

**Najvyšší súd
Slovenskej republiky**

**1Vs/4/2020
IČS: 6016201100**

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky vo veľkom senáte správneho kolégia zloženom z predsedu senátu JUDr. Jozefa Milučkého a členov senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej, JUDr. Jany Zemkovej, PhD., JUDr. Violy Takáčovej, PhD., JUDr. Miroslava Gavalca, PhD. JUDr. Igora Belka a JUDr. Mariána Trenčana, v právnej veci žalobcu (v konaní sťažovateľ): **Doc. Ing. J. B., CSc.**, nar. X, bytom P., zast.: *Advokátska kancelária SOUKENÍK - ŠTRPKA, s.r.o., so sídlom Šoltésovej č. 14, 811 08 Bratislava, IČO: 36 862 711*, proti žalovanému: **Hlavný bankský úrad**, so sídlom Kammerhofská č. 25, 969 50 Banská Štiavnica, za účasti: **1/ KONŠTRUKTA - Defence, a. s.**, so sídlom Lieskovec č. 575/25, 018 41 Dubnica nad Váhom, IČO: 34 139 800, **2/ AMARO, s. r. o.**, Družstevná č. 291/51, 018 41 Dubnica nad Váhom, IČO: 35 785 543, **3/ BIOPALIVO, a. s.**, Lieskovecká cesta č. 1436, 018 41 Dubnica nad Váhom, IČO: 36 723 622, **4/ Donitex, a. s.**, Sartorisova č. 10, 821 08 Bratislava, IČO: 36 709 093, **5/ PYRA GROUP, a. s.**, Vajnorská č. 103, 831 04 Bratislava - Nové Mesto, IČO: 35 876 069, **6/ PRIVATEX-PYRO, s. r. o.**, so sídlom PŠS Lieskovec č. 1453, 018 01 Dubnica nad Váhom, IČO: 31 565 433, **7/ FARBY - LAKY KOŠECA, s. r. o.**, so sídlom 018 63 Košeca č. 477, IČO: 36 313 092, **8/ ERIK JV, s. r. o.**, so sídlom Strečnianska č. 4, 851 05 Bratislava, IČO: 35 735 473, v konaní o žalobe opomenutého účastníka konania, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/192/2016-111 z 28. júna 2017, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/192/2016-111 z 28. júna 2017 **ruší** a vec mu **vracia** na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

I.

Konanie pred správnym súdom

1. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „*správny súd*“) uznesením č. k. 23S/192/2016-111 z 28. júna 2017 (ďalej aj len „*napadnuté uznesenie*“) postupom podľa § 98 ods. 1 písm. e/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „*S. s. p.*“ alebo „*Správny súdny poriadok*“) odmietol správnu žalobu, ktorou sa žalobca ako opomenutý účastník správneho konania domáhal uloženia povinnosti žalovanému doručiť žalobcovi rozhodnutie č. 1149-2028/2015 zo dňa 16.12.2015, ktorým žalovaný postupom podľa § 41 písm. a/ zákona č. 58/2014 Z. z. o výbušninách, výbušných predmetoch a munícii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zák. č. 58/2014 Z. z.*“ alebo „*zákon o výbušninách*“) povolil oprávnenej osobe - KONŠTRUKTA - Defence, a. s. výskum, vývoj, pokusnú výrobu munície, opravu, uskladňovanie, delaboráciu, likvidáciu a ničenie výbušnín, výbušných predmetov a munície.

2. Žalobca v žalobe namietal, že s ním nebolo konané v správnom konaní ako s účastníkom konania, pričom uviedol, že ako vlastníak nehnuteľností zapísaných na LV č. X v katastrálnom území P. v okrese I., obec D., susediacich s pozemkami spoločnosti KONŠTRUKTA - Defence, a. s., sa domnieva, že existuje bezprostredné nebezpečenstvo ohrozenia života a zdravia osôb a chránenej zveri, ako aj nebezpečenstvo poškodenia stavieb na dotknutých pozemkoch.

3. Priama hrozba nebezpečenstva má podľa názoru žalobcu vyplývať aj z e-mailových správ od spoločnosti KONŠTRUKTA - Defence, a. s. zo dňa 14.07.2016 a 19.09.2016, v ktorých táto spoločnosť prezentovala zámer uskutočniť skúšky na linke L3 (vľavo), pri ktorých podľa vyjadrenia spoločnosti hrozí rozlet črepín. Z uvedeného dôvodu bol nielen žalobca ale aj jeho nájomca – Poľovnícka spoločnosť LIESKOVEC – DAN, nezisková organizácia, Nová Dubnica (ďalej tiež „*poľovnícka spoločnosť*“), vyzvaní, aby v čase skúšky opustili priestory obory.

4. Na podporu svojich tvrdení žalobca v prílohe žaloby predložil fotografie zozbieraných črepín.

5. V súvislosti so správnym konaním žalobca vyslovil nesúhlas s postupom spoločnosti KONŠTRUKTA - Defence, a. s., ktorá v rozpore s § 42 ods. 2 zákona o výbušninách neuviedla žalobcu v zozname osôb, ktorých práva a právom chránené záujmy by mohli byť povoloňovanou činnosťou ohrozené.

6. Správny súd naopak konštatoval, že z vlastníckeho práva k dotknutým nehnuteľnostiam nemožno vyvodzovať postavenie žalobcu ako účastníka správneho konania. Pritom ustálil záver, že nakoľko žalovaný povolil spoločnosti KONŠTRUKTA - Defence, a. s. vykonávať uvedené činnosti na trhacej jame oprávnenej osoby ZVS holding, a. s., teda mimo areál spoločnosti KONŠTRUKTA - Defence, a. s., PŠS Lieskovec, potom sú irelevantné tvrdenia žalobcu ohľadne črepín, ktoré by mali vznikaať pri streľbe z útočných vojenských zariadení. Preto nepovažoval za potrebný ani výsluch lesného hospodára navrhovaný žalobcom, ktorý mal ozrejmiť či dochádza k úletu črepín a za akých podmienok, alebo nie.

II.

Kasačná sťažnosť žalobcu/stanovisko žalovaného

7. Proti napadnutému uzneseniu podal žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) včas kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f/ a g/ S. s. p., pričom namietal porušenie práva na spravodlivý súdny proces najmä tým, že správny súd odmietol výsluch navrhnutého svedka, a tiež nesprávne právne posúdenie veci vo vzťahu k § 41 písm. a/ a § 69 ods. 4 písm. e/ zákona o výbušninách.

8. Záverom navrhol, aby kasačný súd napadnuté uznesenie zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

9. Sťažovateľ v rámci kasačných dôvodov akcentoval nasledovné sťažnostné body:

K § 440 ods. 1 písm. f/ S. s. p.:

- správny súd sťažovateľovi nedoručil prílohy vyjadrenia žalovaného k žalobe

a znemožnil mu zaujať komplexné stanovisko k vyjadreniu žalovaného,

- správny súd nepredvolal navrhnutého svedka, ktorého výpoveď mohla vyjasniť spor medzi sťažovateľom a spoločnosťou KONŠTRUKTA - Defence, a. s. ohľadom časového určenia momentu vzniku črepiny na sťažovateľovom pozemku.

K § 440 ods. 1 písm. g/ S. s. p.:

- odôvodnenie napadnutého uznesenia (body č. 38 až 42) je podľa sťažovateľa nesprávne, pretože je výsledkom nesprávneho právneho posúdenia § 41 písm. a/ a § 69 ods. 4 písm. e/ zákona o výbušninách,
- v objekte streleckej linky L3 sa vykonávajú nielen skúšky výbušnín, ale aj skúšky kanónov, elevačných častí húfníc, bojových vozidiel pechoty a húfníc do kalibru 155 mm do záchytného tunela,
- preskúmané rozhodnutie nestanovuje spôsob vykonávania povolených činností.

10. Ku kasačnej sťažnosti doručili vyjadrenia žalovaný a ďalej aj spoločnosti KONŠTRUKTA - Defence, a. s. a PRIVATEX-PYRO, s. r. o., v ktorých sa vyjadrili aj k odmietnutiu výsluchu navrhovaného svedka.

III.

Postúpenie veci veľkému senátu

11. Uznesením sp. zn. 1Sžk/4/2018 zo dňa 7. februára 2020 senát 1S Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „senát 1S“ alebo „predkladajúci senát“) podľa § 466 ods. 3 v spojení s § 22 ods. 1 písm. a/ S. s. p. postúpil vec vedenú na Najvyššom súde Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“ alebo „kasačný súd“) pod sp. zn. 1Sžk/4/2018 na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu správneho kolégia najvyššieho súdu (ďalej len „veľký senát“), pretože dospel pri svojom rozhodovaní k právnemu názoru, odlišnému od právneho názoru, ktorý bol vyjadrený v uznesení Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 22. augusta 2019 sp. zn. 8Sžk/2/2018 (ďalej len „odlišné rozhodnutie senátu 8S“).

12. Podstatou odlišnosti právnych názorov spomenutých senátov najvyššieho súdu je výkladový rozpor právnej úpravy inštitútu opomenutého účastníka konania v nadväznosti na § 41 písm. a/ a nasl. zákona o výbušninách vo vzťahu ku generálnej úprave účasti zakotvanej v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „*správny poriadok*“), a to aj so zvážením vplyvu Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, ktorý bol zverejnený oznámením Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 43/2006 Z. z. (ďalej len „*Aarhuský dohovor*“).

13. Na základe uvedeného predkladajúci senát predložil veľkému senátu na preskúmanie kľúčovú otázku, či sa na posúdenie postavenia opomenutého účastníka, tak ako ho vymedzuje pre účely konania vo veci samej ustanovenie § 179 ods. 1 S. s. p., vzťahujú výlučne ustanovenia zákona o výbušninách ako osobitného zákona („*lex specialis*“), bez zreteľa na odlišnú právnu úpravu obsiahnutú v správnom poriadku ako všeobecného predpisu o správnom konaní („*lex generalis*“) a bez ohľadu na možné dopady vykonávania povolených činností na životné prostredie.

14. Podľa mienky predkladajúceho senátu nič v slovenskom právnom poriadku neodôvodňuje záver, že zákon o výbušninách je možné aplikovať výlučne ako osobitný predpis bez ohľadu na procesnoprávnu úpravu inštitútu účasti konania vymedzeného v správnom poriadku.

15. Tiež predkladajúci senát upozornil, že v inom konaní, t. j. vedenom pod sp. zn. 8Sžk/2/2018, sa poľovnícka spoločnosť rovnako domáhala, aby správny súd uznesením uložil žalovanému povinnosť doručiť jej ako opomenutému účastníkovi konania preskúmané rozhodnutie. Predkladajúci senát zdôraznil, že svoje postavenie opomenutého účastníka uvedená poľovnícka spoločnosť odôvodňovala skutočnosťou, že užíva dotknuté nehnuteľnosti v bezprostrednom susedstve s pozemkami spoločnosti KONŠTRUKTA - Defence, a. s., a akcentovala rovnaké dôsledky jej činnosti.

16. Predkladajúci senát v uznesení o postúpení veci cituje právne závery odlišného rozhodnutia 8Sžk/2/2018 nasledovne:

„ 31. Súčasťou administratívneho spisu je aj Správa o bezpečnosti objektov, v ktorých sa má vykonávať povolená činnosť, z ktorej vyplýva, že bola skúmaná prijateľnosť rizika pri vzniku závažnej priemyselnej havárie na objektoch. Podľa tejto analýzy sú v okolí PŠSL ohrozenými objektmi Záhradkárska osada a prevádzková budova a skladovacie plochy firmy BIOPALIVO, a. s. v areáli PŠSL. Z uvedeného je zrejmé, že vykonávanými činnosťami nie sú ohrozené pozemky a prevádzkové budovy, ktoré má žalobca v nájme, teda, že žalobca nespĺňa podmienky účasti v konaní v zmysle zákona o výbušninách, podľa ktorého sú to osoby, ktorých práva a právom chránené záujmy môžu byť činnosťami podľa § 41 písm. a/ zákona o výbušninách ohrozené. Kasačný súd preto konštatuje, že ak krajský súd dospel k záveru, že žalobcovi nie je možné priznať postavenie účastníka v konaní vo veci vydania povolenia podľa § 41 písm. a/ zákona o výbušninách pre oprávnenú osobu KONŠTRUKTA - Defence, a. s., takéto rozhodnutie je vecne správne.“

17. Podľa názoru predkladajúceho senátu sa ustanovenia zákona o výbušninách nevzťahujú výlučne ako špeciálne ustanovenia na posúdenie postavenia opomenutého účastníka konania vymedzeného pre účely konania vo veci samej podľa § 179 ods. 1 S. s. p., t. j. v preskúmvanej veci nie je možné uplatniť zásadu „*lex specialis derogat legi generali*“.

18. Predkladajúci senát považoval uvedený záver za o to dôležitejší, pretože ako sťažovateľ v predkladanej veci, tak poľovnícka spoločnosť vo veci vedenej pod sp. zn. 8Sžk/2/2018, poukazovali na negatívny dopad povolených činností spoločnosti KONŠTRUKTA - Defence, a. s. na životné prostredie, čo správny súd v napadnutom uznesení vôbec nezohľadnil.

19. V súlade s rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie č. C-240/09 z 8. marca 2011, v spojení so zásadou lojálnej spolupráce práva Európskej únie, podľa názoru predkladajúceho senátu vyplýva pre správne súdnictvo povinnosť poskytnúť taký výklad procesného inštitútu opomenutého účastníka konania vo vzťahu k podmienkam na podanie správnej žaloby, ktorý bude v čo najväčšej miere v súlade s cieľmi Aarhuského dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv subjektov označovaných ako zainteresovaná verejnosť, aby bolo možné napadnúť rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania na správnom súde, ktoré by mohlo byť v rozpore s úniovým právom v oblasti životného prostredia.

20. Preskúmajúc procesné postavenie sťažovateľa v konaní, vychádzal predkladajúci senát iba z jeho tvrdení, že je vlastníkom susediacich nehnuteľností vo vzťahu k priestorom, kde spoločnosť KONŠTRUKTA - Defence, a. s. vykonáva svoju činnosť, a taktiež zohľadňoval argumenty týkajúce sa zásahov do životného prostredia, najmä ohrozovanie chránenej zveri, hrozbu rozletu črepín projektilov, zvýšenú hlučnosť a vznik exhalátov neznámeho chemického zloženia.

21. Z procesných definícií postavenia účastníka konania potom podľa názoru predkladajúceho senátu vyplýva, že sa vzťahujú aj na subjekty, ktoré môžu iba tvrdiť dopady rozhodovacích činností správnych orgánov na sféru ich činností v rôznych oblastiach, kým sa nepreukáže opak, s čím sa aj veľký senát stotožnil.

22. Podľa mienky predkladajúceho senátu v citovanom závere odlišného rozhodnutia senátu 8S absentujú právne závery najvyššieho súdu ohľadne aplikácie správneho poriadku na prerokúvanú vec, keďže jeho podporná aplikácia nepopierateľne vyplýva z ustanovenia § 86 zákona o výbušninách. Aj napriek absencii právnych záverov v uvedenom smere sú v odlišnom rozhodnutí senátu 8S citované ustanovenia § 14 ods. 1 a 2 správneho poriadku, ktorých aplikácia, podľa názoru predkladajúceho senátu, v odlišnom rozhodnutí senátu 8S nebola objasnená. Vzhľadom na vzniknuté výkladové rozpory sa predkladajúci senát nestotožnil s uvedeným právnym názorom senátu 8S a táto skutočnosť ho viedla k položeniu vyššie uvedenej otázky, ktorej posúdenie považoval za kľúčové pre rozhodnutie vo veci.

IV.

Právomoc veľkého senátu

23. Vzhľadom na zdôvodnenie postúpenia veci veľkému senátu je zrejmé, že došlo k rozkolu v judikatúre najvyššieho súdu ohľadom interpretácie ustanovení § 41 písm. a/ zákona o výbušninách a na to nadväzujúcich ustanovení uvedeného zákona vo väzbe na príslušné ustanovenia správneho poriadku, najmä § 14 ods. 1 a 2 tohto všeobecného predpisu o správnom konaní, a to predovšetkým v súvislosti s posúdením účinkov požadovanej, či schválenej činnosti spoločnosti KONŠTRUKTA – Defence, a. s. na okruh touto činnosťou dotknutých subjektov.

24. Navyše ďalšou procesnou otázkou je to, či pri povoľovaní činností vymedzených v § 2 zákona o výbušninách, ktorých súčasťou je aj výskum, vývoj či pokusná výroba munície, ktorej skúšky sa mohli realizovať napríklad na linke L3 (vľavo) s možným rozletom črepín, ako to bolo oznámené sťažovateľovi v mailovom upozornení spoločnosti KONŠTRUKTA – Defence, a. s., je nutné zohľadniť ich dopad na životné prostredie.

25. Podstatou vyššie uvedeného rozkolu je v súvislosti s účinkami povoľovanej činnosti pre spoločnosť KONŠTRUKTA – Defence, a. s. v rozsahu výskum, vývoj, pokusná výroba munície, oprava, uskladňovanie, delaborácia, likvidácia a ničenie výbušnín, výbušných predmetov a munície zváženie okruhu dotknutých osôb touto činnosťou s tým, či vymedzenie tohto okruhu účastníkov je definitívne stanovené predložením žiadosti na povolenie požadovaných činností, nakoľko o tejto žiadosti musí správny orgán rozhodnúť v zmysle § 42 ods. 3 zákona o výbušninách do 60 dní, a pritom aplikácia všeobecného predpisu o správnom konaní je v prípade použitia citovaného ustanovenia § 42 ods. 3 vylúčená. Alebo je prípustná taká výkladová konštrukcia, že ustanovenie § 42 ods. 3 zákona o výbušninách sa nevzťahuje na vymedzenie okruhu účastníkov.

26. Na odpoveď na uvedenú otázku potom nadväzuje záver, či je správny orgán oprávnený postupom *ex offico* skúmať mu predložený okruh účastníkov povoľovacieho konania na základe uplatnenia vyššie uvedenej výkladovej metódy „*lex specialis derogat legi generali*“.

27. Postoj najvyššieho súdu k nastoleným otázkam nebol v minulosti vyjadrený v inom rozhodnutí okrem odlišného rozhodnutia senátu 8S. Vzhľadom na odlišnosti v právnom posúdení nastolených otázok medzi predkladajúcim senátom a senátom 8S bola vec v súlade s § 22 ods. 1 písm. a/ a s § 466 ods. 1 S. s. p. postúpená na rozhodnutie veľkému senátu, ktorý má ako jediný právomoc zjednotiť rozhodovaciu prax najvyššieho súdu odpoveďou na vymedzené otázky.

28. Na druhej strane veľký senát dáva do pozornosti, že problematikou vzťahu všeobecného právneho predpisu o správnom konaní s osobitnými procesnými úpravami (vyššie uvedená zásada „*lex specialis derogat legi generali*“) sa veľakrát zaoberal najvyšší súd. Napríklad prostredníctvom svojho rozhodnutia sp. zn. 3Sžo/202/2015 zo dňa 3. augusta 2016 vyslovil nasledujúce právne závery:

„Princíp subsidiarity je výrazom mnohostrannosti spoločenských vzťahov vznikajúcich v procese rozhodovania o individuálnych právach a povinnostiach účastníkov, ktoré nemožno upraviť v jedinom procesnom predpise. Preto existuje jeden procesný predpis s univerzálnou pôsobnosťou - správny poriadok a osobitné právne predpisy, v ktorých sa premietajú príslušné odchýlky. Subsidiarita vyjadruje vzťah všeobecného a špeciálneho predpisu. Inými slovami, správny poriadok platí len vtedy, ak osobitné právne predpisy neustanovujú inak.

Niektoré osobitné predpisy výslovne ustanovujú, že na konanie sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní. V prípade, ak takáto konštatácia v príslušnom právnom predpise v oblasti správneho súdnictva absentuje, a teda ak nie sú v osobitnom zákone upravené odchýlky, procesný režim správneho poriadku nastupuje *ex lege* a povinnosťou orgánu verejnej správy je dôsledne ho aplikovať.“

V.

Dotknuté právne zdroje

A) Správny súdny poriadok:

29. Podľa § 179 ods. 1 S. s. p. v znení relevantnom pre preskúvanú vec platí, že ak správnu žalobu podá niekto, kto tvrdí, že mu rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom administratívneho konania malo konať (ďalej len „opomenutý účastník“), správny súd **overí správnosť** tohto tvrdenia a skutočnosť, či od vydania napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia neuplynuli viac ako tri roky, a ak sú tieto podmienky splnené, uznesením rozhodne, že orgán verejnej správy je povinný doručiť opomenutému účastníkovi vo veci vydané rozhodnutie alebo opatrenie.

B) zák. č. 58/2014 Z. z.:

30. Podľa § 2 zákona o výbušninách na účely tohto zákona sa rozumie

- a) výbušninou pevná alebo kvapalná látka alebo ich zmes, ktorá je schopná exotermickej výbušnej premeny aj bez prístupu atmosférického kyslíka a vytvára plyny takej teploty, tlaku a rýchlosti, že pôsobia deštruktívne na okolie; za výbušninu sa nepovažuje látka, ktorá sama nie je výbušná, ale môže vytvárať výbušnú zmes plynu, pary alebo prachu,
- c) municiou kompletne zariadenie vrátane častí zbraňových systémov a techniky, ktoré obsahuje výbušninu a využíva jej vlastnosti na dopravu na cieľ, vyvolanie žiadaného

účinku vrátane usmrtenia alebo iného poškodenia zdravia, **spôsobenia škody na majetku a na chránených hodnotách**; za muníciu sa považuje aj dekompletizovaná munícia, náboje s výbušnou alebo so zápalnou strelou a náboje od kalibru 20 mm vrátane, okrem signálneho streliva kalibru 26,5 mm,

e) strelivinou výbušnina schopná explozívneho horenia, ktorého rýchlosť je úmerná okolitému tlaku,

n) trhacími prácami práce, pri ktorých sa využíva energia exotermickej výbušnej premeny výbušniny na rozpojenie, spojenie alebo tvarovanie materiálu; za trhacie práce sa považuje aj

1. súbor pracovných operácií, ktorými sú nabíjanie trhavín, príprava a nabíjanie roznetných náložiek, zhotovenie roznetnej siete, iniciovanie náloží, výbuch náloží a zneškodňovanie zlyhaviiek,

2. práce s výbušninou pri výučbe strelmajstrov v kurze, pri ktorých sa privádza výbušnina k výbuchu,

p) výrobou výbušniny výrobná činnosť, pri ktorej dochádza k vytvoreniu výbušnej látky z nevýbušných komponentov alebo z iných výbušnín, okrem výroby výbušnín podľa osobitného predpisu,

r) ničením výbušniny činnosť, ktorá má za následok zničenie výbušniny výbuchom, spálením alebo chemickou reakciou,

t) výrobou munície výrobná činnosť, pri ktorej dochádza k vytvoreniu munície z výbušniny, muničných elementov a ďalších nevýbušných komponentov,

u) likvidáciou munície súhrn činností smerujúcich k fyzickej likvidácii munície iným spôsobom ako výbuchom,

v) ničením munície súhrn činností smerujúcich k fyzickému zničeniu munície výbuchom,

w) objektom akékoľvek zariadenie alebo budova určené na prácu s výbušninami, výbušnými predmetmi a muníciou,

x) bezpečnostným okruhom obvod územia ohrozeného účinkami výbuchu výbušniny, odpaľovaného výbušného predmetu alebo výbuchom munície,

z) haváriou závažná prevádzková nehoda, pri ktorej došlo k závažnému pracovnému úrazu s ťažkou ujmom na zdraví⁸) najmenej troch osôb alebo k spôsobeniu smrti čo len jednej osoby alebo k spôsobeniu škody na hmotnom majetku značného rozsahu.

31. Podľa § 41 písm. a/ zák. č. 58/2014 Z. z. v znení relevantnom pre preskúvanú vec oprávnená osoba môže na základe rozhodnutia

a) Hlavného banského úradu

1. vykonávať výskum, vývoj, pokusnú výrobu, výrobu, spracovanie, skúšanie, uskladňovanie, zneškodňovanie a ničenie výbušnín, výbušných predmetov a pomôcok na používanie výbušnín,

2. vykonávať výskum, vývoj, pokusnú výrobu, výrobu, skúšanie, revíziu, opravu, uskladňovanie, delaboráciu, likvidáciu a ničenie výbušnín, výbušných predmetov a munície.

32. Podľa § 42 ods. 1 zák. č. 58/2014 Z. z. v citovanom znení Hlavný banský úrad vydá rozhodnutie podľa § 41 písm. a/ na základe žiadosti žiadateľa.

33. Podľa § 42 ods. 2 písm. b/ body 11 a 13 zák. č. 58/2014 Z. z. v citovanom znení žiadosť podľa odseku 1 obsahuje

b) podpornú dokumentáciu

11. zoznam osôb s uvedením ich adries, ktorých práva alebo právom chránené záujmy by mohli byť ohrozené činnosťami podľa § 41 písm. a/),

13. doklady o vyriešení stretov záujmov, ak môžu byť činnosťami podľa § 41 písm. a/ ohrozené práva alebo právom chránené záujmy osôb.

34. Podľa § 42 ods. 3 zák. č. 58/2014 Z. z. v citovanom znení platí, že ak predložená žiadosť a podporná dokumentácia **splňajú náležitosti** podľa odseku 2, Hlavný banský úrad vydá rozhodnutie podľa § 41 písm. a/ **v lehote 60 dní** od podania žiadosti.

35. Podľa § 69 ods. 4 písm. e/ zák. č. 58/2014 Z. z. v citovanom znení Hlavný banský úrad

e) vydáva povolenie podľa § 41 písm. a/,

36. Podľa § 86 zák. č. 58/2014 Z. z. v citovanom znení na konania podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní okrem konaní podľa § 7, 40, **§ 42 ods. 3**, § 71 ods. 2 písm. b/.

C) Správny poriadok:

37. Podľa § 1 ods. 1 správneho poriadku v citovanom znení tento zákon sa vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

38. Podľa § 3 ods. 1 správneho poriadku [zásada zákonnosti] v citovanom znení správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.

39. Podľa § 14 ods. 1 správneho poriadku v citovanom znení účastníkom konania je ten o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté; účastníkom konania je aj ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak.

40. Podľa § 14 ods. 2 správneho poriadku v citovanom znení účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva.

41. Podľa § 19 ods. 2 správneho poriadku v citovanom znení podanie sa posudzuje podľa jeho obsahu. Z podania musí byť zrejmé, kto ho podáva, akej veci sa týka a čo sa navrhuje. Osobitné právne predpisy môžu ustanoviť jeho ďalšie náležitosti.

42. Podľa § 19 ods. 3 správneho poriadku v citovanom znení pokiaľ podanie **nemá** predpísané náležitosti, správny orgán pomôže účastníkovi konania nedostatky odstrániť, prípadne ho vyzve, aby ich v určenej lehote odstránil; súčasne ho poučí, že inak konanie zastaví.

D) Ústava Slovenskej republiky:

43. Podľa článku 7 ods. 2 veta druhá Ústavy Slovenskej republiky právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

E) Zmluva o Európskej únii:

44. Podľa článku 4 ods. 3 (zásada lojálnej spolupráce) Zmluvy o Európskej únii podľa zásady lojálnej spolupráce sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv.

Členské štáty prijímú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie.

Členské štáty pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijímú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.

F) rozsudok Súdneho dvora sp. zn. 240/09:

45. Podľa výrokovej časti rozsudku Súdneho dvora Európskej únie sp. zn. C-240/09 zo dňa 8. marca 2011 (ďalej len „rozsudok Súdneho dvora“) článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru schváleného v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 nemá priamy účinok v práve Únie.

Prináleží však vnútroštátnemu súdu, aby poskytol taký výklad procesného práva týkajúceho sa podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku alebo žaloby, ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade tak s cieľmi článku 9 ods. 3 tohto dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie, aby mohla organizácia na ochranu životného prostredia, akou je [...] ..., napadnúť na súde rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom Únie v oblasti životného prostredia.

G) Aarhuský dohovor:

46. Podľa článku 1 Aarhuského dohovoru každá Strana zaručí práva na prístup k informáciám, účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru s cieľom prispieť k ochrane práva každého človeka, príslušníka tejto i budúcich generácií, žiť v životnom prostredí, ktoré je primerané pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu.

47. Podľa článku 2 body 4. a 5. Aarhuského dohovoru na účely tohto dohovoru

4. "verejnost" znamená jednu alebo viac fyzických osôb alebo právnických osôb a v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi alebo praxou ich združenia, organizácie alebo skupiny;

5. "zainteresovaná verejnost" znamená verejnost', ktorá je alebo by mohla byť ovplyvnená rozhodovacím procesom týkajúcim sa životného prostredia alebo sa o tento proces zaujíma; pre potreby tejto definície sa mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia a splňajúce všetky požiadavky vnútroštátneho práva považujú za zaujímavé sa o rozhodovací proces.

48. Podľa článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru 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.

VI.

Právne posúdenie veci

49. Veľký senát vychádzal pri posúdení veci z vyššie citovaných právnych zdrojov a zbral do úvahy aj závery najvyššieho súdu týkajúce sa princípu subsidiarity pri aplikácii právnych predpisov. Spoločenské vzťahy sa neustále vyvíjajú a zákonodarca pri ich regulovaní uprednostňuje vzťah všeobecného k osobitnému vyjadrený princípom subsidiarity. Objektívna nutnosť podriaďiť rôznorodosť početných spoločenských vzťahov vznikajúcich vo verejnoprávnom procese rozhodovania o individuálnych právach a povinnostiach účastníkov nie je v súlade s predstavou ich upraviť v jedinom procesnom predpise. Preto aj odvetvie správneho práva vychádza z tejto legislatívnej konštrukcie a je založené na procesnom predpise s univerzálnou pôsobnosťou, v preskúmvanej veci je to správny poriadok, s pripustením možnosti odchylných úprav prostredníctvom osobitných právnych predpisov.

50. Potom, ak osobitný predpis výslovne vylúči aplikáciu celého alebo čo i len časti správneho poriadku pre určitú verejnoprávnu oblasť, je nutné vychádzať iba z tejto osobitnej procesnej úpravy. Na druhej strane, ak takáto konštatácia v príslušnom právnom predpise

v oblasti verejnej správy absentuje, potom procesný režim správneho poriadku nastupuje „*ex lege*“ a povinnosťou orgánu verejnej správy je ho dôsledne aplikovať na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb.

51. Veľký senát kasačného súdu v uvedenej súvislosti dáva do pozornosti, že v odlišnom rozhodnutí senátu 8S (viď jeho bod č. 28) sa k okruhu účastníkov konštatovalo nasledovné:

28. Zákon o výbušninách v ust. § 42 ods. 2 písm. b/ bod 11 vymedzuje osobitne okruh účastníkov v konaní o žiadosti podľa § 41 písm. a/ tak, že sú nimi tí, ktorých práva alebo právom chránené záujmy môžu byť činnosťami podľa § 41 písm. a/ zákona o výbušninách ohrozené. Zoznam týchto osôb priloží oprávnená osoba k Žiadosti o vydanie povolenia žalovanému. V zmysle § 86 zákona o výbušninách sa na konania podľa tohto zákona vzťahuje aj všeobecný predpis o správnom konaní.

52. Ďalej sa v odlišnom rozhodnutí senátu 8S cituje ust. § 14 ods. 1 a 2 správneho poriadku s tým, že v bode 31 odlišného rozhodnutia senátu 8S je uvedené skutkový odkaz na Správu o bezpečnosti objektov, v ktorých sa má vykonávať povolená činnosť (ďalej tiež „*Správa o bezpečnosti objektov*“). Na základe tejto listiny senát 8S si osvojil skutkový záver, že je preukázané, že vykonávanými činnosťami nie sú ohrozené pozemky a prevádzkové budovy, ktoré má poľovnícka spoločnosť (ako žalobca v konaní pod sp. zn. 8Sžk/2/2018) v nájme od sťažovateľa, teda, že táto spoločnosť nespĺňa podmienky účasti v konaní v zmysle zákona o výbušninách, konkrétne jeho ustanovenia § 41 písm. a/.

53. Veľký senát pri hodnotení tohto výkladu poukazuje na ust. § 179 ods. 1 S. s. p., v zmysle ktorého pre úspešné podanie správnej žaloby opomenutého účastníka je potrebné preveriť jeho tvrdenie, že sa s ním ako s účastníkom administratívneho konania malo konať. Sťažovateľ najmä na podporu svojho tvrdenia argumentoval, že na dotknutých pozemkoch sa každý deň pohybuje väčšie množstvo ľudí, nakoľko si to starostlivosť o lesné hospodárstvo (najmä odstraňovanie kôrovcevej kalamity, výsadba a ochranu porastov) vyžaduje. Tiež argumentoval, že na pozemkoch je štátom uznaná obora, v ktorej voľne žije cca 200 ks zveri

(podľa sťažovateľa zákonom chránená, avšak zver bližšie nešpecifikoval) a táto zver je opatrovaná poľovníckou spoločnosťou.

54. Na podporu svojich tvrdení nielen v preskúmvanej veci, ale aj vo veci odlišného rozhodnutia senátu 8S ďalej účastníci predložili rovnaké dôkazy, poprípade skutkové tvrdenia. Išlo najmä o navrhnutú svedeckú výpoveď pána Jozefa Stanu ako lesného hospodára, fotografie črepín a s tým súvisiace mailové upozornenie od spoločnosti KONŠTRUKTA – Defence, a. s. na možnú škodu, poprípade tvrdenia o existencii zvýšenej hlučnosti či možnosti vzniku exhalátov neznámeho chemického zloženia.

55. Bolo procesnou povinnosťou správneho súdu tieto skutkové podklady vyhodnotiť a ich správnosť overiť a na tomto základe pristúpiť so zohľadnením zákonnej trojročnej lehoty k priznaniu alebo nepriznaniu postavenia opomenutého účastníka sťažovateľovi. Pritom správny súd mal zobrať na vedomie, že samotný zákonodarca (viď § 2 písm. c/ zákona o výbušninách) zdôrazňuje možné negatívne dopady týchto povoloňovaných činností vo forme spôsobenia škody na majetku či chránených hodnotách, medzi ktoré je možno nepochybne zaradiť aj sťažovateľom namietané ohrozenie flóry a fauny na jeho pozemku. Pritom sťažovateľ ako vlastník umiestnenie svojho pozemku (parc.č. 805/54) špecifikoval na necelých 70 m od stavieb od trajektórií letu striel.

56. Avšak správne súdy sa s touto svojou povinnosťou vysporiadali tak, že za postačujúci vyhodnotili skutkový stav zachytený v hore citovanej Správe o bezpečnosti objektov. Uvedená Správa o bezpečnosti objektov však má podľa správnych súdov skúmať prijateľnosť rizika pri vzniku závažnej priemyselnej havárie na objektoch (viď bod č. 31 odlišného rozhodnutia senátu 8S, resp. body č. 33 a č. 34 napadnutého uznesenia).

57. Veľký senát v súvislosti s uvedeným dáva do pozornosti, že zákon o výbušninách vymedzuje haváriu (§ 2 písm. z/) ako nehodovú udalosť, ktorá nemá charakter bežnej prevádzky, nakoľko jej závažnosť je daná usmrtením osôb či vznikom škody na majetku značného rozsahu. Uvedenú žiadosť a jej náležitosti mal predovšetkým správny súd preskúmať aj z pohľadu bežnej prevádzky a jej dopadov na sťažovateľa.

58. Navyše, už z pohľadu uvedenej Správy o bezpečnosti objektov, ako mimoriadne nelogický skutkový záver pre veľký senát vyplýva to, že hoci vzdušná vzdialenosť pozemku sťažovateľa a nich stojacich budov od trajektórie letu strel má byť necelých 70 m, tak táto blízkosť tak pri spoločnosti KONŠTRUKTA – Defence, a. s., ani pri žalovanom či u správneho súdu nevyvolala dôvod túto skutočnosť po právnej stránke skúmať. Naopak, až z komunikácie s niektorými vlastníkami pozemkov v dotknutom katastrálnom území P. sťažovateľ zistil, že účastníkmi predmetného správneho konania boli aj vlastníci pozemkov, ktoré na rozdiel od jeho pozemkov bezprostredne nehraničia s pozemkami, na ktorých spoločnosť KONŠTRUKTA – Defence, a. s. vykonáva povolené činnosti.

59. Nakoľko tak odlišné rozhodnutie senátu 8S, ako aj napadnuté uznesenie podriadilo takto zistený skutkový stav pod aplikáciu § 41 a § 42 v spojení s § 69 ods. 4 zákona o výbušninách, tak veľký senát pristúpil k preskúmaniu ich aplikácie. Vo vzťahu k viazanosti správneho orgánu ustanovením § 42 ods. 2 písm. b/ bod 11. zákona o výbušninách však pre veľký senát vyplýva výkladový záver, že toto ustanovenie ukladá žiadateľovi procesnú povinnosť, aby vo svojej žiadosti riadne konkretizoval okruh osôb, ktorých práva alebo právom chránené záujmy by mohli byť ohrozené niektorou z povoľovaných činností.

60. Pritom na toto nadväzujúce ustanovenie § 42 ods. 3 zákona o výbušninách nevymedzuje okruh účastníkov, ale limituje správny orgán v lehote na vydanie rozhodnutia. Práve imperatívna požiadavka zákonodarcu „*ak predložená žiadosť a podporná dokumentácia spĺňajú náležitosti podľa náležitosti podľa odseku 2*“, ktorá je v tomto ustanovení „*expressis verbis*“ zakotvená, neumožňuje správnomu orgánu iba mechanicky prevziať žiadosť ale ukladá mu povinnosť preskúmať všetky náležitosti žiadosti vrátane podpornej dokumentácie a až po zistení ich riadnosti začína plynúť uvedená 60 dňová lehota.

61. Nakoľko správny poriadok nie je pre aplikáciu hore uvedených ustanovení zákona o výbušninách vylúčený (vid' § 86 zákona o výbušninách), tak tento všeobecný predpis o správnom konaní uvedený výkladový záver podporuje tým, že ustanovenia § 19 ods. 2 a 3 správneho poriadku ukladajú správnomu orgánu nielen žiadosť v preskúmvanej veci posúdiť ale aj preskúmať jej povinné náležitosti, a v prípade nedostatkov sa na ich odstraňovaní podieľať pri dôslednej aplikácii zásady zákonnosti (§ 3 správneho poriadku).

62. Za tejto situácie sa veľký senát prikláňa k názoru predkladajúceho senátu, že pri vymedzovaní okruhu účastníkov v zmysle § 42 ods. 2 v konaní o povolení výkonu činností podľa § 41 písm. a/ zákona o výbušninách je nutné tento rozsah určiť aj s prihliadnutím na príslušné ustanovenia správneho poriadku, najmä v zmysle jeho § 14, čo sa v preskúmvanej veci nestalo.

63. Majúc na zreteli uvedené východiská veľký senát konštatuje, že pri určení okruhu účastníkov musí nielen žiadateľ o povolenie činností, ale aj správny orgán, oprávnený vydať rozhodnutie podľa § 69 ods. 4 písm. e/ zákona o výbušninách, zohľadniť všetky výnimočnosti povolených činností, ktoré majú prirodzený ohrozovací charakter na zdravie či životy osôb ako aj sú spôsobilé vyvolať škodu na majetku.

64. V tejto súvislosti sa popri iných ako mimoriadne významný právom chránený záujem osôb javí ochrana životného prostredia. Judikatúra Súdneho dvora Európskej únie, ktorá má prednosť v zmysle čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii prednosť pred zákonmi, tento záver podporuje.

65. Možno preto uzavrieť, že správny súd musí pri žalobe opomenutého účastníka preveriť to, či jeho tvrdenia, že mal byť účastníkom v konaní v zmysle § 42 a § 69 o vydaní povolenia podľa § 41 písm. a/ zákona o výbušninách, sa zakladajú na ním predložených skutočnostiach vo vzťahu k zvýšenému riziku vykonávaných činností v rozsahu vymedzenom v § 41 písm. a/ zákona o výbušninách. V tejto súvislosti veľký senát upozorňuje, že už samotná skutočnosť, že sťažovateľom vlastnený pozemok sa nachádza v tesnej blízkosti od miesta vykonávania povolených činností spoločnosťou KONŠTRUKTA – Defence a. s., ktoré majú objektívny ohrozovací charakter (viď body č. 55, č. 58 a č. 63 tohto uznesenia) zakladá možnosť, aby bol sťažovateľ zapísaný do zoznamu zostavovaného žiadateľom v zmysle § 42 ods. 2 písm. b/ bod 11 alebo bod 13. zákona o výbušninách.

66. Z uvedených dôvodov veľký senát v zhode s názorom predkladajúceho senátu dospel k právnomu záveru, že namietané sťažnostné body kasačnej sťažnosti boli spôsobilé privediť zrušenie napadnutého uznesenia pre nesprávne právne posúdenie veci. Keďže veľkému senátu nič nebránilo rozhodnúť vo veci samej, postupoval podľa § 466 ods. 5 písm. a/

v spojení s § 462 ods. 1 S. s. p. tak, že napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

67. V ďalšom konaní v preskúmanavej veci i v nadchádzajúcej rozhodovacej praxi bude úlohou správneho orgánu ďalej postupovať v súlade s vyššie opísanými právnymi závermi veľkého senátu uvedenými v tomto uznesení.

68. O náhrade trov kasačného konania veľký senát nerozhodol, nakoľko toto bude úlohou správneho súdu v ďalšom konaní (§ 467 ods. 3 S. s. p.).

Poučenie: Proti tomuto rozhodnutiu **nie je** prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave 13. júla 2021

JUDr. Jozef Milučký, v. r.

predseda senátu

JUDr. Zdenka Reisenauerová, v. r.

členka senátu

JUDr. Jana Zemková, PhD., v. r.

členka senátu

JUDr. Viola Takáčová, PhD., v. r.

členka senátu

JUDr. Ing. Miroslav Gavalec, PhD., v. r.

člen senátu

JUDr. Igor Belko, v. r.

člen senátu

JUDr. Marián Trenčan, v. r.

člen senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Veronika Víghová