



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 858/2014-28

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 11. decembra 2014 v senáte zloženom z predsedu Ladislava Orosza, zo sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcu Lajosa Mészárosa predbežne prerokoval sťažnosť občianskeho združenia [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], a [REDACTED], [REDACTED] zastúpených advokátkou Mgr. Evou Kováčechovou, Komenského 21, Banská Bystrica, ktorou namietajú porušenie čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a svojich základných práv podľa čl. 44, čl. 45 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžp 15/2011 z 28. júna 2012, a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť občianskeho združenia [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] a [REDACTED] o d m i e t a ako zjavne neopodstatnenú.

Odôvodnenie:

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 2. októbra 2012 doručená sťažnosť občianskeho združenia [REDACTED], [REDACTED]; [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], a [REDACTED], [REDACTED] (ďalej len „sťažovatelia“), zastúpených advokátkou Mgr. Evou Kováčechovou, Komenského 21, Banská Bystrica, ktorou namietajú porušenie čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a svojich základných práv podľa čl. 44, čl. 45 a čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 8 Sžp 15/2011 z 28. júna 2012.

Sťažovatelia v sťažnosti uvádzajú, že *«v apríli 2008 predložil navrhovateľ činnosti [REDACTED], [REDACTED] zámer v zmysle § 22 a nasl. zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie na Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Predmetom zámeru bolo posúdenie vplyvov zamýšľanej činnosti „Vodné dielo [REDACTED]“, ktorého účelom podľa zámeru malo byť „zabezpečenie objemu vody na toku [REDACTED] pre nadlepšovanie prietokov [REDACTED] najmä v súvislosti s odbermi chladiacej vody po dobudovaní 3. a 4. bloku [REDACTED] v prípadoch klimaticky (hydrologicky) suchých období“ (s. 6 Zámeru).*

Verejnosť predložila k zámeru svoje pripomienky (napr. sťažovateľ [REDACTED] [REDACTED] predložil pripomienky podaním zo dňa 23. 05. 2008).

Ministerstvo životného prostredia SR vydalo dňa 01. 07. 2008 tzv. rozsah hodnotenia, č. 2036/2008-3.4/mv, podľa ustanovenia § 30 zákona č. 24/2006 Z. z. Pre posudzovanú činnosť („Vodné dielo [REDACTED]“) nebol navrhnutý žiadny časový

harmonogram hodnotenia. Zainteresovaná verejnosť podala k rozsahu hodnotenia pripomienky ([REDACTED] podalo pripomienky podaním zo dňa 21. 07. 2008), ktoré navrhovateľ činnosti [REDACTED], [REDACTED], prerokoval s Ministerstvom životného prostredia SR... Stretnutie sa uskutočnilo dňa 20. 08. 2008 bez účasti zástupcov verejnosti, hoci o to vo svojom podaní žiadali.

V júni 2008 bola v zmysle § 31 a nasl. zákona o EIA spracovaná tzv. správa o hodnotení, ktorú podrobne ako zámer spracovala spoločnosť [REDACTED], [REDACTED]

Verejné prerokovanie správy o hodnotení podľa ust. § 34 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. sa dňa 10. 02. 2009 uskutočnilo vo [REDACTED] a dňa 11. 02. 2009 vo [REDACTED]

V súlade s ust. § 36 zákona č. 24/2006 Z. z. sa k navrhovanej činnosti spracúva tzv. odborný posudok. Odborný posudok na navrhovanú činnosť „Vodné dielo [REDACTED]“ spracoval [REDACTED], [REDACTED], v auguste 2009.

Ministerstvo životného prostredia SR vydalo záverečné stanovisko z posúdenia navrhovanej činnosti (§ 37 zákona č. 24/2006 Z. z.) dokumentom č. 693/2009-3.4/mv zo dňa 25. 11. 2009. Záverečné stanovisko bolo v obci [REDACTED] vyvesené na úradnej tabuli 15. 01. 2010.“.

Sťažovatelia ďalej v sťažnosti uvádzajú: «Sme presvedčení, že v procese posudzovania vplyvov činnosti „Vodné dielo [REDACTED]“ došlo k závažnému porušeniu zákonných ustanovení a k závažnému zásahu do ústavných práv žalobcov...», a preto podali 14. februára 2010 žalobu podľa § 244 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“), ktorou sa domáhali preskúmania zákonnosti „postupu a zásahu“ Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) v súvislosti s posudzovaním vplyvov na životné prostredie navrhovanej činnosti „Vodné dielo [REDACTED]“.

Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) uznesením č. k. 4 S 99/2010-152 z 8. apríla 2011 konanie zastavil podľa § 250d ods. 3 OSP z dôvodu, že žaloba smeruje proti

rozhodnutiu, ktoré nepodlieha súdnemu preskúmvaniu. Krajský súd uviedol, že záverečné stanovisko z procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie nie je rozhodnutím vydaným v správnom konaní, ale iba jedným z podkladov slúžiacich pre následné vydanie rozhodnutia vo veci. Podľa prvostupňového súdu je záverečné stanovisko „rozhodnutím“ predbežnej povahy, ktoré v zmysle § 248 OSP nepodlieha súdnemu prieskumu. Sťažovatelia podali proti rozhodnutiu odvolanie, o ktorom rozhodol najvyšší súd uznesením sp. zn. 8 Sžp 15/2011 z 28. júna 2012 tak, že potvrdil uznesenie krajského súdu.

Sťažovatelia sú presvedčení, že «... v procese posudzovania vplyvov Vodného diela [REDAKOVANÉ] na životné prostredie došlo k závažným zásahom do Ústavou garantovaných práv verejnosti (v zmysle čl. 1, čl. 44, čl. 45 a čl. 46 Ústavy SR), ako aj práva na účasť v konaní vyplývajúceho z Aarhuského dohovoru. V zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy SR „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“

Ak existuje garancia určitého okruhu práv, musí existovať aj právny rámec, kde sa možno domáhať ústavne konformného výkonu takýchto práv.

Domnievame sa, že takýto právny rámec poskytuje druhá hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, ustanovenie § 247 a nasl., ktoré upravuje rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov, alebo ustanovenie § 250v, ktoré upravuje konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. S ohľadom na vyššie citovaný nález Ústavného súdu SR je zrejmé, že príslušný právny rámec je daný práve piatou časťou OSP, nie je však zrejmé, pod ktoré konanie upravené touto časťou má preskúmanie záverečného stanoviska a procesu posudzovania vplyvov na životné prostredia spadať...

Vzhľadom na vyššie spomínanú povinnosť štátnych orgánov vykladať právne predpisy tak, aby výklad neodporoval právnym predpisom EÚ a medzinárodnému dohovoru, ustanovenia piatej časti OSP musia byť teda bezpodmienečne vykladané tak, aby žalobcom bol umožnený prístup k súdu za účelom podania žaloby proti „úkonu“ správneho orgánu,

ktorým je záverečné stanovisko a celý proces EIA. Treba pri tom zohľadniť aj judikatúru Súdneho dvora Európskych spoločenstiev, podľa ktorého zásada účinnosti (efektívnosti) komunitárneho práva prikazuje vnútroštátnemu orgánu „aby uplatnil procesné podmienky ustanovené jeho vnútroštátnym právnym poriadkom len v rozsahu, v akom nespochybujú zmysel a účel... aktu Spoločenstva“ (rozsudok vo veci T-253/02 Ayadi). Aj z tohto rozsudku vyplýva povinnosť správneho orgánu uplatniť a vyložiť ustanovenia piatej časti OSP tak, aby neznemožnil právo žalobcov na prístup k súdu...

Záverečné stanovisko z procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie je nevyhnutným podkladom v ďalšom štádiu povoľovacieho procesu ohľadom navrhovanej činnosti; bez priloženia záverečného stanoviska k činnosti nemôže povoľujúci orgán vydať rozhodnutie o jej povolení podľa osobitných predpisov (§ 38 ods. 2 zákona o EIA). Pri rozhodovaní o povolení sa musí prihliadať na jeho obsah (§ 38 ods. 1 zákona o EIA). Platnosť záverečného stanoviska bola v čase realizácie posudzovania vplyvov Vodného diela [redacted] stanovená zákonom na tri roky odo dňa jeho vydania (§ 37 ods. 6). Aktuálne zákon o EIA stanovuje platnosť záverečného stanoviska na sedem rokov odo dňa jeho vydania, pričom záverečné stanovisko nestráca platnosť, ak sa počas jeho platnosti začne konanie o umiestnení alebo povolení činnosti podľa osobitných predpisov.».

Sťažovatelia okrem namietaného porušenia čl. 1 ods. 1 ústavy a svojich základných práv podľa čl. 44, čl. 45 a čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktoré sú premietnuté aj do návrhu petitu v sťažnosti, namietajú aj porušenie svojho práva na prístup „k spravodlivosti garantovaného tzv. Aarhuským dohovorom“ [Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia uverejnený pod č. 43/2006 Z. z. (ďalej len „Aarhuský dohovor“)], a to predovšetkým čl. 9 ods. 2 a 4 Aarhuského dohovoru, čo však do návrhu petitu nepremietli.

Sťažovatelia sú toho názoru, že najvyšší súd ako odvolací súd postupoval arbitrárne, odôvodnenie napadnutého uznesenia je vnútorne protirečivé a obsahovo nepresvedčivé. Poukazujú na to, že žalobou nenapadli rozhodnutie, ale postup ministerstva, k čomu

sa najvyšší súd nijako nevyjadril. V tejto súvislosti uvádzajú: „Odvolačí súd však opomenul, že žalobcovia v žalobe nenamietali rozhodnutie, ale namietali postup Ministerstva životného prostredia SR v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie... K uvedenému sa prvostupňový ani odvolací súd nijako nevyjadril, nezaoberal sa touto námietkou, a teda ani nie je zrejmé, prečo proces posudzovania vplyvov na životné prostredie Vodného diela [REDACTED] a Záverečné stanovisko, ktoré je jeho výsledkom, nepovažoval za postup Ministerstva životného prostredia SR.“ Za arbitrárny považujú aj názor najvyššieho súdu, že záverečné stanovisko je len podkladom pre ďalšie povoľovacie konanie, ktoré „možno preskúmať až v prípadnom konaní o preskúmanie zákonnosti následne vydaného rozhodnutia o povolení navrhovanej činnosti“. V tejto súvislosti uvádzajú: „Dôležitá je tiež skutočnosť, že jednou zo zásad správneho konania je zásada hospodárnosti konania – samotné povoľovacie konanie týkajúce sa vodného diela (v danom prípade by malo ísť o konanie o umiestnení stavby) je rozsiahle a zložité konanie, podkladom ktorého je množstvo odborných vyjadrení, záväzných posudkov a iných dokumentov, ktoré všetky musí príslušný správny orgán zohľadniť, posúdiť a vyhodnotiť ich z hľadiska vzájomných súvislostí a pod. Ak by mal konať z podkladom, ktorý je nezákonný a túto skutočnosť by zistil až súd preskúmavajúci rozhodnutie v správnom súdnictve, bolo by takéto konanie zjavne neekonomické a neefektívne.“

V nadväznosti na uvedené sťažovatelia navrhujú, aby ústavný súd takto rozhodol:

„Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudkom (správne má byť uznesením, pozn.) sp. zn. Sžp/15/2011 zo dňa 28. 06. 2012 porušil základné právo sťažovateľov podľa čl. 44, čl. 45, čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Rozsudok (správne má byť uznesenie, pozn.) Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. Sžp/15/2011 zo dňa 28. 06. 2012 sa ruší a vec sa vracia Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky na ďalšie konanie a rozhodnutie.

Najvyšší súd Slovenskej republiky je povinný uhradiť sťažovateľom trovy konania a trovy právneho zastúpenia na účet ich právnej zástupkyne, a to do troch dní odo dňa právoplatnosti rozhodnutia.“

Ústavný súd považoval za potrebné v súvislosti s konaním o sťažnosti sťažovateľov uviesť toto:

Bývalý predseda najvyššieho súdu [REDAKOVANÉ] podal proti sudcom IV. senátu ústavného súdu trestné oznámenia (proti Ladislavovi Oroszovi vo februári a v auguste 2013, proti Ludmile Gajdošíkovej a Jánovi Lubymu v auguste 2013), v nadväznosti na čo sudcovia IV. senátu ústavného súdu oznámili tieto skutočnosti v zmysle § 27 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) predsedníčke ústavného súdu a zároveň ju požiadali, aby zabezpečila postup podľa § 28 ods. 2 zákona o ústavnom súde, t. j. aby predložila ich oznámenia obsahujúce skutočnosti, ktoré by mohli zakladať ich vylúčenie z prerokovania a rozhodovania vecí sťažovateľov, na rozhodnutie senátu ústavného súdu, ktorý je o nej príslušný rozhodnúť v súlade s platným rozvrhom práce ústavného súdu. O oznámeniach sudcov IV. senátu ústavného súdu rozhodoval I. senát ústavného súdu, ktorý uznesením č. k. I. ÚS 367/2013-8 z 5. júna 2013 rozhodol tak, že ich nevyhlásil z rozhodovania v tejto veci. Vzhľadom na uvedené skutočnosti nemohol IV. senát ústavného súdu v danej veci konať do času, kým o týchto otázkach nerozhodol príslušný senát ústavného súdu.

Sudcovi Jánovi Lubymu skončilo funkčné obdobie sudcu ústavného súdu 4. júla 2014 a na konanie a rozhodovanie o sťažnosti sťažovateľov je v súčasnosti podľa relevantného rozvrhu práce príslušný II. senát ústavného súdu v zložení uvedenom v záhlaví tohto nálezu.

II.

Ústavný súd je podľa čl. 127 ods. 1 ústavy oprávnený konať 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.

Ústavný súd každý návrh na začatie konania predbežne prerokuje podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dôvody na odmietnutie návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania návrhy, na ktorých prerokovanie nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu o zjavnú neopodstatnenosť sťažnosti ide vtedy, keď namietaným postupom alebo namietaným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov konanie (I. ÚS 66/98 tiež napr. I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03). K iným dôvodom, ktoré môžu zakladať záver o zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti, nesporne patrí aj ústavnoprávny rozmer, resp. ústavnoprávna intenzita namietaných pochybení, resp. nedostatkov v činnosti alebo rozhodovaní príslušného orgánu verejnej moci, posudzovaná v kontexte s konkrétnymi okolnosťami prípadu (IV. ÚS 362/09, m. m. IV. ÚS 62/08). Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať takú, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie.

Sťažovatelia namietajú porušenie svojich práv uznesením najvyššieho súdu, pretože podľa ich názoru zastavením súdneho konania o preskúmanie zákonnosti postupu ministerstva v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie navrhovanej činnosti „Vodné dielo [REDACTED]“ im nebola poskytnutá adekvátne súdna ochrana ich práv, čím malo dôjsť k porušeniu ich základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, ako aj práva na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva podľa čl. 44 a čl. 45 ústavy.

Vzhľadom na takto vymedzený predmet konania ústavný súd poukazuje na svoju ustálenú judikatúru, podľa ktorej vo veciach patriacich do právomoci všeobecných súdov nie je alternatívnou ani mimoriadnou opravnou inštitúciou (m. m. II. ÚS 1/95, II. ÚS 21/96). Preto nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu vo veci samej, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecným súdom bol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Do sféry pôsobnosti všeobecných súdov môže ústavný súd zasiahnuť len vtedy, ak by ich konanie alebo rozhodovanie bolo zjavne nedôvodné alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné, a zároveň by malo za následok porušenie niektorého základného práva alebo slobody (m. m. I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02 atď.).

Integrálnou súčasťou základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 60/04). Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam,

prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia. Odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu (prvostupňového, ale aj odvolacieho), ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (III. ÚS 209/04).

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vo svojej judikatúre zdôrazňuje, že čl. 6 ods. 1 dohovoru zaväzuje súdy odôvodniť svoje rozhodnutia, ale nemožno ho chápať tak, že vyžaduje, aby na každý argument strany bola daná podrobná odpoveď. Rozsah tejto povinnosti sa môže meniť podľa povahy rozhodnutia. Otázku, či súd splnil svoju povinnosť odôvodniť rozhodnutie vyplývajúcu z čl. 6 ods. 1 dohovoru, možno posúdiť len so zreteľom na okolnosti daného prípadu. Judikatúra ESLP teda nevyžaduje, aby na každý argument strany, aj na taký, ktorý je pre rozhodnutie bezvýznamný, bola daná odpoveď v odôvodnení rozhodnutia. Ak však ide o argument, ktorý je pre rozhodnutie rozhodujúci, vyžaduje sa špecifická odpoveď práve na tento argument (Ruiz Torija c. Španielsko z 9. 12. 1994, séria A, č. 303-A, s. 12, bod 29; Hiro Balani c. Španielsko z 9. 12. 1994, séria A, č. 303-B; Georgiadis c. Grécko z 29. 5. 1997; Higgins c. Francúzsko z 19. 2. 1998).

V súvislosti s namietaným porušením označených práv sťažovateľov napadnutým uznesením najvyššieho súdu vydaným v správnom súdnictve bolo podľa názoru ústavného súdu potrebné zohľadniť špecifiká správneho súdnictva, ktorého úlohou nie je nahradzovať činnosť orgánov verejnej správy, ale len preskúmať „zákonnosť“ rozhodnutí a postupov orgánu verejnej správy, o ktorých fyzická osoba alebo právnická osoba tvrdí, že boli nezákonné a ukrátili ju na jej právach (§ 247 ods. 1 OSP), teda preskúmať to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok v konkrétnom druhu správneho konania rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy a v súlade so zákonom rozhodli. Treba vziať preto do úvahy, že správny súd spravidla nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy (IV. ÚS 596/2012, IV. ÚS 585/2014).

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

Podľa ustanovenia § 244 ods. 2 OSP v správnom súdnictve súdy preskúmavajú 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.

Podľa § 247 ods. 1 OSP sa podľa ustanovení tejto hlavy (druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, pozn.) postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická osoba 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 napadnutého uznesenia najvyššieho súdu sa sťažovatelia žalobou podanou krajskému súdu domáhali „*zrušenia záverečného stanoviska žalovaného č. 693/2009-3.4/mv zo dňa 25. 11. 2009 alternatívne určenia, že proces posudzovania vplyvov Vodného diela [REDAKOVANÉ] na životné prostredie je nezákonný a uloženia zákazu žalovanému pokračovať v porušovaní práv žalobcov a prikázať mu obnoviť stav pred zásahom*“. V napadnutom uznesení sa ďalej uvádza, že krajský súd vyzval sťažovateľov na opravu – špecifikáciu žalobného petitu tak, aby nebol vymedzený alternatívne. Sťažovatelia na výzvu nereagovali, krajský súd teda postupoval v rozsahu žaloby a rozhodoval o tej časti petitu, na konanie o ktorej bol vecne príslušný, t. j. podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, čomu zodpovedá žalobný návrh na zrušenie záverečného stanoviska ministerstva. Postup krajského súdu súvisiaci s odstraňovaním nedostatkov žaloby sťažovatelia v sťažnosti nenapadli, a preto ústavný súd vychádzal z toho, že sťažovatelia napádajú len právny záver najvyššieho súdu, že záverečné stanovisko ministerstva, ktorého zrušenia sa v súdnom konaní domáhali, nie je rozhodnutím o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ktoré by (samostatne) podliehalo súdnemu preskúmaniu.

Podľa právneho názoru najvyššieho súdu vyjadreného v napadnutom uznesení:

„Výsledok procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie nezakladá pre žalobcov vo vzťahu k posudzovanej činnosti žiadne práva a povinnosti s konštitutívnym účinkom, nie je spôsobilé ukrátiť žalobcov na ich právach, tzn. ani na základných právach a slobodách. Záverečné stanovisko je nevyhnutný podkladový dokument pre ďalšie správne konanie (napríklad o umiestnení stavby), a až výsledkom tohto administratívneho konania (tzn. vydaním individuálneho správneho aktu s externými účinkami) by mohli byť dotknuté práva jednotlivcov v oblasti životného prostredia. Tento právny názor bol už v skoršej rozhodovacej činnosti judikovaný (uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sžp/7/2008, rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sžz/1/2010) a senát najvyššieho súdu nevzhladol dôvody, pre ktoré by sa mal v prejednávanej veci od neho odchýliť...

Pokiaľ žalobcovia odvodzovali preskúmateľnosť záverečného stanoviska s poukazom na články Aarhuského dohovoru, najvyšší súd uvádza, že neodporuje čl. 9 ods. 2 taký výklad vnútroštátnych noriem, že členovia dotknutej verejnosti sa súdneho prieskumu môžu domáhať až v štádiu po vydaní rozhodnutia, ktorým sa povoľuje posudzovaná činnosť. Čl. 9 nie je možné vykladať tak, že akékoľvek rozhodnutie, akt alebo opomenutie je potrebné bezprostredne preskúmať v samostatnom súdnom konaní. Cieľom čl. 9 je poskytnúť verejnosti prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia, avšak je na jednotlivých štátoch akým spôsobom sa tento cieľ zaistí.“

Najvyšší súd sa odvoláva na tiež na to, že „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. Keďže záverečné stanovisko je možné preskúmať ako jeden z podkladov pre vydanie rozhodnutia o povolení navrhovanej činnosti, nemožno hovoriť nesúlade s vnútroštátnej úpravy s Aarhuským dohovorom a z tohto dôvodu neaplikovať ustanovenia vnútroštátneho predpisu.

Pre podporu uvedeného výkladu je potrebné poukázať na čl. 10a smernice o EIA (teraz čl. 11), ktorý bol do smernice vložený na základe novelizácie smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2003/35/ES, ktorou sa ustanovuje účasť verejnosti pri navrhovaní

určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia, a ktorou sa menia a dopĺňajú s ohľadom na účasť verejnosti a prístup k spravodlivosti, smernice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, práve v súvislosti s prístupom k spravodlivosti v zmysle čl. 9 Aarhuského dohovoru. Uvedené ustanovenie smernice o EIA navyše obsahuje pre členské štáty oprávnenie určiť, v akom štádiu možno napadnúť rozhodnutia, skutky alebo nečinnosť. Uvedené ustanovenie je obsahom aj súčasného čl. 11 v jeho druhom odseku.

Členské štáty disponujú na základe procesnej autonómie, pričom musia dodržiavať zásady ekvivalencie (konania nesmú byť menej priaznivé ako tie, ktoré sa týkajú obdobných opravných prostriedkov vnútroštátnej povahy) a efektivity (nesmú prakticky znemožňovať alebo nadmerne sťažovať výkon práv priznaných právnym poriadkom Únie), manévrovacím priestorom pri vykonávaní čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru a čl. 10a smernice o EIA. Predovšetkým im náleží, aby určili, ktorý súdny alebo nezávislý a nestranný orgán ustanovený na základe zákona je príslušný rozhodovať o žalobách, na ktoré sa vzťahujú tieto ustanovenia, a podľa ktorých procesných spôsobov (rozsudok Súdneho dvora v spojených veciach C-12S/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09 zo dňa 18. 10. 2011, bod 52).

Uvedené možno aplikovať aj na otázku, či záverečné stanovisko EIA možno preskúmať v rámci prieskumu následne vydaného rozhodnutia, alebo je členský štát povinný umožniť resp. zaviesť pre jeho prieskum samostatné konanie.

Vychádzajúc z procesnej autonómie je podľa právneho poriadku SR umožnené iniciovať zainteresovanej verejnosti (ktorá podala písomné stanovisko v priebehu procesu EIA, a teda má následne v povoľovacom konaní postavenie účastníka konania) súdne konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia, ktorým bola posudzovaná činnosť povolená a v rámci tohto konania uplatniť svoje námietky týkajúce sa pochybení v priebehu posudzovania vplyvov na životné prostredie, čo je plne v súlade s požiadavkami Aarhuského dohovoru a práva Únie.“.

Sťažovatelia tvrdia, že sa v súdnom konaní domáhali preskúmania zákonnosti postupu ministerstva a sú si vedomí, že záverečné stanovisko nie je rozhodnutím vydaným v správnom konaní. Z citovanej časti odôvodnenia uznesenia najvyššieho súdu vyplýva,

že najvyšší súd preskúmanie napadnutého postupu nevyлúčil, tento postup však bude preskúmateľný až v štádiu, keď bude napadnuté rozhodnutie o povolení navrhovanej činnosti, ktoré podlieha súdnemu preskúmaniu, v súvislosti s čím najvyšší súd poukázal na rozhodnutie o umiestnení stavby, ako výsledok nadväzujúceho správneho konania, ktorého nevyhnutným podkladom je záverečné stanovisko. Najvyšší súd vychádzal z právnej úpravy účinnej v čase konania a jeho právny názor je podporený stabilnou judikatúrou najvyššieho súdu (uznesenie sp. zn. 3 Sžp 7/2008 z 19. novembra 2008, rozsudok sp. zn. 5 Sžz 1/2010 z 28. apríla 2011, rozsudok sp. zn. 8 Sžp 27/2011 z 28. júna 2012, ako aj potvrdený v nasledujúcej judikatúre – rozsudok sp. zn. 1 Sžp 1/2010 zo 14. mája 2013). K zásadnej zmene právnej úpravy dôjde až s účinnosťou od 1. januára 2015, podľa ktorej je záverečné stanovisko rozhodnutím záväzným pre ďalšie povoľovacie konanie, ktoré je preskúmateľné súdom. Do 1. januára 2015 však právna úprava nepriznáva záverečnému stanovisku charakter rozhodnutia a ani záväznosť, a teda správny orgán sa v nasledujúcom konaní musel zaoberať a vo svojom rozhodnutí aj vysporiadať s relevantnými námietkami účastníkov konania smerujúcimi proti procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie.

V uznesení sp. zn. 3 Sžp 7/2008 z 19. novembra 2008, na ktoré najvyšší súd podporne poukázal v napadnutom rozhodnutí, najvyšší súd k právnej povahe záverečného stanoviska uviedol, že vo vzťahu k správne mu orgánu má informačnú hodnotu a vo vzťahu k subjektom práva na životné prostredie má hodnotu vypovedaciu, čo však nemožno zamieňať s konštitutívnymi účinkami individuálneho správneho aktu. Poukázal tiež, že preskúmanie záverečného stanoviska by bolo preventívnym zasahovaním do správnej úvahy orgánu verejnej správy v nasledujúcej fáze konania, ktorou je konanie o umiestnenie stavby, a v ktorom práve správne mu orgánu prináleží hodnotenie záverečného stanoviska.

V rozsudku sp. zn. 8 Sžp 27/2011 z 28. júna 2012 najvyšší súd konštatoval, že stavebný úrad je v konaní o umiestnenie stavby povinný posúdiť a vyhodnotiť okrem iného aj súlad predložených podkladov s právnymi predpismi, na ochrane ktorých je verejný záujem. Najvyšší súd vychádzal z toho, že záverečné stanovisko nie je v nasledujúcom

správnom konaní pre správny orgán záväznú, a súc viazaný zásadou zákonnosti v správnom konaní, je povinný posúdiť zákonnosť záverečného stanoviska, a to bez ohľadu na vznesenie námietok účastníkmi konania. Práve namietaná neplatnosť záverečného stanoviska bola dôvodom zrušenia napadnutého rozhodnutia stavebného orgánu o umiestnení stavby a vrátenia vecí správne orgánu na ďalšie konanie.

A napokon v rozsudku sp. zn. 1 Sžp 1/2010 zo 14. mája 2013 najvyšší súd uviedol: *„správny súd preverujúci zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu a jemu predchádzajúceho konania v určitom štádiu nemôže nechať bez argumentačného povšimnutia aj predchádzajúce štádia, ktoré do preskúmaného rozhodnutia zasahujú prinajmenej vo forme podkladov pre toto rozhodnutie.“*

Podľa názoru ústavného súdu tak zastavením konania nedošlo k zásahu do tých práv, ktoré označili sťažovatelia, pretože ochranu práva na priaznivé životné prostredie môžu uplatňovať v nadväzujúcom správnom konaní, v ktorom správny orgán nie je viazaný záverečným stanoviskom. Na obsah záverečného stanoviska sa musí prihliadať, sťažovatelia však môžu námietkami prednesenými v správnom konaní spochybňovať zákonnosť procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie, výsledok tohto procesu, ako aj platnosť záverečného stanoviska v prípade relevantnej zmeny posudzovaných podmienok. Tento názor opierajúci sa o doterajšiu judikatúru najvyššieho súdu v obdobných veciach potvrdzujúcu možnosť sťažovateľov uplatňovať v súdnom konaní ochranu svojich práv, k porušeniu ktorých malo dôjsť v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie, nespochybňuje zmena právnej úpravy účinná od 1. januára 2015, ktorá priznáva záverečnému stanovisku právne záväzný charakter, svojimi účinkami však nezasahuje do konaní o posudzovaní vplyvov na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v ktorých už bolo vydané záverečné stanovisko. Možnosť napadnúť zákonnosť postupu, ktorý predchádzal vydaniu rozhodnutia správneho orgánu, do ktorého patrí aj proces zavŕšený vydaním záverečného stanoviska ministerstva, tak ostáva pre sťažovateľov zachovaná v súdnom konaní podľa druhej hlavy piatej časti

Občianskeho súdneho poriadku o preskúmanie zákonnosti nasledujúceho rozhodnutia vydaného v správnom konaní, podkladom ktorého bude aj záverečné stanovisko ministerstva.

Podľa názoru ústavného súdu nemožno považovať právne závery najvyššieho súdu za arbitrárne alebo nedostatočne odôvodnené, teda také, ktoré by nemali oporu v aplikovaných právnych predpisoch, resp. by ich interpretácia a aplikácia popierala ich účel a zmysel a nezohľadňovala by čl. 9 Aarhuského dohovoru. Samotná skutočnosť, že sťažovatelia majú iný právny názor, nepostačuje sama osebe na prijatie záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti napadnutého rozhodnutia. Právo na súdnu ochranu nemožno stotožňovať s procesným úspechom, z čoho vyplýva, že všeobecný súd nemusí rozhodovať v súlade so skutkovým a právnym názorom účastníkov konania.

Vychádzajúc z uvedeného, je ústavný súd toho názoru, že niet príčinnej súvislosti medzi právnymi závermi napadnutého uznesenia najvyššieho súdu a namietaným porušením základného práva sťažovateľov podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Sťažnosť je preto v tejto časti zjavne neopodstatnená.

Keďže ústavný súd nezistil, že by napadnutým uznesením najvyššieho súdu mohlo dôjsť k porušeniu čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru, nemohlo dôjsť ani k porušeniu základných práv sťažovateľov podľa čl. 44 a čl. 45 ústavy. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu by bolo možné uvažovať o prípadnom porušení týchto práv len vtedy, ak by zo strany najvyššieho súdu primárne došlo k porušeniu niektorého z ústavnoprocených princípov vyjadrených v čl. 46 až čl. 48 ústavy, resp. v spojení s ich porušením (napr. II. ÚS 78/05 alebo IV. ÚS 326/07).

Z uvedených dôvodov ústavný súd odmietol sťažnosť v celom rozsahu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde z dôvodu jej zjavnej neopodstatnenosti.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 11. decembra 2014