



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

I. ÚS 154/05-64

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 28. februára 2006 v senáte zloženom z predsedu Štefana Ogurčáka a zo sudcov Juraja Horvátha a Lajosa Mészárosa prerokoval prijatú sťažnosť RNDr. M. K., bytom P., zastúpeného advokátkou Mgr. E. K., B., ktorou namietal porušenie jeho základných práv vyplývajúcich z čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj z čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sž-o-NS 134/2004 z 22. marca 2005, a takto

rozhodol:

1. Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudkom sp. zn. 1 Sž-o-NS 134/2004 z 22. marca 2005 porušil základné právo RNDr. M. K., na súdnu ochranu, ako aj na ochranu na inom orgáne Slovenskej republiky podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sž-o-NS 134/2004 z 22. marca 2005 zrušuje a vec vracia na ďalšie konanie.

3. RNDr. M. K., CSc., priznáva náhradu trov právneho zastúpenia v sume 11 090 Sk (slovom jedenásťtisícdeväťdesiat slovenských korún), ktorú je Najvyšší súd Slovenskej republiky povinný vyplatiť právnej zástupkyňi JUDr. E. K., B., do jedného mesiaca od právoplatnosti tohto nálezu.

Odôvodnenie:

I.

Uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) č. k. I. ÚS 154/05-21 z 23. augusta 2005 bola prijatá na ďalšie konanie sťažnosť RNDr. M. K., bytom P. (ďalej len „sťažovateľ“), zastúpeného advokátkou Mgr. E. K., B., ktorou namietal porušenie jeho základných práv vyplývajúcich z čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ako aj z čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 1 SŽ-o-NS 134/2004 z 22. marca 2005.

Sťažovateľ požaduje vydať nález, ktorým by ústavný súd vyslovil porušenie základných práv sťažovateľa vyplývajúcich z čl. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj z čl. 6 dohovoru rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 1 SŽ-o-NS 134/2004 z 22. marca 2005, zrušil tento rozsudok a vec vrátil najvyššiemu súdu na ďalšie konanie. Zároveň požaduje aj náhradu trov právneho zastúpenia advokátkou.

Z podania vyplýva, že sťažovateľ sa domáha postavenia účastníka v správnom konaní vedenom podľa § 81 ods. 3 a 4 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o odpadoch“), v ktorom sa preskúmavali súhlasy na prevádzkovanie zariadenia na zneškodňovanie odpadov skládkovaním. Keďže zákon o odpadoch nemá osobitné ustanovenia o okruhu účastníkov konania podľa § 81, sťažovateľ postupoval podľa všeobecného predpisu, teda v zmysle § 14 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“). Sťažovateľ žije a má aj trvalý pobyt v meste P., kde sa skládka nachádza. Správne konanie začal Okresný úrad P. (ďalej len „okresný úrad“), pričom voči sťažovateľovi vykonával procesné úkony ako voči účastníkovi konania, hoci z odôvodnenia jeho rozhodnutia a zo spôsobu jeho doručenia (rozhodnutie bolo sťažovateľovi doručené „na vedomie“) vyplývalo, že sťažovateľovi zrejme postavenie účastníka konania nepriznáva. O tejto skutočnosti však výslovne nerozhodoval a ani nerozhodol. Proti meritórnemu rozhodnutiu okresného úradu podali sťažovateľ, ako aj ďalšie subjekty odvolanie. Krajský úrad v B. (ďalej len „krajský úrad“) v rámci odvolacieho konania skúmal, či má sťažovateľ v konaní postavenie účastníka. Osobitným rozhodnutím č. W/2003/211/21-WNR z 15. februára 2003 vyslovil, že sťažovateľ nie je účastníkom konania, v ktorom sa preskúmavajú súhlasy na prevádzkovanie skládky v P. v zmysle § 81 ods. 3 a 4 zákona o odpadoch. Proti tomuto rozhodnutiu podal sťažovateľ odvolanie, pričom rozhodnutím Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) č. 615/2/2003-6.3 z 13. mája 2003 bolo rozhodnutie krajského úradu potvrdené. Podľa názoru ministerstva vymedzenie účastníkov konania uvedené v ustanovení § 14 Správneho poriadku je veľmi všeobecné, pričom osobitný právny predpis priznáva postavenie účastníka

konania aj obci, na území ktorej sa skládka nachádza, t. j. v danom prípade mestu P., ktoré v konaní zastupuje aj záujmy svojich občanov. Rozhodnutie okresného úradu vo veci samej predstavuje reálny zásah do práv P. tehelní, a. s., čo zároveň znamená, že v predmetnom konaní ide o práva P. tehelní, a. s., a mesta P. Občania žijúci v meste P. nemajú „*vlastný súhlas na prevádzkovanie skládky*“ ani samostatné právo, a preto nemôžu byť priamo, ale iba sprostredkovane dotknutí na svojich právom chránených záujmoch. Sťažovateľ podal proti potvrdzujúcemu rozhodnutiu ministerstva žalobu najvyššiemu súdu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti tohto rozhodnutia v rámci správneho súdnictva. Prvostupňovým rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 7 SŽ 104/03 z 18. júna 2004 (ďalej len „*prvostupňový rozsudok*“) bolo rozhodnutie zrušené a vec vrátená ministerstvu na ďalšie konanie. Podľa právneho názoru uvedeného v prvostupňovom rozsudku bolo treba vychádzať predovšetkým zo zákona o odpadoch, ktorý však priamo neupravuje okruh účastníkov konania podľa § 81 ods. 3 a 4, resp. § 7 ods. 1 zákona o odpadoch. To znamená, že nemožno absolútne vylúčiť možnosť iného subjektu byť účastníkom správneho konania za splnenia zákonných podmienok. V prípade sporného výkladu okruhu účastníkov konania je úlohou správneho orgánu vychádzať z obsahu zákona, podľa ktorého sa koná, z obsahu jeho filozofie a z posúdenia možného dosahu zákona na subjekty, ktoré o sebe tvrdia, že správnym rozhodnutím môžu byť dotknuté ich práva alebo právom chránené záujmy. V danom prípade bolo nepochybné, že sa konalo podľa zákona o odpadoch, pričom išlo a vždy aj ide o citlivé konanie, ktoré v konečnom dôsledku môže mať dosah (tak pozitívny, ako aj negatívny) na subjekty v širšom slova zmysle a nielen na konkrétne subjekty, ktoré podľa rozhodnutia správneho orgánu by mali niečo vykonať alebo niečo strpieť. Preto správne orgány mali skúmať, či bola daná príčinná súvislosť medzi rozhodovaním o preskúmaní súhlasov spojeným s možnosťou ďalšieho prevádzkovania skládky a rizikom poškodzovania životného prostredia v lokalite dotýkajúcej sa sťažovateľa. Na tieto skutočnosti mali správne orgány prihliadnuť o to viac, že odborné posudky vzťahujúce sa na vec neboli rovnaké, čo v konečnom dôsledku bude vecou dokazovania zameraného na zistenie objektívneho skutkového stavu. Na základe odvolania ministerstva rozsudkom odvolacieho senátu najvyššieho súdu sp. zn. 1 SŽ-o-NS 134/2004 z 22. marca 2005 (ďalej len „*odvolací rozsudok*“) bol prvostupňový rozsudok zmenený tak, že žaloba sťažovateľa bola zamietnutá. Podľa názoru uvedeného v odvolacom rozsudku účastníkom konania o udelenie súhlasu podľa § 7 ods. 1 písm. a), c) až e), k), m) a n) je vždy aj obec, na ktorej území sa nachádza zariadenie na zneškodnenie odpadov. Správne konanie na úseku životného prostredia sa uskutočňuje podľa osobitných správnych predpisov majúcich vlastné, podstatne užšie vymedzenie okruhu účastníkov konania. Občan sa účastníkom týchto konaní stáva spravidla len vtedy, ak je sám navrhovateľom tohto správneho konania. V danom prípade treba za hmotnoprávny predpis považovať zákon o odpadoch, ktorý v ustanovení § 74 ods. 4 jednoznačne vymedzuje, kto je účastníkom konania. Zakotvuje, že týmto účastníkom je obec. Postavenie účastníka správneho konania v tej-ktorej veci má iba ten subjekt, ktorému zákon výslovne v príslušnom ustanovení takéto postavenie priznáva. Eventuálne možným jednostranným výkladom zákona (podľa ducha

zákona) postavenie účastníka je možné priznať aj vtedy, ak sa konanie a rozhodovanie bezprostredne dotýka práv a oprávnených záujmov príslušného subjektu. Takúto skutočnosť však v prípade sťažovateľa súd nezistil. Ďalej sa poukazuje na iné možnosti, ktorými sťažovateľ môže ovplyvňovať rozhodovaciu činnosť štátnych alebo samosprávnych orgánov na úseku starostlivosti o životné prostredie, pričom sa konkrétne uvádza miestne referendum a petícia. V danej veci nemožno použiť ani inštitút tzv. zúčastnenej osoby, lebo zúčastnená osoba môže vystupovať iba v konaní, ktoré ustanoví osobitný zákon. Odvolací rozsudok bol právnej zástupkyňi sťažovateľa doručený 10. mája 2005.

Podľa názoru sťažovateľa odvolací rozsudok je založený na niekoľkých tvrdeniach, ktoré nesprávne interpretujú príslušné zákonné ustanovenia. Prvým je tvrdenie, podľa ktorého účastníkom správneho konania je iba ten subjekt, ktorému zákon výslovne v príslušnom ustanovení takéto postavenie priznáva, pričom v konaniach podľa zákona o odpadoch je účastníkom konania obec, pretože to vyplýva z ustanovenia § 74 ods. 4 zákona o odpadoch. Druhým je tvrdenie o tom, že pri presadzovaní práva na priaznivé životné prostredie môžu občania použiť inštitúty miestneho referenda a petície.

S týmito tvrdeniami odvolacieho rozsudku podľa sťažovateľa nemožno súhlasiť.

V ustanovení § 14 Správneho poriadku sú obsiahnuté štyri definície účastníka správneho konania: účastníkom je ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať, ďalej ten, koho práva a právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté, tiež 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, a napokon aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva. Z uvedeného je zrejme, že predmetná definícia účastníka, na ktorej je založený odvolací rozsudok, sa vzťahuje len na poslednú definíciu účastníka, teda na toho, komu postavenie účastníka priznáva osobitný predpis, hoci okruh účastníkov v zmysle § 14 Správneho poriadku je zrejme podstatne širší. Sťažovateľ sa nedomáhal účasti v konaní na základe tejto poslednej definície, ale v zmysle § 14 ods. 1 tretej aliney, podľa ktorej 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. Rozhodujúca pritom je možnosť, že práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť dotknuté, a to bez ohľadu na to, či napokon v zmysle konečného rozhodnutia naozaj sa tak stane. Sťažovateľ v celom konaní namietal, že sa neskúmali všetky skutočnosti vyplývajúce z tretej definície účastníka správneho konania. Prvostupňový rozsudok dal v tomto smere sťažovateľovi za pravdu. Naproti tomu odvolacím rozsudkom bol prvostupňový rozsudok nepochopiteľným spôsobom zmenený a vymedzenie účastníka sa zúžilo len na jednu spomedzi štyroch definícií. Takýto postup nemá žiadnu oporu v právnych predpisoch. Názor, podľa ktorého sťažovateľ nie je účastníkom konania, lebo podľa zákona o odpadoch je účastníkom obec, je

absurdný a taktiež nemá oporu v právnych predpisoch. Skutočnosť je taká, že v konaní podľa § 81 ods. 3 a 4 zákona o odpadoch nie je otázka okruhu účastníkov výslovne riešená, a preto v zmysle § 74 ods. 1 zákona o odpadoch je potrebné použiť všeobecné predpisy o správnom konaní. Ustanovenie § 74 ods. 4 zákona o odpadoch, na ktoré odvolací rozsudok poukazuje, určuje výslovne iba jedného účastníka konania o udelenie súhlasu podľa § 7 zákona o odpadoch, a to obec, na ktorej území sa zariadenie na zneškodňovanie odpadov nachádza. Z toho vyplýva, že prípadní ďalší účastníci takéhoto konania musia byť ustálení s použitím § 74 ods. 1 zákona o odpadoch, teda na základe definícií účastníka konania obsiahnutých v ustanovení § 14 Správneho poriadku. Odvolacím rozsudkom bezprecedentne a v rozpore so zákonom došlo k zúženiu okruhu účastníkov konania. Obec je síce samostatným územným samosprávnym a správnym celkom združujúcim osoby majúce na jej území trvalý pobyt, to však neznamená a ani z nijakého právneho predpisu nevyplýva, že zanikajú samostatne existujúce a z ústavy a zo zákonov vyplývajúce subjektívne práva jednotlivých obyvateľov obce. Inak povedané, účastníctvo obce v akomkoľvek správnom konaní nespôsobuje a priori konzumpciu subjektívnych práv jej obyvateľov, ktoré by mohli odôvodňovať účastníctvo týchto obyvateľov v rôznych druhoch správneho konania. Miestne referendum a tiež petície sú síce prostriedkami presadzovania realizácie práv obyvateľov obce, ale rozhodne to nie sú jediné prostriedky, ktoré právny poriadok pripúšťa. Vzhľadom na uvedené skutočnosti je odvolací rozsudok zjavne arbitrárny a neodôvodnený. Zo žiadneho právneho predpisu totiž nevyplýva, že účastníkom správneho konania je len ten, o kom to právny predpis *expressis verbis* ustanovuje. Rovnako nie je pravdou, že okruh účastníkov konania podľa § 81 ods. 3 a 4 zákona o odpadoch je zúžený výlučne na navrhovateľa a obec. Odôvodnenie odvolacieho rozsudku, rovnako ako ani správne orgány v predchádzajúcom konaní sa vôbec nezaoberali tvrdením sťažovateľa o tom, že ho treba považovať za účastníka konania na základe tretej definície účastníctva v zmysle § 14 Správneho poriadku. Nezaoberali sa tvrdením, že sťažovateľ môže byť rozhodnutím správneho orgánu priamo dotknutý na svojich právach a právom chránených záujmoch. Preto ani nemohli preukázať opak, teda to, že sťažovateľ rozhodnutím nemôže byť priamo dotknutý.

Z písomného vyjadrenia predsedu najvyššieho súdu z 9. novembra 2005, ktoré bolo ústavnému súdu doručené 13. novembra 2005, vyplýva, že nepovažuje sťažnosť za dôvodnú, a žiada, aby jej ústavný súd nevyhovel. Jeho argumenty sú nasledovné:

«Kľúčovým predpokladom na uplatňovanie práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktoré sa však - podľa čl. 51 ods. 1 - možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré toto ustanovenie vykonávajú, je i ústavné právo na súdnu a inú právnu ochranu.

Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky 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.

V predmetnej veci odvolací súd vychádzal z ustanovenia § 14 zákona č. 71/1967 Zb. a dospel k záveru:

Správny poriadok ako lex generalis nemôže vypočítať všetky osoby, ktoré pri rozhodovaní vo verejnej správe prichádzajú do úvahy ako účastník konania v rámci jednotlivých druhov konania, a preto ustanovuje spoločné podmienky, ktoré umožňujú takúto osobu ako účastníka konania spoľahlivo identifikovať. Ak konkrétna osoba v konkrétnom prípade tieto znaky splňa, správny orgán s ňou musí zaobchádzať ako s účastníkom konania.

Správne orgány v správnom konaní v zmysle § 1 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach osôb. Treba poznamenať, že v praxi správne orgány v správnom konaní de iure vždy rozhodujú len o právach a povinnostiach. Je tomu tak preto, lebo právom chránené záujmy sú v správnom konaní vždy tesne zviazané s právami a povinnosťami, o ktorých sa rozhoduje a nemôžu byť samostatným predmetom konania. Ich nositeľ ich vždy presadzuje v konaní spolu so svojimi právami.

Správne orgány môžu v správnom konaní rozhodovať len o právach a povinnostiach konkrétnych osôb, ktoré sú účastníkmi konania. V zásade, to budú osoby, ktoré majú hmotnoprávny vzťah k veci, výnimočne - ak tak ustanovuje osobitný zákon - to tak však nemusí byť.

Definícia účastníka správneho konania podľa § 14 ods. 1 správneho poriadku: aby osoba bola účastníkom konania v zmysle § 14 ods. 1 správneho poriadku („účastníkom konania je ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať“), musí byť nositeľom zákonného práva, právom chráneného záujmu alebo povinnosti (ktoré vyplýva z hmotnoprávneho predpisu) a o takomto práve, právom chránenom záujme alebo povinnosti musí byť oprávnený rozhodovať správny orgán (nie napríklad súd).

Účastníkom konania podľa odseku 1 je ex lége aj tá osoba, ktorej práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté („účastníkom konania je ten, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté“). Táto časť definície sa vzťahuje na prípady, keď rozhodovanie o právnych pomeroch určitej osoby sa môže priamo dotknúť právnej pozície inej osoby (napr. suseda v stavebnom konaní). Vždy teda pôjde o situáciu, keď rozhodovanie správneho orgánu môže ovplyvniť právnu pozíciu tejto osoby, t. j. jej hmotnoprávne postavenie bude po vydaní rozhodnutia iné ako pred jeho vydaním. V právnej praxi teda nebude stačiť, ak sa

vydané rozhodnutie dotkne konkrétnej osoby len nepriamo, napr. ekonomicky, nie však právne. Nepostačí ani sprostredkovaný vplyv alebo vplyv zasahujúci faktický záujem osoby.

Text ustanovenia § 14 ods. 1 za bodkočiarkou („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“) je doplnkom uvedených dvoch definícií. Zákon tak priznáva postavenie účastníka konania každému, kto spĺňa procesné predpoklady, bez ohľadu na to, či v skutočnosti spĺňa aj materiálne predpoklady. Je to preto, lebo až v samom správnom konaní je správny orgán oprávnený rozhodnúť o zákonom práve alebo o povinnosti konkrétnej osoby. Preto ak sa osoba svojím podaním (§ 19) domáha vydania rozhodnutia, je táto osoba účastníkom konania z procesného dôvodu (nakoľko má procesné právo na prejednanie svojho podania) bez ohľadu na to, či je na vydanie rozhodnutia legitimovaná z hmotnoprávneho hľadiska. Správny orgán má povinnosť, aby každému, kto sa naň obráti s tvrdením, že rozhodnutie sa môže priamo dotýkať jeho práv, právom chránených záujmov alebo povinností, priznal postavenie účastníka konania, a takto s ním zaobchádzal až dovtedy, kým sa preukáže opak (ak sa napr. zistí, že jeho právna pozícia sa rozhodnutím vo veci nezmení, a preto nespĺňa podmienku vyplývajúcu z odseku 1).

Správny orgán si musí v konaní vždy všímať, či osobitný zákon, ktorý upravuje procesný postup správneho orgánu v konkrétnom druhu správneho konania (napr. v daňovom, stavebnom, vodohospodárskom konaní, v konaní podľa zákona o odpadoch a pod.) priznáva postavenie účastníka konania i ďalšej osobe (§14 ods. 2).

V predmetnej veci odvolací súd vychádzal z ustanovenia § 14 správneho poriadku, ako aj zo zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch v znení neskorších predpisov.

Podľa § 74 ods. 4 zákona o odpadoch účastníkom konania o udelenie súhlasu podľa § 7 ods. 1 písm. a), c) až e), k), m) a n) je vždy aj obec, na ktorej území sa zariadenie na zneškodnenie odpadov alebo zariadenie na zneškodňovanie odpadov alebo zariadenie na znehodnocovanie odpadov nachádza alebo sa zamýšľa umiestniť alebo na ktorej území sa dekontaminácia alebo zneškodňovanie použitých polychróvaných bifenylov alebo kontaminovaných zariadení vykonáva alebo sa zamýšľa vykonávať.

Slovenská republika je zvrchovaný demokratický a právny štát (čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky). Štátne orgány môžu konať iba na základe Ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky).

V právnom štáte štátne orgány môžu konať zákonom ustanoveným spôsobom. Každý orgán štátu má buď ústavou alebo zákonom určený rozsah právomoci, ktorý nemôže prekročiť, takže môže konať len to, čo mu ústava alebo zákon dovoľuje.

V dôsledku uvedeného preto štátnym orgánom Slovenskej republiky zákony upravujúce ich postavenie a právomoci neumožňujú, aby samostatne rozhodovali v konaní nad rámec zákona, t. j. mimo rozsah zákonom ustanovených právomocí. Ten orgán štátu, ktorého postavenie a právomoci zákon upravuje, nie je preto oprávnený z vlastného rozhodnutia a podľa vlastnej úvahy konať nad rozsah svojich zákonných právomocí, keďže takéto konanie príslušný právny predpis neupravuje.

Podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky každý má právo na priaznivé životné prostredie.

V čl. 44 ods. 3 Ústavy je zakotvené, že nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky.

Právo na životné prostredie je samostatným základným právom fyzickej osoby, je subjektívnym právom verejnoprávnej povahy.

Podľa čl. 51 Ústavy domáhať sa ústavného práva na priaznivé životné prostredie (ako aj práva na informácie o životnom prostredí) možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

Keďže sa toto ústavné právo zaručuje Ústavou len v rozsahu, ktorý vymedzí zákon, predpokladom reálneho presadenia ústavného práva na priaznivé životné prostredie v právnej praxi je nielen existencia adekvátnej hmotnoprávnej úpravy, ale aj procesnoprávnej úpravy v konkrétnom právnom predpise.

Súčasný stav našich zákonov na úseku životného prostredia je taký, že ochrana životného prostredia je daná do pôsobnosti orgánov štátnej správy a samosprávy. V konaniach pred nimi vystupuje občan len vtedy, ak je účastníkom konania.

Odvolací súd dospel k záveru, že platný správny poriadok v ustanovení § 14 ods. 1 má síce pomerne široké vymedzenie účastníkov správneho konania (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 až do času, kým sa preukáže opak.

V odseku 2 § 14 správneho poriadku je stanovené, že účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva.

Z horeuvedeného vyplýva, že správny poriadok síce vymedzuje, kto je účastníkom konania, ale odpoveď na to, na koho sa táto definícia vzťahuje, dávajú predpisy hmotného práva. Až z týchto predpisov vyplýva okruh osôb, ktoré sú alebo ktoré sa môžu stať nositeľmi práv a povinností, o ktorých správny orgán rozhoduje. To znamená, že správny poriadok priznáva postavenie účastníka každému, kto spĺňa procesné predpoklady a to bez ohľadu na to, či spĺňa v skutočnosti aj materiálne predpoklady.

Správne konanie na úseku životného prostredia sa uskutočňuje podľa osobitných správnych predpisov, ktoré majú vlastné podstatne užšie vymedzenie účastníkov konania. Občan sa účastníkom týchto konaní stáva spravidla len vtedy, ak je sám navrhovateľom tohto správneho konania.

V prejednávanej veci je hmotnoprávnym predpisom zákon o odpadoch, ktorý vo vyššie citovanom ustanovení § 74 ods. 4 jednoznačne vymedzuje, kto je účastníkom konania. Zakotvuje, že účastníkom konania je obec.

Vzhľadom na platnú právnu úpravu dospel odvolací súd k záveru, že osobitné predpisy (a týmto predpisom je v danej veci zákon o odpadoch) majú v aplikačnom procese prednosť pred všeobecnou úpravou obsiahnutou v správnom poriadku. Vychádzajúc z interpretácie § 14 správneho poriadku, ako aj § 74 ods. 4 zákona o odpadoch rozhodol, že žalobca nemal postavenie účastníka konania.

Podľa názoru odvolacieho súdu postavenie účastníka správneho konania v tej - ktorej veci má iba ten subjekt, ktorému zákon výslovne v príslušnom ustanovení takéto postavenie priznáva. Eventuálne možným jednostranným výkladom zákona (podľa ducha zákona) postavenie účastníka správneho konania je možné priznať aj vtedy, ak sa konanie a rozhodovanie bezprostredne dotýka práv a oprávnených záujmov príslušného subjektu. Posledne spomenutú skutočnosť v prípade žalobcu odvolací súd však nezistil.

Samotná skutočnosť, že žalobca má záujem na úprave právnych pomerov v súlade s posudkami, ktoré i v konaní predložil, ešte podľa platného právneho poriadku v Slovenskej republike nezakladá žalobcovi právo byť účastníkom správneho konania a jeho legitimáciu uplatňovať práva účastníka správneho konania.

Čl. 30 ods. 1 veta prvá Ústavy upravuje jedno zo základných politických práv občanov. V intenciách tohto článku občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí, priamo alebo slobodnou voľbou zástupcov. Pod správou vecí verejných treba rozumieť účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu a na správe verejných záležitostí v obciach.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov zakotvuje formu realizácie základného práva priamej účasti občanov na správe verejných vecí.

Podľa § 3 ods. 2 cit. zákona obyvateľ obce sa zúčastňuje na samospráve obce. Má právo hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce (miestne referendum).

Obyvateľ obce sa podieľa na rozvoji a zveľaďovaní obce a poskytuje pomoc orgánom obce. V súvislosti s tým je povinný podieľať sa na ochrane a zveľaďovaní životného prostredia (§ 3 ods. 3 písm. b) cit. zákona).

Obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov obce (miestne referendum) okrem ďalších úkonov o obecnom zriadení stanovených dôvodov aj vtedy, keď o to požiada petíciou skupina obyvateľov obce v počte najmenej 30 % oprávnených voličov.

Významným ústavným a právnym inštitútom, prostredníctvom ktorého môžu občania ovplyvňovať rozhodovaciu činnosť štátnych alebo samosprávnych orgánov na úseku starostlivosti o životné prostredie, sú petície.

Ústava v čl. 27 ods. 1 petičné právo garantuje. Petičné právo je upravené aj v zákone č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení zákona č. 242/1998 Z. z.

Z horeuvedeného vyplýva, že podľa platných právnych predpisov občania Slovenskej republiky pri presadzovaní garantovaného práva na priaznivé životné prostredie majú k dispozícii vyššie opísané právne prostriedky a to miestne referendum a petíciu.

Okrem toho ostatná novela správneho poriadku - zákon č. 527/2003 Z. z. v ustanovení § 15a zakotvila inštitút zúčastnenej osoby. Treba však povedať, že ani tieto zúčastnené osoby, hoci môžu byť označené v osobitných zákonoch ako účastníci, nemajú v konkrétnom správnom konaní postavenie procesnej strany. Okrem toho tzv. zúčastnená osoba nemôže vystupovať v akomkoľvek konaní, ale iba v konaní, ktoré ustanoví osobitný zákon. Zúčastnená osoba, ak jej účasť v konaní pripúšťa osobitný zákon, obhajuje verejný záujem.

V prejednávanej veci odvolací súd dospel k záveru, že prvostupňový súd správne zistil skutkový stav veci, ale dospel k nesprávnemu právnemu záveru. Preto postupujúc podľa § 220 ods. 1 OSP zmenil prvostupňový rozsudok tak, že žalobu zamietol. O náhrade trov konania rozhodol v intenciách ustanovenia § 224 ods. 1, 2 a § 250k ods. 1 OSP. Účastníkom nepriznal právo na náhradu trov prvostupňového ani odvolacieho konania.

Tak ako uviedol právny zástupca žalovaného na pojednávaní dňa 22. marca 2005 (čl. 13) v P. žije 21 890 obyvateľov, pričom v produktívnom veku je asi 13 855 obyvateľov. Dá sa preto očakávať, že 21 890 občanov by mohlo byť v danej veci účastníkom konania. Najvyšší súd zastáva názor, že pri vymedzení inštitútu účastníka správneho konania je rozhodujúci konkrétny hmotnoprávny vzťah k veci. Zákon o odpadoch v ustanovení § 74 ods. 4 zakotvil, že účastníkom konania je obec. Tento názor zastáva aj najvyšší súd.

Podľa názoru najvyššieho súdu v sťažnosti namietaný rozsudok je vecne správny a bol vydaný v súlade so zákonom. Najvyšší súd zastáva názor, že namietaným rozsudkom nedošlo k porušeniu základných práv RNDr. M. K., a to čl. 1 a čl. 46 ods. 1, 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.»

Z repliky sťažovateľa z 18. januára 2006 doručenej ústavnému súdu 20. januára 2006 vyplývajú nasledovné argumenty:

«K vyjadreniu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. KP 8/05-42 zo dňa 09. novembra 2005 zasielam nasledovné stanovisko:

Vyjadrenie Najvyššieho súdu SR vychádza z nesprávnej a nezákonnej interpretácie ustanovení príslušných právnych predpisov, predovšetkým zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej aj „správny poriadok“) a zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch.(...)

Z vyjadrenia Najvyššieho súdu SR vyplýva, že „správny poriadok síce vymedzuje, kto je účastníkom konania, ale odpoveď na to, na koho sa táto definícia vzťahuje, dávajú predpisy hmotného práva. Až z týchto predpisov vyplýva okruh osôb, ktoré sú alebo ktoré sa môžu stať nositeľmi práv a povinností, o ktorých správny orgán rozhoduje. Správne konanie na úseku životného prostredia sa uskutočňuje podľa osobitných správnych predpisov, ktoré majú vlastné podstatne užšie vymedzenie účastníkov konania. Občan sa účastníkom týchto konaní stáva spravidla len vtedy, ak je sám navrhovateľom tohto správneho konania.“ (s. 9) A ďalej pokračuje: „Podľa názoru odvolacieho súdu postavenie účastníka správneho konania v tej-ktorej veci má iba ten subjekt, ktorému zákon výslovne v príslušnom ustanovení takéto postavenie priznáva. Eventuálne možným jednostranným výkladom zákona postavenie účastníka správneho konania je možné priznať aj vtedy, ak sa konanie a rozhodovanie bezprostredne dotýka práv a oprávnených záujmov príslušného subjektu“ (s. 10)

Tvrdenie Najvyššieho súdu SR, že osobitné predpisy na úseku životného prostredia majú vlastné, podstatne užšie vymedzenie účastníkov konania a že účastníkom je iba ten subjekt, ktorému zákon takéto postavenie výslovne priznáva, je nezákonné. Odporuje nielen praxi v oblasti administratívneho konania, ale aj logike jeho legislatívnej úpravy.

Okruh účastníkov správnych konaní je vymedzený buď všeobecným predpisom, osobitnými zákonmi, alebo ich kombináciou. Je nepochybné, že úprava okruhu účastníkov správneho konania obsiahnutá v osobitných zákonoch má prednosť pred všeobecnou úpravou § 14 správneho poriadku. Ak však takáto osobitná úprava neexistuje, je nevyhnutné použiť ustanovenia správneho poriadku.

Osobitné zákony pritom môžu úpravu účastníctva koncipovať vzhľadom k § 14 správneho poriadku trojakým spôsobom:

(i) plne akceptujú vymedzenie okruhu účastníkov v § 14 správneho poriadku (t. j. neobsahujú osobitné vymedzenie účastníkov) a nestanovujú žiadne ďalšie osoby ako účastníkov,

(ii) vychádzajú z úpravy § 14 ods. 1 správneho poriadku (t. j. neustanovujú nič odlišné), pričom však súčasne využívajú aj ustanovenie § 14 ods. 2 a priznávajú postavenie účastníkov konania aj ďalším osobám, alebo

(iii) majú vlastné vymedzenie účastníkov konania pričom vylučujú použitie § 14 správneho poriadku. V takom prípade osobitné zákony spravidla poskytujú úplný a presný výpočet účastníkov príslušného konania.¹

Zákon o odpadoch v súvislosti s niektorými konaniami priznáva postavenia účastníka konania aj ďalším osobám, pre ostatné konania (v zmysle zákona o odpadoch) však nestanovuje žiadne ďalšie osoby ako účastníkov konania, a teda plne akceptuje vymedzenie okruhu účastníkov v zmysle § 14 správneho poriadku.

Podľa vyjadrenia Najvyššieho súdu SR „v prejednávanej veci je hmotnoprávnym predpisom zákon o odpadoch, ktorý vo vyššie citovanom ustanovení § 74 ods. 4 jednoznačne vymedzuje, kto je účastníkom konania. Zakotvuje, že účastníkom konania je obec.“ (s. 10) Táto interpretácia je v priamom rozpore so znením § 74 zákona o odpadoch.

V zmysle § 74 ods. 4 zákona o odpadoch (v znení platnom v čase konania o účasti sťažovateľa pred administratívnymi orgánmi): „Účastníkom konania o udelení súhlasu podľa § 7 ods. 1 písm. a), c) až k) je vždy aj obec, na ktorej území sa zariadenie na zneškodňovanie odpadov alebo zariadenie na zhodnocovanie odpadov nachádza alebo sa zamýšľa umiestniť“.²

Len pre upresnenie uvádzam znenie citovaných ustanovení § 7 ods. 1 zákona o odpadoch (v znení platnom v čase konania o účasti sťažovateľa pred administratívnymi orgánmi):

„Orgány štátnej správy odpadového hospodárstva udeľujú súhlas na

a) prevádzkovanie zariadenia na zneškodňovanie odpadov okrem spaľovní odpadov a zariadení na spoluspaľovanie odpadov,

c) prevádzkovanie zariadenia na zhodnocovanie odpadov okrem spaľovní odpadov a zariadení na spoluspaľovanie odpadov,

d) prevádzkovanie zariadenia na zber odpadov, ak ide o zariadenia, na ktorých prevádzku nebol daný súhlas podľa písmen a) a c),

e) na zmenu a rekonštrukcie zariadení na zhodnocovanie odpadov, zneškodňovanie odpadov a zber odpadov alebo ich častí, na ktorých prevádzkovanie sa vydáva súhlas podľa tohto zákona, ak majú vplyv na nakladanie s odpadmi v zariadení,

f) vydanie prevádzkového poriadku zariadenia na zneškodňovanie odpadov a zariadenia na zhodnocovanie nebezpečných odpadov,

g) nakladanie s nebezpečnými odpadmi vrátane ich prepravy, ak nie je súčasťou súhlasu podľa predchádzajúcich ustanovení, a to v prípade, ak pôvodca odpadu ročne nakladá v súhrne s väčším množstvom ako 100 kg alebo ak prepravca prepravuje ročne väčšie množstvo ako 100 kg nebezpečných odpadov,

h) použitie technológie na nakladanie s nebezpečnými odpadmi na mobilných zariadeniach vrátane všeobecných podmienok prevádzkovania mobilného zariadenia,

i) prvé uvedenie technológie na nakladanie s nebezpečnými odpadmi na trh v Slovenskej republike,

j) zhromažďovanie odpadov držiteľom odpadu bez predchádzajúceho triedenia, ak vzhľadom na následný spôsob ich zhodnocovania alebo zneškodňovania nie je triedenie a oddelené zhromažďovanie možné alebo účelné,

k) uzavretie skládky odpadov alebo jej časti, vykonanie jej rekultivácie a jej následné monitorovanie“...

Konanie, v rámci ktorého sa sťažovateľ domáhal postavenia účastníka, však nebolo žiadnym z vyššie uvedených konaní podľa § 7 zákona o odpadoch.

Ako uvádzam vyššie, zákon o odpadoch osobitne nerieši otázku účasti v ostatných konaniach podľa tohto zákona a vzhľadom na to je potrebné aplikovať všeobecné predpisy o správnom konaní tak, ako to predpokladá § 74 ods. 1 zákona o odpadoch: „Ak nie je v tomto zákone výslovne ustanovené inak, na konanie sa podľa tohto zákona vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.“

Sťažovateľ sa domáhal postavenia účastníka konania podľa ustanovení § 81 ods. 3 a 4 zákona o odpadoch, v zmysle ktorých:

„(3) Kto nakladá s odpadmi na základe rozhodnutia orgánu štátnej správy odpadového hospodárstva vydaného podľa doterajších všeobecne záväzných právnych predpisov, je povinný predložiť toto rozhodnutie príslušnému orgánu štátnej správy odpadového hospodárstva v lehote troch mesiacov od nadobudnutia účinnosti tohto zákona na preskúmanie; spolu s týmto rozhodnutím predloží aj návrh na zaradenie odpadu podľa Katalógu odpadov.“

(4) Prevádzkovateľ skládky odpadov uvedenej do prevádzky pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona je povinný

a) do troch mesiacov od nadobudnutia účinnosti tohto zákona splniť povinnosť podľa odseku 3; zároveň predloží pôvodnú dokumentáciu, ktorá slúžila ako podklad na vydanie stavebného povolenia na výstavbu skládky odpadov a odborný posudok oprávnenej osoby ako podklad na zaradenie skládky odpadov do príslušnej triedy skládok odpadov,

b) do šiestich mesiacov od nadobudnutia účinnosti tohto zákona

1. spracovať a predložiť na schválenie projektovú dokumentáciu na uzavretie, rekultiváciu a monitorovanie skládky odpadov po jej uzavretí,

2. v prípadoch, ak skládka odpadov nespĺňa všetky požiadavky na skládku odpadov podľa tohto zákona a všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie, spracovať a predložiť na schválenie plán úprav skládky odpadov vrátane časového harmonogramu na dosiahnutie splnenia všetkých požiadaviek na skládku odpadov najneskôr do 31. decembra 2008.“

Z uvedeného je zrejmé, že ustanovenie § 74 ods. 4 zákona o odpadoch pojednáva len o konaniach o udelenie súhlasu podľa citovaných ustanovení, pričom je však na prvý pohľad zrejmé, že tieto konania sú odlišné od konania podľa § 81 ods. 3 a 4 zákona o odpadoch. Je nepochybné, že § 74 ods. 4 zákona o odpadoch sa nevzťahuje na konanie podľa § 81 ods. 3 a 4 zákona o odpadoch.

Zákon o odpadoch č. 223/2001 Z. z. neobsahuje ani neobsahoval žiadne iné ustanovenie, v ktorom by zákonodarca priamo alebo nepriamo osobitne vymedzoval okruh účastníkov ďalších konaní podľa tohto zákona. Okruh účastníkov ostatných konaní podľa zákona o odpadoch (vrátane konaní podľa § 81 ods. 3 a 4) je preto vymedzený ustanoveniami všeobecných predpisov - t. j. správneho poriadku.

Najvyšší súd SR navyše nepochopiteľne vypustil pri svojej interpretácii § 74 ods. 4 zákona o odpadoch významnú spojku „aj“ umiestnenú pred pojmom „obec“. Gramatickým aj logickým výkladom možno dospieť k jedinej interpretácii cit. ustanovenia § 74 ods. 4: v citovanom ustanovení zákonodarca uviedol jedného z

povinných účastníkov konaní označených v § 74 ods. 4, čo však nevylučuje iné subjekty z okruhu účastníkov týchto konaní.(...)

Ako sa uvádza vyššie, „podľa názoru odvolacieho súdu postavenie účastníka správneho konania v tej-ktorej veci má iba ten subjekt, ktorému zákon výslovne v príslušnom ustanovení takéto postavenie priznáva.“ Tento názor Najvyššieho súdu SR je aj v priamom rozpore s ustanoveniami § 14 správneho poriadku.

Správny poriadok ako základný a všeobecný predpis upravujúci správne konanie vymedzuje v § 14 ods. 1 okruh účastníkov správneho konania, pričom obsahuje tri definície účastníka konania. Za účastníka konania sa považuje:

- ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať,

- ten, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté,

- 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.

Okrem vyššie uvedených definícií môže byť účastníkom konania aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva (§ 14 ods. 2 správneho poriadku).

Najvyšší súd SR nepochopiteľne prevzal z troch rovnocenných definícií uvedených v § 14 ods. 1 len prvé dve, pričom tretej definícii nepriznal rovnaké účinky ako prvým dvom, keď ju marginalizoval a označil len za ich doplnok.

Navyše, v ďalšom texte úplne opomenul všetky tri definície účastníka konania a v rozpore s citovaným ustanovením dospel k záveru, že v skutočnosti sú účastníkmi správneho konania len tie osoby, ktorým toto postavenie priznáva osobitný zákon, akceptujúc tak zrejme len znenie § 14 ods. 2 správneho poriadku.

Sťažovateľ sa však domáhal účasti v konaní práve na základe tretej definície uvedenej v § 14 ods. 1 správneho poriadku. Prepokladom účasti konania na základe tretej definície sú dve skutočnosti:

- osoba, ktorá sa domáha postavenia účastníka v konaní, tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutá,

- takáto osoba je účastníkom konania, až do času, kým sa preukáže opak.

Sťažovateľ v intenciách citovaného ustanovenia tvrdil, že môže byť rozhodnutím priamo dotknutý predovšetkým na svojom práve na priaznivé životné prostredie a

príslušný prvostupňový aj druhostupňový orgán rozhodol, že nie je účastníkom konania, hoci sa nepreukázal opak. Rovnako postupoval aj odvolací súd v konaní o preskúmaní zákonnosti týchto rozhodnutí - hoci opak nebol preukázaný, rozhodol, že prvostupňový súd vec nesprávne právne posúdil a jeho rozhodnutie zmenil. Odvolací súd však v konaní neskúmal, či sťažovateľ skutočne nemôže byť rozhodnutím priamo dotknutý na svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach. Nezaoberal sa tým ani vo svojom vyjadrení k ústavnej sťažnosti. Skúmaniu a preukazovaniu opaku tvrdenia sťažovateľa venoval len jednu vetu - „Posledne spomenutú skutočnosť v prípade žalobcu odvolací súd však nezistil.“ (s. 10) Rovnako tiež odvolací senát sa v odôvodnení rozhodnutia tomuto zisťovaniu skutočností vôbec nevenuje a jedinou zmienkou o ňom je citovaná veta. V odôvodnení rozhodnutia teda neuviedol, ktoré skutočnosti považuje za preukázané a ktoré nie, z ktorých dôkazov vychádzal, akými úvahami sa pri hodnotení dôkazov riadil, a ako vec právne posúdil. Tento postup nemá žiadnu oporu v zákone ani v inom právnom predpise.

Odvolací senát Najvyššieho súdu SR týmto konaním porušil ustanovenia § 157 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, v zmysle ktorého „v odôvodnení rozsudku súd uvedie, čoho sa navrhovateľ (žalobca) domáhal a z akých dôvodov, ako sa vo veci vyjadril odporca (žalovaný), prípadne iný účastník konania, stručne, jasne a výstižne vysvetlí, ktoré skutočnosti považuje za preukázané a ktoré nie, z ktorých dôkazov vychádzal a akými úvahami sa pri hodnotení dôkazov riadil, prečo nevykonal ďalšie navrhnuté dôkazy a ako vec právne posúdil. Súd dbá na to, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé.“ Toto zákonné ustanovenie je potrebné z hľadiska práva na súdnu ochranu v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy vykladať a uplatňovať tak, že rozhodnutie všeobecného súdu musí uviesť dostatočné dôvody, na základe ktorých je založené.

Odvolací súd v konaní ani vo vyjadrení teda v skutočnosti nepreukázal, že sťažovateľ nemôže byť rozhodnutím priamo dotknutý. Len ak by bolo v konaní preukázané, že sťažovateľ skutočne nemôže byť dotknutý na svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach, mohol by príslušný orgán rozhodnúť, že nie je účastníkom konania.(...)

Z vyjadrenia Najvyššieho súdu SR vyplýva, že odvolací súd považuje za účastníka správneho konania len ten subjekt, v prípade ktorého „rozhodovanie správneho orgánu môže ovplyvniť právnu pozíciu tejto osoby, t. j. jej hmotnoprávne postavenie bude po vydaní rozhodnutia iné ako pred jeho vydaním“ (s. 6).

Názor o tom, že znakom účastníka správneho konania je jeho hmotnoprávny pomer k prejednávanej veci, je však už prekonaný. „Tento hmotnoprávny vzťah k predmetu řízení jako kritérium určující okruh účastníků řízení však není ve všech případech dostačující.“ Normy hmotného práva sa určitými špecifickými prostriedkami aplikujú v procese správneho konania, pričom zistenie hmotnoprávneho vzťahu býva až predmetom rozhodnutia.

Vo vzťahu k prvej časti tretej definície účastníka konania v zmysle § 14 ods. 1 správneho poriadku si dovoľujem poukázať na ustálený názor na interpretáciu § 14 správneho poriadku: „Okruh účastníkov je zrejme širší: v řízení vystupují i ti, jejichž práv, právem chráněných zájmů nebo povinností se nakonec výsledné rozhodnutí nemusí vůbec dotýkat. Rozhodující je možnost, že tomu tak bude - již v takovém okamžiku jim zákon přiznává postavení účastníků. Jde nejen o ochranu práv a právem chráněných zájmů osob, ale i o ochranu správy samotné před nedostatečně projednanými a tudíž často nekvalitními rozhodnutími.“

Podobný trend je v mnohých krajinách (nielen ekonomicky vyspelých), keď okruh účastníkov konania vo veciach týkajúcich sa širšieho okruhu ľudí býva často extenzívne vymedzovaný. Napr. Najvyšší súd Filipín v roku 1993 konštatoval, že pokiaľ ide o právo na zdravé a vyvážené životné prostredie, na základe medzigeneračnej zodpovednosti je možné priznať žalobcom právo žalovať aj v prospech budúcich generácií. Žaloba, ktorú podal v mene svojich a ďalších detí právnik A. O.⁵, smerovala proti ministerstvu životného prostredia a prírodných zdrojov a požadovala zrušenie licencií na rozsiahlu ťažbu dreva v tropických pralesoch. Návrh bol odôvodnený tým, že ústava zaručuje právo každého na zdravé a vyvážené životné prostredie, pričom činnosť odporcu - udeľovanie licencií na ťažbu dažďových pralesov na F. - predstavuje skutočne závažný zásah do ústavných práv generácie navrhovateľov, a tiež do ústavných práv generácií nasledujúcich, ešte nenarodených.

Ešte ďalej sa vo svojom rozhodovaní dostal Najvyšší súd v T., ktorý v roku 1993 konštatoval, že v prípade žaloby podanej vo verejnom záujme neodmietne návrh poctivého a dobromyseľného žalobcu, hoci aj bez jeho osobného záujmu na veci.⁶ Takýto žalobca musí mať prístup k súdu v prípade, že žaloba je podaná vo verejnom záujme, evidentne v prospech verejného blaha, a súd môže priniesť účinnú nápravu. Podľa názoru súdu majú ľudia svoje práva využívať aj na to, aby prispeli k celkovému zlepšeniu kvality spoločnosti, v ktorej žijú. Každý, kto sa usiluje akokoľvek obnoviť či napraviť nefungujúci systém, tak koná vlastne vo verejnom záujme pre dobro celej spoločnosti. Súd zobral do úvahy sociálno-ekonomické podmienky krajiny, chudobu, mieru negramotnosti, ako aj „kultúru apatie a mlčania“, ktorá je výsledkom dlhodobej inštitucionalizovanej vlády jednej strany, a ktorá vo svojej represívnej dimenzii umlčala iniciatívu a odvahu. „Berúc do úvahy všetky tieto okolnosti, ak jednotlivec oduševnený za verejné veci žiada súd o zákrok proti legislatíve alebo proti konaniu, ktoré pošliapávajú ústavu, súd ako strážca ústavy je viazaný povinnosťou umožniť mu vystupovať v spore ako strane.“

Uvedené príklady sú len ukážkou tendencií rozhodovania príslušných orgánov v podobných konaniach v iných krajinách, pričom môžu predstavovať inšpiráciu aj pre orgány pôsobiace v slovenskom právnom systéme.

Navyše, v prípade sťažovateľa nešlo o abstraktné uplatňovanie si svojich práv a o všeobecné domáhanie sa postavenia účastníka v akýchkoľvek konaniach.

Sťažovateľ sa domáhal postavenia účastníka v presne vymedzenom a konkrétnom konaní, týkajúcom sa konkrétnej skládky s jej konkrétnymi závažnými nedostatkami a v dôsledku toho s konkrétnymi hrozbami a negatívnymi vplyvmi z toho vyplývajúcimi. Túto skutočnosť však rozhodujúce orgány vrátane odvolacieho senátu Najvyššieho súdu SR (s výnimkou prvostupňového senátu Najvyššieho súdu SR) počas celého konania ignorovali.

Sťažovateľ počas celého konania poukazoval na to, že rozhodnutím vydaným v konaní o nakladaní s odpadmi môže byť priamo dotknutý vo svojom práve na priaznivé životné prostredie v zmysle čl. 44 ods. 1 Ústavy SR a tiež vo svojom práve na súkromie v zmysle čl. 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, vyhláseného v Zbierke zákonov pod č. 209/1992 Zb. Poukazoval ďalej na to, že rozhodnutím vo veci preskúmania rozhodnutí podľa § 81 ods. 3 a 4 zákona o odpadoch, môže dôjsť k zastaveniu alebo naopak pokračovaniu prevádzkovania zariadenia na zneškodňovanie odpadov. Počas celého konania sťažovateľ tiež poukazoval na dôkazy, z ktorých vyplývalo, že prevádzkovanie zariadenia na zneškodňovanie odpadov v P. sa realizuje v rozpore s právnymi predpismi a skládka nespĺňa viaceré technické požiadavky. V zmysle uvedených skutočností sťažovateľ konštatoval existenciu príčinnej súvislosti medzi rozhodnutím vo veci preskúmania súhlasov (konanie podľa § 81 ods. 3 a 4), spojeným s možnosťou ďalšieho prevádzkovania skládky, a poškodzovaním životného prostredia, v ktorom sťažovateľ žije. Následne konštatoval, že rozhodovanie o ďalšom prevádzkovaní takéhoto zariadenia sa jednoznačne môže dotýkať jeho ústavného práva na priaznivé životné prostredie a práva na súkromie.

V tejto súvislosti nie je bez významu skutočnosť, že predmetná skládka sa nachádza necelých 150 metrov od prvých obytných domov mesta P. a približne tristo metrov od samotného centra mesta, v ktorom sťažovateľ žije. Slovenská technická norma pritom odporúča, aby vzdialenosť skládky od najbližších ľudských sídiel bola minimálne 500 m. Z rôznych odborných posudkov a stanovísk je navyše zrejmé, že skládka odpadov v P. je prevádzkovaná v rozpore s právnymi predpismi a má jednoznačne negatívny vplyv na životné prostredie. Napríklad z uznesenia Okresného úradu vyšetrovania PZ P. (vo veci podozrenia zo spáchania trestného činu ohovárania, ČVS: OUV-243/00 z 12. 01. 2000) vyplýva, že „ide o skládku bez umelého tesniaceho systému, ktorá nemá vybudovaný vnútorný drenážny systém so zbernými šachtami na zachytenie a odvádzanie priesakových vôd. Skládka nemá vybudovaný systém na likvidáciu plynov vznikajúcich v telese skládky, preto je možný únik plynu a prašných látok do ovzdušia.“

V stanovisku Slovenskej agentúry životného prostredia - Centrum odpadového hospodárstva B. zo dňa 21. 5. 1999 sa uvádza: „Na základe vyhodnotenia vykonaných prieskumov a analýz súčasného stavu sa dá označiť súčasná situácia napriek určitým zisteným pozitívam za znepokojujúcu. Pri určitom nie nepravdepodobnom vývoji situácie a pri synergickom efekte niektorých podmienok

a účinkov môže dôjsť k vážnej ekologickej havárii v smere prieniku silne znečistených vôd zo skládky až do zdrojov podzemných vôd v S. g.“

V stanovisku Odboru geologických faktorov a racionálneho využívania horninového prostredia MŽP SR z roku 1999 sa uvádza: „Je úplne nepochopiteľný súhlas na skládkovanie nebezpečných odpadov veľkých objemov, do neutesnenej, nezabezpečenej skládky, do jamy zaplavenej vodou s priepustnými polohami pieskov v rôznych hĺbkach a mocnostiach. Je vyslovené odporúčanie dôkladne prehodnotiť a zvážiť druhy a množstvo odpadov ukladaných do úplne nevyhovujúcich priestorov v starej jame P. tehelní a. s. a uvažovať o okamžitej likvidácii starej skládky so zabezpečením utesnenia skládky proti únikom znečistenia do podzemných vôd a zemín.

Ďalší dokument, ktorý sa zaoberá touto problematikou, je napr. aj Čierna kniha MŽP SR. Na strane č. 9 je v tejto súvislosti uvedené, že „V roku 1996 ObÚŽP v P. a OÚŽP B. vydali rozhodnutia o zaradení skládky odpadov vlastnené P. tehelnami a.s. do kategórie 3. stavebnej triedy, napriek tomu, že táto skládka nespĺňa kritériá tejto kategórie. Týmto rozhodnutím došlo k porušeniu zákona 238/1991 Z. z. o odpadoch a nariadenia vlády 606/1992 Z. z. o nakladaní s odpadmi. Nezákonné rozhodnutie úradov ohrozuje životné prostredie, pretože umožňuje ukládanie nebezpečných odpadov na skládke, ktorá na takéto odpady nie je vhodná.“

Sťažovateľ v konaní poukazoval aj na ďalšie nedostatky v prevádzkovaní predmetnej skládky a v tejto súvislosti môže predložiť ďalšie dôkazné prostriedky (znalecké posudky, odborné stanoviská, analýzy), ktoré preukazujú, že skládka je prevádzkovaná v rozpore s právnymi predpismi (napr. skládke chýba drenážny systém na zachytávanie a odvádzanie priesakovej vody, má nedostatočný tesniaci systém, chýba jej drenážny systém skládkových plynov, skládka nebola nikdy posudzovaná vplyvov skládky na životné prostredie).

Z obsahu citovaných stanovísk je zrejmé, že existujú prinajmenšom pochybnosti o tom, či prevádzkovanie zariadenia sa realizuje v súlade s právnymi predpismi. Za týchto okolností je teda pomerne vysoká pravdepodobnosť jej negatívneho vplyvu na životné prostredie, v ktorom sťažovateľ žije. V správnom konaní podľa § 81 ods. 3 a 4, v rámci ktorého sa sťažovateľ domáhal postavenia účastníka, sa v konečnom dôsledku rozhoduje o zastavení resp. pokračovaní prevádzkovania tohto zariadenia.

Sťažovateľ počas celého konania tiež namietal, že príslušné správne úrady neskúmali žiadne skutočnosti vyplývajúce z tretej definície účastníka správneho konania. Nezaoberali sa tvrdeniami sťažovateľa, že rozhodnutím môže byť priamo dotknutý vo svojom ústavnom práve na priaznivé životné prostredie a vo svojom práve na súkromie. Neskúmali existenciu príčinnej súvislosti medzi rozhodnutím vo veci a rizikom poškodzovania životného prostredia v lokalite, v ktorej žalobca žije. (...)

Vzhľadom na vyššie uvedené a tiež vzhľadom na tvrdenia uvedené v sťažnosti zo dňa 28. júna 2005 a žiadame, aby Ústavný súd Slovenskej republiky vyhovel tejto sťažnosti a žiadosti v nej uvedenej».

Keďže sťažovateľ nedal súhlas na upustenie od ústneho pojednávania, ústavný súd prerokoval vec na ústnom pojednávaní konanom 28. februára 2006.

Pojednávania sa osobne zúčastnil sťažovateľ a jeho právna zástupkyňa. Predseda najvyššieho súdu prípisom z 20. februára 2006 doručeným ústavnému súdu 24. februára 2006 ospravedlnil neúčast' na pojednávaní s tým, že súhlasí s prejednaním veci v jeho neprítomnosti.

Právna zástupkyňa sťažovateľa na ústnom pojednávaní zotrvala na podanej sťažnosti. V súvislosti s argumentáciou predsedu najvyššieho súdu zopakovala podstatné časti argumentov uvedených v písomnom vyjadrení z 18. januára 2006, pričom k nim nič nedodala. Sťažovateľ sa stotožnil s prednesom právnej zástupkyne.

II.

Z rozhodnutia krajského úradu sp. zn. č.W/2003/211/21-WNR z 15. februára 2003 vyplýva, že sťažovateľovi nebolo priznané postavenie účastníka odvolacieho konania podľa § 14 Správneho poriadku, ktorého predmetom je preskúmanie rozhodnutia okresného úradu sp. zn. č. ŽP/ODP/2339/2002-Sch z 24. októbra 2002. Z odôvodnenia vyplýva, že v konaní išlo o právo firmy P. tehelne, a. s., prevádzkovať skládku, a nie o právo sťažovateľa, prípadne o jeho právom chránené záujmy, pričom tieto neboli priamo dotknuté. Sťažovateľ zaujal stanovisko, podľa ktorého môže byť rozhodnutím vo veci preskúmania súhlasu na prevádzkovanie zariadenia na zneškodňovanie odpadov skládkovaním a súhlasu na vydanie prevádzkového poriadku priamo dotknutý vo svojom ústavnom práve na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy. Taktiež uviedol, že prevádzkovanie skládky sa realizuje v rozpore s právnymi predpismi a bez splnenia viacerých technických požiadaviek, v dôsledku čoho skládka nepriaznivo vplyva na životné prostredie, v ktorom žije a rozhodovanie o jej ďalšom prevádzkovaní sa jednoznačne môže týkať jeho ústavného práva na priaznivé životné prostredie. Na dôkaz svojich tvrdení poukázal na zahraničné odborné analýzy, na štúdiu s názvom „Skládka a zdravie v P.“ a na vlastnú odbornú analýzu. Naproti tomu považuje za zaujaté a neobjektívne argumenty uvedené v stanovisku RNDr. K. a v posudku RNDr. Š. Za nesporný dôkaz vplyvu skládky na životné prostredie, v ktorom žije, považuje charakteristický zápach, ktorý je veľmi nepríjemný. Zamedzením účasti sťažovateľa v správnom konaní by došlo k zamedzeniu realizácie jeho ústavnej povinnosti chrániť a zveľaďovať životné prostredie podľa čl. 44 ods. 2 ústavy. Podľa názoru krajského úradu sťažovateľ však nemôže byť vo svojom práve na priaznivé životné prostredie priamo dotknutý a o jeho právach, právom dotknutých záujmoch alebo povinnostiach sa nekoná. Je tomu tak preto, že sťažovateľom

namietané ovplyvňovanie zdravia obyvateľov mesta P. a znečisťovanie podzemnej vody a ovzdušia patrí do oblasti, ktorá nie je v pôsobnosti štátnej správy odpadového hospodárstva, prípadne je v jeho pôsobnosti iba v obmedzenom rozsahu. Predmetom konania je preskúmanie, či sú pri prevádzkovaní skládky zabezpečené opatrenia na minimalizáciu vplyvu skládky na životné prostredie spôsobované emisiami zápachu a prachu, a nie riešenie skládky ako zdroja znečisťovania ovzdušia. Ďalej ide o dodržanie požiadaviek na zriadenie a prevádzkovanie monitorovania systému podzemných vôd, a nie o rozhodovanie o postupe pri znečisťovaní podzemných vôd. Ďalším dôvodom, pre ktorý argumenty sťažovateľa neobstoja, je skutočnosť, že aj keby išlo o otázky patriace do pôsobnosti orgánu štátnej správy odpadového hospodárstva, samotné znečistenie alebo poškodenie niektorej zo zložiek životného prostredia doterajšou prevádzkou skládky nie je možné interpretovať ako možnosť priameho dotknutia sa práva sťažovateľa na priaznivé životné prostredie v prípade súhlasu na ďalšie prevádzkovanie skládky. Súhlas na ďalšie prevádzkovanie skládky možno vydať iba vtedy, ak skládka a jej prevádzkovanie budú v súlade s ustanovenými technickými požiadavkami a ďalšími zákonnými požiadavkami. Preto nie je možné tvrdiť, že rozhodnutím vydaným v konaní môže byť priamo dotknuté niečie právo na priaznivé životné prostredie. Napokon možno poukázať na ustanovenie § 74 ods. 4 zákona o odpadoch, podľa ktorého sa postavenie účastníka konania priznáva obci. Tým sa zohľadňuje skutočnosť, že obec má vo svojej pôsobnosti aj starostlivosť o ochranu životného prostredia a v konaní zastupuje aj záujmy občanov. Správny poriadok tým, že pojem účastníka konania vymedzuje iba všeobecne, dáva prednosť osobitným predpisom, aby tieto bližšie určili, kto je účastníkom konania. Keďže zákon o odpadoch nikoho iného ako obec za účastníka konania výslovne neurčuje, treba dospieť k názoru, že zákonodarca nechápal otázku okruhu účastníkov konania tak, ako sťažovateľ.

Z rozhodnutia ministerstva č. 615/2/2003-6.3 z 13. mája 2003 vyplýva, že ministerstvo potvrdilo rozhodnutie krajského úradu a odvolanie sťažovateľa zamietlo. Podľa názoru ministerstva nemožno dať za pravdu sťažovateľovi, lebo pojem účastníka konania je v ustanovení § 14 Správneho poriadku vymedzený veľmi všeobecne, čím sa dáva prednosť osobitným právnym predpisom, aby tieto pre svoju potrebu bližšie určili, kto je účastníkom konania. V danom prípade zákon o odpadoch priznáva postavenie účastníka konania aj obci, na ktorej území sa zariadenie na zneškodňovanie odpadov nachádza, pričom obec zastupuje aj záujmy svojich občanov. Rozhodnutie okresného úradu o zrušení už udelených súhlasov na prevádzkovanie skládky je priamym zásahom do práv P. tehelní, a. s. Vo veci ide o práva tohto subjektu a mesta P. Občania žijúci v meste P. nemajú „*vlastný súhlas*“ na prevádzkovanie skládky, ako ani samostatné právo. Možnosť prevádzkovať skládku odvodzujú od práva prevádzkovateľa skládky. Zrušením vydaných súhlasov a udelením nových súhlasov môžu byť občania dotknutí vo svojich právom chránených záujmoch iba sprostredkované.

Z prvostupňového rozsudku vyplýva, že najvyšší súd zrušil rozhodnutie ministerstva, aj krajského úradu a vec vrátil na ďalšie konanie. Podľa názoru najvyššieho súdu základným sporom bolo, či sťažovateľ môže a má mať postavenie účastníka správneho konania vo veci, v ktorej okresný úrad rozhodoval o súhlase na prevádzkovanie zariadenia na zneškodňovanie odpadov a o súhlase na uzavretie skládky odpadov, na vykonanie rekultivácie a jej následné monitorovanie. Podľa § 74 ods. 4 zákona o odpadoch postavenie účastníka konania sa priznáva obci. Toto však podlieha z procesného hľadiska režimu Správneho poriadku, pričom § 14 Správneho poriadku rieši okruh účastníkov správneho konania. Podľa tohto ustanovenia účastníkom správneho konania je ten, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti boli alebo môžu byť dotknuté alebo kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý. Vzhľadom na toto ustanovenie okruh účastníkov správneho konania musí správny orgán vždy dostatočne zvážiť a posúdiť, nakoľko boli alebo môžu byť práva alebo právom chránené záujmy subjektov dotknuté. V danom prípade bolo treba vychádzať predovšetkým zo zákona o odpadoch, ktorý však priamo okruh účastníkov konania podľa § 81 ods. 3 a 4, ako aj podľa § 7 ods. 1 neupravuje. Z toho vyplýva, že nemožno absolútne vylúčiť možnosť iného subjektu byť účastníkom konania za splnenia zákonných podmienok. V prípade sporného výkladu okruhu účastníkov konania je úlohou správneho orgánu vychádzať z obsahu zákona, podľa ktorého koná, z obsahu jeho filozofie a posúdenia možného dosahu na subjekty, ktoré o sebe tvrdia, že jeho rozhodnutím môžu byť dotknuté ich práva alebo právom chránené záujmy. V danom prípade bolo nepochybné, že konanie podľa zákona o odpadoch je vždy citlivým konaním, ktoré v konečnom dôsledku môže mať pozitívny či negatívny dosah na subjekty v širšom slova zmysle a nielen na konkrétne subjekty, ktoré podľa rozhodnutia správneho orgánu by niečo mali vykonať alebo niečo strpieť. Za takýchto okolností je potrebné vec posúdiť aj v súvislosti s právnymi predpismi, ktoré sú základom pre tvorbu právnych noriem nižšej právnej sily. Základným zákonom, od ktorého sa odvíjajú konkrétne právne predpisy, je ústava. Táto dáva základnú filozofiu právnych predpisov a pri ich výklade je vždy potrebné veci posudzovať aj z hľadiska tejto filozofie. V danom prípade je potrebné poukázať na čl. 44 ods. 1 ústavy, ako aj na zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov. Z pohľadu tohto zákona, ústavy, ako aj čl. 8 dohovoru sa postavenie účastníkov, resp. ich okruh javí v inej polohe. Preto správne orgány by mali skúmať, či bola daná príčinná súvislosť medzi rozhodnutím vo veci preskúmania súhlasov s možnosťou ďalšieho prevádzkovania skládky a rizikom poškodzovania životného prostredia v lokalite týkajúcej sa sťažovateľa. Je tomu tak o to viac, že odborné posudky vzťahujúce sa na vec neboli rovnaké, čo v konečnom dôsledku bude vecou dokazovania v súvislosti so zistením objektívneho skutkového stavu. Správny orgán už v čase začatia konania mohol posúdiť, či konanie mohlo a môže mať negatívny vplyv na život v lokalite, v ktorej žije sťažovateľ, a či takýto negatívny vplyv sa ho môže priamo dotknúť. Bolo teda potrebné posúdiť v konkrétnom prípade, či môže byť dotknuté ústavou zaručené právo sťažovateľa na priaznivé životné prostredie.

Z odvolacieho rozsudku vyplýva, že najvyšší súd zmenil prvostupňový rozsudok a žalobu sťažovateľa zamietol. Z administratívneho spisu najvyšší súd zistil, že rozhodnutím okresného úradu č. ŽP/ODP/2/97-Sch z 18. apríla 1997 v znení rozhodnutia č. ŽP/ODP/16961/97-DK z 19. februára 1998 bol P. tehelniam, a. s., udelený súhlas na prevádzkovanie zariadenia na zneškodňovanie odpadov skládkovaním. Ďalším rozhodnutím okresného úradu č. ŽP/ODP/847/96-DK z 25. septembra 1996 v znení rozhodnutia č. ŽP/ODP/2207/98-DK z 9. septembra 1998 bol P. tehelniam, a. s., udelený súhlas na vydanie prevádzkového poriadku zariadenia na zneškodňovanie odpadov – skládky III. stavebnej triedy v P. Na základe žiadosti P. tehelní, a. s., okresný úrad podľa § 81 ods. 6 zákona o odpadoch prehodnotil uvedené rozhodnutia, pričom rozhodnutím č. ŽP/ODP/2339/2002-Sch z 24. októbra 2002 všetky vyššie uvedené rozhodnutia zrušil a podľa § 7 ods. 1 písm. a) zákona o odpadoch neudelil P. tehelniam, a. s., súhlas na prevádzkovanie zariadenia na zneškodňovanie odpadov. Zároveň podľa § 7 ods. 1 písm. k) zákona o odpadoch udelil P. tehelniam, a. s., súhlas na uzavretie skládky odpadov, vykonanie jej rekultivácie a jej následné monitorovanie. Na základe odvolania podaného proti rozhodnutiu okresného úradu P. tehelniami, a. s., a občanmi mesta P. Ing. J. P. a sťažovateľom bol administratívny spis predložený krajskému úradu, ktorý svojím rozhodnutím č. W/2003/211/21-WNR z 15. februára 2003 rozhodol, že sťažovateľ nemá postavenie účastníka konania. Keďže sťažovateľ sa proti rozhodnutiu odvolal, rozhodnutím ministerstva č. 615/2-2003-6.3 z 13. mája 2003 bolo rozhodnutie krajského úradu potvrdené a odvolanie sťažovateľa zamietnuté. Preto predmetom súdneho preskúmania na najvyššom súde bola otázka účasti sťažovateľa vo vyššie uvedenom správnom konaní. Podľa právneho názoru vysloveného v prvostupňovom rozsudku správny orgán už v čase začatia konania mohol posúdiť, či konanie vo veci mohlo a môže mať negatívny vplyv na životné prostredie v lokalite, v ktorej sťažovateľ žije, a či takýto negatívny vplyv sa ho môže priamo dotknúť. Preto správne orgány mali vychádzať z čl. 44 ústavy a v konkrétnom prípade posúdiť, či môže byť dotknuté ústavou zaručené právo sťažovateľa na priaznivé životné prostredie. Naproti tomu podľa právneho názoru odvolacieho rozsudku vzhľadom na čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy štátnym orgánom nie je umožnené, aby samostatne rozhodovali v konaní nad rámec zákona, t. j. mimo rozsah zákonom ustanovených právomocí. Ten orgán štátu, ktorého postavenie a právomoci zákon upravuje, nie je preto oprávnený z vlastného rozhodnutia a podľa vlastnej úvahy konať nad rozsah svojich zákonných právomocí, keďže takéto konanie príslušný právny predpis neupravuje. Domáhať sa ochrany základného ústavného práva na priaznivé životné prostredie možno len v medziach zákonov, ktoré vykonávajú toto základné právo. Predpokladom reálneho presadenia tohto základného práva v právnej praxi je jednak existencia adekvátnej hmotnoprávnej úpravy, ale jednak aj procesnoprávnej úpravy tohto mechanizmu v konkrétnom právnom predpise. Súčasný stav zákonov na úseku životného prostredia je taký, že ochrana životného prostredia je v pôsobnosti orgánov štátnej správy a samosprávy. V konaniach pred nimi vystupuje občan len vtedy, ak je účastníkom konania. Ustanovenie § 14 ods. 1 a 2 Správneho poriadku má pomerne široké vymedzenie účastníkov správneho konania. Správny poriadok

síce vymedzuje, kto je účastníkom konania, ale odpoveď na to, na koho sa táto definícia vzťahuje, dávajú predpisy hmotného práva. Až z týchto predpisov totiž vyplýva okruh osôb, ktoré sú alebo ktoré sa môžu stať nositeľmi práv a povinností, o ktorých správny orgán rozhoduje. Správny poriadok teda priznáva postavenie účastníka každému, kto spĺňa procesné predpoklady, a to bez ohľadu na to, či spĺňa v skutočnosti aj materiálne predpoklady. Správne konanie na úseku životného prostredia sa uskutočňuje podľa osobitných právnych predpisov, ktoré majú vlastné, podstatne užšie vymedzenie účastníkov konania. Občan sa účastníkom týchto konaní stáva spravidla len vtedy, ak je sám navrhovateľom tohto správneho konania. V danej veci je hmotnoprávnym predpisom zákon o odpadoch, ktorý ustanovením § 74 ods. 4 jednoznačne vymedzuje, kto je účastníkom konania. Zakotvuje, že účastníkom konania je obec. Vzhľadom na platnú právnu úpravu bolo preto potrebné dospieť k záveru, že osobitné predpisy (zákon o odpadoch) majú v aplikačnom procese prednosť pred všeobecnou úpravou obsiahnutou v Správnom poriadku. Vychádzajúc z interpretácie § 14 Správneho poriadku, ako aj § 74 ods. 4 zákona o odpadoch bolo treba dospieť k záveru, že sťažovateľovi postavenie účastníka konania neprislúcha. Postavenie účastníka správneho konania v tej-ktorej veci má iba ten subjekt, ktorému zákon výslovne v príslušnom ustanovení takéto postavenie priznáva. Eventuálne možným jednostranným výkladom zákona (podľa ducha zákona) postavenie účastníka správneho konania je možné priznať aj vtedy, ak sa konanie a rozhodovanie bezprostredne dotýka práv a oprávnených záujmov príslušného subjektu. Takáto skutočnosť však v prípade sťažovateľa nebola zistená. Samotná okolnosť, že sťažovateľ má záujem na úprave právnych pomerov v súlade s posudkami, ktoré v správnom konaní predložil, ešte podľa platného právneho poriadku nezakladá sťažovateľovi právo byť účastníkom správneho konania a jeho legitímáciu uplatňovať práva účastníka správneho konania. S poukazom na iné zákony treba dôjsť k záveru, že občan obce sa môže priamo zúčastňovať správy verejných vecí, a to jednak hlasovaním o dôležitých otázkach života a rozvoja obce v rámci miestneho referenda a jednak aj výkonom petičného práva. To znamená, že podľa platných právnych predpisov majú občania pri presadzovaní základného práva na priaznivé životné prostredie k dispozícii tieto právne prostriedky. Hoci ustanovenie § 15a Správneho poriadku pozná inštitút zúčastnenej osoby, v prípade sťažovateľa neprichádza do úvahy ani táto zvláštna forma účasti v správnom konaní.

III.

Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy 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 čl. 127 ods. 2 ústavy 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 pokračovať 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 čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva (...) v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takehoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola (...) prejednaná (...) súdom (...), ktorý rozhodne o jeho občianskych právach a záväzkoch (...).

Podľa § 7 ods. 1 písm. a) zákona o odpadoch orgány štátnej správy odpadového hospodárstva udeľujú súhlas na prevádzkovanie zariadenia na zneškodňovanie odpadov okrem spaľovní odpadov a zariadení na spoluspaľovanie odpadov a vodných stavieb, v ktorých sa zneškodňujú osobitné druhy kvapalných odpadov.

Podľa § 7 ods. 1 písm. k) zákona o odpadoch orgány štátnej správy odpadového hospodárstva udeľujú súhlas na uzavretie skládky odpadov alebo jej časti, vykonanie jej rekultivácie a jej následné monitorovanie.

Podľa § 74 ods. 4 zákona o odpadoch účastníkom konania po udelení súhlasu podľa § 7 ods. 1 písm. a), c) až e), k), m) a n) je vždy aj obec, na ktorej území sa zariadenie na zneškodňovanie odpadov alebo zariadenie na zhodnotenie odpadov nachádza alebo sa zamýšľa umiestniť alebo na ktorej území sa dekontaminácia alebo zneškodňovanie použitých polychlorovaných bifenylov alebo kontaminovaných zariadení vykonáva alebo sa zamýšľa vykonávať.

Podľa § 14 ods. 1 Správneho poriadku účastníkom konania je ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo

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

Podľa § 14 ods. 2 Správneho poriadku účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva.

Ústavný súd vo svojej judikatúre konštantne zdôrazňuje, že pri uplatňovaní svojej právomoci nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nemôže zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov, a že jeho úloha sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách (napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 1/03, I. ÚS 226/03, I. ÚS 59/04).

Právo na spravodlivý súdny proces neznamena nárok na to, aby bol účastník konania pred všeobecným súdom úspešný, teda aby bolo rozhodnuté v súlade s jeho požiadavkami, resp. s jeho právnymi názormi. Z opačného pohľadu možno povedať, že neúspech v súdnom konaní nie je možné považovať za porušenie základného práva. Je v právomoci všeobecných súdov vykladať a aplikovať zákony. Pokiaľ tento výklad nie je arbitrárny a je náležité zdôvodnený, ústavný súd nemá príčinu doň zasahovať (I. ÚS 19/02, I. ÚS 50/04, I. ÚS 59/04).

Podstatou sporu medzi sťažovateľom a najvyšším súdom je posúdenie otázky, či na ustálenie okruhu účastníkov konania podľa § 7 ods. 1 písm. a) a k) zákona o odpadoch treba aplikovať len ustanovenie § 74 ods. 4 zákona o odpadoch alebo aj všeobecné definície účastníka konania podľa § 14 Správneho poriadku. Kým podľa právneho názoru sťažovateľa okruh účastníkov takehoto konania treba zisťovať z oboch právnych predpisov, zatiaľ najvyšší súd kladie dôraz najmä na ustanovenie § 74 ods. 4 zákona o odpadoch.

Treba súhlasiť s najvyšším súdom, že definície účastníka konania obsiahnuté v § 14 Správneho poriadku sú všeobecné. V ustanovení § 14 ods. 1 Správneho poriadku sú tri definície účastníka konania. Podľa tohto ustanovenia je účastníkom konania:

1. ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať. Ide väčšinou o navrhovateľa daného správneho konania, prípadne o subjekt, ktorý by mal na základe výsledku správneho konania niečo dať, urobiť, resp. sa niečoho zdržať či niečo strpieť;

2. ten, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté. Spravidla pôjde o subjekt odlišný od navrhovateľa, ktorý môže byť rozhodnutím vydaným v správnom konaní priamo dotknutý;

3. 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. Ide o subjekt, ktorý sám z vlastnej iniciatívy chce byť účastníkom správneho konania s tvrdením, že môže byť rozhodnutím priamo dotknutý vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach.

V ustanovení § 14 ods. 2 Správneho poriadku je jedna definícia účastníka konania. Účastníkom konania je ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva.

Z hľadiska problematiky, ktorá je predmetom riešenia v tejto veci v konaní pred ústavným súdom, štyri vyššie uvedené definície účastníka správneho konania vyplývajúce z ustanovenia § 14 Správneho poriadku možno v zásade rozdeliť na dva okruhy. Jeden okruh tvoria prvé dve definície uvedené v § 14 ods. 1 Správneho poriadku spolu s definíciou uvedenou v § 14 ods. 2 Správneho poriadku. Druhý okruh je tvorený poslednou definíciou uvedenou v § 14 ods. 1 Správneho poriadku. Prvý okruh definícií účastníka správneho konania sa spravidla vyznačuje tým, že správny orgán definované subjekty sám považuje až do konca konania za účastníkov konania a spravidla z vlastnej iniciatívy s nimi aj procesne nakladá od počiatku až do konca konania ako s účastníkmi konania. Druhý okruh účastníkov konania správneho orgánu spravidla nie je zrejmý na prvý pohľad, a to až do momentu, keď subjekt sám prejaví vôľu stať sa účastníkom správneho konania. Tento stav trvá do chvíle, kým sa preukáže opak.

Z argumentácie najvyššieho súdu, ktorá je uvedená tak v odvolacom rozsudku, ako aj vo vyjadrení predsedu najvyššieho súdu, vyplýva, že podľa názoru najvyššieho súdu ustanovenie § 74 ods. 4 zákona o odpadoch jednoznačne vymedzuje, kto je účastníkom konania. Zakotvuje, že je ním obec. Vzhľadom na platnú právnu úpravu dospel najvyšší súd k záveru, že osobitný predpis (zákon o odpadoch) ako hmotnoprávny predpis má v aplikačnom procese prednosť pred všeobecnou úpravou obsiahnutou v § 14 Správneho poriadku. Podľa názoru najvyššieho súdu je tomu tak preto, lebo Správny poriadok síce vymedzuje, kto je účastníkom konania, ale odpoveď na to, na koho sa táto definícia vzťahuje, dávajú predpisy hmotného práva. Postavenie účastníka správneho konania v tej-ktorej veci má iba ten subjekt, ktorému zákon výslovne v príslušnom ustanovení takéto postavenie priznáva. Popri obci je ďalším účastníkom správneho konania ešte aj navrhovateľ, teda v danom prípade P. tehelne, a. s.

Napriek uvedenému jednoznačnému záveru dospieva najvyšší súd aj k ďalšiemu stanovisku, podľa ktorého „*eventuálne možným jednostranným výkladom zákona (podľa ducha zákona) postavenie účastníka správneho konania je možné priznať aj vtedy, ak sa konanie a rozhodovanie bezprostredne dotýka práv a oprávnených záujmov príslušného subjektu*“, s tým, že táto skutočnosť nebola v prípade sťažovateľa zistená.

V súvislosti s uvedenými závermi najvyššieho súdu treba predovšetkým konštatovať, že skutočnosti nezodpovedá tvrdenie sťažovateľa, podľa ktorého z odvolacieho rozsudku má vyplývať stanovisko o tom, že okruh účastníkov konania je určený len ustanovením § 74 ods. 4 zákona o odpadoch bez zreteľa na definície uvedené v § 14 Správneho poriadku. Názor najvyššieho súdu, podľa ktorého *„eventuálne možným jednostranným výkladom zákona (podľa ducha zákona) postavenie účastníka správneho konania je možné priznať aj vtedy, ak sa konanie a rozhodovanie bezprostredne dotýka práv a oprávnených záujmov príslušného subjektu“*, jednoznačne znamená, že podľa najvyššieho súdu účastníkom správneho konania podľa zákona o odpadoch eventuálne môže byť aj subjekt uvedený v druhej definícii § 14 ods. 1 Správneho poriadku, teda ten, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.

Podľa názoru ústavného súdu uvedené právne závery najvyššieho súdu treba považovať za arbitrárne, resp. nie dostatočne zdôvodnené, a to zo štyroch rôznych hľadísk.

Predovšetkým treba uviesť, že najvyšší súd na jednej strane zdôvodnil, prečo vyplýva okruh účastníkov konania popri navrhovateľovi z osobitného zákona, teda z ustanovenia § 74 ods. 4 zákona o odpadoch, na druhej strane však bez akéhokoľvek vysvetlenia, resp. zdôvodnenia dospel aj k protichodnému záveru, že *„eventuálne možným jednostranným výkladom zákona (podľa ducha zákona) postavenie účastníka správneho konania je možné priznať aj vtedy, ak sa konanie a rozhodovanie bezprostredne dotýka práv a oprávnených záujmov príslušného subjektu“*. Takýto postup najvyššieho súdu je nepripustný a je porušením tak práva na súdnu ochranu, ako aj práva na spravodlivé súdne konanie.

Ďalej treba uviesť, že za situácie, keď najvyšší súd pripustil, aby bol za účastníka správneho konania popri navrhovateľovi a popri subjekte vyplývajúcom z osobitného zákona eventuálne považovaný aj jeden zo subjektov definovaných v druhej a tretej definícii podľa § 14 ods. 1 Správneho poriadku, bolo treba presvedčivým spôsobom zdôvodniť, prečo sa má táto možnosť vzťahovať iba na toho, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté, a nie aj na toho, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak. Ak má byť v danom prípade jedna z uvedených definícií účastníka správneho konania prípustná a druhá nie, musí sa takýto záver opierať o kvalifikované zdôvodnenie, ktoré však absentuje.

Ústavný súd tiež podotýka, že hoci najvyšší súd pripustil, aby účastníkom správneho konania bol aj subjekt, ktorého práv a oprávnených záujmov sa konanie a rozhodovanie bezprostredne dotýka, zároveň uviedol, že sa tak môže stať *„eventuálne možným jednostranným výkladom zákona (podľa ducha zákona)“*. Treba uviesť, že slovné spojenie *„eventuálne možným jednostranným výkladom*

zákona (podľa ducha zákona)“ považuje ústavný súd za ťažko interpretovateľné. Jednostranný výklad je spravidla výkladom neobjektívnym, ktorý berie zreteľ len na časť možných argumentov, resp. na časť možných pohľadov na danú vec. Spravidla ide preto o výklad, ktorý by nemal byť aplikovaný. Preto bolo potrebné presnejšie definovať, čo má najvyšší súd jednostranným výkladom podľa ducha zákona na mysli.

Napokon za celkom neodôvodnený treba považovať záver, podľa ktorého v prípade sťažovateľa nebolo zistené, že by sa konanie a rozhodovanie v danej veci bezprostredne dotýkalo jeho práv a oprávnených záujmov. Keďže sťažovateľ predložil v správnom konaní viaceré odborné stanoviská, ktoré podľa neho dokazujú priamy zásah do jeho práv či oprávnených záujmov, bolo potrebné sa s týmito stanoviskami vyčerpávajúcim spôsobom vysporiadať, čo sa však nestalo.

Vzhľadom na uvedené úvahy došlo zo strany najvyššieho súdu k porušeniu základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu v rámci súdneho preskúmania rozhodnutia vydaného v správnom konaní podľa čl. 46 ods. 2 ústavy, resp. práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a všeobecným súdom súčasne nebola poskytnutá dostatočná ochrana ani základnému právu sťažovateľa domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na inom orgáne Slovenskej republiky, teda v správnom konaní, a to podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (bod 1 výroku nálezu).

Vzhľadom na konštatované porušenia základných práv ústavný súd nepovažoval už za potrebné osobitne sa zaoberať aj namietaným porušením zásad právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

Keďže ústavný súd vyslovil porušenie citovaných základných práv sťažovateľa rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 1 SŽ-o-NS 134/2004 z 22. marca 2005, podľa § 56 ods. 2 a ods. 3 písm. b) zákona o ústavnom súde zároveň tento rozsudok zrušil a vec vrátil najvyššiemu súdu na ďalšie konanie (bod 2 výroku nálezu).

Podľa § 36 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd v odôvodnených prípadoch podľa výsledku konania uložiť niektorému účastníkovi konania, aby úplne alebo sčasti uhradil inému účastníkovi konania jeho trovy.

Ústavný súd priznal úspešnému sťažovateľovi náhradu trov právneho zastúpenia v celkovej výške 11 090 Sk, a to za prevzatie a prípravu zastupovania a za spísanie sťažnosti (v roku 2005) po 2 501 Sk, za repliku k vyjadreniu najvyššieho súdu a za účasť advokátky na ústnom pojednávaní (v roku 2006) po 2 730 Sk, dva režijné paušály po 150 Sk a dva režijné paušály po 164 Sk bod 3 výroku nálezu).

Vzhľadom na čl. 133 ústavy, podľa ktorého proti rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok, treba pod „právoplatnosťou rozhodnutia“

uvedenou vo výroku tohto rozhodnutia rozumieť jeho doručenie účastníkom konania.

Z vyššie uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

Poučenie: Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

Vyhlásené v Košiciach 28. februára 2006