09.2005, nie je možné spochybniť.

Medzinárodná zmluva o ľudských právach a základných slobodách nemusí zakladať práva a povinnosti fyzických osôb, nemusí byť zmluvou na vykonanie ktorej nie je potrebný zákon, ale zároveň je zmluvou, ktorá má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky, pričom táto jej prednosť vyplýva z rozhodnutia Národnej rady SR, podmieneného skutočnosťou, že ide o zmluvu o ľudských právach a slobodách.

Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a slobodách vo všeobecnosti nezakladajú konkrétne práva a povinnosti fyzických osôb, ale priznávajú ľudské práva a základné slobody, ktoré sú zmluvné strany povinné zabezpečiť a zaručiť ich ochranu každému, na koho sa tieto medzinárodné zmluvy vzťahujú.

Ústavný súd SR vo svojej rozhodovacej činnosti posudzujúc iné medzinárodné dohovory o ľudských právach o základných slobodách, vychádzal z jediného logického výkladu a to, že pokiaľ je v medzinárodnej zmluve zakotvený pozitívny záväzok štátu

zabezpečiť určité právo označeným osobám, zodpovedá tomu ľudské právo takejto osoby. Žalobca poukázal na čl. 3 Dohovoru o právach dieťaťa a rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. II. ÚS 47/97 a čl. 19 Dohovoru o právach dieťaťa a rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. I. ÚS 4/02.

So zreteľom na vyššie uvedené skutočnosti, ako aj dôvody uvedené v žalobe proti rozhodnutiu žalovaného je žalobca toho názoru, že jediným postupom žalovaného, aj prvostupňového orgánu by bolo v rámci platných ustanovení Správneho poriadku priznať žalobcovi postavenie účastníka konania. Len práva účastníka konania umožňujú žalobcovi realizovať práva zakotvené v článku 9 ods. 3 Dohovoru.

Žalobca doplnujúcim podaním k odvolaniu poukázal na to, že dňa 15.10.2008 nadobudol účinnosť zákon č. 384/2008 Z.z. ktorým sa mení Občiansky súdny poriadok, ktorým bolo novelizované ust. 250 ods. 1 OSP a to tak, že táto novela rozšírila okruh osôb – účastníkov konania podľa V. časti OSP (Konanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov) tak, že súd aj bez návrhu uznesením priberie do konania „účastníka správneho konania“, ktorého práva a povinnosti by mohli byť zrušením správneho rozhodnutia dotknuté. Podľa dôvodovej správy k novele OSP, cieľom zmeny ustanovenia § 250 ods. 1 OSP bolo umožniť plnohodnotne sa zúčastniť súdneho konania aj „účastníkovi správneho konania“, ktorý nie je žalobcom. Dôvodová správa uvádza, že právna úprava je reakciou na požiadavky Aarhuského dohovoru. Z uvedeného možno vyvodiť záver, že pokiaľ by žalobca ako občianske združenie so vzťahom k životnému prostrediu mal v správnom konaní postavenie len zúčastnenej osoby, a nie „účastníka správneho konania“, súdy by ho nemohli pribrať do konania v zmysle § 250 ods. 1 OSP a to napriek tomu, že novela predmetného ustanovenia bola uskutočnená práve z dôvodu reagovať na požiadavky Aarhuského dohovoru. Predmetné ustanovenie by bolo v tomto smere neaplikovateľné a mienený úmysel zákonodarcu reagovať na požiadavky Aarhuského dohovoru by zostal nenaplnený.

Žalovaný vo vyjadrení zo dňa 03.03.2009 k odvolaniu žalobcu navrhoval, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdil. Uviedol, že v danom prípade nebola splnená podmienka podľa čl. 9 ods. 2 a 3 Dohovoru na to, aby sa žalobca stal účastníkom konania, pretože nebol splnený predpoklad podľa vnútroštátneho práva (§ 82 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení

neskorších predpisov), nejedná sa o rozhodnutie podľa čl. 6 Dohovoru, ani o rozhodnutie, ktoré je v rozpore s vnútroštátnym právom. Článkom 9 ods. 3 Dohovoru je daná možnosť verejnosti napadnúť akékoľvek porušenie právnych predpisov v oblasti životného prostredia, ktorého sa dopustil buď orgán verejnej noci alebo akákoľvek fyzická alebo právnická osoba. Preskúmanie úkonu alebo opomenutia, ktoré je v rozpore s vnútroštátnym právom môže vykonať štátny orgán alebo súd. Podľa implementačného sprievodcu k Aarhuskému dohovoru nemá Dohovor vplyv na právo zmluvných strán (strán Dohovoru) ustanoviť kritériá, na základe ktorých môžu mať členovia verejnosti prístup ku konaniam o vymáhaní práva životného prostredia. Tento záväzok môže byť splnený napríklad ustanovením možnosti iniciovať správne konanie (podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, podnet na podanie protestu prokurátora).

Ďalej poukázal na to, že súd prvého stupňa v písomnom odôvodnení rozsudku a ani on nikdy nespochybnil, že v prípade Dohovoru ide o medzinárodnú zmluvu o ľudských právach a základných slobodách, ktorá má prednosť pred zákonmi podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky. Vyplýva to z uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky č. 1840 zo dňa 23.09.2005 a z doložky prednosti. V doložke prednosti je tiež uvedené, že ide o medzinárodnú zmluvu, na ktorej vykonanie je potrebný zákon a súčasne o medzinárodnú zmluvu, ktorá neobsahuje priamu úpravu práv a povinností fyzických alebo právnických osôb. Práve táto charakteristika má zásadný význam pre posúdenie priameho účinku medzinárodnej zmluvy.

Zásada prednosti medzinárodnej zmluvy pred zákonmi podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky znamená, že v prípade rozporu medzi obsahom platnej medzinárodnej zmluvy, ktorú schválila Národná rada Slovenskej republiky a ktorá bola riadne ratifikovaná vyhlásená predpísaným spôsobom, so zákonom, nepoužije orgán aplikujúci právo zákon, ale medzinárodnú zmluvu. Zároveň sa však inštitút prednosti môže logicky vzťahovať len na tie medzinárodné zmluvy, ktoré sú aspoň v časti spôsobilé na priamu aplikáciu, čiže len na medzinárodné zmluvy, na vykonanie ktorých nie je potrebný zákon ani iný všeobecne záväzný právny predpis.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa **z dôvodov a v rozsahu uvedenom v odvolaní žalobcu** (§ 212 ods. 1 OSP, § 246c ods. 1 OSP), bez nariadenia pojednávania (§ 250ja ods. 2

prvá veta OSP) a podľa § 250ja ods. 3, druhá veta OSP v spojení s § 219 ods. 1, 2 OSP napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdil.

Súdny prieskum zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy je založený na zistení žalobcom tvrdenej vady v procesnom postupe alebo v rozhodnutí orgánu verejnej správy. Pokiaľ takáto vada nie je súdom zistená znamená to, že správnym orgánom použitý procesný postup, zistenie skutkového stavu a následná aplikácia hmotnoprávneho predpisu boli v súlade so zákonom .

Najvyšší súd v zmysle s § 246c ods. 1, prvá veta OSP v spojení s § 219 ods. 1, 2 OSP potvrdzuje vecnú správnosť výroku rozsudku súdu prvého stupňa i odôvodnenia rozsudku.

Právny stav vyplývajúci zo zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane a prírody a krajiny v znení neskorších predpisov je nesporný. V správnom konaní, vo veci žiadosti Obce P. so sídlom P., o povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého je v zmysle § 82 ods. 3, prvá veta zák.č. 543/2002 Z.z. v znení neskorších predpisov účastníkom konania len žiadateľ, ak tento zákon neustanovuje inak. Zákon č. 543/2002 Z.z. ako lex specialis (§ 81 ods. 1) kategoricky vymedzil okruh účastníkov správneho konania a tým vylúčil možnosť subsidiárnej aplikácie všeobecnej definície účastníkov správneho konania ust. § 14 ods. 1 zák.č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Žalobca má v tomto administratívnom konaní procesné postavenie zúčastnenej osoby v zmysle § 82 ods. 3, tretia veta zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov.

Zo stanovísk žalobcu vyplýva, že procesné postavenie zúčastnenej osoby mu neumožňuje plne realizovať jeho oprávnenia podľa čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánu verejnej moci, ktoré sú v rozpore s vnútroštátnym právom.

Žalobca tvrdil, že právo byť účastníkom konania v administratívnych konaniach vedených pred I. stupňovým správnym orgánom, aj žalovaným vyvodzuje z ustanovenia článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ktorý ako je to zrejmé z jeho exaktnej formulácie, zaručuje členom verejnosti prístup k správnomu alebo súdnemu konaniu, umožňujúcemu napadnutie úkonov súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore

s vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2.

*Podľa čl. 9 ods. 3 Dohovoru Navyše bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, 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.*

Najvyšší súd poukazuje na to, že ust. čl. 9 ods. 3 Dohovoru je nevyhnutné vykladať v spojení s čl. 6 ods. 1, písm. b/ Dohovoru pri posudzovaní výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého a intenzity jej vplyvu na životné prostredie. Formy a rozsah prístupu zainteresovanej verejnosti k správne a súdne konaniu sú ponechané na vnútroštátne právo, ktoré ich môže v zmysle čl. 6 ods. 1, písm. b/ Dohovoru vnútroštátne upraviť s ohľadom na intenzitu ich vplyvu na životné prostredie.

Z dikcie čl. 9 ods. 3 Dohovoru je zjavné, že odkazuje na splnenie podmienok vo vnútroštátnom práve. Rozsah účasti z hľadiska vnútroštátneho je žalobcovi zabezpečený procesným postavením zúčastnenej osoby, ktoré procesné postavenie považuje najvyšší súd za primerané a proporcionálne vo vzťahu k intenzite vplyvu povolenia výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého na životné prostredie. Táto činnosť nepatrí medzi Dohovorom pomenované (Príloha I Dohovoru) činnosti s významným vplyvom na životné prostredie. Obiter dictum najvyšší súd poznamenáva, že pri týchto činnostiach forma účasti verejnosti by mala byť najširšia t.j. vo forme účastníka správneho konania. Z toho vyplýva, že pri iných činnostiach (ako je povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého na životné prostredie) je forma zainteresovanej verejnosti účasti užšia- t.j. v procesnom postavení zúčastnenej osoby.

O trovách odvolacieho konania najvyšší súd rozhodol podľa § 224 ods. 1 v spojení s ust. § 250k ods. 1 OSP a § 246c ods. 1, prvá veta OSP. Žalobca nemal úspech v odvolacom konaní, preto mu súd náhradu trov odvolacieho konania nepriznal.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozsudku odvolanie nie je prípustné.

V Bratislave dňa 27. augusta 2009

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

Za správnosť vyhotovenia:
Alena Augustiňáková