

EUFJE annual conference 2021: The cooperation between national judges and the Court of Justice of the European Union in environmental matters

Questionnaire

Introduction

Judicial cooperation between national judges and the Court of Justice of the European Union (hereafter CJEU or the Court) is essential for effective environmental protection. In this questionnaire we focus mostly on the functioning of the preliminary reference procedure with regard to national courts decisions once the CJEU has answered the question(s) posed in a preliminary ruling, so-called “follow-up judgments”. The purpose of this questionnaire is to improve the mapping of follow-up judgments in environmental matters and to understand the underlying reasons, therefore building upon the work presented by Squintani and Kalisvaat recently published in the journal *European Papers* ([link](#)).

After a few introductory questions on the general level of knowledge of the functioning of the preliminary reference procedure, the questionnaire will focus on follow-up judgements in particular.

A) Questions on general knowledge about functioning of preliminary reference procedure

1. How do you consider the knowledge that judges in your country have about the preliminary rulings procedures?

The Slovak Republic has been a member of the European Union since 2004. It means that most of the judges carrying out functions in higher courts falling under Article 267(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union were not trained in the application of the Community law or the EU law during their university education in the past. A number of additional training courses abroad during the accession period had changed the above-mentioned lack of knowledge. At the same time, however, this revealed the inadequate language skills of many Slovak judges. The Slovak Republic joined the European Union on 1 May 2004. After that accession, the Judicial Academy of the Slovak Republic took up this task.

The level of acquisition of knowledge of preliminary ruling and a cooperation with the Court of justice is itself on the rise, as indicated in the increase in the number of preliminary ruling questions from Slovak courts.

The higher courts often follow the methodological guidelines (recommendations) of the Court of Justice of the European Union when referring preliminary questions.

2. Have you benefited from training courses either at national level or within the programme offered by DG Environment or ERA (Academy of European Law) about CJEU environmental case law and preliminary rulings? What is your estimation of the level of knowledge and specialisation of judges in (European) environmental law?

Slovak judges use advantage of internships abroad, as well as opportunities to participate in foreign conferences and training courses organised, for example, by the ERA - training institution in Germany. However, the limiting factor is the above-mentioned language skills of Slovak judges. At the Supreme Court, for example, about 5% of judges took the opportunity to participate in foreign training under the obligation to use English, German or French actively.

Official judicial specialisation is not possible in Slovak courts. Therefore, Slovak judges do not specialise in the field of environmental law either. However, some judges in higher courts become voluntary lecturers and leaders at training sessions for judges from lower courts. Only this informal initiative creates the basis for better application of environmental law

3. Does your country have statistics showing in which subject-areas of EU environmental law the majority of preliminary rulings are requested? (If possible, please provide the link to such statistics.)

Statistical data are available to the courts on the ground of the guidelines of the Ministry of Justice of the Slovak Republic. Each president of any court is obliged to create an instruction how to divide pending cases into 4 groups; it means civil, commercial, criminal and administrative cases. Furthermore, in administrative cases, registers of pending cases have been generated, where the main criterion is the supporting of basic legal subjects. At the Supreme Court of the Slovak Republic, it is not possible to find out results of court proceedings in environmental cases at all. There is no special register for them, because they are included in the general register "Szk" - other administrative cases. Therefore, we cannot provide the requested link.

Could you provide a short explanation for the fact that one or more areas of EU environmental law generate more preliminary questions than others? Does this have to do with the quality / clarity of the legislation or a specific focus on individual areas due to national peculiarities?

We are unable provide an answer to this question, unfortunately. We believe that the participants to proceedings themselves mainly influence the process of a formation of preliminary questions. The participants in Slovak cases often only indicate certain inconsistencies by means of their administrative actions (claims) and leave the rest to the activity of the court, against whose decision no appeal is admissible. However, participants to proceedings rarely accompany a specific text of the preliminary question with its reasoning, which would meet the Court of justice's requirements in terms of quality and scope [Recommendations to national courts and tribunals in relation to the initiation of preliminary ruling proceedings (2018/C 257/01)].

4. Does the judiciary in your country engage in the practice of interpreting EU environmental law without asking for a preliminary ruling? (Does this practice also concern courts of last instance?)

It is not easy to give a single answer to this question, because it seems to be a question of the definition of the environment and the impact of international treaties on the domestic legal order. For example, the revolutionary judgment in the German case Janecek has indicated another dimension to the concept of the environment in terms of protecting public health. There have been a number of cases concerning or maybe concerning an environmental protection where Slovak courts have disregarded EU environmental law, because they were unfamiliar with a particular legal norm in such a broad legal scope or because the parties did not even indicate the existence of such a legal norm in their arguments. These included, for example, disputes concerning the high noise level of road freight transport or dust exhalation or the use of chemical processes in certain mineral mining operations, or the additional authorisation of 'houseboats' located in Natura 2000 river sites, or problems in dealing with linear constructions such as motorways or river modifications concerning a dam construction and another.

5. Does your country have a system to review whether national courts request preliminary references? (If yes, please include a link to the system)

No. There is no general system of control over the fulfilment of the conditions of Article 267 in the Slovak Republic, nor is there a dedicated state authority that would be entitled to such activities "ex officio" under the Constitution of the Slovak Republic. It depends only on the initiative of the parties to proceedings to challenge the violation of the principle of a lawful judge (see Article 48 /1/ of the Constitution of the Slovak Republic) by means of appeals to a higher court instance.

An illustrative example is the applicant's dissatisfaction with the rejection lots of appeals against decisions of Slovak regional courts concerning the granting of an exception to the protection of the brown bear. Subsequently, the Supreme Court upheld in several dozen judgments the conclusions of the regional courts on the impossibility of applying the Aarhus Convention without its implementation through national legislation (a rejection of the international law principle of "direct applicability"). However, the Slovak Constitutional Court criticized the Supreme Court for not having taken into account the above-mentioned principle of the lawful judge in its decision-making. It takes a note that the lawful judge in these cases meant the Court of Justice.

The Agent for the Representation of the Slovak Republic before the Court of Justice does not exercise such control because he/she does not have any competence to monitor particular court files.

Each court sends their decisions on the website and then they become the object of some analysis by the public. We did not inform that there have been any criticisms

that there should be initiated a procedure according the Article 267 before the case is decided.

6. Which are the fundamental/procedural rights of citizens to ask a national court to request a preliminary reference to the CJEU?

The protection of the party to proceedings against violations to the institution of preliminary questions and national cooperation with the Court of Justice is guarantee, by the constitutional principle of the lawful judge at national level. According to Article 48 (2) of the Constitution of the Slovak Republic, no one shall be withdrawn from his or her judge. Jurisdiction of courts shall be laid down by a law.

It is obvious, that the Slovak courts have rarely stressed their obligation to take into account Article 7(2) of the Constitution of the Slovak Republic. According to above-mentioned article, the Slovak Republic may, by an international treaty, which was ratified and promulgated in the way laid down by a law, or on the basis of such treaty, transfer the exercise of a part of its powers to the European Communities and the European Union. Legally binding acts of the European Communities and of the European Union shall have precedence over laws of the Slovak Republic. The transposition of legally binding acts requiring an implementation shall be realized through a law or a regulation of the Government according to Art. 120 para. 2.

Of course, among the provisions of European Union law, the principle of sincere cooperation, which is enshrined in Article 4(3) of the Treaty on European Union, is a leading provision for a court decision-making.

B) Questions on examples of follow-up judgments after CJEU preliminary rulings in environmental matters in the last 10 years (2011-2021)

7. Have you judged in (a) environmental case(s) in which you received an answer to a preliminary question that **you** had posed to the Court (i.e. in a “follow-up case”)? If yes, could you provide the link to the judgment(s) or a copy thereof?

In connection with the decision of the Administrative division of the Supreme Court of the Slovak Republic (Court of Cassation) in matters of environmental protection, as the presiding judge, judge Gavalec has settled three legal cases in which preliminary questions concerning the interpretation of EU legislation in the field of environmental law were answered by the CJEU.

Proceeding Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministry of the Environment of the Slovak Republic

Case no. 5Sžp/41/09, C-240/09

link to [the follow-up judgement](#)

*Proceeding Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Trenčín District Office;
Case no. 4Sžp/4/2013, C-243/15
(a copy of the follow-up judgement enclosed)*

*Proceeding Jozef Križan and others v. Slovak Environmental Inspectorate;
Case no. 1Sžp/1/2010, C-416/10
link to [the follow-up judgement](#))*

8. Did you sit in other environmental follow-up cases? If yes, could you provide the link to the follow-up judgment(s) or a copy thereof?

Judge Gavalec did not participate in the decision-making of other follow-up cases, as the Administrative Division of the Supreme Court of the Slovak Republic is not divided according to the specialization of judges. In this respect, judge Gavalec could only decide cases, which were assigned to him as a legal judge by an electronic random drawing.

9. Are you familiar with environmental follow-up cases in your **country** other than those in which you were sitting as a judge? If yes, could you provide the link to (some of) the judgments or a copy thereof?

To our knowledge, there are no other follow up cases in the Slovak Republic, as in cases other than those mentioned above, national courts have not referred to CJEU for preliminary questions in the field of environmental protection.

C) Questions on the answers provided by the Court of Justice

10. Did the Court of Justice consider the question(s) **admissible** and did the Court **answer** it/them?

The Supreme Court has referred nine questions to the Court for a preliminary ruling in the field of environmental law. All the questions referred have been declared admissible by CJEU.

However, the fact that all the questions referred by the Court have been declared admissible does not entail that all the questions have been answered.

In Case C-240/09, the national court referred three questions to the CJEU for a preliminary ruling. However, the Court did not answer the third question because it concluded that the answers to the first and second questions were sufficient to rule on the case.

In case C-416/10, the national court referred five questions to CJEU for a preliminary ruling. Regarding the third question, concerning the interpretation of Directive 85/337 on extending the opinion on the environmental effects of a landfill without assessing the environmental impact of the landfill, such as that at issue in the main proceedings, the Court concluded that the question did not require answering. First and foremost, the Court pointed out that the formal application for a landfill permit preceded the expiry of the period for transposition of Directive 85/337 and therefore, the obligations under said directive cannot be applied retroactively to situations which have already arisen. The Court has also pointed out that it is not appropriate for an already complex procedure at national level to be subject to additional obligations under the directive in question.

11. Did the Court of Justice **rephrase** the question(s) posed? If yes, do you consider the rephrased question(s) a **proper** representation of the question(s) originally asked?

It should be noted that CJEU, in the context of its legal reasoning in its decisions, provides an interpretation of the questions referred in the broader context of each case. The Court offers interpretation of the questions referred in that it often gives a subjective view on the merit of the questions.

For example, in Case C-240/09 Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministry of the Environment of the Slovak Republic, by the first question the national court asked the CJEU, whether Article 9(3) of the Aarhus Convention (international treaty) have direct effect of an international treaty (“self-executing effect”) in a situation where the European Union has not adopted Community legislation in order to transpose the treaty concerned into Community law.

The Court interpreted the question referred for a preliminary ruling in such a way that the national court was essentially asking whether Article 9(3) of the Aarhus Convention had direct effect.

It follows from the foregoing that the CJEU answered a question, which the national court had not asked.

12. Do you consider the answer given by the Court of Justice to be a legally correct answer to the question posed?

The Aarhus Convention was adopted by the European Community and all Member States based on shared competence. Following Decision 2005/370, the Aarhus Convention became an integral part of the legal order of the European Union. Regarding the scope of competence under the Aarhus Convention, the Community adopted a declaration stating that: In particular, the European Community also declares that the legal instruments in force do not cover fully the implementation

of the obligations resulting from Article 9(3) of the Convention as they relate to administrative and judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities other than the institutions of the European Community as covered by Article 2(2)(d) of the Convention. The Community did not exercise its powers under the EC Treaty and adopted provisions of Community law covering the implementation of those obligations. Therefore, consequently, it is Member States that are responsible for the performance of the obligations laid down in Article 9(3) of the Convention at the time. Under Article 234 of the EC Treaty, CJEU has jurisdiction to determine the obligations, which the Community has assumed, and those, which remain the sole responsibility of the Member States. The CJEU does not have the jurisdiction to determine the extent to which individuals may derive a right to bring proceeding before national court in direct regard to Article 9(3) of the Aarhus Convention.

13. Did the Court of Justice formulate the answer by setting out **criteria** to be applied by the national court or did the Court of Justice provide a binary answer, e.g. an unconditional **affirmative/negative** answer?

In cases in question, CJEU answered the questions referred for a preliminary ruling by setting out the criteria that the national court must consider when interpreting the law.

14. Did the answer given by the Court of Justice **enable** to solve the national case and did the answer make it **clear** how it had to be applied? Please provide a short explanation for your answer.

The answers provided by the CJEU in individual cases enabled the national court to adjudicate the case on national level. However, the comprehensibility of the answers laid down by the CJEU depends directly on the nature of the questions referred by the national court. The meaning of the posed question determines the quality of the reasoning of the CJEU that consequently enhances the legitimacy of its ruling.

D) Questions on the follow-up case

15. Was it **possible** for the national court to render a judgment after it received the answer from the Court of Justice, or did (new) elements arise that complicated this, *such as* the withdrawal of the case, the need for further clarifications from the national Constitutional Court or the Court of Justice, constitutional or factual barriers, or the political sensitivity of the subject matter?

Follow up judgment in the case of VLK v. Ministry of the Environment of the Slovak Republic represented a ground-breaking shift in case law at the national level from

the point of view of statutory requirements of the environmental protection associations for bringing up administrative or court proceeding in the field of environmental protection. The legal opinion of the CJEU on the interpretation of Article 9(3) of the Aarhus Convention and subsequently the follow-up judgment were not respected in similar cases of LZ VLK at the national level. The practice that was contrary to the legal opinion of the CJEU and the follow-up judgment in the above-mentioned case was also upheld by the Administrative Division of the Supreme Court of the Slovak Republic. The Administrative Board of the Supreme Court by its [opinion](#) refused to grant LZ VLK the right to bring proceeding, considering that LZ VLK was not a party in the administrative proceeding for an exemption to terminate a brown bear and had not prove that its rights have been violated or directly affected by the decision of a public administration body.

In Case C-243/15, there were also problems in rendering the judgment, arising from the absence of legislation enabling the national court to apply the findings of the CJEU. According to the findings of the CJEU it is not possible to accept such an interpretation of rules of national procedural law, that an action against a decision refusing such an organisation the status of party to an administrative procedure does not necessarily have to be examined during the course of that procedure, which may be definitively concluded before a definitive judicial decision on possession of the status of party is adopted. On the other hand, national legislation does not allow a national court to review a decision (consent decision) in judicial proceedings which had not been challenged by any administrative action. For those reasons, the national court has also rendered a decision that comply with the case law of the CJEU in accordance with the principle of sincere cooperation under Article 4(3) of the Treaty on European Union.

The rendering of the judgment in the case of the Pezinok landfill was marked by the circumstances of the political sensitivity of the case. The proceeding of the Supreme Court of the Slovak Republic in this matter was intensively monitored by the public and the press, as it brought about a reversal in administrative proceedings in which the authorities prioritized the interests of a private investor in the construction of a landfill in city of Pezinok over the public interest and environmental preservation.

16. Do you consider the follow-up judgment a case of **cooperative** or **uncooperative** administration of justice? With cooperative administration we refer to a follow-up judgment that complies with the contents of the answer received from the Court of Justice. When this is not (fully) the case we refer to uncooperative administration of justice.

The legal opinions of the Court in a particular case are defined by the legal limits of a national court's decision-making. We consider the follow-up judgements to be a cooperative administration of justice, as the legal conclusions of the national court correspond with the limits defined by the legal opinion of the CJEU.

17. Do you (still) **agree** with the manner in which the follow-up judgment applied the preliminary ruling?

Each judge has their own internal development, but this does not change the fact that the best knowledge and experience of their practice was used at the time. However, other cases may reveal a different view of the legal solution to the case. In the Slovak legal system, the administrative court in environmental matters is bound by the points of the party's action and cannot exceed them, because it would lead to a hypothetical or academic solution. Therefore, in a new and similar case, should the complainant address other shortcomings in the solution of environmental preservation affected by human activity, it is possible that in such a similar case a judge would refer to the CJEU with a more sophisticated preliminary question. In addition, the Slovak Republic has begun establishing a new system of separate administrative courts, which may lead new judges to a different view of cases already decided.

E) Questions on the environmental law background of the disputes

18. Did the national environmental legal framework applicable to the follow-up judgment represented a **one-on-one transposition** of the EU law framework at stake? If no, in which manner (a brief explanation will suffice)? Please provide a link to the relevant regulatory framework.

We will not comment on this question, because the subject of the follow-up judgments was legal issues concerning procedural law and not substantive environmental law.

19. In your subjective opinion, do you consider that environmental law in your country has its own **identity** or do you see it as a mere representation/implementation? of EU environmental law? A mixture of the two is possible, of course.

From the point of view of national case law, the legal framework for environmental preservation has no fundamental shortcomings. The legal problems that occur at national level are rather related to the procedural steps of administrative authorities in the field of environmental preservation.

20. Is there any **remedy/monitoring** in case the judges do not ask the CJEU (ruling as last instance) or on how they follow up on preliminary rulings of CJEU (possibly also in other cases, not only in their own, since clarifications given by CJEU are valid in all similar cases)? Could you provide a link to any such regime, if present?

In the Slovak Republic, there is no special review system for the submission of preliminary questions or the application of the answers of the CJEU by national courts. The only possible remedy is to file a constitutional complaint. The application of preliminary rulings at national level is supervised mainly by non-profit organizations, which draw up a report addressed to the European Commission.

F) Case

Consider the following situation and provide an answer about how it would be solved in your country. When doing so please provide reference to the normative framework relevant for answering the question.

Article 13 of Directive 2008/50 sets limit values for nitrogen dioxide (NO₂) which must be respected throughout the territory of the Member States. In case the limit values are not respected to an extent that exceeds the margin of tolerance set out under the Directive, Article 23 of the Directive requires that Member States set up an Air Quality Plan ensuring that exceedances are ended in the shortest time possible.

Assume that in an agglomeration in your country the limit values are trespassed and that scientific evidence shows that this is due to the emissions coming from Euro 0-4 diesel vehicles. The cumulative level of NO₂ from all other sources of NO₂ in the agglomeration does not lead to an exceedance of the EU limit values. The authorities competent for adopting the plan under Article 23 of the Directive, as transposed into national law, announce the adoption of a series of restrictions to the use of diesel vehicles in the agglomeration. However, at the same time, an already existing 'low emission zone' prohibiting the use of whichever vehicle in the centre of the agglomeration is withdrawn on request of a diesel vehicles auto club (so-called "withdrawal decision"). The use of diesel vehicles in this zone surely leads to a further worsening of air quality in the agglomeration on the short term. The restrictions to the use of Euro 0-4 diesel vehicles in the Air Quality Plan are estimated to bring about compliance with the limit values in one year from the moment of adoption of the restrictions.

An environmental non-governmental organization starts proceedings against the withdrawal decision of the competent authority.

The national court hearing the case has doubts about whether the adoption of restrictions to the use of Euro 0-4 diesel vehicles in the Air Quality Plan is enough to ensure compliance with the Directive or whether Article 13 of the Directive requires the annulment of the withdrawal decision. It therefore poses, among others, the following question to the Court of Justice of the European Union:

3. To what extent (if at all) are the obligations of a Member State which has failed to comply with Article 13 of Directive 2008/50 affected by Article 23 (in particular its second paragraph)?

The Court of Justice answers this question in the following manner:

The third question

36 By its third question, the referring court asks, in essence, whether, where it is apparent that conformity with the limit values for nitrogen dioxide established in Annex XI to Directive 2008/50 cannot be achieved in a given zone or agglomeration of a Member State by 1 January 2010, the date specified in that annex, and that Member State has not applied for postponement of that deadline under Article 22(1) of Directive 2008/50, the fact that an air quality plan which complies with the second subparagraph of Article 23(1) of the directive has been drawn up permits the view to be taken that that Member State has nevertheless met its obligations under Article 13 of the directive.

37 At the outset, it should be recalled that the second subparagraph of Article 23(1) of Directive 2008/50 specifies that it applies when the limit values for pollutants are exceeded after the deadline laid down for attainment of those limit values.

38 In addition, as regards nitrogen dioxide, application of that provision is not made conditional on the Member State having previously attempted to obtain postponement of the deadline under Article 22(1) of Directive 2008/50.

39 Consequently, the second subparagraph of Article 23(1) of Directive 2008/50 also applies in circumstances such as those arising in the main proceedings, in which conformity with the limit values for nitrogen dioxide established in Annex XI to the directive is not achieved by 1 January 2010, the date specified in that annex, in zones or agglomerations of a Member State and that Member State has not applied for postponement of that date under Article 22(1) of the directive.

40 It follows, next, from the second subparagraph of Article 23(1) of Directive 2008/50 that where the limit values for nitrogen dioxide are exceeded after the deadline laid down for their attainment, the Member State concerned is required to establish an air quality plan that meets certain requirements.

41 Thus, that plan must set out appropriate measures so that the period during which the limit values are exceeded can be kept as short as possible and may also include specific measures aimed at protecting sensitive population groups, including children. Furthermore, under the third subparagraph of Article 23(1) of Directive 2008/50, that plan is to incorporate at least the information listed in Section A of Annex XV to the directive, may also include measures pursuant to Article 24 of the directive and must be communicated to the Commission without delay, and no later than two years after the end of the year in which the first breach of the limit values was observed.

42 However, an analysis which proposes that a Member State would, in circumstances such as those in the main proceedings, have entirely satisfied its obligations under the second subparagraph of Article 13(1) of Directive 2008/50 merely because such a plan has been established, cannot be accepted.

43 First, it must be observed that only Article 22(1) of Directive 2008/50 expressly provides for the possibility of a Member State postponing the deadline laid down in

Annex XI to the directive for achieving conformity with the limit values for nitrogen dioxide established in that annex.

44 *Second, such an analysis would be liable to impair the effectiveness of Articles 13 and 22 of Directive 2008/50 because it would allow a Member State to disregard the deadline imposed by Article 13 under less stringent conditions than those imposed by Article 22.*

45 *Article 22(1) of Directive 2008/50 requires that the air quality plan contains not only the information that must be provided under Article 23 of the directive, which is listed in Section A of Annex XV thereto, but also the information listed in Section B of Annex XV, concerning the status of implementation of a number of directives and on all air pollution abatement measures that have been considered at the appropriate local, regional or national level for implementation in connection with the attainment of air quality objectives. That plan must, furthermore, demonstrate how conformity with the limit values will be achieved before the new deadline.*

46 *Finally, this interpretation is also supported by the fact that Articles 22 and 23 of Directive 2008/50 are, in principle, to apply in different situations and are different in scope.*

47 *Article 22(1) of the directive applies where conformity with the limit values of certain pollutants 'cannot' be achieved by the deadline initially laid down by Directive 2008/50, account being taken, as is clear from recital 16 in the preamble to the directive, of a particularly high level of pollution. Moreover, that provision allows the deadline to be postponed only where the Member State is able to demonstrate that it will be able to comply with the limit values within a further period of a maximum of five years. Article 22(1) has, therefore, only limited temporal scope.*

48 *By contrast, Article 23(1) of Directive 2008/50 has a more general scope because it applies, without being limited in time, to breaches of any pollutant limit value established by that directive, after the deadline fixed for its application, whether that deadline is fixed by Directive 2008/50 or by the Commission under Article 22(1) of the directive.*

49 *In the light of the foregoing, the answer to the third question is that, where it is apparent that conformity with the limit values for nitrogen dioxide established in Annex XI to Directive 2008/50 cannot be achieved in a given zone or agglomeration of a Member State by 1 January 2010, the date specified in that annex, and that Member State has not applied for postponement of that deadline under Article 22(1) of Directive 2008/50, the fact that an air quality plan which complies with the second subparagraph of Article 23(1) of the directive has been drawn up does not, in itself, permit the view to be taken that that Member State has nevertheless met its obligations under Article 13 of the directive.*

Imagine that you are the judge in the follow-up case that has to apply the answer provided by the Court of Justice. How would you judge about the request of annulment of the withdrawal decision? Please provide reference to the normative framework relevant for answering the question.

Following a response from the CJEU, the national court would uphold the action of the non-profit organization and set aside the decision of the administrative authorities to annul the “low emission” zones. One of the objectives of Directive 2008/50 is to define and establish objectives for ambient air quality designed to avoid, prevent, or reduce harmful effects on human health and the environment. It follows from Article 13 of Directive 2008/50 that, regarding nitrogen dioxide, the limit values must not be exceeded since 01/01/2010. It is apparent from the circumstances of the case that the State has created a low emission zone in the city to meet its commitment to reduce the maximum NO₂ values. It is also apparent from the circumstances of the case that this measure was not sufficient to fulfil the obligation under Article 13 of Directive 2008/50 and that the State thus had to design an air quality plan pursuant to Article 23 of Directive 2008/50.

The CJEU has previously established that individuals may rely on the unconditional and sufficiently precise provisions of a directive against public authorities, and it is for the national authorities and courts to interpret, to the extent possible, provisions of national law in a manner consistent with the objectives of the directive. (judgement in *Janecek*, C-237/07, paragraph 36)

Thus, if the national court granted the request for a diesel vehicle auto club, it would be in direct breach of Article 13 of Directive 2008/50, since the annulment of the low emission zone would lead to a further worsening of air quality in the agglomeration.

This conclusion is also supported by the fact that, under the second paragraph of Article 23 of Directive 2008/50, the State is required to take measures to shorten the period during which the values are exceeded as much as possible. For that reason, the relaxation of measures would clearly lead to a prolongation of the situation which is contrary to the objectives of Directive 2008/50 regarding air and human health protection.

The national court would hypothetically proceed with the annulment of the low emission zone only upon adopting an air quality plan which would fulfil the State's obligation under Article 13 of the Directive. The national court would do so only on condition that the annulment of said measure would not lead to a recurrent breach of the obligations under Directive 2008/50.

European Union law

Article 1 of Directive 2008/50 provides:

“This Directive lays down measures aimed at the following:

1. Defining and establishing objectives for ambient air quality designed to avoid, prevent or reduce harmful effects on human health and the environment as a whole.

...”

According to the Article 13 of Directive 2008/50:

“1. Member States shall ensure that, throughout their zones and agglomerations, levels of sulphur dioxide, PM10, lead, and carbon monoxide in ambient air do not exceed the limit values laid down in Annex XI.

In respect of nitrogen dioxide and benzene, the limit values specified in Annex XI may not be exceeded from the dates specified therein.”

Article 23 of Directive 2008/50 states:

“1. Where, in given zones or agglomerations, the levels of pollutants in ambient air exceed any limit value or target value, plus any relevant margin of tolerance in each case, Member States shall ensure that air quality plans are established for those zones and agglomerations in order to achieve the related limit value or target value specified in Annexes XI and XIV.

In the event of exceedances of those limit values for which the attainment deadline is already expired, the air quality plans shall set out appropriate measures, so that the exceedance period can be kept as short as possible. The air quality plans may additionally include specific measures aiming at the protection of sensitive population groups, including children.”

National legal framework

In accordance with Article 4(1) of law no. 137/2010

“The permissible level of air pollution regulates the introduction of pollutants by human activity directly or indirectly into the air and determines it
a) emission limits,

....”

Article 4a (1) of law no. 137/2010 states:

“The national emission reduction commitment is the commitment of the Slovak Republic to reduce anthropogenic emissions of sulfur dioxide, nitrogen oxides, non-methane volatile organic compounds, ammonia and PM2.5 particles. National emission reduction commitments valid for 2020 and subsequent years until 2029 and national emission reduction commitments valid for 2030 and subsequent years are listed in first part of Annex no. 1b.”

Under Article 4c (2) of law no. 137/2010:

“In drafting, adopting and implementing a national program, it is necessary

...

d) ensure coherence with other relevant plans and programs established on the basis of the requirements laid down in national generally binding legislation and European Union legislation,
....”

Article 5 (1) of law no. 137/2010 states:

“The aim in air quality is to maintain air quality in places where air quality is good and to improve air quality in places where air quality is not good.”

Conclusion

In your view, does the preliminary ruling procedure support national judges to achieve uniform application of EU environmental law and does it contribute to effective environmental justice on the ground? If not, which changes should be considered internally or at EU level?

The CJEU is the only institution of the European Union eligible to give a legally binding interpretation of Union law. Decisions of the CJEU are one of the sources of law. In providing a binding interpretation, the CJEU must often be very creative to bridge gaps in EU law, or gaps between EU law and national law. It is this fact that often leads the CJEU to provide an interpretation of law which is not necessarily based on legal framework, but is to be the result of a just application of law.

Enclosed follow-up judgement:
Case no. 4Sžp/4/2013, C-243/15

ECLI:SK:NSSR:2017:3009200353.1

Sp. zn.:4Sžp/4/2013 -
IČS: 3009200353

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací, v právnej veci žalobcu: **Lesoochranárske zoskupenie VLK**, IČO: 31 303 862, so sídlom Tulčák č. 27, 082 13 Prešov, zast.: *JUDr. Ivetou Rajtákovou*, advokátkou so sídlom Štúrova ul. č. 20, Košice, proti žalovanému: **Okresný úrad Trenčín** (pôvodne Krajský úrad životného prostredia), so sídlom Hviezdoslavova č. 3, Trenčín, za účasti: Biely potok, akciová spoločnosť, IČO: 36 322 962, so sídlom Prievozská č. 2/A, 821 09 Bratislava, o **preskúmanie zákonnosti rozhodnutia** správneho orgánu, na odvolanie žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Trenčíne zo dňa 23. apríla 2013 č.k. 13S/61/2009 - 303, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Trenčíne zo dňa 23. apríla 2013 č. k. 13S/61/2009 - 303 **z r u š u j e** a vec **v r a c i a** súdu na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

I.

1. V zmysle § 9 ods. 1 zákona č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o

zмене a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou odo dňa 01. októbra 2013 obvodné úrady zriadené podľa predpisov účinných do 30. septembra 2013 sú okresné úrady podľa tohto zákona a podľa odseku 3 citovaného ustanovenia pôsobnosť okrem iného aj **obvodného úradu životného prostredia v sídle kraja** (na ktoré bola prostredníctvom zákona č. 345/2012 Z.z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov prenesená pôsobnosť pôvodných špecializovaných krajských úradov) ustanovená osobitnými predpismi prechádza na **okresný úrad v sídle kraja**.

Na základe nižšie citovaných zákonných ustanovení má Najvyšší súd Slovenskej republiky preukázané, že do postavenia Krajského úradu životného prostredia v Trenčíne ako pôvodne žalovaného správneho orgánu nastúpil z titulu zákonných zmien Okresný úrad Trenčín.

Preto s týmto právnym nástupcom bude Najvyšší súd Slovenskej republiky ďalej konať na strane žalovaného správneho orgánu. Pod všeobecným označením žalovaný je potom nutné rozumieť tak pôvodný správny orgán ako aj jeho právneho nástupcu podľa toho, ktorého sa text odôvodnenia týka, vrátane aj výrokovej časti súdneho rozhodnutia pri identifikácii napadnutého rozhodnutia.

Podľa § 9 ods. 11 zákona č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení relevantnom pre preskúmanú vec konanie, v ktorom sa rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, právoplatne neskončené obvodným úradom životného prostredia v sídle kraja, obvodným pozemkovým úradom v sídle kraja, obvodným lesným úradom v sídle kraja, obvodným úradom pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie v sídle kraja a správou katastra v sídle kraja do 30. septembra 2013, dokončí okresný úrad v sídle kraja, v ktorého územnom obvode mali sídlo obvodný úrad životného prostredia v sídle kraja, obvodný pozemkový úrad v sídle kraja, obvodný lesný úrad v sídle kraja, obvodný úrad pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie v sídle kraja a správa katastra v sídle kraja.

2. Oznámením zo dňa 18.11.2008 č. OÚŽP- 2008/01695-2-Ba EA 18 A -10 bol žalobca informovaný o začatí prvostupňového správneho konania na Obvodnom úrade životného prostredia v Považskej Bystrici (ďalej na účely uznesenia len „**prvostupňový orgán**“) o vydanie súhlasu postupom podľa zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej na účely uznesenia len „**zák. č. 543/2002 Z.z.**“) s realizáciou oplotenia pozemku mimo hranice zastavaného územia obce pre žiadateľa, t.j. v súdnom prieskume zúčastnenú osobu Biely potok,

a.s., (ďalej na účely uznesenia len „**žiadateľ**“) s plánovaným rozšírením ich zvernice na chov jelenej zveri v lokalite Stráža podľa projektu s tým, že rozšírená zvernica bude mať výmeru 244 ha a bude v nej chovaných priemerne 60 kusov jelenej zveri.

3. Lokalizácia zvernice je na pozemkoch evidovaných v katastrálnom území obce Trstie a obce Pružina a nachádzajúcich sa v chránenej krajinej oblasti, ktorá bola Slovenskou republikou začlenená do zoznamu NATURA 2000 ako chránené vtáčie územie (viď vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 434/2009 Z.z. zo 17. septembra 2009, ktorou sa vyhlasuje Chránené Vtáčie územie Strážovské vrchy) a ďalej ako územie európskeho významu Klapý s výmerou 6,21 ha a Strážovské vrchy s výmerou 268,24 ha (ďalej na účely uznesenia len „**konanie o súhlase**“).

4. Žalobca súčasne požadoval prerušiť prvostupňové správne konanie o súhlase a vyriešenie predbežnej otázky, ktorou je rozhodnutie Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky rozhodujúceho o udeľovaní výnimky z podmienok ochrany chránených druhov.

Ďalej dával do pozornosti negatíva uvedené v stanovisku Štátnej ochrany prírody, Správy CHKO zo dňa 03.12.2008, ktoré sú svojou povahou tak závažné, že postačujú na neudelenie súhlasu.

5. V uvedenej súvislosti najmä poukazoval na to, že narušanie migračných trás budovaním neprekonateľných technických zábran priamo v biokoridoroch je absolútnym popretím významu migračných koridorov v najužších lesnatých miestach. Navrhované obchádzanie migračnej bariéry a zmenšenie prirodzeného areálu veľkých šeliem (rys ostrovid, vlk dravý, medveď hnedý atď.) celkovo o 250 ha spôsobí ich vytlačanie do blízkosti ľudských sídiel s neprimeraným zvýšením rizika nebezpečných kontaktov s ľuďmi. Biokoridor na zachovanie svojich funkcií má byť v zmysle § 2 ods. 2 písm. e) zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej na účely uznesenia len „**zák. č. 543/2002 Z.z.**“) voľne priechodný pre všetky skupiny živočíchov.

Tiež zdôraznil, že žiadateľovi nebol vydaný súhlas na zásah do biotopu európskeho významu Ls 6.2 - reliktné vápnomilné borovicové a smrekové lesy (NATURA 91Q0).

6. V parciálnej časti konania o súhlas postupne prvostupňový orgán rozhodnutím č.j.: OÚŽP-2009/00027-7-Ba EA18A-10 z 23.04.2009 a následne Krajský úrad životného prostredia v Trenčíne rozhodnutím č.j.: KÚŽP/2009/00424-2/JÚ z 01.06.2009 rozhodli, že

žalobcovi nebolo priznané postavenie účastníka (ďalej na účely uznesenia len „**konanie o účastníctve**“, resp. „**napadnuté rozhodnutie**“), čo je predmetom terajšieho súdneho prieskumu vo veci samej.

7. Pre preskúvanú vec je tiež relevantný ďalší priebeh konania o súhlase, kedy žiadateľ ako jediný zostávajúci účastník konania o súhlase po vydaní rozhodnutia prvostupňového orgánu č.j. OÚŽP-2009/00027-12-Ba EA 18 A -10 z 10.06.2009 o udelení súhlasu na oplotenie pozemku za hranicami zastavaného územia obce (ďalej na účely uznesenia len „**prvostupňové rozhodnutie o vydaní súhlasu**“ - č.l. 244) nevyužil svoje právo podať odvolanie a uvedené prvostupňové rozhodnutie o vydaní súhlasu nadobudlo bezodkladne právoplatnosť 19.06.2009.

Súčasne dňa 10. júna 2009 nadobudlo právoplatnosť napadnuté rozhodnutie.

II.

A)

8. Žalobca podal dňa 15.06.2009 na Krajský súd v Trenčíne žalobu proti napadnutému rozhodnutiu. Argumenty v prospech svojho účastníctva v konaní o súhlas vychádzali najmä z ustanovení Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia zverejnenom v Zbierke zákonov pod č. 43/2006 Z.z. (ďalej na účely uznesenia len „**Aarhuský dohovor**“).

9. Krajský súd po zistení, že Súdny dvor Európskej únie (ďalej na účely uznesenia len „**Súdny dvor**“) bola zo strany Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej na účely uznesenia len „**Najvyšší súd**“) v inom konaní položená prejudiciálna otázka s možným vplyvom aj na rozhodovanie krajského súdu v tejto veci, tak prerušil svoje konanie až do rozhodnutia Súdnym dvorom vo veci sp.zn. C- 240/09, a prihliadnuc na následne vydaný rozsudok Súdného dvora ako aj na s ním súvisiaci rozsudok Najvyššieho súdu v obdobnej veci sp.zn. 5 Sžp 41/2009 Z.z. zo dňa 12. apríla 2011, tak krajský súd rozsudkom zo dňa 23. augusta 2011 č. k. 13S/61/2009-157 zrušil tak napadnuté ako aj prvostupňové rozhodnutie z dôvodu nesprávneho posúdenia veci a vec vrátil správnym orgánom na ďalšie konanie (ďalej na účely uznesenia len „**prvý rozsudok KS**“).

10. V prvom rozsudku KS sa krajský súd stotožnil s názorom žalobcu, že mu prislúcha právo na súdnu ochranu (v tejto súvislosti citoval záver Ústavného súdu Slovenskej republiky vyslovený v náleze č.k. II. ÚS 197/2010-52 z 13.01.2011) v spojení s právom jednotlivca na

ochranu, resp. právo na priaznivé životné prostredie. Vo svojom odôvodnení krajský súd priamo odkázal na čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru v spojení s čl. 44 ods. 1 ústavy Slovenskej republiky.

Podľa čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru v citovanom znení navyše bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá Strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.

Podľa čl. 44 ods. 1 ústavy v citovanom znení každý má právo na priaznivé životné prostredie.

Podľa čl. 7 ods. 2 veta druhá ústavy v citovanom znení právne záväzné akty Európskych spoločenských a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

Podľa čl. 144 ods. 1 ústavy v citovanom znení sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom.

B)

11. Na odvolanie žalovaného zo 07.10.2011, ktorý prostredníctvom svojej právnej zástupkyne najmä argumentoval, že napriek stanovisku Súdneho dvora sa nemôže stotožniť s právnym názorom, že žalobcovi svedčí postavenie účastníka konania a že vydanie súhlasu s výstavbou oplotenia v systéme NATURA 2000 nespadá pod článok 6 ods. 1 písm. a) a b) Aarhuského dohovoru, Najvyšší súd uznesením zo dňa 26.01.2012 sp.zn. 5Sžp/25/2011 (č.l. 192) prvý rozsudok KS zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie s právne záväzným názorom poukazujúcim na otázku možnosti vecného prejednanja žaloby, najmä za tých skutkových okolností, ak prvostupňové rozhodnutie o vydanom súhlasu nadobudlo právoplatnosť, t.j. že

*„Podľa názoru Najvyššieho súdu nemožno ponechať bez povšimnutia, že ak je správne konanie v merite veci **právoplatne skončené**, neexistuje už spôsobilý predmet prieskumu správneho rozhodnutia o nepriznaní postavenia účastníka v správnom konaní, nakoľko osoba domáhajúca sa postavenia účastníka v správnom konaní už nemôže realizovať svoje procesné oprávnenia (tie môže vykonávať iba v prípade, ak správne konanie aktuálne prebieha). V takomto prípade je namieste konanie zastaviť podľa § 250d ods. 3 OSP, a odkázať osobu, ktorá sa domáha účasti v správnom konaní na ustanovenie § 250b ods. 2 OSP, za predpokladu*

zachovania zákonnej lehoty (§ 250b ods. 3 OSP). Samostatné preskúmanie rozhodnutia o nepriznaní postavenia účastníka správneho konania (§ 14 správneho poriadku) (môže byť prípustné len vtedy, ak správne konanie aktuálne prebieha. V prípade žaloby proti rozhodnutiu o nepriznaní postavenia účastníka v správnom konaní je preto potrebné v každom konkrétnom prípade zisťovať stav správneho konania, konkrétne, či sa meritórne nejedná o právoplatne skončenú vec. “

12. Tiež Najvyšší súd vo svojom prvom zrušovacom uznesení ďalej zdôraznil, že:

„Ďalším nedostatkom rozhodnutia krajského súdu bolo, že sa pri svojom rozhodovaní náležite nevysporiadal s námietkami žalovaného, ale bez bližšieho zdôvodnenia neprihliadnuc na špecifický predmet konania v danej veci vychádzal iba zo všeobecného obsahu rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 5Sžp/41/2009 z 12. apríla 2011 a záverov vyslovených v rozsudku Súdneho dvora Európskej únie č. C-240/09 zo dňa 08.03.2011, čím je jeho rozhodnutie nepresvedčivé.“

C)

13. V ďalšom konaní krajský súd akceptujúc právne názory vyslovené Najvyšším súdom o žiadateľovi ako o opomenutom účastníkovi uznesením zo dňa 25. apríla 2012 sp.zn. 13S/61/2009-203 v zmysle § 250 ods. 1 O.s.p. pribral do konania ako účastníka konania [v zmysle zaužívanej terminológie je vhodnejšie procesné označenie zúčastnená osoba - poznámka odvolacieho súdu] obchodnú spoločnosť Biely potok, akciová spoločnosť, so sídlom Prievozská 2/A, Bratislava.

14. Proti uvedenému uzneseniu žalobca podal prostredníctvom svojej právnej zástupkyne odvolanie, nakoľko meritom veci je spor o účastníctvo žalobcu v konaní o súhlase a preto nepripadá do úvahy, aby niekto iný bol označený za zúčastnenú osobu, t.j. za osobu, ktorá by mohla byť dotknutá vo svojich právach súdnym prieskumom konania o účastníctve.

Najvyšší súd uznesením zo dňa 19. júla 2012 sp.zn. 5Sžp/19/2012 odvolanie žalobcu odmietol, nakoľko v zmysle ustanovenia § 250 ods. 1 veta druhá v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p. sa možnosť podať opravný prostriedok proti uzneseniu o pribratí účastníka do konania neustanovuje.

D)

15. Krajský súd po zaslaní žaloby žiadateľovi (zúčastnenej osobe) druhým rozsudkom zo dňa 12. septembra 2012 č.k. 13S/61/2009-258 (ďalej na účely uznesenia len „**druhý rozsudok KS**“) opätovne zrušil tak napadnuté ako aj prvostupňové rozhodnutie o nepriznaní účasti a vec vrátil na ďalšie konanie, zotrvávajúc na svojich doterajších právnych názoroch, t.j. že prvostupňový orgán mal konať so žalobcom ako s účastníkom konania, a to vzhľadom na hore citovaný čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ktorý má prednosť pred zákonom podľa čl. 7 ods. 2 ústavy Slovenskej republiky, ďalej s prihliadnutím na citovaný rozsudok Súdneho dvora z 08. marca 2011 sp.zn. C-240/09 ako aj na rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu zmenenú pod vplyvom rozsudku C-240/09 (viď rozsudok sp.zn. 5Sžp/41/2009 z 12. apríla 2011) v prípadoch sporného účasti vo veciach ochrany životného prostredia.

16. Tiež krajský súd v druhom rozsudku KS dospel k záveru, že správne orgány rozhodli vo veci samej, t.j. o udelení súhlasu predčasne, keďže v čase správneho konania o súhlase podľa § 13 ods. 2 písm. d) zák. č. 543/2002 Z.z. nebolo ešte právoplatne skončené konanie o tom, či žalobca je alebo nie je účastníkom tohto konania o súhlase.

17. Na základe odvolania zo 16.10.2012 (č.l. 271) podaného tak žalovaným a do súdneho konania medzičasom pribratou zúčastnenou osobou Biely potok, a.s. z č.l. 284 (ktorej účasť v konaní o účasti bola podľa vyššie uvedených argumentov žalobcu sporná) ako aj žalobcom (č.l. 281), Najvyšší súd opätovne uznesením zo dňa 28. februára 2013 sp.zn. 5Sžp/37/2012 (č.l. 295) druhý rozsudok KS zrušil so záverom, že krajský súd nerešpektoval prv vyslovený právny názor Najvyššieho súdu vyslovený v predchádzajúcom zrušovacom uznesení Najvyššieho súdu sp.zn. 5 Sžp/25/2011.

18. Najmä Najvyšší súd zdôraznil, že:

*„v záujme zaistenia čo najlepšieho uplatnenia práv na súdnu a inú právnu ochranu (či. 46 a nasl. Ústavy Slovenskej republiky), súdna prax pripúšťa možnosť preskúmavania zákonnosti takéhoto rozhodnutia správneho orgánu. Kladie však požiadavku, že **musí ísť o správne konanie, ktoré v čase preskúmavania zákonnosti rozhodnutia o nepriznaní postavenia účastníka správneho konania žalobcovi trvá.** V prípade skončenia správneho konania vydaním právoplatného rozhodnutia vo veci totiž z hľadiska súdneho prieskumu zákonnosti odpadáva spôsobilý predmet konania - rozhodnutie správneho orgánu o nepriznaní postavenia účastníka stráca povahu „konečného rozhodnutia“, ktorého prípadné*

zrušenie by mohlo pre dotknutý subjekt založiť právo zapojiť do správneho konania ako jeho účastník.“

19. V tejto súvislosti vtom čase konajúci senát 5S Najvyššieho súdu s jeho predsedníčkou JUDr. Janou Baricovou poukázal tiež na vlastné uznesenia v obdobných veciach, v ktorých sa žalobca rovnako domáhal vstupu do správneho konania, napríklad uznesenia z 29. novembra 2012 sp.zn. 5Sžp/18/2012, či 5Sžp/31/2012.

Preto uložil krajskému súdu povinnosť, aby v každom konkrétnom konaní zisťoval stav správneho konania, konkrétne či sa nejedná o právoplatne skončenú vec.

E)

20. Takto vyslovené právne názory o odpadnutí predmetu súdneho prieskumu následne podporila väčšina Správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v Stanovisku zo dňa 04. júna 2014 na zjednotenie výkladu niektorých ustanovení zákona č. 543/2002 Z.z. o povolení výnimky v súvislosti s návrhom žalobcu vstúpiť do iných správnych konaní v čase, keď tieto konania už netrávajú, v tom modifikovanom duchu tak, že prijala nižšie citovaný text právneho stanoviska:

„Neplatnosť povolenej výnimky o povolení na odstrel chráneného živočícha - medveďa hnedého spôsobené uplynutím času, na ktorý bola výnimka povolená má za následok, že odpadol predmet konania, lebo výnimka, ktorá bola obsahom rozhodnutia už zanikla a neexistuje. Správny orgán preto môže (ba dokonca musí) zastaviť konanie o výnimke, a to v ktoromkoľvek štádiu správneho konania.“

bez toho, aby si správne kolégium vopred vyžiadalo stanovisko účastníkov dotknutých konaní.

21. Na uvedenom základe krajský súd v poradí tretím rozhodnutím, t.j. napadnutým uznesením z 23. apríla 2013 č.k. 13S/61/2009-303 zastavil súdny prieskum s vyslovením právneho názoru, že žalobcu neodkazuje v zmysle záverov Najvyššieho súdu na podanie návrhu na dodatočné doručenie právoplatného rozhodnutia o udelení súhlasu (§ 250b ods. 2 O.s.p.) z dôvodu, že od udelenia súhlasu už medzičasom sa lehota 3 rokov prebiehajúcimi súdnymi konaniami skonzovala.

Podľa § 250b ods. 2 O.s.p. v citovanom znení platí, že ak žalobu podá niekto, kto tvrdí, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať, súd overí správnosť tohto tvrdenia a uloží správnemu orgánu doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie a podľa okolností odloží jeho vykonateľnosť. Týmto

stanoviskom súdu je správny orgán viazaný. Po uskutočnenom doručení predloží správny orgán spisy súdu na rozhodnutie o žalobe. Ak sa v rámci správneho konania po vykonaní pokynu súdu na doručenie správneho rozhodnutia začne konanie o opravnom prostriedku, správny orgán o tom súd bez zbytočného odkladu upovedomí.

Podľa § 250b ods. 3 O.s.p. v citovanom znení súd postupuje podľa odseku 2, len ak od vydania rozhodnutia, ktoré nebolo žalobcovi doručené, neuplynula lehota troch rokov.

III.

A)

22. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca prostredníctvom svojej právnej zástupkyne odvolanie zo 17.05.2013 (č.l. 306) s uvedením týchto odvolacích dôvodov:

- účastníkovi bola postupom súdu odňatá možnosť konať pred súdom [§ 205 ods. 2 písm. a) v spojení s § 221 ods. 1 písm. f) O.s.p.] ako aj
- nesprávne právne posúdenie veci správnym súdom [§ 205 ods. 2 písm. f) O.s.p.].

23. Žalobca vo svojich odvolacích námietkach vyslovil nesúhlas so zastavením konania s podporou v náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. III. ÚS 279/2010 zo dňa 25. augusta 2010, podľa ktorého:

„Ak totiž správny orgán s fyzickou osobou nekoná ako s účastníkom konania, hoci tak konať mal a mal mu predpísaným spôsobom oznámiť svoje rozhodnutie, potom toto vydané administratívne rozhodnutie hoci doručené všetkým ostatným účastníkom konania, nemôže nadobudnúť právoplatnosť. Vyplýva to z legálnej definície právoplatného administratívneho rozhodnutia obsiahnutého v ustanovení § 52 ods. 1 Správneho poriadku.“

24. V uvedenej súvislosti je podľa Najvyššieho súdu potrebné zdôrazniť, že žalobca v posledne podanom odvolaní zo 17.05.2013 nepodporil myšlienku neefektívnosti ďalšieho súdneho (ako aj správneho) konania, ktorá by mohla vychádzať z procesnej eliminácie dôvodu konania, ale naopak zotrval na svojej doterajšej argumentácii o nutnosti konať vo veci udelenia súhlasu z titulu ochrany životného prostredia.

B)

25. Žiadateľ vo svojom vyjadrení zo dňa 20.06.2013 k odvolaniu (č.l. 311) podporil právne názory krajského súdu, nakoľko sa dôsledne riadil právnymi závermi, ktoré vyplývajú z rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu.

Navyše zdôraznil, že zastavením predmetného súdneho konania nedošlo k odňatiu možnosti žalobcu konať pred súdom, pretože žalobcovi nič nebránilo, aby žalobou podľa § 250b ods. 2 O.s.p. napadol rozhodnutie vo veci samej, t. j. rozhodnutie, ktorým bol udelený súhlas s oplnotením pozemkov.

IV.

A)

26. Za tejto situácie senát 4S Najvyššieho súdu po neverejnej porade dospel k záveru, že pre ďalšie konanie vo veci samej je nutné za účelom výkladu dotknutých ustanovení práva Európskej únie predložiť prostredníctvom prerušujúceho uznesenia zo dňa 14. apríla 2013 sp.zn. 4Sžp/4/2013 Súdnemu dvoru nižšie uvedenú prejudiciálnu otázku:

„Je možné právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces, ktoré je zakotvené v článku 47 Charty základných práv Európskej únie, v prípade tvrdeného porušenia práva na vysokú úroveň ochrany životného prostredia vykonaného predovšetkým pre podmienky Európskej únie Smernicou Rady č. 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, t.j. najmä napomáhať hľadaniu stanoviska v spojení s verejnosťou k projektu, ktorý môže pravdepodobne významne ovplyvniť osobitne chránené územia sústredené pod európsku ekologickú sústavu s názvom NATURA 2000, a právo, ktorého uplatnenia sa v zmysle čl. 9 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia a v medziach naznačených prostredníctvom rozsudku Súdného dvora Európskej únie spisová značka C - 240/09 zo dňa 08. marca 2011 domáha žalobca ako nezisková organizácia založená na ochranu životného prostredia na vnútroštátnej úrovni, spravodlivo naplniť aj takým postupom vnútroštátneho súdu, ktorý zastaví súdny prieskum v spore o preskúmanie rozhodnutia o nepriznaní postavenia účastníka v správnom konaní o vydanie súhlasu, ako je tomu vo veci samej, a odkáže ho na podanie žaloby ako opomenutého účastníka v uvedenom správnom konaní?“

27. Súčasne uvedeným uznesením odložil vykonateľnosť tak prvostupňového ako aj napadnutého rozhodnutia až do ukončenia konania na Súdnom dvore o položenej prejudiciálnej otázke.

B)

28. Súdny dvor mimoriadne rozhodujúc vo veľkom 15 člennom senáte prejudiciálnu otázku akceptoval a svoju odpoveď zaslal konajúcemu senátu Najvyššieho súdu v nasledujúcom znení:

*„Článok 47 Charty základných práv Európskej únie spoločne s článkom 9 ods. 2 a 4 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia podpísaného v Aarhuse 25. júna 1998 a schváleného v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 v rozsahu, v akom za podmienok zaručujúcich široký prístup k spravodlivosti zakotvuje právo na účinnú súdnu ochranu práv, ktoré organizácii na ochranu životného prostredia spĺňajúcej požiadavky uložené článkom 2 ods. 5 tohto dohovoru vyplývajú z práva Únie, v danom prípade z článku 6 ods. 3 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, zmenenej a doplnenej smernicou Rady 2006/105/ES z 20. novembra 2006, spoločne s článkom 6 ods. 1 písm. b) uvedeného dohovoru, **sa má vykladať** v tom zmysle, že v situácii, ako je situácia vo veci samej, **bráni** výkladu vnútroštátnych procesnoprávných noriem, podľa ktorého žaloba proti rozhodnutiu, ktorým sa takejto organizácii nepriznalo postavenie účastníka správneho konania o vydanie súhlasu s realizáciou projektu na území chránenom v zmysle smernice 92/43, zmenenej a doplnenej smernicou 2006/105, sa nemusí nevyhnutne preskúmať počas priebehu tohto konania, ktoré sa môže právoplatne skončiť pred prijatím a nadobudnutím právoplatnosti súdneho rozhodnutia o postavení účastníka konania, a automaticky sa zamietne ihneď, ako sa vydá súhlas s týmto projektom, čím núti túto organizáciu na podanie iného druhu žaloby s cieľom dosiahnuť toto postavenie a predložiť na súdne preskúmanie dodržanie povinností príslušných vnútroštátnych orgánov vyplývajúcich z článku 6 ods. 3 uvedenej smernice.“*

29. Predovšetkým Súdny dvor prostredníctvom vyššie citovaného rozsudku zdôraznil, že vo veci samej sa žalobca ako organizácia na ochranu životného prostredia súdnou cestou domáha postavenia účastníka konania o súhlasu, aby si mohol v rámci súdneho preskúmania uplatniť práva vyplývajúce mu z práva Únie v oblasti životného prostredia, nakoľko sa žalobca domnieva, že prvostupňové rozhodnutie o vydaní súhlasu so zamýšľaným projektom, ktorý sa má realizovať na území chránenom na základe smernice 92/43 ako osobitne chránené územie

alebo lokalita európskeho významu, bolo prijaté v rozpore s povinnosťami vyplývajúcimi vnútroštátnym orgánom z článku 6 ods. 3 tejto smernice (okrajový bod č. 40 rozsudku Súdneho dvora).

30. V tejto súvislosti s poukazom na svoju doterajšiu judikatúru zdôraznil, že príslušné vnútroštátne orgány povolia činnosť v chránenom území iba pod podmienkou, že získajú istotu, že táto činnosť nebude mať škodlivé účinky na jeho integritu (okrajový bod č. 42 rozsudku Súdneho dvora).

Ďalej Súdny dvor zopakoval svoj právny názor, že Aarhuský dohovor je neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Únie a z toho dôvodu musia členské štáty ho aplikovať pri ochrane životného prostredia (okrajový bod č. 45 rozsudku Súdneho dvora).

31. Súčasne konštatoval, že u žalobcu je nesporné, že spĺňa požiadavky uvedené v čl. 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru na to, aby sa na neho vzťahoval nielen pojem „dotknutá verejnosť“ ale aj širší pojem „verejnosť“. Preto pri aplikácii čl. 6 Aarhuského dohovoru sa nemôže spochybňovať právo na účasť žalobcu, ktorý je organizáciou na ochranu životného prostredia, ale sa vzťahuje iba na spôsoby účasti verejnosti, kam žalobcu Súdny dvor zahrnul.

Z uvedeného článku pre Súdny dvor vyplýva, že k spôsobom účasti verejnosti Súdny dvor priraduje najmä právo verejnosti účinne sa zúčastňovať na rozhodovacom procese o životnom prostredí tak, že predloží písomné alebo v prípade potreby na verejnom prerokovaní alebo preskúmaní so žiadateľom akékoľvek pripomienky, informácie, analýzy alebo názory, ktoré verejnosť považuje za dôležité vo vzťahu k navrhovanej činnosti. Táto účasť musí začať na začiatku konania, t.j. v čase, keď sú ešte otvorené všetky možnosti a účasť verejnosti môže prebiehať účinne. (okrajový bod č. 46 a 48 rozsudku Súdneho dvora).

V.

32. Najvyšší súd Najvyšší súd ako odvolací súd (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý uznesenie v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní podľa § 212 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej v texte rozsudku len „O.s.p.“) ako aj ustanovenia § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok. Po zistení, že odvolanie bolo podané oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 204 ods. 1 O.s.p.) a že ide o súdne rozhodnutie, proti ktorému je podľa ustanovenia § 201 v spoj. s ust. § 250j ods. 1 O.s.p. odvolanie prípustné, v intenciách rozsudku Súdneho dvora sp.zn. C- 243/15 v medziach čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej

republiky, čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii a čl. 267 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a na neverejnom zasadnutí opätovne vyhodnotil listinné dôkazy obsiahnuté v súdnych, ako aj v priloženom administratívnom spise, s prihliadnutím na žalobné dôvody, a po neverejnej porade senátu jednomyselne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že odvolanie je dôvodné, pretože súd prvého stupňa nesprávne vec právne posúdil tým, že nepoužil správne ustanovenie právneho predpisu vrátane práva EÚ a nedostatočne zistil skutkový stav, a preto napadnuté uznesenie krajského súdu po preskúmaní dôležitosti odvolacích dôvodov postupom uvedeným v § 221 ods. 1 písm. h) O.s.p. zrušil a vec mu na základe vyslovených právnych názorov vrátil na ďalšie konanie.

33. K tomuto odlišnému záveru Najvyšší súd dospel s oporou v rozsudku Súdneho dvora sp.zn. C-243/15 (vid' najmä citované názory pod bodmi č. 29 až 32), z ktorého vyplýva, že Súdny dvor na mu položenú prejudiciálnu otázku odpovedal v tom duchu, že právo na účinnú súdnu ochranu zakotvené tak v Charte základných práv Európskej únie ako aj v Aarhuskom dohovore pre prípad žalobcu, ktorý je organizáciou na ochranu životného prostredia a ktorý sa domáha uplatnenia práva Únie (konkrétne čl. 6 ods. 3 smernice 92/43 s čl. 6 ods. 1 písm. b/ Aarhuského dohovoru) v preskúmvanej veci v konaní pred domácim správnym orgánom ochrany životného prostredia **sa má vykladať** v tom zmysle, že

- za skutkového stavu, ako bola zistená krajským súdom vo veci samej,
- **nie je možné pripustiť** taký výklad procesnoprávných noriem, podľa ktorého
- sa žaloba proti napadnutému rozhodnutiu nebude preskúmať za existencie konania o súhlase,
- navyše sa pripustí právoplatné ukončenie tohto konania o súhlase pred tým, ako sa právoplatne rozhodne o spornej otázke postavenia žalobcu ako možného účastníka konania,
- s tým právnym dôsledkom, že konanie o takejto žalobe o účastníctvo bude automaticky vždy zamietnuté ihneď, ako žiadateľ docieli vydanie súhlas so svojim projektom,
- čím je vlastne žalobca donútený podať iný druh žaloby s cieľom dosiahnuť postavenie účastníka v konaní o súhlase.

34. Na uvedenom základe má potom konajúci senát Najvyššieho súdu preukázané, že právne názory vyslovené Najvyšším súdom (vid' body č. 10 a 11, resp. bod č. 17) postupne v zrušujúcich uzneseniach sp.zn. 5Sžp/25/2011 zo dňa 26.01.2012 ako aj sp.zn. 5Sžp/37/2012 zo dňa 28. februára 2013 nie je možné na preskúmvanú vec aplikovať a naopak je správny záver krajského súdu vyslovený v pôvodných rozsudkoch, že

- žalobcovi prislúcha právo na súdnu ochranu v spojení s právom jednotlivca na priaznivé životné prostredie najmä v zmysle Aarhuského dohovoru (vid' bod č. 9),
- Aarhuský dohovor, ktorý je neoddeliteľnou súčasťou práva EÚ (vid' bod č. 31), nepochybne v spojení so zmenenou rozhodovacou praxou Najvyššieho súdu a citovaným rozsudkom Súdneho dvora z 08. marca 2011 sp.zn. C-240/09 (vid' bod č. 14).

35. Na druhej strane sa musí Najvyšší súd tiež vyjadriť k možnosti žalobcu postupovať v prejednávanej veci na základe aplikácie § 250b O.s.p., t.j. domáhať sa ochrany práva zúčastniť sa v konaní o súhlase z titulu opomenutého účastníka správneho konania, ktorá umožňuje opomenutému účastníkovi, aby sa dodatočne dotknutého správneho konania zúčastnil v lehote neprevyšujúcej 3 roky od vydania dotknutého rozhodnutia, a ktorú najmä odporúčal senát 5S Najvyšší súd vo svojich dvoch zrušujúcich uzneseniach.

Podľa § 250b ods. 2 O.s.p. v citovanom znení platí, že ak žalobu podá niekto, kto tvrdí, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať, súd overí správnosť tohto tvrdenia a uloží správnemu orgánu doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie a podľa okolností odloží jeho vykonateľnosť. Týmto stanoviskom súdu je správny orgán viazaný. Po uskutočnenom doručení predloží správny orgán spisy súdu na rozhodnutie o žalobe. Ak sa v rámci správneho konania po vykonaní pokynu súdu na doručenie správneho rozhodnutia začne konanie o opravnom prostriedku, správny orgán o tom súd bez zbytočného odkladu upovedomí.

36. Je nepochybné, že prvostupňový orgán už bol v konaní o súhlase jednoznačne oslovený žiadosťou žalobcu, že chce byť účastníkom tohto konania a v žiadosti boli prezentované jednotlivé dôvody, ktoré argumentačne spochybňovali, t.j. bol založený spor o zákonnosť budúceho vydania súhlasu. Počas konania o súhlase bolo ďalej vydané parciálne rozhodnutie, ktorým postavenie účastníka v konaní o súhlase nebolo žalobcovi priznané, a tým založilo právne dôsledku veci rozhodnuté (procesná prekážka „*res iudicata*“, ktorá sa môže prekonať iba správnu žalobou).

Práve tieto skutočnosti bránia žalobcovi, aby využil na svoj vstup do konaní o súhlase ustanovenie § 250b ods. 1 O.s.p., nakoľko uvedené ustanovenie je použiteľné len na prípady, kedy opomenutý účastník o prebiehajúcom konaní nevedel a z uvedeného objektívneho dôvodu sa potom počas priebehu konania nemohol domáhať pribratia do konania ako účastník.

VI.

37. Na základe záverov vyslovených v citovanom rozsudku Súdneho dvora sp.zn. C-243/15 a pri zistených skutkových okolnostiach sa Najvyšší súd stotožňuje s tvrdením žalobcu, že jeho právo zúčastniť sa konania o súhlase bolo porušené a je nutné s ním v novom správnom konaní ako s účastníkom v plnom rozsahu jeho procesných práv konať.

Tomuto záveru nebráni ani tá skutočnosť, že konanie o súhlase bolo v minulosti právoplatne ukončené žalovaným vydaním požadovaného súhlasu, na základe ktorého žiadateľ aj požadované rozšírenie mohol realizovať, nakoľko nielen v pôvodnom konaní o súhlase ale aj v nasledujúcom súdnom prieskume napadnutého rozhodnutia sa žiadateľ ako zúčastnená osoba mohol a tiež aj zapájal do súdneho prieskumu vrátane možnosti sa vyjadriť k prejudiciálnemu konaniu.

38. Odvolací súd vzhľadom na námietky uplatnené žalobcom uvádza, že napadnuté rozhodnutie nie je v súlade s judikatúrou Súdneho dvora, ktorá v zmysle čl. 7 ods. 2 ústavy Slovenskej republiky má prednosť pred zákonmi a v zmysle zásady lojality (čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii) je povinnosťou všetkých orgánov štátnej moci, t.j. aj moci súdnej zabezpečiť plné vykonanie účinkov tejto judikatúry aj na území Slovenskej republiky.

39. Na základe zisteného skutkového stavu, uvedených právnych skutočností, po vyhodnotení námietok žalobcu, stanoviska žalovaného a žiadateľa ako zúčastnenej osoby ako aj s prihliadnutím na závery obsiahnuté najmä v citovanom rozsudku Súdneho dvora, pri ktorom bol Najvyšší súd viazaný zásadou komunitárnej lojality, s osvojením si argumentácie krajského súdu postupom podľa § 219 ods. 2 O.s.p. rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku rozsudku.

Bude úlohou krajského súdu v ďalšom konaní sa dôsledne riadiť právnymi názormi Súdneho dvora vyslovenými pri výklade ustanovení práva EÚ ako aj Aarhuského dohovoru dotknutých preskúvanou vecou ako aj závermi Najvyššieho súdu, ktoré nevyklúčujú ani oprávnenie krajského súdu napadnuté rozhodnutie ako nezákonné zrušiť a vrátiť žalovanému na ďalšie konanie za účelom plného uplatnenia procesných práv účastníka (viď bod č. 38), hoci uvedené správne konanie o súhlase bolo medzičasom právoplatne ukončené vydaním rozhodnutia, ktoré nebolo predmetom súdneho prieskumu.

40. Podľa § 250ja ods. 4 O.s.p. v novom konaní je krajský súd viazaný právnym názorom odvolacieho súdu a v novom rozhodnutí rozhodne znova i o náhrade trov celého konania (§ 224

ods. 3 O.s.p. v spojení s § 246c veta prvá O.s.p.).

Poučenie : Proti tomuto rozhodnutiu **nie je** prípustný opravný prostriedok (§ 246c ods. 1 O.s.p.).

V Bratislave dňa 14. februára 2017

JUDr., Ing. Miroslav Gavalec

• •
člen senátu

• •
člen senátu

Za správnosť vyhotovenia: