

Hromadná pripomienka organizácie VIA IURIS k rekodifikácii civilného práva procesného.

A.

Pripomienky k návrhu zákona Správny súdny poriadok (materiál č. 07824/2014-51), ktorý bol na medzirezortné pripomienkové konanie (Portál právnych predpisov) predložený Ministerstvom spravodlivosti SR dňa 28.08.2014. Materiál je zverejnený tu

<https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialHome.aspx?instEID=43&matEID=7612&langEID=1>

B.

Pripomienky k návrhu zákona Civilný sporový poriadok (materiál č. 07824/2014/51), ktorý bol na medzirezortné pripomienkové konanie (Portál právnych predpisov) predložený Ministerstvom spravodlivosti SR dňa 15.08.2014. Materiál je zverejnený tu

<https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialHome.aspx?instEID=-1&matEID=7581&langEID=1>

A.

Pripomienky k jednotlivým ustanoveniam návrhu nového Správneho súdneho poriadku.

1. k § 2

V ustanovení § 2 navrhujeme doplniť odsek 3, ktorý by znel: „Správne sudy poskytujú ochranu aj iným než subjektívnym právam za podmienok ustanovených týmto zákonom.“.

Odôvodnenie:

Vzhľadom k tomu, že sudy v správnom súdnictve poskytujú aj ochranu iným než subjektívnym právam (ako je to vyjadrené napr. v ustanovení § 174 ods. 2 návrhu nového správneho súdneho poriadku), považujeme za dôležité, aby toto bolo vyjadrené aj v úvodných ustanoveniach nového správneho súdneho poriadku. Ide napr. o práva ktoré v správnom súdnictve chráni prokurátor (dohľad nad zákonnosťou) alebo zainteresovaná verejnosť (ochrana životného prostredia).

Pripomienka je zásadná.

2. k § 41

V ustanovení § 41 ods. 1 navrhujeme za písmeno a) vložiť nové písmeno b), ktoré by znelo: „podať žalobu vo veciach správneho trestania podľa § 6 ods. 2 písm. b),“.

Nasledujúce písmena sa primerane prečísľujú.

Odôvodnenie:

Z čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru vyplýva, že členovia verejnosti majú právo na prístup k súdnemu konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia. Rozhodnutia, ktoré sú výsledkom správneho trestania (rozhodnutie o spáchaní priestupku, rozhodnutie o spáchaní iného správneho deliktu, rozhodnutie o uložení sankcie) v prípade, ak sú porušené predpisy v oblasti životného prostredia nepochybne spadajú pod pojem „úkony“ v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru. Je preto podľa nášho názoru nepochybné, že rovnako ako v prípade žalôb podľa § 6 ods. 1 písm. a) návrhu súdneho správneho poriadku, aj v prípade žalôb vo veciach správneho trestania má zainteresovaná verejnosť právo mať aktívnu legitimáciu na podanie žaloby, ak bude tvrdiť, že bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

Vzhľadom k tomu, že v priestupkovom konaní, resp. v konaní o udelení sankcie je jediným účastníkom konania ten, kto je obvinený zo spáchania priestupku, resp. iného správneho deliktu, tak môže nastať situácia, že štátny orgán oprávnený k prešetreniu priestupku vydá nezákonné rozhodnutie

v prospech obvineného, ktoré však nebude mať kto na súde napadnúť – vzhľadom k tomu, že obvinený nebude mať záujem o nápravu nezákonného rozhodnutia vydaného v jeho prospech a iný účastník konania neexistuje. Kontrolným prvkom by v tomto prípade mala byť práve zainteresovaná verejnosť, pretože aj rozhodnutia vydávané vo veciach správneho trestania majú nepochybne významný dopad na ochranu životného prostredia ako takého.

Pripomienka je zásadná.

3. k § 79 ods. 1

V ustanovení § 79 ods. 1 navrhujeme za slová „Správny súd môže orgánu verejnej správy“ vložiť slová „aj bez návrhu účastníka“.

Odôvodnenie:

Navrhujeme uvedenú úpravu daného ustanovenia. Považujeme za dôležité, aby z daného ustanovenia bolo zrejmé, že súd môže rozhodnúť o uložení pokuty orgánu verejnej správy aj na návrh účastníka konania, ako aj z vlastného podnetu. **Pripomienka je zásadná.**

4. k § 79 ods. 1 písm. d)

V ustanovení § 79 ods. 1 písm. d) navrhujeme slová „správny orgán“ nahradiť slovami „orgán verejnej správy“.

Odôvodnenie:

Legislatívno technická pripomienka v záujme zjednotenia používanej terminológie (návrh správneho súdneho poriadku používa v celom texte pojem „orgán verejnej správy“, ktorý je zadaný aj v základných pojmoch).

5. k § 129

V ustanovení § 129 navrhujeme doplniť vetu o záväznosti rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie pre vnútroštátne súdy.

Odôvodnenie:

Vzhľadom k tomu, že aj judikatúra Súdneho dvora Európskeho dvora je pre orgány členských štátov EÚ záväzná, navrhujeme, aby sa táto skutočnosť vyjadrila aj v príslušnom ustanovení Súdneho správneho poriadku. **Pripomienka je zásadná.**

6. k § 137

V § 137 ods. 2 sa za prvú vetu vkladá veta: „Správny súd uvedie, ako sa vysporiadal s podstatnými skutkovými a právnymi argumentmi účastníkov, osôb zúčastnených na konaní a zainteresovanej verejnosti a všetkými podstatnými skutkovými a právnymi otázkami.“.

Odôvodnenie:

Znenie ustanovenia, ktoré stanovuje požiadavky na odôvodnenie súdneho rozhodnutia, by malo obsahovať požiadavky na odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré vyplývajú z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu SR. Pre väčšiu inštruktívnosť ustanovenia o odôvodnení súdneho rozhodnutia je potrebné tieto požiadavky výslovne zakotviť do zákona.

Navrhované ustanovenie obsahuje síce povinnosť súdu uviesť „právne hodnotenie veci“, ale bližšie nešpecifikuje, čo je obsahom tejto povinnosti.

Judikatúra ESLP aj Ústavného súdu SR pritom bližšie vymedzuje obsah tejto povinnosti. Ústavný súd SR ako aj Najvyšší súd SR sa vo svojich rozhodnutiach, ktorými zrušujú rozhodnutia súdov pre nedostatočné odôvodnenie, sa často neopierajú o znenie § 157 ods. 2 OSP, ale iba o judikatúru ESLP a Ústavného súdu bližšie vymedzujúcu požiadavky na dostatočné odôvodnenie súdneho rozhodnutia.

Môže sa vyskytnúť argument, že nie je potrebné v zákone precizovať požiadavky na odôvodnenie súdneho rozhodnutia, pretože odôvodnenie rozhodnutia by malo byť vecou profesionálnej zručnosti sudcov. Podľa nášho názoru však v systéme kontinentálneho práva, kde dominantným prameňom práva je písané právo resp. zákon, je vhodné bližšie precizovať ustanovenia stanovujúce obsah odôvodnenie rozhodnutia. Konkretizáciou obsahu povinnosti súdu uviesť „právne hodnotenie veci“, sa stane navrhované ustanovenie inštruktívnejšie pre sudcov a sudcovia už v mnohých prípadoch nebudú musieť hľadať odpoveď mimo zákonného textu – v judikatúre ESLP alebo Ústavného súdu SR.

Najvyšší súd SR si často vo svojich rozhodnutiach, kde vysvetľuje obsah povinnosti dostatočne odôvodniť súdne rozhodnutie, nevystačí s vysvetlením ustanovení § 157 ods. 2 OSP, ale musí citovať aj princípy vyplývajúce z judikatúry ESLP a Ústavného súdu SR. Aj z tejto skutočnosti podľa nás vyplýva, že formulácia „právne hodnotenie veci“ nie je dostatočne inštruktívna a nemožno z nej priamo vyvodiť viaceré požiadavky na odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré stanovuje judikatúra ESLP a Ústavného súdu SR. Po bližšom precizovaní ustanovenia si súd v mnohých prípadoch vystačí s odkazom na text ustanovenia Civilného sporového poriadku a nebude musieť obsiahlym spôsobom citovať judikatúru ESLP a Ústavného súdu SR.

Podľa Ústavného súdu súčasťou práva na odôvodnenie súdneho rozhodnutia je aj povinnosť súdu vysporiadať sa s **podstatnými skutkovými a právnymi argumentmi účastníkov konania** a povinnosť súdu vysporiadať sa **so všetkými podstatnými skutkovými a právnymi otázkami**.

Ústavný súd SR uvádza: „Súčasťou obsahu základného práva na spravodlivý proces je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpoveď na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t.j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu“ (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 119/03, III. ÚS 209/04). Ústavný súd uvádza: „Riadne odôvodnenie súdneho rozhodnutia ako súčasť základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy vyžaduje, aby sa súd jasným, právne korektným a zrozumiteľným spôsobom vyrovnal so všetkými skutkovými a právnymi skutočnosťami, ktoré sú pre jeho rozhodnutie vo veci **podstatné a právne významné**.“ (IV. ÚS 14/07). Ústavný súd uvádza: „**Pokiaľ všeobecný súd dospeje k rozhodnutiu bez toho, aby sa vo svojom rozhodnutí vysporiadal so všetkými rozhodujúcimi skutočnosťami** tvoriacimi základ pre toto rozhodnutie, treba rozhodnutie všeobecného súdu považovať za arbitrárne, teda za rozporné s čl. 46 ods. 1 ústavy a s čl. 6 ods. 1 dohovoru.“ (napr. sp. zn. I. ÚS 265/05).

Ústavný súd SR ďalej uvádza: „Všeobecný súd nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec **podstatný význam** ...“ (II. ÚS 251/04, III. ÚS 209/04). Ústavný súd SR dodáva: „**Ak však ide o argument, ktorý je pre rozhodnutie rozhodujúci, vyžaduje sa špecifická odpoveď práve na tento argument**...“ (II. ÚS 410/06). V rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 200/09 Ústavný súd SR uviedol: „Z uvedeného preto možno vyvodiť záver, že odôvodnenie rozhodnutia nemusí dať odpoveď na každú poznámku či pripomienku účastníka konania, ktorý ju nastolil. **Je však nevyhnutné, aby spravodlivé súdne rozhodnutie reagovalo na podstatné a relevantné argumenty účastníka konania a aby mu dalo jasnú a zreteľnú odpoveď na riešenie konkrétneho právneho problému** (obdobne napr. II. ÚS 193/06, III. ÚS 198/07).“

Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí **Vetrenko v. Moldavsko** uviedol: „...jednou z požiadaviek článku 6 Dohovoru na vnútroštátne súdy je, aby sa zaoberali najdôležitejšími argumentmi vznesenými účastníkmi konania a **aby uviedli dôvody pre prijatie alebo odmietnutie týchto argumentov**. Hoci rozsah, v ktorom sú súdy povinné uviesť dôvody sa môže meniť v závislosti od osobitných okolností prípadu, opomenutie zaoberať sa podstatnými argumentmi alebo **zjavne svojvoľné (arbitrárne) zaoberanie sa takýmito argumentmi, je nezlučiteľné s ideou spravodlivého procesu**.“

Nedostatočné vysporiadanie sa s podstatnými argumentmi účastníkov konania je jeden z najčastejších dôvodov zrušenia súdneho rozhodnutia Ústavným súdom SR.

V navrhovanom ustanovení § 379 ods. 3 posledná veta Civilného sporového poriadku sa takáto povinnosť stanovuje aj pre odvolací súd: „*Odvolací súd sa musí v odôvodnení vysporiadať s podstatnými tvrdeniami uvedenými v odvolaní.*“.

Navrhujeme preto výslovne zakotviť povinnosť vysporiadať sa s podstatnými tvrdeniami účastníkov konania, osôb zúčastnených na konaní a zainteresovanej verejnosti a povinnosť vysporiadať sa so všetkými podstatnými skutkovými a právnymi otázkami a vložiť ju do § 137.

Pripomienka je zásadná.

7. k § 137

Do § 137 sa vkladá ods. 6, ktorý znie: „*Ak sa správny súd odchýli od ustálenej rozhodovacej praxe, odôvodnenie rozsudku obsahuje aj dôkladné odôvodnenie tohto odklonu.*“.

Odôvodnenie:

Návrh ustanovenia § 210 ods. 4 Civilného sporového poriadku znie: „*(4) Ak sa súd odchýli od ustálenej rozhodovacej praxe, odôvodnenie rozsudku obsahuje aj dôkladné odôvodnenie tohto odklonu.*“ Ide o zohľadnené povinnosti súdu vyplývajúcej z judikatúry Ústavného súdu SR a Európskeho súdu pre ľudské práva. Navrhujeme rovnaké ustanovenie zakotviť aj do Súdneho správneho poriadku.

Pripomienka je zásadná.

8. k § 165

V ustanovení § 165 navrhujeme, aby posledná veta znela: „*Orgánu štátnej správy však náhrada trov právneho zastúpenia nepatrí.*“.

Odôvodnenie:

Nevidíme dôvod na to, aby orgán štátnej správy mal mať, hoci aj výnimočný, nárok na náhradu trov právneho zastúpenia. Štátne orgány majú dostatočné personálne vybavenie, (vrátane zamestnancov s právnym vzdelaním) na to, aby dokázali obhajovať svoje konanie aj na súde. Možnosť priznať štátnym orgánom trovy právneho zastúpenia považujeme za mrhanie s prostriedkami štátneho rozpočtu. Pri súčasnom právnom stave nemajú štátne orgány nárok na žiadne trovy konania.

Poukazujeme aj na pôvodné znenie uvedeného ustanovenia, ktoré bolo súčasťou zverejneného návrhu Správneho súdneho poriadku na webových stránkach Ministerstva spravodlivosti SR a ktoré znelo: „*Žalovanému prizná správny súd podľa pomeru jeho úspechu vo veci právo na náhradu dôvodne vynaložených trov konania iba z dôvodov hodných osobitného zreteľa. Orgánu štátnej správy však náhrada trov právneho zastúpenia nepatrí.*“ **Pripomienka je zásadná.**

9. k § 238 ods. 2

V ustanovení § 238 ods. 2 navrhujeme, aby sa na konci doplnila čiarka a slová „alebo zainteresovaná verejnosť“ vo veciach týkajúcich sa životného prostredia.“.

Odôvodnenie:

V zmysle čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru

„*2. Každá Strana v rámci svojho vnútroštátneho práva zabezpečí, aby členovia zainteresovanej verejnosti*

a) majúci dostatočný záujem alebo, alternatívne,

b) ak pretrvávajú porušovanie ich práva v prípadoch, kde to právne predpisy Strany upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku, mali prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona na účely napadnúť vecnú a

procesnú zákonnosť **akéhokoľvek** rozhodnutia, úkonu alebo **opomenutia podliehajúceho článku 6 a** v prípadoch ustanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, iným relevantným ustanoveniam tohto dohovoru.“.

V zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru

„3. 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.“.

Z uvedených článkov Aarhuského dohovoru vyplýva právo pre členov zainteresovanej verejnosti mať prístup k súdu, aby mohli žiadať preskúmanie nezákonných opomenutí (nečinnosti) orgánov verejnej správy.

V prípade čl. 9 ods. 2 ide o tie opomenutia, ktoré sa týkajú konaní podľa čl. 6 Aarhuského dohovoru, teda nečinnosť v správnych konaniach, kde má zainteresovaná právo byť účastníkom konania (ide o **„opomenutia podliehajúce článku 6“**).

Avšak v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru má verejnosť právo podať žalobu na súd aj proti iným nezákonným opomenutiam (nečinnosti) orgánu verejnej správy – ide o akékoľvek opomenutie (nečinnosť) ktoré sa týka životného prostredia – teda napr. aj nečinnosť orgánu verejnej správy vo veciach životného prostredia, ak ide o konania, **ktoré sú orgány verejnej správy povinné zahájiť z úradnej povinnosti**. Z hľadiska ochrany životného prostredia, ako aj záujmu zainteresovanej verejnosti, je významným typom takéhoto konania konanie Slovenskej inšpekcie životného prostredia v ktorom inšpekcia preveruje a vyšetroje, či došlo k porušeniu predpisov v oblasti životného prostredia. Inšpekcia koná *de iure* z úradnej povinnosti, pričom v konaní nie je iný účastník konania, než potenciálny páchatel' priestupku, resp. iného správneho deliktu. Podnetom na konanie inšpekcie je však často písomný podnet zo strany niektorého z členov verejnosti. Tento člen verejnosti však nemá právny nárok na to, aby inšpekcia svoje konanie skutočne zahájila a nemá ani postavenie účastníka tohto konania. V prípade, ak inšpekcia svoje konanie (nezákonne) nezahájila, podávateľ podnetu tak nemá právne nástroje na to, aby donútil inšpekciu zahájiť konanie a odstrániť svoju nečinnosť. Takúto situáciu považujeme za rozpornú s citovaným čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru a navrhujeme to zmeniť navrhovaným spôsobom.

Podmienkou možnosti podania žaloby by mohlo byť neúspešné podanie podnetu na prokuratúru, alebo sťažnosti, obdobne ako je to uvedené v navrhovanom ustanovení § 240 ods. 3 správneho súdneho poriadku. **Pripomienka je zásadná.**

10. k § 240 ods. 3

Navrhujeme nasledovné znenie § 240 ods. 3 „Zainteresovaná verejnosť môže podať žalobu podľa § 238 ods. 1 a 2, ak ide o veci týkajúce sa životného prostredia podľa osobitného predpisu a súčasne neúspešne vyčerpala sťažnosť podľa osobitného predpisu alebo podnet prokuratúre.“.

Odôvodnenie:

Súvisí s predchádzajúcou pripomienkou č. 9.

Pripomienka je zásadná.

11. k odôvodneniu piatej hlavy štvrtej časti návrhu nového správneho súdneho poriadku

Navrhujeme prepracovať odôvodnenie piatej hlavy štvrtej časti návrhu nového správneho súdneho poriadku v zmysle odôvodnenia tejto pripomienky.

Odôvodnenie:

Navrhované ustanovenie § 355 ods. 2 stanovuje, že „*Žalobcom môže byť aj zainteresovaná verejnosť, ak tvrdí, že všeobecne záväzným nariadením obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.*“. Navrhované ustanovenie považujeme za významný pozitívny posun pri implementovaní práv vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru. Považujeme však za dôležité upozorniť na chýbajúce odôvodnenia tohto ustanovenia; v spoločnom odôvodnení k ustanoveniam § 353 až 363 nie je k tomuto ustanoveniu uvedená ani zmienka.

V zmysle čl. 18 ods. 4 legislatívnych pravidiel vlády pritom platí, že „*Osobitná časť dôvodovej správy sa člení podľa jednotlivých paragrafov navrhovaného zákona a v prípade novely zákona podľa jednotlivých článkov a jednotlivých bodov novely. Osobitná časť dôvodovej správy obsahuje odôvodnenie jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona. Do odôvodnenia jednotlivých navrhovaných ustanovení sa nepreberá text týchto ustanovení, ani text a argumentácia už obsiahnutá vo všeobecnej časti dôvodovej správy.*“.

Navrhujeme preto doplniť odôvodnenie uvedeného ustanovenia. Odôvodnenie by podľa nášho názoru malo v tomto bode obsahovať poukaz na práva vyplývajúce z Aarhuského dohovoru a to konkrétne jeho čl. 9 ods. 3, ktorý znie: „*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.*“. Všeobecne záväzná nariadenia obcí bezpochyby môžu predstavovať úkony vydané v oblasti práva životného prostredia. Príkladom môže byť napr. všeobecne záväzná nariadenie, ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu obce. Územný plán obce je bezpochyby úkonom vydávaným v oblasti práva životného prostredia, čo vyplýva napr. z ustanovenia § 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ktorý znie:

„(1) *Územným plánovaním sa sústavne a komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určujú sa jeho zásady, navrhuje sa vecná a časová koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja.*

(2) *Územné plánovanie vytvára predpoklady pre trvalý súlad všetkých činností v území s osobitným zreteľom na starostlivosť o životné prostredie, dosiahnutie ekologickej rovnováhy a zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja, na šetrné využívanie prírodných zdrojov a na zachovanie prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt.*“.

To, že je územný plán úkonom, ktorý podlieha čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru a ktorý môžu priamo na súde napadnúť aj členovia verejnosti (občianske združenia, či spolky, ktoré majú v náplni činnosti ochranu životného prostredia) potvrdil nedávno aj Ústavný súd ČR vo svojom náleze I. ÚS 59/14, kde sa v jeho časti II. d/ vyjadril k aktívnej legitímácii združení občanov pri podaní žalobného návrhu na zrušenie nezákonného územného plánu takto:

II. d/ Kritéria aktívnej legitímácie združení občanů (spolku) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy

„23. *Ústavní soud si je vědom toho, že aktivní legitímace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic. Základní kritéria pro posouzení jejich ze zákona plynoucí (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) aktivní legitímace je žádoucí nastínit tím spíše, že je třeba oponovat nepřiměřeně vyhraněnému a v porovnání s obecným textem § 101a odst. 1 s. ř. s. nepřipustně limitujícímu závěru Nejvyššího správního soudu. Ten totiž v nyní napadeném rozhodnutí sp. zn. 5 Aos 3/2012 (viz právní věta z něho publikovaná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2976/2014) dovedl, že občanským sdružením, byť je jejich hlavním předmětem činnosti podle stanov ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí, nesvědčí podle § 101a s. ř. s. oproti jiným subjektům zvláštní procesní legitímace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Odepření přístupu k soudnímu určenému okruhu subjektů je nepřipustné. přezkumu takto již předem*

24. Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s díkci § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. též čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy uvedený v bodě 13). Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné - bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

25. Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti.

26. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vážícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsany vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Dá se jen opakovat, že v tomto ohledu sleduje nyní na meritorní úrovni Ústavní soud judikatorní závěry obsažené v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 14/07, IV. ÚS 2239/07 a v usnesení sp. zn. I. ÚS 486/04 (srov. body 19, 20).

27. Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. “.

Obdobným příkladem všeobecně závazného nariadenia vydávaného v oblasti práva životného prostredia, ako je schválenie záväznej časti územného plánu, je napr. všeobecne záväzné nariadenie vydávané podľa ustanovenia § 69 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny („Obec môže vydať všeobecne záväzné nariadenie, ktorým ustanoví podrobnosti o ochrane drevín, ktoré sú súčasťou verejnej zelene.“), alebo podľa § 39 ods. 6 zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch („Obec upraví v súlade s hierarchiou odpadového hospodárstva (§ 3 ods. 1) podrobnosti o nakladaní s komunálnymi odpadmi a s drobnými stavebnými odpadmi vrátane biologicky rozložiteľných kuchynských a reštauračných odpadov od prevádzkovateľa kuchyne, použitých batérií a akumulátorov, ktoré sú komunálnym odpadom a elektroodpadov z domácností všeobecne záväzným nariadením,...“).
Pripomienka je zásadná.

B.

Pripomienky k jednotlivým ustanoveniam návrhu nového Civilného sporového poriadku.

1. k § 210

V § 210 ods. 2 sa za druhú vetu vkladá veta: „Súd uvedie, ako sa vysporiadal s podstatnými skutkovými a právnymi argumentmi procesných strán a všetkými podstatnými skutkovými a právnymi otázkami“.

Odôvodnenie:

Znenie ustanovenia, ktoré stanovuje požiadavky na odôvodnenie súdneho rozhodnutia, by malo obsahovať požiadavky na odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré vyplývajú z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu SR. Pre väčšiu inštruktívnosť ustanovenia o odôvodnení súdneho rozhodnutia je potrebné tieto požiadavky výslovne zakotviť do zákona.

Navrhované ustanovenie obsahuje síce povinnosť súdu uviesť, ako vec „právne posúdil“, ale bližšie nešpecifikuje, čo je obsahom tejto povinnosti.

Judikatúra ESLP aj Ústavného súdu SR pritom bližšie vymedzuje obsah tejto povinnosti. Ústavný súd SR ako aj Najvyšší súd SR sa vo svojich rozhodnutiach, ktorými zrušujú rozhodnutia súdov pre nedostatočné odôvodnenie, sa často neopierajú o znenie § 157 ods. 2 OSP, ale iba o judikatúru ESLP a Ústavného súdu bližšie vymedzujúcu požiadavky na dostatočné odôvodnenie súdneho rozhodnutia. Môže sa vyskytnúť argument, že nie je potrebné v zákone precizovať požiadavky na odôvodnenie súdneho rozhodnutia, pretože odôvodnenie rozhodnutia by malo byť vecou profesionálnej zručnosti sudcov. Podľa nášho názoru však v systéme kontinentálneho práva, kde dominantným prameňom práva je písané právo resp. zákon, je vhodné bližšie precizovať ustanovenia stanovujúce obsah odôvodnenie rozhodnutia. Konkretizáciou obsahu povinnosti súdu uviesť, ako vec právne posúdil, sa stane navrhované ustanovenie inštruktívnejšie pre sudcov a sudcovia už v mnohých prípadoch nebudú musieť hľadať odpoveď mimo zákonného textu – a to v judikatúre ESLP alebo Ústavného súdu SR.

Najvyšší súd SR si často vo svojich rozhodnutiach, kde vysvetľuje obsah povinnosti dostatočne odôvodniť súdne rozhodnutie, nevystačí s vysvetlením ustanovení § 157 ods. 2 OSP, ale musí citovať aj princípy vyplývajúce z judikatúry ESLP a Ústavného súdu SR. Aj z tejto skutočnosti podľa nás vyplýva, že formulácia „ako vec právne posúdil“ nie je dostatočne inštruktívna a nemožno z nej priamo vyvodiť viaceré požiadavky na odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré stanovuje judikatúra ESLP a Ústavného súdu SR. Po bližšom precizovaní ustanovenia si súd v mnohých prípadoch vystačí s odkazom na text ustanovenia Civilného sporového poriadku a nebude musieť obsiahlym spôsobom citovať judikatúru ESLP a Ústavného súdu SR.

Podľa Ústavného súdu súčasťou práva na odôvodnenie súdneho rozhodnutia je aj povinnosť súdu vysporiadať sa **s podstatnými skutkovými a právnymi argumentmi účastníkov konania** a povinnosť súdu vysporiadať sa **so všetkými podstatnými skutkovými a právnymi otázkami**.

Ústavný súd SR uvádza: „Súčasťou obsahu základného práva na spravodlivý proces je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t.j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu“ (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 119/03, III. ÚS 209/04). Ústavný súd uvádza: „Riadne odôvodnenie súdneho rozhodnutia ako súčasť základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy vyžaduje, aby sa súd jasným, právne korektným a zrozumiteľným spôsobom vyrovnal so všetkými skutkovými a právnymi skutočnosťami, ktoré sú pre jeho rozhodnutie vo veci podstatné a právne významné.“ (IV. ÚS 14/07). Ústavný súd uvádza: „Pokiaľ všeobecný súd dospeje k rozhodnutiu bez toho, aby sa vo svojom rozhodnutí vysporiadal so všetkými rozhodujúcimi skutočnosťami tvoriacimi základ pre toto rozhodnutie, treba rozhodnutie všeobecného súdu považovať za arbitrárne, teda za rozporné s čl. 46 ods. 1 ústavy a s čl. 6 ods. 1 dohovoru.“ (napr. sp. zn. I. ÚS 265/05).

Ústavný súd SR ďalej uvádza: „Všeobecný súd nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam ...“ (II. ÚS 251/04, III. ÚS 209/04). Ústavný súd SR dodáva: „Ak však ide o argument, ktorý je pre rozhodnutie rozhodujúci, vyžaduje sa špecifická odpoveď práve na tento argument...“ (II. ÚS 410/06). V rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 200/09 Ústavný súd SR uviedol: „Z uvedeného preto možno vyvodiť záver, že odôvodnenie rozhodnutia nemusí dať odpoveď na každú poznámku či pripomienku účastníka konania, ktorý ju nastolil. Je však nevyhnutné, aby spravodlivé súdne rozhodnutie reagovalo na podstatné a relevantné argumenty účastníka konania a aby mu dalo jasnú a zreteľnú odpoveď na riešenie konkrétneho právneho problému (obdobne napr. II. ÚS 193/06, III. ÚS 198/07).“.

Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí **Vetrenko v. Moldavsko** uviedol: „...jednou z požiadaviek článku 6 Dohovoru na vnútroštátne súdy je, aby sa zaoberali najdôležitejšími argumentmi vznesenými účastníkmi konania a aby uviedli dôvody pre prijatie alebo odmietnutie týchto argumentov. Hoci rozsah, v ktorom sú súdy povinné uviesť dôvody sa môže meniť v závislosti od osobitných okolností prípadu, opomenutie zaoberať sa podstatnými argumentmi alebo zjavne svojvoľné (arbitrárne) zaoberanie sa takýmito argumentmi, je nezlučiteľné s ideou spravodlivého procesu.”.

Nedostatočné vysporiadanie sa s podstatnými argumentmi účastníkov konania je jeden z najčastejších dôvodov zrušenia súdneho rozhodnutia Ústavným súdom SR.

V navrhovanom ustanovení § 379 ods. 3 posledná veta Civilného sporového poriadku sa takáto povinnosť stanovuje aj pre odvolací súd: „*Odvolací súd sa musí v odôvodnení vysporiadať s podstatnými tvrdeniami uvedenými v odvolaní.*“.

Navrhujeme preto výslovne zakotviť povinnosť vysporiadať sa s podstatnými tvrdeniami účastníkov konania (resp. procesných strán) a povinnosť vysporiadať sa so všetkými podstatnými skutkovými a právnymi otázkami a vložiť ju do § 220.

Pripomienka je zásadná.