

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu **L. Z. V.**, so sídlom T.T., X.X. P., IČO: X.X., zastúpeného *JUDr. I. R.*, advokátkou so sídlom Š.Š., K., proti žalovanému **Ministerstvu životného prostredia Slovenskej republiky**, so sídlom Námestie Ľudovíta Štúra č. 1, Bratislava, **o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia** správneho orgánu, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave z 10. decembra 2008 č.k. 2S/158/2008 – 71, jednohlasne, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave z 10. decembra 2008, č.k. 2S/158/2008 – 71 **z r u š u j e** a vec mu **v r a c i a** na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa tento domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu z 26.júna 2008, sp.zn. 74/2008-rozkl., v spojení s rozhodnutím Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky ako správneho orgánu prvého stupňa z 22.apríla 2008, sp.zn. 3538/2008-2.1/KD. Citovaným rozhodnutím správny orgán prvého stupňa nepriznal žalobcovi postavenie účastníka konania vo veci žiadosti Slovenského poľovníckeho zväzu, Poľovníckeho združenia J. S., o povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého. Žalovaný správny orgán v konaní o rozklade rozklad podaný žalobcom zamietol a rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa potvrdil.

Vychádzajúc z aktuálneho právneho stavu vymedzeného vnútroštátnym právom Slovenskej republiky, krajský súd konštatoval, že s účinnosťou od 1.decembra 2007 novela zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej len „zákon o ochrane prírody a krajiny“ alebo „ZPK“) zmenila procesné postavenie občianskych združení zaoberajúcich sa ochranou prírody a krajiny v konaniach podľa tohto zákona tak, že namiesto procesného postavenia účastníka konania im zákon priznal postavenie zúčastnenej osoby. Práva a povinnosti zúčastnenej osoby vymedzuje v § 15a zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (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 ZPK), z osobitného predpisu, ktorým je v danom prípade zákon o ochrane prírody a krajiny, 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 správneho konania a jeho právneho postavenia (práv a povinností) sa rozhodnutie v danej konkrétnej veci nijako nedotkne.

Keďže však žalobca 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 Aarhuského dohovoru (ďalej aj „Dohovor“), považoval krajský súd za prioritnú otázku posúdenie priameho účinku Aarhuského dohovoru v slovenskom právnom poriadku.

Aarhuský dohovor je medzinárodnou zmluvou, ktorá bola predpísaným spôsobom ratifikovaná, podpísaná i vyhlásená, a stala sa tak súčasťou vnútroštátneho poriadku Slovenskej republiky s právom prednosti pred zákonmi. Stotožnil sa s tým názorom žalovaného, že s ohľadom na znenie Dohovoru možno konštatovať, že Dohovor počíta s vnútroštátnymi normami na vykonanie jeho jednotlivých ustanovení.

Pokiaľ ide o článok 9 ods. 3 Aarhuského 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, vyslovil krajský súd názor, že obsah tohto článku je natoľko nejasný a nejednoznačný, že z neho nemožno bez pochybností vyvodiť pravidlo správania, ktoré autor touto normou sledoval.

Citovaný 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 podľa názoru krajského súdu 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 krajský súd v zhode so žalovaným uzavrel, 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 správnom konaní dovoľával. V danom prípade teda nebolo možné uplatniť pravidlo o aplikačnej prednosti Dohovoru pred vnútroštátnymi zákonmi. Pokiaľ teda správne orgány postupovali podľa vnútroštátnej právnej úpravy – zákona o ochrane prírody a krajiny, ktorý zaručuje žalobcovi v správnom 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 Slovenskej republiky.

Na odvolanie žalobcu Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudkom z 2. júna 2009, č.k. 5Sžp/21/2009 – 102 rozsudok krajského súdu potvrdil.

Nakoľko všetky odvolania podané na Najvyšší súd Slovenskej republiky pod sp. zn. 5Sžp/6/2009 až 5Sžp/94/2009 sa týkali rovnakých účastníkov, obdobného skutkového stavu (primárny skutkový stav vychádzal z povolenia výnimky z podmienok ochrany chránených živočíchov, rastlín alebo chránenej častí krajiny) a totožného právneho problému vo vzťahu k neuznaniu postavenia žalobcu ako účastníka správneho konania, Najvyšší súd Slovenskej republiky s prihliadnutím na zásadu hospodárnosti obsiahnutú v § 6 OSP (navrhnutý procesný spôsob oboznámenia účastníkov s výsledkami súdneho konania nebol zvolený na úkor rýchlej a účinnej ochrany ich práv) a na tú skutočnosť, že dôvody, ktoré ho viedli k odmietnutiu odvolania (*správne potvrdeniu rozhodnutia krajského súdu-pozn.*), podrobne objasnil v rozsudku sp. zn. 5Sžp/6/2009, zvolil takú procesnú ekonómiu, že v podrobnostiach odôvodnenia tohto rozsudku odkazuje účastníkov na svoje hore uvedené rozhodnutie, ktoré účastníci majú k dispozícii.

Vo svojom rozsudku z 2.júna 2009, sp. zn. 5Sžp/6/2009, Najvyšší súd Slovenskej republiky, zaoberajúc sa námietkou žalobcu o rozpore slovenskej právnej úpravy s Aarhuským dohovorom nezistil z článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru vyplývajúcu podporu pre tvrdenie žalobcu, že existuje rozpor medzi slovenským právnym poriadkom a čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, lebo v prípade úkonov, resp. opomenutí orgánov verejných osôb, má každý v zmysle § 250t ods. 1 OSP právo sa návrhom domáhať odstránenia nečinnosti (tzn. opomenutia) správneho orgánu, a rovnako aj v zmysle § 250v ods. 1 OSP sa toto vzťahuje na odstránenie nezákonného zásahu (tzn. aktu, ktorý je v rozpore s vnútroštátnym právom nielen v oblasti životného prostredia).

Z článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru vyplýva, že 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.

S prihliadnutím na celé znenie Aarhuského dohovoru dospel Najvyšší súd Slovenskej republiky k záveru, že pod slovné spojenie „*úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia*“,

nie je možné subsumovať aj rozhodnutie správneho orgánu (ako individuálny správny akt), lebo toto slovné spojenie nie je v texte čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru výslovne uvedené, ale naopak je uvedené výslovne v iných ustanoveniach cit. Aarhuského dohovoru (napríklad v čl. 6, čl. 9 ods. 1, 2 a 4), na ktoré sa však žalobca v svojich odvolacích dôvodoch neodvolával.

Aarhuský dohovor ako medzinárodná zmluva o základných právach a ľudských slobodách teda nezabezpečuje väčší rozsah práva, ako zaručuje v súčasnosti platná vnútroštátna úprava, pričom táto požiadavka je predpokladom námietky takéhoto rozporu.

Keďže Najvyšší súd Slovenskej republiky dospel k záveru, že žalobcom tvrdený rozpor medzi vnútroštátnym poriadkom a medzinárodnou zmluvou v jeho konkrétnom prípade neexistuje, nemohol sa ďalej zaoberať argumentmi žalobcu o prednosti čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru pred zákonom v zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy SR.

Žalobca 30. septembra 2009 doručil Ústavnému súdu Slovenskej republiky sťažnosť, v ktorej namietal porušenie základného práva na súdnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva na spravodlivé súdne konanie zaručeného v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) postupom najvyššieho súdu v konaní vedenom pod sp. zn. 5Sžp/21/2009 a jeho rozsudkom z 2. júna 2009, o ktorej ústavný súd rozhodol nálezom z 18. apríla 2012, č.k. II. ÚS 163/2010-70.

Citovaným nálezom ústavný súd skonštatoval porušenie základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 Ústavy SR a jeho práva na spravodlivé súdne konanie zaručeného v čl. 6 ods. 1 dohovoru postupom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v namietaných konaniach a jeho rozsudkami **sp. zn. 5Sžp/21/2009 z 2. júna 2009**, sp. zn. 5Sžp/7/2009 z 2. júna 2009, sp. zn. 5Sžp/31/2009 z 2. júna 2009, sp. zn. 5Sžp/34/2009 z 2. júna 2009 a sp. zn. 3Sžp/20/2009 zo 17. septembra 2009 z dôvodu nepredloženia prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru, označené rozsudky zrušil a veci vrátil Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky na ďalšie konanie.

Súčasne Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky uložil **vo veci opätovne rozhodnúť v súlade s výkladom práva EÚ podaným Súdnym dvorom v rozsudku č. C-240/09 z 8. marca 2011**. Táto povinnosť vyplýva zo všeobecných účinkov rozsudkov Súdného dvora o prejudiciálnych otázkach týkajúcich sa výkladu práva EÚ (pozri rozsudky Súdného dvora vo veci Blaizot č. C-24/86 z 2. februára 1988, bod 27, a vo veci Kühne a Heitz č. C-453 z 13. januára 2004, bod 21), podľa ktorých je výklad práva EÚ záväzný s účinkami ex tunc pre všetky vnútroštátne súdy od momentu, kedy sa uvedené pravidlo, ktoré bolo predmetom výkladu zo strany Súdného dvora EÚ, stalo záväzným.

Súdny dvor v rozsudku z 8. marca 2011 č. C-240/09 uzavrel, že *„článok 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 článku 9 ods. 3 tohto dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie, aby mohla organizácia na ochranu životného prostredia, akou je L. Z. V., napadnúť na súde rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom Únie v oblasti životného prostredia.“

Podstatou sťažnosti žalobcu bolo to, že Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudkom sp. zn. 5 Sžp/21/2009 z 2. júna 2009, ako aj postupom, ktorý mu predchádzal, porušil jeho základné právo zaručené v čl. 46 ods. 1 Ústavy SR, ako aj jeho právo zaručené v čl. 6 ods. 1 dohovoru z dôvodu, že **Najvyšší súd Slovenskej republiky v tejto veci postupoval a rozhodol odlišne ako v inej jeho identickej veci vedenej na tunajšom súde pod sp. zn. 5Sžp/41/2009, v ktorej bolo konanie 22. júna 2009 Najvyšším súdom Slovenskej republiky prerušené z dôvodu podania návrhu Súdnemu dvoru Európskych spoločenstiev (v súčasnosti Súdny dvor Európskej únie; ďalej len „súdny dvor“) na posúdenie predbežných otázok nevyhnutných na rozhodnutie veci podľa čl. 234 Zmluvy o Európskych spoločenstvách.**

Ústavný súd Slovenskej republiky dospel k záveru, že *„ak najvyšší súd v posudzovaných veciach mal povinnosť predložiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru a v namietaných konaniach tak neurobil, pričom nesplnenie tejto povinnosti malo zároveň zásadný vplyv na rozhodnutie vo veci samej, tak tým „zbavil“ sťažovateľa práva, aby sa súčasťou právneho základu pre meritórne rozhodnutie v namietaných konaniach stal výklad práva Európskej únie uskutočnený súdnym dvorom“*. Takýmto postupom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v namietaných konaniach a v nich vydanými rozsudkami došlo preto podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky k porušeniu sťažovateľovho základného práva na súdnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 ústavy a jeho práva na spravodlivé súdne konanie zaručeného v čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Ústavný súd Slovenskej republiky pritom poukázal na závery Súdného dvora Európskej únie vo veci C-240/09 tak, ako ich reflektoval najvyšší súd v rozsudku vo veci 5Sžp/41/2009. *Súdny dvor Európskej únie pri skúmaní obsahu položených predbežných otázok sa predovšetkým zaoberal možnosťou účinku „self-executing“ ustanovenia čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, pričom vyslovil úvodný názor o jeho podmienenosti v tom (bod 45), že „práva stanovené v uvedenom článku 9 ods.3“ majú „členovia verejnosti“, len ak, „sú splnené podmienky uvedené vo vnútroštátnom práve, ak sú nejaké“. To znamená, že toto ustanovenie je podriadené z hľadiska jeho výkonu alebo jeho účinkov tomu, že dôjde k vydaniu neskoršieho aktu. V prípade neexistencie právnej úpravy Únie v danej oblasti prináleží právnemu poriadku každého členského štátu upraviť procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie, v predmetnom prípade zo smernice o biotopoch, pričom členské štáty nesú v každom prípade zodpovednosť za zabezpečenie účinnej ochrany týchto práv (pozri najmä rozsudok z 15. apríla 2008, Impact, C-268/06, Zb. S. 1-2483, body 44 a 45). Nemožno*

si preto predstaviť, že by bez toho, aby sa narušila účinná ochrana práva Únie v oblasti životného prostredia, bol možný taký výklad ustanovení článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ktorý by spôsobil praktickú nemožnosť alebo veľkú obtiažnosť výkonu práv zverených právom Únie (bod 45).

Preto v procese transpozície tohto práva do slovenského právneho poriadku nie je možné sa uspokojiť iba s odkazom na existujúce nepriame formy právnej ochrany (napríklad procesné podania na Prokuratúru Slovenskej republiky alebo Verejného ochrancu práv), ktoré síce môžu smerovať aj k vyvolaniu súdneho konania (napríklad žaloba prokurátora v prípade nevyhoveniu jeho protestu), ale je nutné v konaní podľa zák. č. 543/2002 Z. z. aplikácie uprednostniť cieľ sledovaný článkom 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru pred úpravou procesného postavenia žalobcu ako združenia s právnou subjektivitou obsiahnutého v § 82 ods. 3 zák. č. 543/2002 Z. z., ktorá sa na základe hore prijatých záverov javí ako nedostatočná.

Po zrušení rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky Ústavným súdom Slovenskej republiky sa vec vrátila opäť do štádia odvolacieho konania pred Najvyšším súdom Slovenskej republiky.

Podľa článku 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Podľa článku 127 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky ak ústavný súd vyhovie sťažnosti, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené práva alebo slobody podľa odseku 1, a zruší také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah. Ak porušenie práv alebo slobôd podľa odseku 1 vzniklo nečinnosťou, ústavný súd môže prikázať, aby ten, kto tieto práva alebo slobody porušil, vo veci konal. Ústavný súd môže zároveň vec vrátiť na ďalšie konanie, zakázať pokračovanie v porušovaní základných práv a slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo ak je to možné, prikázať, aby ten, kto porušil práva alebo slobody podľa odseku 1, obnovil stav pred porušením.

Podľa § 135 ods. 1 OSP súd je viazaný rozhodnutím ústavného súdu o tom, či určitý právny predpis je v rozpore s ústavou, so zákonom alebo s medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná (§ 109 ods. 1 písm. b/). Súd je tiež viazaný rozhodnutím ústavného súdu alebo Európskeho súdu pre ľudské práva, ktoré sa týkajú základných ľudských práv a slobôd. Ďalej je súd viazaný rozhodnutím príslušných orgánov o tom, že bol spáchaný trestný čin, priestupok alebo iný správny delikt postihnutelný podľa osobitných predpisov, a kto ich spáchal, ako aj rozhodnutím o osobnom stave, vzniku alebo zániku

spoločnosti a o zápise základného imania; súd však nie je viazaný rozhodnutím v blokovom konaní.

Najvyšší súd ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP) s poukazom na citované právne normy, ako aj s ohľadom na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 18. apríla 2012 č.k. II. ÚS 163/2010 – 70 opätovne, 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) a dospel k záveru, že je namieste rozhodnutie krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

Na úvod Najvyšší súd Slovenskej republiky poznamenáva, že zákonom č. 408/2011 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov bolo okrem iných zmenený a doplnený § 82 ods. 3 zákona o ochrane prírody a krajiny tak, že **s účinnosťou od 1. decembra 2011** znie: *„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. Účastníkom konania podľa tohto zákona je aj fyzická osoba, občianska iniciatíva alebo právnická osoba, ktorej toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu. Združenie s právnou subjektivitou, ktorého predmetom činnosti najmenej jeden rok je ochrana prírody a krajiny (§ 2 ods. 1), a ktoré podalo predbežnú žiadosť o účasť v konaní podľa odseku 6, je účastníkom konania, pokiaľ mu to postavenie nevyplýva už z predchádzajúcej vety, ak písomne alebo elektronicky potvrdilo svoj záujem byť účastníkom v začatom správnom konaní; potvrdenie musí byť doručené príslušnému orgánu ochrany prírody v lehote na to určenej týmto orgánom a zverejnenej spolu s informáciou o začatí tohto konania ako konania, v ktorom môžu byť dotknuté záujmy ochrany prírody a krajiny chránené týmto zákonom, podľa odseku 7.“*

Súčasne boli zmenené aj znenia § 82 ods. 6 a 7 zákona o ochrane prírody a krajiny. Podľa § 82 ods. 6 zákona o ochrane prírody a krajiny tak, že združeniam podľa odseku 3 zákon umožňuje formou predbežnej žiadosti písomne požiadať orgán ochrany prírody o účasť v bližšie nešpecifikovaných správnych konaniach, ktoré tento orgán v budúcnosti začne alebo v súčasnosti vedie, a v ktorých môžu byť dotknuté záujmy ochrany prírody a krajiny chránené týmto zákonom. Súčasne zákon v § 82 ods. 7 orgánu ochrany prírody ukladá a špecifikuje povinnosť zverejniť na svojej internetovej stránke informáciu o začatí každého správneho konania, v ktorom môžu byť dotknuté záujmy ochrany prírody a krajiny chránené týmto zákonom okrem konaní podľa odseku 8, a to najneskôr do troch dní od začatia konania.

Žalobca sa v konaní pred správnym orgánom a následne v konaní pred súdom domáhal priznania postavenia účastníka správneho konania, konkrétne konania o povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého (§ 40 ZPK). Právo na toto

postavenie odvodil žalobca z článku 9 od. 3 Aarhuského dohovoru, v zmysle ktorého je každá strana dohovoru povinná zabezpečiť, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov alebo opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.

Zdôraznil pritom, že realizáciu tohto práva v správnom konaní zabezpečuje len postavenie účastníka konania, keďže len toto postavenie umožňuje využívať také právne prostriedky, ktoré sú spôsobilé dosiahnuť preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu vydané v správnom konaní, teda podrobiť preskúmaniu konanie alebo opomenutie orgánov verejnej moci rozhodujúceho o udelení výnimky. Poukázal tiež na to, že rozsah práv zúčastnenej osoby (§15a správneho poriadku) je oproti právam účastníka konania užší minimálne o dva aspekty, a to o právo na doručovanie rozhodnutí vydaných v správnom konaní a o právo podať proti rozhodnutiu správneho orgánu opravný prostriedok (odvolanie v správnom konaní, žaloba v správnom súdnictve).

Namietol, že prvostupňový správny orgán, žalovaný a následne aj krajský súd sa zaoberali otázkou účastníctva v dotknutom správnom konaní z hľadiska článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru, a teda sa vôbec nevysporiadali s námietkou vznesenou žalobcom, t.j. že mu postavenie účastníka, ako je uvedené aj vyššie, vyplýva z článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

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

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

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

Podľa § 247 ods. 1 OSP podľa ustanovení tejto hlavy sa postupuje v prípadoch, 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.

Podľa § 247 ods.2 OSP pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť.

Podľa § 248 OSP súdy nepreskúmvajú

- a) rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania,
- b) rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak samy osebe neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti,
- c) rozhodnutia o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ak samy osebe neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania,
- d) rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúvanie vylučujú osobitné zákony.

Podľa § 250b ods. 1 OSP žaloba sa musí podať do dvoch mesiacov od doručenia rozhodnutia správneho orgánu v poslednom stupni, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak. Zameškanie lehoty nemožno odpustiť.

Žalobca nesporne napadol rozhodnutie o nepriznaní postavenia účastníka v správnom konaní, ktoré podľa právnej teórie ako aj predchádzajúcej ustálenej súdnej praxe (pozri bližšie napr. rozhodnutia Vrchného súdu v Prahe č. Rs 419 5A 88/97, či Rs 457 5A 7/98, a rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžp/1/2010) je rozhodnutím procesnej povahy, a preto je podľa § 248 písm. a/ OSP vylúčené zo súdneho prieskumu.

Súdna prax však, osobitne práve po vydaní rozsudku Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-240/09 z 8. marca 2011, pripustila aj súdny prieskum týchto procesných rozhodnutí vo veciach týkajúcich ochrany životného prostredia v tom smere, aby občianske združenia so vzťahom k životnému prostrediu boli považované za účastníka správneho konania a mohli tak mať právo plnohodnotne sa zúčastniť aj súdneho konania (k tomu pozri napr. rozsudky najvyššieho súdu sp. zn. 5Sžp/41/2009 zo dňa 12. apríla 2011, 3Sžp/24/2009 z 2. júna 2011, či sp. zn. 3Sžp/48/2009 z 2. augusta 2011).

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

Z obsahu administratívneho spisu predloženého žalovaným najvyšší súd zistil, že v konaní č. 3538/2008-2.1/KD, o žiadosti Slovenského poľovníckeho zväzu, Poľovníckeho

združenia J. S. o povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého, sa správny orgán samostatným rozhodnutím vysporiadaval s postavením žalobcu v tunajšom konaní vo vzťahu ku konaniu pred správnym orgánom. Rozhodnutím z 22. apríla 2008 Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ako prvostupňový správny orgán nepriznalo postavenie účastníka konania v označenom správnom konaní. Voči tomuto rozhodnutiu podal žalobca rozklad, o ktorom žalovaný správny orgán **rozhodnutím z 26. júna 2008** rozhodol tak, že ho zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. Ako vyplýva z doložky právoplatnosti na oboch rozhodnutiach, obe nadobudli **právoplatnosť 14. júla 2008.**

Najvyšší súd Slovenskej republiky ďalej zo spisu zistil, že doručka potvrdzujúca prijatie písomnosti je pripojená len k rozhodnutiu z 22. apríla 2008. **K rozhodnutiu o rozklade z 26. júna 2008, napriek tomu, že je opatrené doložkou právoplatnosti, nie je pripojená žiadna doručka a ani zo spisu nevyplýva iný spôsob doručenia tohto rozhodnutia (napr. doručenie krátkou cestou).** Nie je preto možné overiť správnosť vyznačenia právoplatnosti rozhodnutia, ktorého dátum by v danom prípade mal byť totožný s dňom jeho doručenia žalobcovi. Týmto dňom tiež začala žalobcovi plynúť lehota na podanie žaloby. Keďže zákon o ochrane prírody a krajiny neustanovuje osobitnú lehotu pre jej podanie, žalobca bol v zmysle § 250b od. 1 OSP povinný žalobu podať najneskôr 14. septembra 2008.

Zo súdneho spisu vedeného vo veci Najvyšší súd Slovenskej republiky zistil, že **žalobca podal žalobu na krajský súd osobne, a to 18. septembra 2008**, t.j. po uplynutí zákonom ustanovenej lehoty na jej podanie.

Vzhľadom k tomu, že administratívny spis žalovaného neobsahuje doručku preukazujúcu dátum doručenia žalobou napadnutého správneho rozhodnutia, Najvyšší súd Slovenskej republiky nepostupoval podľa § 250d ods. 3 OSP a konanie nezastavil, pretože mal za to, že je potrebné riadne zistiť moment doručenia preskúmaného rozhodnutia a až následne konštatovať, či žaloba bola alebo nebola podaná v zákonom ustanovenej lehote.

Podľa § 103 OSP kedykoľvek za konania prihliada súd na to, či sú splnené podmienky, za ktorých môže konať vo veci (podmienky konania).

Hoci krajský súd v úvode svojho rozhodnutia skonštatoval zachovanie uvedenej zákonnej lehoty, toto tvrdenie v čase rozhodovania Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nenachádza oporu v administratívnom spise. Preto je namieste mať pochybnosť o tom, či krajský súd dostatočne vyhodnotil naplnenie podmienok konania, konkrétne včasnosť podania žaloby, a následne nevykonal žiadne dôkazy na zistenie tejto skutočnosti. Týmto postupom zaťažil konanie vadou podľa § 221 ods. 1 písm. h/ OSP. Najvyšší súd Slovenskej republiky z uvedených dôvodov dospel k záveru, že je potrebné odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na nové konanie (§ 221 ods. 1 písm. h/, ods. 3 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP).

V novom konaní krajský súd v prvom rade vykoná dokazovanie za účelom riadneho zistenia, či bola zachovaná lehota na podanie žaloby podľa § 250b ods.1 OSP.

Až po tom, ako bude mať preukázané včasné doručenie žaloby, pristúpi k ďalšiemu prejednaniu veci.

Najvyšší súd Slovenskej republiky dáva do pozornosti krajského súdu, že, ako bolo uvedené vyššie, súdna prax pripúšťa možnosť preskúmavania zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu o nepriznaní postavenia účastníka, avšak **len pod podmienkou, že správne konanie, do ktorého chce žalobca vstúpiť, v čase preskúmavania zákonnosti rozhodnutia o nepriznaní postavenia účastníka správneho konania žalobcovi trvá.** V prípade skončenia správneho konania vydaním právoplatného rozhodnutia vo veci totiž z hľadiska súdneho prieskumu zákonnosti odpadáva spôsobilý predmet konania – rozhodnutie správneho orgánu o nepriznaní postavenia účastníka stráca povahu „konečného rozhodnutia“, ktorého prípadné zrušenie by mohlo pre dotknutý subjekt založiť právo zapojiť do správneho konania ako jeho účastník. V prípade existencie právoplatného rozhodnutia vydaného v správnom konaní, totiž osoba domáhajúca sa postavenia účastníka v správnom konaní už nemôže realizovať svoje procesné oprávnenia. Tieto môže vykonávať iba v prípade, ak správne konanie aktuálne prebieha, pričom v takomto prípade je preskúmanie rozhodnutia o pristúpení ďalšieho účastníka do konania dôvodné.

Preto je potrebné, aby súd v každom konkrétnom konaní zisťovať stav správneho konania, konkrétne či sa nejedná o právoplatne skončenú vec. V prípade zistenia, že správne konanie je právoplatne skončené, je potrebné zastaviť podľa § 250d ods. 3 OSP, keďže, ako je uvedené vyššie, neexistuje spôsobilý predmet prieskumu a odkázať osobu, ktorá sa domáha účasti v správnom konaní na ustanovenie § 250b ods. 2 OSP, za predpokladu zachovania lehoty. Tieto môže vykonávať iba v prípade, ak správne konanie aktuálne prebieha, pričom v takomto prípade je preskúmanie rozhodnutia o pristúpení ďalšieho účastníka do konania dôvodné.

Dôvodom pre zisťovanie stavu správneho konania je tiež potreba naplniť účel práva na súdnu a inú právnu ochranu realizovanú súdmi a orgánmi verejnej správy, t.j. poskytnúť ochranu reálnym a realizovateľným právam fyzických a právnických osôb, a nie formalistickým výkladom práva rozhodovať vo veci len pre to, aby litera zákona bola dodržaná aj za cenu, že ochrana práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb bude zabezpečená len pro forma. V prípade účasti v správnom konaní by v takom prípade osoba mala síce rozhodnutie o tom, že je účastníkom správneho konania, avšak toto samo osebe by nezaistovalo reálnu možnosť ich výkonu, pretože by len konkurovalo právoplatnému rozhodnutiu vo veci samej, bez toho, aby ho samo osebe malo za následok jeho zrušenie a „znovuotvorenie“ správneho konania.

Podľa § 250d ods. 3 OSP súd uznesením konanie zastaví, ak sa žaloba podala oneskorene, ak ju podala neoprávnená osoba, ak smeruje proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmavania súdom, ak žalobca neodstránil vady žaloby, ktorých odstránenie

súd nariadil a ktoré bránia vecnému vybaveniu žaloby, alebo ak žalobca nie je zastúpený podľa § 250a alebo ak žaloba bola vzatá späť (§ 250h ods. 2). Odvolanie proti uzneseniu je prípustné.

Žalobca domáhajúci sa preskúmania rozhodnutia, ktorým mu správny orgán nepriznal postavenie účastníka, preto musí postupovať v zmysle § 250b ods. 2 a 3 OSP a podať novú žalobu tentoraz žiadajúc preskúmanie zákonnosti správneho rozhodnutia, ktorým bolo správne konanie právoplatne skončené. V rámci tohto konania sa súd nutne bude vysporiadavať aj s otázkou správnosti určenia okruhu účastníkov konania.

Krajský súd tiež rozhodne o trovách odvolacieho konania (§ 224 ods. 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP).

Najvyšší súd Slovenskej republiky na záver poukazuje na jeho iné rozhodnutie v obdobnej veci žalobcu, konkrétne na rozsudok z 13. novembra 2012, sp. zn. 3Sžp/31/2012, najmä na to, že *„povinnosť euro konformného výkladu existovala už v čase vydaného napadnutého prvostupňového rozhodnutia žalovaného o nepriznaní postavenia účastníka správneho konania žalobcovi. Najvyšší súd ďalej poukazuje na to, že podľa rozsudku C-103/88 Fratelli Constanzo Spa , výrok pod bodom 4 , správne orgány majú rovnakú povinnosť ako súdy, aplikovať Európske právo a zdržať sa aplikácie ustanovení národného práva, ktoré sú v rozpore s ním. Prenesením tohto princípu na daný prípad, správne orgány nemôžu poukazovať na čl. 2 ods. 2 ústavy, že nie sú oprávnené konať nad rámec zákona.“*

Napriek tomu, že sa v tu prejednávanej veci Najvyšší súd Slovenskej republiky stotožňuje s právnym názorom vysloveným v rozsudku vo veci 3Sžp/31/2012, nemohol neprihliadnuť na skutočnosť, že je pochybné, či boli splnené podmienky pre konanie vo veci, konkrétne či žaloba bola podaná včas.

P o u č e n i e : Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave 10. januára 2013

JUDr. Eva Babiaková, CSc., v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Lenka Štefčíková