



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Zemkovej PhD. a členov senátu JUDr. Gabriely Gerdovej a JUDr. Ivana Rumanu v právnej veci žalobcu: **L. Z. V.**, so sídlom T., P., IČO: X, zastúpený: *JUDr. I. R.*, advokátka so sídlom Š., K., proti žalovanému: **Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky**, so sídlom Námestie Ľudovíta Štúra 1, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 131/2008-rozkl. zo dňa 18.08.2008, konajúc o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 161/2008-73 zo dňa 26.02.2009, jednomyseľne

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 161/2008-73 zo dňa 26. februára 2009 **m e n í** tak, že rozhodnutie žalovaného č. 131/2008-rozkl. zo dňa 18. augusta 2008 v spojení s prvostupňovým rozhodnutím žalovaného č. 6663/2008-2.1/KD zo dňa 11. júla 2008 **z r u š u j e** podľa § 250j ods. 2 písm. a/ OSP a vec **v r a c i a** žalovanému na ďalšie konanie.

Žalovaný je povinný zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania vo výške 202,67 € na účet právnej zástupkyne žalobcu JUDr. I. R., advokátky, K., do 30 dní odo dňa právoplatnosti rozsudku.

Odôvodnenie

I.

Napadnutým rozsudkom krajský súd zamietol žalobu žalobcu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 131/2008-rozkl. zo dňa 18.08.2008, 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, ďalej len zákon č. 71/1967 Zb., zamietol rozklad podaný žalobcom proti rozhodnutiu Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, ďalej len ministerstvo, odboru ochrany prírody a starostlivosti o krajinu č. 6663/2008-2.1/KD zo dňa 11.07.2008, 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. o ochrane prírody a krajiny, ďalej len zákon č. 543/2002 Z.z., nepriznalo v súlade s § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. žalobcovi postavenie účastníka konania vo veci žiadosti L. – S. K. W., so sídlom N. B., v konaní o povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého a rozhodnutie č. 6663/2008-2.1/KD zo dňa 11.07.2008 potvrdil s odôvodnením, že správne orgány nie sú oprávnené nad rámec zákona (čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky) priznať fyzickým alebo právnickým osobám (mimovládny organizáciám – tzv. zainteresovaná verejnosť) postavenie účastníka konania v zmysle zákona č. 71/1967 Zb. v rozhodovacom procese v oblasti životného prostredia, napríklad pri povoľovaní výnimiek podľa § 35 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z.z. (napr. povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého), ak sa tieto osoby takéhoto postavenia dožadujú na základe Aarhuského dohovoru, ktorý bol uverejnený v Zbierke zákonov pod č. 43/2006 Z.z. v Oznámení Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky o prijatí Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, ďalej len Aarhuský dohovor, v súvislosti s jeho priamou aplikáciou podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, a to tým skôr, že podľa § 82 ods. 3 a 6 zákona č. 543/2002 Z.z. sa takýmto osobám (mimovládny organizáciám) *expressis verbis* priznáva len postavenie zúčastnenej osoby. Povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého nie je uvedené ani v Prílohe I. k Aarhuskému dohovoru, nie je činnosťou, ktorá môže mať významný vplyv na životné prostredie a nepatrí medzi činnosti, ktoré si podľa čl. 6 ods. 1 písm. b/ Aarhuskému dohovoru strany na tento účel určili. Preto nie je

možné priznať zainteresovanej verejnosti práva podľa čl. 6, ak ide napr. o povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého. V zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky sú orgány štátnej správy viazané aj pri posudzovaní otázky na účasť v správnom konaní len zákonom, v tomto prípade zákonom č. 71/1967 Zb. Keďže Aarhuský dohovor nie je v tejto otázke dost' konkrétny a jednoznačný (tzn. nemá v tejto otázke priamy účinok), nemožno rozhodnutím správneho orgánu ísť nad rámec, ktorý vyplýva z vnútroštátnych predpisov.

Krajský súd rozsudok odôvodnil tým, že vychádzajúc z aktuálneho právneho stavu vymedzeného vnútroštátnym právom Slovenskej republiky možno konštatovať, že s účinnosťou od 01.12.2007 novela zákona č. 543/2002 Z.z. 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 zákon č. 71/1967 Zb., ktorého právnomu režimu podliehajú konania podľa zákona č. 543/2002 Z.z., pokiaľ tento zákon neustanovuje inak. Oprávnenie byť účastníkom predmetného správneho konania pre žalobcu, ktorý je občianskym združením s predmetom činnosti ochrana prírody a krajiny, nevyplýva (§ 2 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z.z.). Nemožno ho vyvodíť ani zo všeobecného predpisu o správnom konaní (§ 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb.), pretože 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 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 Aarhuského dohovoru. S ohľadom na takto vymedzený predmet súdneho prieskumu 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 neopravňuje, ani nezaväzuje. Podľa slovenského právneho poriadku možno na základe rozhodnutia Národnej rady Slovenskej republiky 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 Slovenskej republiky 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 Slovenskej republiky s právom prednosti pred zákonmi. Podľa krajského súdu súhlasiť možno s názorom žalovaného, že s ohľadom na znenie Aarhuského dohovoru možno konštatovať, že Aarhuský dohovor počíta s vnútroštátnymi normami na vykonanie jeho jednotlivých ustanovení. Vo viacerých článkoch Aarhuského 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 Aarhuského dohovoru podľa krajského súdu vyplýva,

že Aarhuským 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 Aarhuským dohovorom. 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 Aarhuského dohovoru, 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 krajský súd v zhode so žalovaným konštatoval, že napriek právu prednosti Aarhuského dohovoru pred vnútroštátnymi zákonmi, založenému na článku 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, nemožno priznať článku 9 ods. 3 Aarhuského 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. Pravidlo o aplikačnej prednosti Aarhuského dohovoru pred vnútroštátnymi zákonmi preto v danom prípade nebolo možné uplatniť. Pokiaľ teda správne orgány postupovali podľa vnútroštátnej právnej úpravy – zákona č. 543/2002 Z.z., ktorý zaručuje žalobcovi v správnom konaní týkajúcom sa ochrany prírody a krajiny procesné postavenie zúčastnenej osoby s právami a povinnosťami vymedzenými v § 15a zákona č. 71/1967 Zb. a nepriznali žalobcovi postavenie účastníka konania, postupovali v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky.

Právo byť účastníkom konkrétneho správneho konania v danom prípade, by žalobcovi podľa názoru krajského súdu neprináležalo ani za predpokladu, že by krajský súd pripustil priamy účinok článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru v slovenskom právnym 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 Aarhuského 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 právnemu poriadku Slovenskej republiky v oblasti práva životného prostredia. 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 priečil vnútroštátnemu právu životného prostredia.

II.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca v zastúpení advokátkou včas odvolanie a navrhol, aby odvolací súd napadnutý rozsudok zmenil tak, že žalobe v celom rozsahu vyhovie. Namietal, že v konaní pred správne orgánmi sa dožadoval priznania postavenia účastníka konania na základe článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, a porušenie svojich práv rozhodnutím žalovaného aj prvostupňového správne orgánu vyvodzoval z porušenia práv zakotvených v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, teda mal mať prístup k správne alebo súdne konaniu, umožňujúce mu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s vnútroštátnym právom Slovenskej republiky v oblasti životného prostredia. Žalobca svoje právo byť účastníkom konania v konaniach vedených pred prvostupňovým správne 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, umožňujúce mu 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 právnem 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 (správne alebo súdne). Len takéto procesné postavenie umožňuje,

či už v správnom konaní alebo v následnom súdnom konaní, napadnúť úkony a opomenutia orgánov verejnej moci, teda podávať proti nim opravné prostriedky a žaloby v správnom súdnictve pokiaľ ide o napadnutie úkonov orgánov verejnej správy rozhodujúcich v poslednom stupni. Ustanovenie článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru výslovne zaručuje verejnosti prístup ku konaniu správneho alebo súdneho, ktorý v sebe zahŕňa aj možnosť napadnutia úkonov a opomenutí. Právo zakotvené v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru možno realizovať prostredníctvom vnútroštátnych predpisov upravujúcich správne a súdne konanie a účasť na ňom. Práve so zreteľom na túto okolnosť sa domáhal v správnom konaní v súlade s ustanoveniami zákona č. 71/1967 Zb. priznania postavenia účastníka konania. Žalobca sa teda domáhal svojho práva zakotveného v čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru postupom, ktorý vnútroštátny poriadok Slovenskej republiky umožňuje.

So zreteľom na skutočnosť, že Národná rada Slovenskej republiky uznesením č. 1840 zo dňa 23.09.2005 rozhodla, že Aarhuský dohovor je zmluvou, ktorá má prednosť pred zákonmi, zaradila uvedený dohovor do jednej z kategórií vymenovaných v článku 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky. Nie je preto možné následnou interpretáciou urobiť záver o tom, že Aarhuský 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 Aarhuský dohovor, zastával názor, že Aarhuský 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 Aarhuského dohovoru ako medzinárodnej zmluvy o ľudských právach so zreteľom na rozhodnutie Národnej rady Slovenskej republiky 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 Slovenskej republiky, 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.

Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a slobodách vyjadrujú základné princípy postavenia určitých subjektov, ktoré by mali byť zakaždým rešpektované pri akejkoľvek činnosti vykonávanej štátnymi orgánmi a to či už zákonodarnej, správnej alebo súdnej. Ústavný súd Slovenskej republiky 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 Slovenskej republiky sp.zn. II. ÚS 47/97 a čl. 19 Dohovoru o právach dieťaťa a rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. I. ÚS 4/02.

Dňa 15.10.2008 nadobudol účinnosť zákon č. 384/2008 Z.z., ktorým sa mení Občiansky súdny poriadok (ďalej len OSP), v ktorom bolo novelizované ust. § 250 ods. 1 OSP a to tak, že táto novela rozšírila okruh osôb – účastníkov konania podľa V. časti OSP (Správne súdnictvo) 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.

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 správneho orgánu, ktorý by rešpektoval ustanovenie článku 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, by bolo v rámci platných ustanovení zákona č. 71/1967 Zb.

priznať žalobcovi postavenie účastníka konania. Len práva účastníka konania umožňujú žalobcovi realizovať práva zakotvené v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

III.

Žalovaný vo vyjadrení k odvolaniu žalobcu navrhol, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu potvrdil. Uviedol, že v danom prípade nebola splnená podmienka podľa čl. 9 ods. 2 a 3 Aarhuského 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.), nejedná sa o rozhodnutie podľa čl. 6 Aarhuského dohovoru, ani o rozhodnutie, ktoré je v rozpore s vnútroštátnym právom. Článkom 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru je daná možnosť verejnosti napadnúť akékoľvek porušenie právnych predpisov v oblasti životného prostredia, ktorého sa dopustil buď orgán verejnej moci 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 Aarhuský dohovor vplyv na právo zmluvných strán (strán Aarhuského 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 žalovaný nikdy nespochybnil, že v prípade Aarhuského 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 a vyhlásená predpísaným spôsobom, a 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.

IV.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní žalobcu (§ 212 ods. 1 OSP, § 246c ods. 1 veta prvá OSP), postupom podľa § 250ja ods. 2 veta prvá OSP a následne potom, ako bolo oznámenie o vyhlásení rozsudku vyvesené na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.supcourt.gov.sk, www.nsud.sk, vyhlásil vo veci rozsudok, ktorým podľa § 250ja ods. 3 veta prvá OSP zmenil napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave tak, že rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím žalovaného zrušil podľa § 250j ods. 2 písm. a/ O.s.p., pretože rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci a to pomerom hlasov členov senátu 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

V prejednávanej veci bolo sporné, či žalobca ako združenie, ktorého cieľom je ochrana životného prostredia v správnom konaní týkajúcom sa udelenia výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveď hnedý je účastníkom správneho konania, ktorého sa žalobca domáhal na základe Aarhuského dohovoru, pričom zákon mu priznával postavenie zúčastnenej osoby.

Podľa § 81 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z.z. na konanie podľa tohto zákona sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 82 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z.z. v znení účinnom do 30.04.2010,

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 zákona č. 71/1967 Zb. účastníkom konania je ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté; účastníkom konania je aj ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak.

Podľa § 14 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva.

Podľa § 15a ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. 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 § 15a ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. 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 9 ods. 2 Aarhuského 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 s cieľom napadnúť vecnú a procesnú

zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia, podliehajúc článku 6 a v prípadoch stanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, a 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 citovaného článku 9 nevyklučujú 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 Aarhuského dohovoru, navyiac 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 § 250 ods. 2 OSP žalobcom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach. Podat' žalobu môže aj fyzická alebo právnická osoba, s ktorou sa v správnom konaní nekonalo ako s účastníkom, hoci sa s ňou ako s účastníkom konať malo.

V správnom konaní, vo veci žiadosti L. – S. K. W., so sídlom N. B., o povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého bol v zmysle § 82 ods. 3 prvá veta zákona č. 543/2002 Z.z. účastníkom konania len žiadateľ. Žalobca mal

v tomto administratívnom konaní procesné postavenie zúčastnenej osoby v zmysle § 82 ods. 3 tretia veta zákona č. 543/2002 Z.z. v znení účinnom do 30.04.2010.

Žalobca právo byť účastníkom konania v správnom konaní vyvodzuje z ustanovenia článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru. Namietal, že procesné postavenie zúčastnenej osoby mu neumožňuje plne realizovať jeho oprávnenia podľa článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, napadnutie úkonov a opomenutí orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia. Len procesné postavenie účastníka konania (správneho alebo súdneho) mu umožňuje, či už v správnom konaní alebo v následnom súdnom konaní napadnúť úkony a opomenutia orgánov verejnej moci, teda podávať proti nim opravné prostriedky a žaloby v správnom súdnictve.

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn. 5 Sžp/41/2009 zo dňa 22.06.2009 predložil Súdnemu dvoru Európskej únie podľa čl. 234 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva nasledujúce predbežné otázky:

1. Je možné článku 9 Aarhuského dohovoru, a to najmä jeho odseku 3, s prihliadnutím na hlavný cieľ sledovaný touto medzinárodnou zmluvou, tzn. že naruša klasickú koncepciu aktívnej legitímácie tým, že priznáva postavenie účastníka konania aj verejnosti, resp. zainteresovanej verejnosti, priznať bezprostredný účinok („self-executing effect“) medzinárodnej zmluvy za situácie, keď Európska únia po tom, ako dňa 17.02.2005 pristúpila k tejto medzinárodnej zmluve, nevydala do dnešného dňa komunitárny predpis vykonávajúci uvedenú zmluvu pre podmienky komunitárneho práva?

2. Je možné článku 9 Aarhuského dohovoru, a to najmä jeho odseku 3, potom, čo sa stal súčasťou komunitárneho práva, priznať účinok priamej aplikovateľnosti alebo priameho účinku komunitárneho práva v zmysle ustálenej judikatúry Európskeho súdneho dvora?

3. Ak je odpoveď na otázku 1 alebo 2 kladná, potom je možné vykladať čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru s prihliadnutím na hlavný cieľ sledovaný touto medzinárodnou zmluvou, že pod pojem „úkony orgánu verejnej správy“ je nutné zahrnúť aj úkon spočívajúci vo vydaní rozhodnutia, tzn., že možnosť prístupu verejnosti k súdnemu konaniu v sebe zahŕňa aj právo napadnúť samotné rozhodnutie správneho orgánu, ktorého nezákonnosť spočíva v dopade na životné prostredie?

Súdny dvor Európskej únie rozsudkom C-240/09 zo dňa 08.03.2011 rozhodol, 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.“

Súdny dvor Európskej únie v bodoch 45 až 50 rozsudku uviedol:

„Je potrebné konštatovať, že ustanovenia článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru neobsahujú žiadnu jasnú a presnú povinnosť takej povahy, že by sa ňou priamo musela riadiť právna situácia jednotlivcov. Keďže práva stanovené v článku 9 ods. 3 majú „členovia verejnosti“ len ak „sú splnené podmienky uvedené vo vnútroštátnom práve, ak sú nejaké“, znamená to, že toto ustanovenie je podriadené z hľadiska jeho výkonu alebo jeho účinkov tomu, že dôjde k vydaniu neskoršieho aktu.

Je však potrebné uviesť, že cieľom týchto ustanovení, hoci sú formulované všeobecne, je umožniť zabezpečiť účinnú ochranu životného prostredia.

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. I-2483, body 44 a 45).

V tejto súvislosti, ako vyplýva z ustálenej judikatúry, procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci

vyplývajú z práva Únie, nesmú byť menej výhodné ako procesné podmienky týkajúce sa podobných žalôb vnútroštátnej povahy (zásada ekvivalencie) a nesmú prakticky znemožniť alebo nadmerne sťažiť výkon práv, ktoré priznáva právny poriadok Únie (zásada efektivity) (rozsudok Impact, už citovaný, bod 46 a citovaná judikatúra).

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.

Z toho vyplýva, že keď ide o druh chránený právom Únie a najmä Smernicou o biotopoch (pozri nižšie), prináleží vnútroštátnemu súdu, aby s cieľom zabezpečiť účinnú súdnu ochranu v oblastiach, ktoré patria do práva Únie týkajúceho sa práva životného prostredia, poskytol taký výklad vnútroštátneho práva, ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade s cieľmi stanovenými v článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.“

Cieľom článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru je zabezpečiť verejnosti 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. Tieto práva majú členovia verejnosti len ak sú splnené podmienky uvedené vo vnútroštátnom práve, ak sú nejaké. Členským štátom je tak ponechaný priestor na úvahu, ako tento cieľ dosiahnu tým, že príjmu opatrenia na zabezpečenie záväzkov vyplývajúcich z tohto článku a že stanovia za akých podmienok má verejnosť prístup k takémuto správne alebo súdne konaniu.

Zákon č. 543/2002 Z.z. v znení účinnom do 30.04.2010 priznával žalobcovi, združeniu, ktorého predmetom činnosti je ochrana životného prostredia, v konaní o povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha – medveďa hnedého, postavenie zúčastnenej osoby. Žalobca v správnom konaní v postavení zúčastnenej osoby nemôže proti rozhodnutiu správneho orgánu, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom v oblasti životného prostredia podať odvolanie a potom v zmysle § 250 ods. 2 OSP ani žalobu o preskúmanie zákonnosti tohto rozhodnutia a postupu správneho orgánu.

Podľa čl. 12 ods. 1 písm. a/ Smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, ďalej len Smernica o biotopoch, ktorá bola implementovaná aj do právneho poriadku Slovenskej republiky, členské štáty prijímú potrebné opatrenia na vytvorenie systému prísnej ochrany živočíšnych druhov uvedených v prílohe IV písm. a/ v prostredí ich prirodzeného pohybu a zakážu všetky formy úmyselného odchyťovania alebo usmrcovania vzoriek týchto druhov vo voľnej prírode.

Podľa čl. 16 ods. 1 smernice o biotopoch za predpokladu, že existuje uspokojivá alternatíva a výnimka nespôsobuje zhoršenie stavu ochrany populácie príslušného druhu na území jeho prirodzeného výskytu, členské štáty môžu udeliť výnimku z ustanovení článkov 12, 13, 14 a 15 písm. a/ a b/ z dôvodov uvedených pod písmenom a/ až e/.

Príloha IV smernice o biotopoch, ktorá sa týka živočíšnych a rastlinných druhov, o ktoré má Spoločenstvo záujem a vyžadujú prísnu ochranu, uvádza aj druh „Ursus arctos“.

Vychádzajúc z rozsudku Súdneho dvora Európskej únie C-240/09 zo dňa 08.03.2011, keďže predmetom súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia žalovaného aj v tejto veci je rovnaká otázka, ktorou sa Súdny dvor Európskej únie zaoberal v predmetnom rozsudku, aj keď článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nemá priamy účinok v práve Európskej únie, s cieľom umožniť účinnú ochranu životného prostredia vyplývajúcu z práva Európskej únie, v predmetnom prípade zo Smernice o biotopoch, keďže správne konanie sa týkalo poskytnutia výnimky z režimu ochrany takého druhu ako medveď hnedý, ktorý je uvedený v prílohe IV, bod a/ Smernice o biotopoch, takže podľa článku 12 tejto smernice podlieha prísnej ochrane, v prípade ktorej možno udeliť výnimku iba za podmienok stanovených v článku 16 tejto smernice, je potrebné v správnom konaní postupovať tak, aby žalobca ako združenie na ochranu životného prostredia mohol podať žalobu proti rozhodnutiu správneho orgánu, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom Európskej únie, teda priznať mu postavenie účastníka správneho konania.

Rešpektujúc závery Súdneho dvora Európskej únie Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 161/2008-73 zo dňa 26.02.2009 zmenil tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného č. 131/2008-rozkl. zo dňa 18.08.2008 v spojení

s prvostupňovým rozhodnutím žalovaného č. 6663/2008-2.1/KD zo dňa 11.07.2008 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

O trovách konania rozhodol odvolací súd podľa § 250k ods. 1 veta prvá OSP v spojení s § 224 ods. 2 OSP a § 246c ods. 1 veta prvá OSP tak, že priznal žalobcovi, ktorý mal v konaní úspech právo na náhradu trov konania.

Žalobca si podaním zo dňa 16.10.2008, doručeným krajskému súdu dňa 21.10.2008, na náhradu uplatnil trovy konania na súde prvého stupňa, a to trovy právneho zastúpenia za dva úkony právnej služby: prevzatie a príprava zastúpenia vo výške 1 465,- Sk, žaloba zo dňa 08.09.2008 vo výške 1 465,- Sk, 2x režijný paušál vo výške 2x 190,- Sk, spolu 3 310,- Sk + 19% DPH, celkom trovy právneho zastúpenia na súde prvého stupňa vo výške 3 938,9 Sk, t.j. 130,75 €. Trovy právneho zastúpenia boli uplatnené a priznané v súlade s § 11 ods. 1 v spojení s § 14 ods. 1 písm. a/, c/, § 16 ods. 3 a § 18 ods. 3 vyhlášky č. 655/2004 Z.z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení účinnom v čase vykonania právnych služieb.

Trovy právneho zastúpenia na odvolacom súde si úspešný žalobca uplatnil v odvolaní zo dňa 31.03.2009, doručenom krajskému súdu dňa 31.03.2009, za 1 úkon právnej služby - odvolanie zo dňa 31.03.2009 vo výške 53,49 € a režijný paušál 6,95 €, spolu 60,44 + 19% DPH, celkom trovy právneho zastúpenia na odvolacom súde vo výške 71,92 €, pričom boli uplatnené a priznané podľa § 11 ods. 1 v spojení s § 14 ods. 1 písm. c/, § 16 ods. 3 a § 18 ods. 3 vyhlášky č. 655/2004 Z.z. v znení účinnom v čase vykonania právnej služby.

Celkom boli priznané žalobcovi na náhradu tieto trovy konania 130,75 € + 71,92 € = 202,67 €, ktoré je povinný zaplatiť žalovaný na účet JUDr. I. R. č. účtu: X vedený v S. S., a.s., VS: X.

Žalobcovi súd nepriznal na náhradu odmenu za jeden úkon právnej služby, ktorý si uplatnil v písomnom podaní zo dňa 30.06.2011, a to podanie návrhu na prerušenie konania zo dňa 28.09.2009, uplatnený vo výške jednej polovice výpočtového základu podľa § 11 ods. 3 citovanej vyhlášky, t.j. 57,95 € a režijný paušál 6,95 € spojený s uvedeným úkonom, keďže

takéto podanie súd nevyžadoval a o skutočnosti, či je potrebné konanie prerušiť podľa § 109 ods. 2 písm. c/ OSP v spojení s § 109 ods. 1 písm. c/ OSP, rozhoduje aj bez návrhu.

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

V Bratislave dňa 07. júla 2011

JUDr. Jana Z E M K O V Á PhD.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Emília Čičková