

Súd: Krajský súd Bratislava
Spisová značka: 5S/31/2017
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1017200235
Dátum vydania rozhodnutia: 13. 11. 2018
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Viera Šebestová
ECLI: ECLI:SK:KSBA:2018:1017200235.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Krajský súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Viery Šebestovej a členiek senátu JUDr. Dáši Filovej a JUDr. Evy Fulcovej v právnej veci žalobcu v 1. rade: Centrum pre trvaloudržateľné alternatívy (CEPTA), občianske združenie so sídlom: Záhonok 19, 960 01 Zvolen, IČO: 37921959, v 2. rade: Cyklokoalícia, občianske združenie so sídlom: Karadžičova 6, 811 07 Bratislava IČO: 31800394, v 3. rade: ClientEarth, so sídlom: Fieldworks, 274 Richmond Road, London E8 3QW, Veľká Británia Registovaná ako Charity in England and Wales 1053988 Company Number 2863827 (identifikačné číslo), v 4. rade: M. Z., bytom S. X, XXX XX C., v 5 rade: Z. Š., bytom Š.H. XXX/XX, XXX XX C., v 6. rade: D. D., bytom Z. XX, XXX XX C., v 7. rade: A. Q., bytom Q. X, XXX XX C., v 8. rade: Q. Q., bytom Z. X, XXX XX C., v 9. rade: S. E., bytom Q. XX, XXX XX C., v 10. rade: Q. A. E., S., bytom Š. XX, XXX XX C., v 11. rade: P. S., bytom K. X, XX XX C., v 12. rade: Z. T., bytom S. XX, XXX XX C., v 13. rade: Z. Z., bytom E. H. XX/A, XXX XX C., všetci zastúpení: Mgr. Kristína Babiaková, advokátka, Holubyho 37, 902 01 Pezinok, proti žalovanému: Okresný úrad Bratislava, Tomášikova 46 832 05 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti opatrenia Integrovaný program na zlepšenie kvality ovzdušia pre znečisťujúce látky PM10, NO2, Benzopyrén a ozón v oblasti riadenia kvality ovzdušia - územie Hlavného mesta SR Bratislavy vydaný dňa 15.12.2016 Okresným úradom Bratislava, takto

rozhodol:

Krajský súd v Bratislave Opatrenie Okresného úradu Bratislava vydané dňa 15.12.2016 pod názvom Integrovaný program na zlepšenie kvality ovzdušia pre znečisťujúce látky PM10, NO2, Benzopyrén a ozón v oblasti riadenia kvality ovzdušia - územie Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy z r u š u j e a v e c v r a c i a žalovanému na ďalšie konanie.

O trovách konania rozhodol súd tak, že úspešnému žalobcovi p r i z n a l náhradu trov konania vo výške 100%, o ktorej rozhodne samostatným uznesením po právoplatnosti rozsudku súdny úradník.

odôvodnenie:

I.
Priebeh administratívneho konania

1/ Žalovaný podal dňa 04.08.2016 požiadavku 968816 na zverejnenie Integrovaného programu na jeho webovej stránke na dobu od 04.08.2016 do 02.09.2016.

2/ Dňa 04.08.2016 bol Integrovaný program na zlepšenie kvality ovzdušia pre znečisťujúce látky PM10, NO2 a BENZO(A)PYRÉN v oblasti riadenia kvality ovzdušia - územie hlavného mesta SR Bratislavy (ďalej len „Integrovaný program“) vyvesený na úradnej tabuli a dňa 05.09.2016 bol zvesený.

3/ Žalovaný na úradnej tabuli vyvesil dňa 24.08.2016 Oznámenie o verejnom prerokovaní návrhu Integrovaného programu na zlepšenie kvality ovzdušia v oblasti riadenia kvality ovzdušia - katastrálneho

územia hlavného mesta SR Bratislava, ktorým bolo oznámené verejné prerokovanie návrhu programu, ktoré sa uskutoční na Okresnom úrade Bratislava, v zasadačke 2R02 na 2. poschodí dňa 21.09.2016 o 10,00 hod. dňa 22.09.2012 bolo zvesené.

4/ Dňa 21.09.2016 bola spísaná zápisnica z verejného prerokovania návrhu Integrovaného programu, konaného dňa 21.09.2016 na Okresnom úrade Bratislava, Tomášikova 46, 832 05 Bratislava, v zasadačke č. 2.R.01, z ktorej okrem iného vyplýva, že cit.: „K návrhu programu neboli doručené žiadne pripomienky. Integrovaný program na zlepšenie kvality ovzdušia v oblasti riadenia kvality ovzdušia - územie hlavného mesta SR Bratislavy bude vydaný zverejnením na internetovej stránke <<http://www.min.sk/?okresny-urad-bratislava>>.

5/ Dňa 11.11.2016 bol spísaný Záznam z prerokovania návrhu Integrovaného programu na Úrade pre bratislavský samosprávny kraj za účasti zástupcov: OÚ Bratislava, odbor starostlivosti o ŽP; MŽP SR, odbor ochrany ovzdušia; Úrad BSK, oddelenie životného prostredia. Zo strany zástupcov BSK neboli k návrhu Integrovaného programu vznesené žiadne pripomienky. Na základe dohody BSK predloží Okresnému úradu Bratislava v termíne do 10 dní informáciu o pripravovaných opatreniach na zlepšenie kvality ovzdušia z hľadiska dopravy s regionálnym významom.

6/ Dňa 14.12.2016 bola spísaná Zápisnica z prerokovania návrhu Integrovaného programu, konaného v budove Magistrátu hl. m. SR Bratislavy, Primaciálne nám. č. 1, Bratislava. Prerokovanie návrhu Programu podľa § 11 ods. 3 zákona č. 137/2010 Z.z. so zástupcami Magistrátu sa uskutočnilo dňa 14.12.2016, ktorí nemali k návrhu Programu žiadne pripomienky.

7/ Na základe požiadavky č. 1049372 bol dňa 15.12.2016 Integrovaný program zverejnený na webovej stránke žalovaného www.minv.sk/?odbor-starostlivosti-o-zivotne-prostredie-1. <<http://www.minv.sk/?odbor-starostlivosti-o-zivotne-prostredie-1.%20>>

II.

Zhrnutie argumentov žalobcu

8/ Žalobcovia žalobou doručenou súdu dňa 17.02.2018 navrhli, aby po zvážení všetkých nimi predložených dôkazov a tvrdení, Opatrenie Okresného úradu Bratislava vydané dňa 15.12.2016 pod názvom Integrovaný program, zrušil v celom rozsahu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

9/ Žalovaný v súlade s § 11 zákona č. 137/2010 Z.z. o ovzduší vypracoval Integrovaný program vydaný v decembri 2016, ktorý bol zverejnený dňa 15.12.2016 na webovom sídle žalovaného, ktorý má tieto časti:

1 LOKALIZÁCIA NADMERNÉHO ZNEČISTENIA

1.1 Región

1.2 Mesto

1.3 Meracie stanice

2 INFORMÁCIE O ZÓNE/AGLOMERÁCH

2.1 Topografia oblasti

2.2 Typ zóny

2.3 Veľkosť oblasti a počet obyvateľov

2.4 Užitočné klimatické údaje

3 ZODPOVEDNÉ ORGÁNY

3.1 Názvy, sídla a kontaktné údaje osôb zodpovedných za vypracovanie a vykonávanie programov na zlepšenie kvality ovzdušia

4 POVAHA A HODNOTENIE ZNEČISTENIA

4.1 Koncentrácie pozorované za predchádzajúce roky a prekročenie limitných hodnôt

4.2 Metodika použitá na zhodnotenie

5 PÔVOD ZNEČISTENIA

5.1 Úvod

5.2 Relevantné zdroje emisií

6 ANALÝZA SITUÁCIE

6.1 Určenie podielu jednotlivých skupín zdrojov na nameraných koncentráciách a na priestorovom rozložení koncentrácií znečisťujúcich látok (s dôrazom na PM10)

6.2 Záver

7 PODROBNOSTI O OPATRENIACH ALEBO PROJEKTOCH NA ZLEPŠENIE, KTORÉ EXISTOVALI PRED 11. JÚNOM 2008

7.1 Zoznam a opis všetkých opatrení a časový harmonogram ich vykonávania

7.2 Pozorované účinky týchto opatrení

8 PODROBNOSTI O OPATRENIACH ALEBO PROJEKTOCH PRIJATÝCH S CIEĽOM ZNÍŽIŤ ZNEČISTENIE V OBDOBÍ PO 11. JÚNI 2008 - DO 31.12.2012

8.1 Zoznam a opis všetkých opatrení a časový harmonogram ich vykonávania

8.2 Pozorované účinky týchto opatrení

9 PODROBNOSTI O DLHODOBO PLÁNOVANÝCH ALEBO SKÚMANÝCH OPATRENIACH ALEBO PROJEKTOCH

9.1 Zoznam a opis všetkých opatrení a časový harmonogram ich vykonávania

9.2 Očakávané účinky týchto opatrení

10 POUŽITÁ LITERATÚRA

11 Zoznam obrázkov a tabuliek

10/ Žalobcovia sú presvedčení, že Integrovaný program žalovaného je nezákonný, pričom ho namietajú v celom rozsahu. Zároveň sú aktívne legitimovaní na podanie žaloby podľa § 42 ods. 1 písm. a/ SSP. Napádaný Integrovaný program je opatrením, proti ktorému právny poriadok nepriznáva verejnosti právo podať iný opravný prostriedok ako správnu žalobu (§ 178 ods. 3, § 3 ods. 1 písm. c/ SSP).

11/ Žalobcovia uviedli, že Súdny dvor Európskej únie sa k právam verejnosti na prieskum opatrení týkajúcich sa kvality ovzdušia vyjadril vo veci C-237/07 Dieter Janecek proti Freistaat Bayern rozhodnutím zo dňa 25. júla 2008, v ktorom sa vyjadroval k povinnosti vypracovania akčného plánu na zlepšenie kvality ovzdušia. Rozhodol, že „vo všetkých prípadoch, keď nedodržanie opatrení požadovaných smernicami o kvalite ovzdušia a pitnej vody, ktoré majú za cieľ ochranu verejného zdravia môže ohroziť zdravie osôb, musia mať tieto osoby možnosť dovolať sa kogentných pravidiel, ktoré uvedené smernice obsahujú (pozri rozsudky z 30. mája 1991, Komisia/Nemecko, C-361/88, už citovaný, a Komisia/Nemecko, C-59/89, už citovaný, ako aj zo 17. októbra 1991, Komisia/Nemecko, už citovaný).“

12/ Žalobcovia ako zainteresovaná verejnosť žiadajú o preskúmanie zákonnosti opatrenia - Integrovaného programu, ktorý môže výrazne ovplyvniť kvalitu ovzdušia v hlavnom meste. Žalobcovia napádajú práve nezákonnosť tohto dokumentu a porušenie kogentných pravidiel a preto aj v zmysle judikatúry súdneho dvora majú aktívnu legitimáciu na podanie správnej žaloby. Napadnutým opatrením bol porušený verejný záujem na ochrane životného prostredia, keďže napadnuté opatrenie je v rozpore so zákonom č. 137/2010 Z.z. Toto tvrdenie opierajú žalobcovia o nasledovné konkrétne dôvody:

A/ V procese prijímania napádaného opatrenia došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej. Zákon č. 137/2010 Z.z. v ustanovení § 11 ods. 4, 6, 8 upravuje proces prijímania programu na zlepšenie kvality ovzdušia. Uvedené ustanovenia zákona žalovaný porušil tým, že Integrovaný program nebol zverejnený na webovom sídle žalovaného a z toho dôvodu sa nemohli zúčastniť jeho prípravy a podať pripomienky, taktiež pozvánka na verejné prerokovanie Integrovaného programu, ktoré sa malo konať dňa 21.09.2016 v sídle žalovaného, nezverejnil na svojej webovej stránke. Na webovom sídle žalovaného je zverejnený Integrovaný program ale informácia o dôvodoch prijatia programu a informácia o účasti verejnosti na jeho príprave na webovom sídle žalovaného nie je. Účasť verejnosti, ktorej sa tento program bytostne dotýka, je pritom kľúčovou pre dobré nastavenie programu na zlepšenie kvality ovzdušia. Vyššie opísané procesné pochybenia sú podstatného charakteru, keďže prispeli k tomu, že došlo k prijatiu takého opatrenia, ktoré je v rozpore so zákonom o ovzduší. Žalobcovia sa dlhodobo o problematiku ochrany ovzdušia zaujímajú a sú aktívni pri zlepšovaní jeho kvality. Žiaden zo žalobcov nemal v čase prijímania Integrovaného programu informácie o tom, že toto konanie prebieha. Ak by informácie o prijímaní tak dôležitého dokumentu mali, jednoznačne by k nemu podali pripomienky, keďže nenapĺňa ani formálne obsahové náležitosti pre takýto druh dokumentu.

B/ Žalobcovia uviedli, že napadnuté opatrenie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci a tiež je nepreskúmateľný pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov a toto tvrdenie žalobcovia opierajú o nasledovné konkrétne dôvody (§ 2, § 11 ods. 1, 2, 5 zákona č. 137/2010 Z.z., čl. 13 Smernice 2008/50/ES z 21.05.2008). Povinnosť vypracovania programov na zlepšenie kvality ovzdušia bola do

slovenského právneho poriadku zapracovaná transponovaním ustanovenia čl. 23 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (ďalej len „Smernica“). Ustanovenie čl. 23 Smernice odkazuje na Prílohu XV Smernice, ktorá stanovuje obsah, ktorý musí program na zlepšenie kvality ovzdušia (Smernica používa pojem „plán kvality ovzdušia“) obsahovať. V zmysle Prílohy XV písm. A Smernice musí program na zlepšenie kvality obsahovať tieto údaje:

1. Lokalizácia nadmerného znečistenia

- a) región;
- b) mesto (mapa);
- c) meracia stanica (mapa, zemepisné súradnice).

2. Všeobecné informácie:

- a) typ zóny (mesto, priemyselná alebo vidiecka oblasť);
- b) odhad znečistenej oblasti (km²) a obyvateľstva vystaveného znečisteniu;
- c) užitočné klimatické údaje;
- d) príslušné údaje o topografii;
- e) dostatočné informácie o druhu cieľov, ktoré si v zóne vyžadujú ochranu.

3. Zodpovedné orgány

Mená a adresy osôb zodpovedných za vypracovanie a vykonávanie plánov na zlepšenie.

4. Povaha a hodnotenie znečistenia:

- a) koncentrácie pozorované za predchádzajúce roky (pred vykonávaním opatrení na zlepšenie);
- b) koncentrácie namerané od začiatku projektu;
- c) techniky využité pri hodnotení.

5. Pôvod znečistenia

- a) zoznam hlavných zdrojov emisií, ktoré spôsobujú znečistenie (mapa);
- b) celkové množstvo emisií z týchto zdrojov (tony/rok);
- c) informácie o znečistení, ktoré pochádza z iných regiónov.

6. Analýza situácie

- a) podrobnosti o faktoroch zodpovedných za prekročenie (napr. doprava vrátane cezhraničnej dopravy, tvorba sekundárnych znečisťujúcich látok v atmosfére);
- b) podrobnosti o možných opatreniach na zlepšenie kvality ovzdušia.

7. Podrobnosti o týchto opatreniach alebo projektoch na zlepšenie, ktoré existovali pred 11. júnom 2008, t. j. :

- a) miestne, regionálne, národné, medzinárodné opatrenia;
- b) pozorované účinky týchto opatrení.

8. Podrobnosti o týchto opatreniach alebo projektoch prijatých s cieľom znížiť znečistenie po nadobudnutí účinnosti tejto smernice:

- a) zoznam a opis všetkých opatrení stanovených v projekte;
- b) časový harmonogram vykonávania;
- c) odhad plánovaných zlepšení kvality ovzdušia a predpokladaného času potrebného na dosiahnutie týchto cieľov.

9. Podrobnosti o dlhodobom plánovaných alebo skúmaných opatreniach alebo projektoch.

10. Zoznam publikácií, dokumentov, prác atď. použitých na doplnenie údajov požadovaných v tejto prílohe.

Vo veci C-404/13 ClientEarth proti The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs rozhodnutím zo dňa 19. 11. 2014 SD EÚ konštatoval, že „tento plán (poznámka autora: Smernica používa pojem „plán“, čím sa v zmysle zákona o ovzduší myslí „program“) tak musí stanoviť vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo, a môže dodatočne zahrnúť osobitné opatrenia zamerané na ochranu citlivých skupín obyvateľstva vrátane detí. Navyše podľa článku 23 ods. 1 tretieho pododseku smernice 2008/50 tento plán obsahuje minimálne informácie uvedené v oddiele A prílohy XV tejto smernice, môže zahŕňať opatrenia podľa článku 24 smernice a tento plán sa musí bezodkladne oznámiť Komisii, najneskôr však dva roky po skončení roku, v ktorom sa zistilo prvé prekročenie. (...) Pokiaľ ide o obsah tohto plánu, z článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50 vyplýva, že ak členské štáty disponujú určitou mierou voľnej úvahy na určenie opatrení, ktoré je potrebné prijať, musia umožniť, aby sa v každom prípade obdobie, keď sú limitné hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.“

Vo veci C-237/07 Dieter Janecek proti Freistaat Bayern SD EÚ rozhodnutím zo dňa 25. júla 2008, v ktorom sa vyjadroval k povinnosti vypracovania akčného plánu na zlepšenie kvality ovzdušia, rozhodol,

že „podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa jednotlivci môžu dovolávať proti orgánom verejnej moci bezpodmienečných a dostatočne presných ustanovení smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. apríla 1979, Ratti, 148/78, Zb. s. 1629, bod 20). Vnútroštátnym orgánom a súdom prináleží v rozsahu, v akom je to možné, vykladať ustanovenia vnútroštátneho práva v zmysle, ktorý je v súlade s cieľmi tejto smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. novembra 1990, Marleasing, C-106/89, Zb. s. 1-4135, bod 8). V prípade, že takýto výklad nie je možný, prináleží im odchyliť sa od pravidiel vnútroštátneho práva, ktoré nie sú v súlade s uvedenou smernicou.“

13/ Žalobcovia uviedli, že Integrovaný program neobsahuje náležitosti stanovené zákonom č. 137/2010 Z.z. a ani Smernicou, a tak nespĺňa základné ciele, ktoré majú byť programom naplnené. Integrovaný program je vypracovaný pre tieto 4 znečisťujúce látky: PM10, NO2, BENZO(A)PYRÉN A OZÓN. V zmysle Prílohy XI Smernice, ktorá obsahuje limity pre PM10 a NO2, už uplynula lehota na dosiahnutie limitných alebo cieľových hodnôt. Pre PM10 limitná hodnota platí bez medze tolerancie od 01.01.2005, pre NO2 limitná hodnota platí bez medze tolerancie od 01.01.2010. Vzhľadom na to, že pre tieto látky už uplynula lehota na dosiahnutie limitnej hodnoty, integrovaný program musí v zmysle § 11 ods. 2 č. 137/2010 Z.z. okrem stanovených náležitostí v § 11 ods. 5 zákona č. 137/2010 Z.z. určiť merateľné, kontrolovateľné a časovo viazané opatrenia na to, aby sa obdobie, v ktorom sú uvedené hodnoty prekračované, čo najviac skrátilo. Opatrenia, ktoré má program obsahovať teda majú vykazovať jasné znaky: merateľnosť, kontrolovateľnosť a časovú viazanosť.

14/ Podľa názoru žalobcu niektoré náležitosti stanovené smernicou Integrovaný program neobsahuje ani formálne. Integrovaný program vôbec neobsahuje tieto údaje:

- dostatočné informácie o druhu cieľov, ktoré si v zóne vyžadujú ochranu
- informácie o znečistení, ktoré pochádza z iných regiónov
- odhad plánovaných zlepšení kvality ovzdušia a predpokladaného času potrebného na dosiahnutie týchto cieľov.

V iných častiach program len po formálnej stránke uvádza názvy vyžadovaných náležitostí, pričom obsah týmto názvom nezodpovedá. Ide napr. o tieto časti: podrobnosti o možných opatreniach na zlepšenie kvality ovzdušia, pozorované účinky týchto opatrení či časový harmonogram vykonávania. Najzásadnejšie časti programu sú pritom práve tie, ktoré by mali obsahovať opatrenia na zlepšenie kvality ovzdušia do budúcnosti tak, aby sa obdobie, kedy sú hodnoty prekračované, čo najviac skrátilo. Integrovaný program sa plánovaným opatreniam do budúcnosti venuje iba na strane 33 - 36. Uvádza zoznam plánovaných opatrení, ku ktorým pridáva časový rámec ich naplnenia. Očakávaným účinkom týchto opatrení sa program venuje na strane 36 v štyroch odsekoch:

9.2 Očakávané účinky týchto opatrení

Opatrenia v sektore cestnej dopravy v tomto období boli zamerané na zlepšenie plynulosti dopravy, jej ekologizáciu a zlepšenie parkovacej politiky, uplatnenie selektívneho zákazu vjazdu. Opatrenia sektore vykurovania domácností na zníženie spotreby energie a prechod na centrálnu vykurovanie, opatrenia pre veľké zdroje boli založené na modernizácii prevádzok zavedením BAT technológií.

Opatrenia v cestnej doprave - obzvlášť selektívny zákaz vjazdu a zlepšenie parkovacej politiky, pravdepodobne lokálne veľmi pomôžu zlepšiť kvalitu ovzdušia v najviac vyťažovaných miestach - doprava prispieva ku priemerným ročným koncentráciám PM10 okolo 30 percentami, pre BaP je to pravdepodobne do 20% (Tab. 22).

Podobne posilnenie centrálnu vykurovanie, pri správnom používaní vykurovacích zariadení, môže pomôcť lokálne znížiť koncentrácie PM10 aj BaP, v priemere však domáce kúreniská nepredstavujú v Bratislave väčší problém. (Tab. 21, Tab 22).

Odhad dopadu opatrení by bol presnejší, ak by boli dostupné presnejšie vstupy pre kvantifikáciu zmeny emisií pre jednotlivé opatrenia, stále však ostáva problém vplyvu meteorologických podmienok. Touto otázkou sa zaoberá v rámci platformy FAIRMODE (Forum for air quality modelling in Europe) pracovná skupina WG 4 (Planning), ktorá by mala vypracovať usmernenie, ako pri odhade účinnosti opatrení v budúcnosti postupovať.

15/ Napriek tomu v § 11 ods. 2 zákon č. 137/2010 Z.z. sa uvádza, že musí ísť o opatrenia merateľné, kontrolovateľné a časovo viazané, žiadne z opatrení v napádanom programe tieto hmotnoprávne požiadavky nenapĺňa. Žiadne z plánovaných opatrení neposkytuje informáciu o tom, ku zníženiu koncentrácie ktorej znečisťujúcej látky má viesť a v akom merateľnom odhade. Prítom odhad

plánovaných zlepšení kvality ovzdušia a predpokladaného času potrebného na dosiahnutie týchto cieľov je parametrom, ktorý musí v zmysle Smernice Prílohy XV písm. A bod 8 program obsahovať. Z Integrovaného programu nie je napr. vôbec zrejmé, prečo žalovaný zvolil ako opatrenie Nákup nových autobusov a električiek, hodnoty ktorej nebezpečnej látky má toto opatrenie ovplyvniť a aký by mal byť výsledný aspoň odhadovaný efekt tohto opatrenia. Takéto aspoň minimálne odôvodnenie a popis neobsahuje žiadne z vymenovaných opatrení. Integrovaný program neposkytuje časový plán pre zavádzanie jednotlivých opatrení, iba ich časový rámec (uvádza iba rozpätie rokov napr. 2016 - 2020), pričom z neho nie je zrejmé, ktoré opatrenie sa má zavádzať ako prvé a ktoré ako posledné v rámci stanovených časových rámcov. Časový rámec nie je časovým harmonogramom, ktorý má byť v programe v zmysle Smernice obsiahnutý. Časový rámec nespĺňa podmienku stanovenú zákonom č. 137/2010 Z.z. a tiež Smernicou, aby lehoty boli stanovené tak, aby sa obdobie, v ktorom sú uvedené hodnoty prekračované, čo najviac skrátilo. Aktuálnosť programu je tiež otázna, pretože hoci je vypracovaný na konci roka 2016, vychádza z meraní v roku 2014, pričom na mnohých stanicích nebolo dostatok platných meraní, čo spôsobilo, že celkové hodnoty nemohli byť uvedené. Integrovaný program nenapĺňa ani základné obsahové náležitosti programu, aby bolo možné zhodnotiť dopad navrhovaných opatrení na kvalitu ovzdušia a nie je spôsobilý plniť cieľ, ktorý má dosiahnuť, a to účinne a čím skoršie zlepšenie kvality ovzdušia.

16/ Žalobcovia uviedli, že dlhodobá nadlimitná úroveň koncentrácie látok znečisťujúcich ovzdušie predstavuje závažný zásah do verejných subjektívnych práv žalobcov a to práva na priaznivé životné prostredie, ktoré je jednoznačne predmetom verejného záujmu. Podľa Integrovaného programu napr. v prípade PM10 dochádza k opakovanému prekročeniu limitných hodnôt. Európska komisia pritom už od roku 2010 naliehavo žiadala Slovenskú republiku, aby účinne vyriešila otázku nadmerných emisií drobných častíc prenášaných vzduchom (PM10). Vzduchom prenášané častice (PM10) sa nachádzajú predovšetkým v znečisťujúcich emisiách z priemyslu, dopravy a vykurovania domácností. Môžu spôsobiť astmu, srdcovocievne problémy, rakovinu pľúc i predčasné úmrtie. Integrovaný program má byť pritom kľúčovým dokumentom, ktorý má stanoviť základný rámec pre dosiahnutie limitných hodnôt zdraviu nebezpečných znečisťujúcich látok v ovzduší. Integrovaný program je však len naplnením formálnych požiadaviek kladených Európskou úniou na členské štáty. Vôbec nereflektuje závažnosť situácie a to, aký dopad môže mať jeho nezákonnosť na kvalitu života žalobcov a ostatných obyvateľov Bratislavy a na naliehavosť situácie a potrebu skorého prijatia kvalitného Integrovaného programu, ktorý bude reálne stanovovať plán na zlepšenie ochrany ovzdušia s merateľnými, kontrolovateľnými a časovo viazanými opatreniami.

III.

Vyjadrenie žalovaného

17/ Žalovaný vo vyjadrení k žalobe doručenom súdu dňa 10.05.2017 uviedol, že sa nestotožňuje so skutočnosťami uvádzanými v žalobnom návrhu a má za to, že žalobu je potrebné v celom rozsahu zamietnuť ako nedôvodnú a zotrúva na právnom názore, že Integrovaný program je vypracovaný plne v súlade so slovenskou a európskou legislatívou.

18/ Žalobcovia tvrdia, že návrh Integrovaného programu na webovej stránke žalovaného nebol zverejnený, a z tohto dôvodu sa nemohli zúčastniť jeho prípravy a podať pripomienky, s týmto tvrdením nesúhlasí žalovaný, pretože procesné podmienky konania v zmysle ust. § 11 zákona č. 137/2010 Z. z. zo strany žalovaného boli v plnom rozsahu dodržané. Žalovaný v zmysle § 11 ods. 6 zákona č. 137/2010 Z.z. zverejnil na 30 dní obvyklým spôsobom informáciu o vypracovaní návrhu programu a informáciu o tom, kde možno do programu nahliadnuť tak, aby sa s ním mohla oboznámiť verejnosť z dotknutého územia. Okrem toho úrad zverejnil návrh programu aj na svojom webovom sídle.

19/ K tvrdeniu žalobcov, že „nemali k dispozícii informáciu o konaní verejného prerokovania, nemali možnosť sa daného prerokovania zúčastniť a na ňom predložiť pripomienky k návrhu programu v súlade so zákonom o ochrane ovzdušia“ žalovaný uviedol, že zverejnil v súlade so zákonom č. 137/2010 Z.z. oznámenie o verejnom prerokovaní Integrovaného programu, verejnosť preto mala k dispozícii informáciu o konaní verejného prerokovania, a mala možnosť sa daného prerokovania zúčastniť. Verejné prerokovanie sa uskutočnilo dňa 21.09.2016, na verejnom prerokovaní sa nezúčastnil

žiadny zástupca verejnosti. Následne po uplynutí lehoty na pripomienky, po uskutočnení verejného prerokovania a po prerokovaní Integrovaného programu so zástupcami Bratislavského samosprávneho kraja a Magistrátu hlavného mesta SR Bratislavy, žalovaný zverejnil Integrovaný program na svojom webovom sídle. Informácia o dôvodoch prijatia programu a informácia, o účasti verejnosti na jeho príprave bola dodatočne zverejnená. Verejnosť sa daného prerokovania nezúčastnila, aj keď jej zo zákona toto právo vyplývalo a zo strany žalovaného jej táto možnosť bola poskytnutá. Dôvody prijatia programu navyše vyplývajú priamo zo zákona o ovzduší. Žalovaný má za to, že v procese prijímania Integrovaného programu nedošlo k takým procesným chybám, ktoré by mohli mať za následok jeho nezákonnosť.

20/ Žalovaný k obsahovým náležitostiam Integrovaného programu uviedol, že spracovanie je úplne v súlade s ustanovením § 11 ods. 2 zákona č. 137/2010 Z.z. Integrovaný program je nutné brať ako celok a jednotné dielo spracovateľov, ktorý doň zahrnuli poznatky a v tej dobe všetky prístupné na zlepšenia kvality ovzdušia. Všetky zakomponované opatrenia sú merateľné, kontrolovateľné a časovo viazané. Všetky opatrenia smerujú k zníženiu koncentrácií znečisťujúcich látok v ovzduší, tak aby sa zamedzilo riziku prekročovania limitných a cieľových hodnôt v oblasti riadenia kvality ovzdušia na území hlavného mesta SR Bratislavy v zmysle platnej vyhlášky MŽP SR č. 244/2016 Z. z. o kvalite ovzdušia. Opatrenia sú jednoznačne časovo viazané na roky 2016-2020 a zároveň sú aj kontrolovateľné z hľadiska ich splnenia ako aj z dôvodu, že sú súčasťou platných resp. prijatých strategických dokumentov na území Hlavného mesta SR Bratislavy, ktoré sú taktiež vyhodnocované. Pokiaľ žalovaný v Integrovanom programe uvádza rozpätie rokov 2016-2020 ako lehotu na dosiahnutie daného opatrenia, necháva si akúsi voľnosť v systéme postupnosti výberu. Nie vždy je možné uviesť presný časový harmonogram, nakoľko plnenie jednotlivých opatrení závisí od mnohých faktorov, nezávislých od vôle žalovaného. Integrovaný program vychádza z najaktuálnejších dostupných údajov, ktoré boli v čase jeho spracovania k dispozícii. Zber a spracovanie údajov z meraní zabezpečuje organizácia poverená MŽP SR. Získané údaje musia prejsť niekoľkými stupňami spracovania na to, aby mohli byť zapracované do Integrovaného programu. Vzhľadom na túto skutočnosť vzniká časový odstup medzi meraním a možnosťou jeho použitia. Nedostatok platných meraní na niektorých monitorovacích staniciach súvisí s technickými problémami, ktoré žalovaný ani poverená organizácia nevedia ovplyvniť. Pri tvorbe Integrovaného programu môže žalovaný vychádzať jedine z údajov, ktoré mu boli k dispozícii. Žalobcovia si musia byť vedomí toho, že ide o veľmi komplikovanú problematiku a nie je vždy možné presne položkovito špecifikovať každé jedno zlepšenie a samozrejme by mal pochopiť, že cieľom žalovaného je efektívne využiť dostupné prostriedky na dosiahnutie čo najlepšieho výsledku v takom časovom ohraničení, aké je uvedené v Integrovanom programe. Žalovaný podľa zákona č. 137/2010 Z.z. ako orgán ochrany ovzdušia nie je príslušným orgánom na uloženie konkrétnych opatrení jednotlivým subjektom a ich následné vymáhanie v prípade nespĺnenia. Opatrenia prijaté v Integrovanom programe sú jednoznačne opatrenia vhodné na to, aby sa obdobie, v ktorom sú limitné alebo cieľové hodnoty prekročované, čo najviac skrátilo a tým prispelo k zlepšeniu kvality ovzdušia na danom území. Žalovaný jednoznačne trvá na tom, že Integrovaný program spĺňa všetky obsahové náležitosti predpísané slovenskou a európskou legislatívou.

21/ V zmysle verejného záujmu žalovaný v spolupráci s MŽP SR a Slovenským hydrometeorologickým ústavom sa pri zostavení Integrovaného programu snažili postupovať nanajvýš zodpovedne a v súlade s platnou vnútroštátnou aj zahraničnou legislatívou. Žalovaný v žiadnom prípade nepodceňuje závažnosť situácie a jednoznačne vyvracia domnienku žalobcu o nezákonnosti Integrovaného programu a jeho negatívneho dopadu na kvalitu života obyvateľov Bratislavy.

IV.

Replika žalobcov

22/ Žalobcovia vo vyjadrení doručenom súdu dňa 20.11.2017 uviedli, že z dokumentov predložených žalovaným vyplýva, že Oznámenie o vypracovaní návrhu Integrovaného programu bolo na úradnej tabuli úradu zverejnené od 04.08.2016 do 05.09.2016. Zároveň z dokumentov vyplýva, že zodpovedná pracovníčka podala žiadosť o zverejnenie tohto dokumentu ako aj návrhu Integrovaného programu aj na webovom sídle úradu dňa 04.08.2016. Z dokumentu predloženého súdu nevyplýva, kedy bolo toto oznámenie a návrh programu zverejnený. Z dokumentov, ktoré boli žalovaným sprístupnené na základe žiadosti o informácie však vyplýva, že návrh programu mal byť na webovom sídle úradu zverejnený až dňa 09.08.2016, teda neskôr ako bol vyvesený oznam na úradnej tabuli. Zároveň zo žiadneho

dokumentu nevyplýva, kedy bol tento návrh z webového sídla úradu zvesený, a z toho dôvodu nie je možné posúdiť dodržanie všetkých zákonných podmienok pre vydávanie Integrovaného programu. Z dokumentov, ktoré majú žalobcovia k dispozícii vyplýva, že návrh programu bol na webovom sídle úradu zverejnený až 09.08.2016, teda v inom čase ako oznámenie na úradnej tabuli úradu. Na základe vyššie uvedeného majú žalobcovia za to, že pri zverejňovaní návrhu Integrovaného programu neboli dodržané všetky zákonom stanovené procesné náležitosti.

23/ K povinnosti zverejniť informáciu o verejnom prerokovaní aj na webovom sídle úradu sa žalovaný vôbec nevyjadril. Žalobca uviedol, že žalovaný nepostupoval v súlade so zákonom, ak pozvánku na verejné prerokovanie Integrovaného programu, ktoré sa malo konať dňa 21.09. 2016 na Okresnom úrade Bratislava, nezverejnil na svojej webovej stránke. Na webovom sídle žalovaného informácie o konaní verejného prerokovania Integrovaného programu zverejnené neboli a z toho dôvodu bol porušený účel transparentnosti tohto konania. Ďalej uviedli, že v zmysle § 11 ods. 8 zákona č. 137/2010 Z.z. okresný úrad v sídle kraja vydáva program jeho zverejnením na svojom webovom sídle. Súčasne zverejní aj informáciu o dôvodoch prijatia programu a informáciu o účasti verejnosti na jeho príprave. Na webovom sídle žalovaného je zverejnený Integrovaný program. Informácia o dôvodoch prijatia programu a informácia o účasti verejnosti na jeho príprave na webovom sídle žalovaného boli ním doplnené až po podaní žaloby, čo žalovaný nepopiera. Postupoval tiež v rozpore so zákonom č. 137/2010 Z.z., ak na svojom webovom sídle nezverejnil informáciu o dôvodoch prijatia programu a informácia o účasti verejnosti na jeho príprave.

24/ Žalobcovia k obsahovým náležitostiam Integrovaného programu a k povinnosti súdu preskúmať jeho obsah odkázali na rozsudok SD EU C-404/13 ClientEarth, v ktorom súdny dvor v bodoch 56 - 57 jasne konštatoval, že národné súdy sú povinné preskúmať obsah programov na zlepšenie kvality ovzdušia a zhodnotiť, či obsiahnuté opatrenia povedú k dosiahnutiu limitov v najkratšej novej dobe.

25/ Žalobcovia k tvrdeniu žalovaného, že Integrovaný program je v súlade s § 11 ods. 2 zákona č. 137/2010 Z.z. a všetky zakomponované opatrenia sú podľa žalovaného merateľné, kontrolovateľné a časovo viazané, naďalej trvajú na tom, že opatrenia obsiahnuté v programe nie sú merateľné. Poukazujú na Berlínsky program na zlepšenie kvality ovzdušia pre roky 2001 - 2017, ktorý sa tiež venuje oblasti dopravy. V jeho bode M 2.5 Čisté vozidlá vo verejnej doprave sa uvádza, že v rámci tohto opatrenia budú vykonané tieto opatrenia:

- Modernizácia cca 120 autobusov denitrifikačným systémom v roku 2013 a 50 až 100 autobusov v roku 2014
- Dodržiavanie emisných noriem Euro 5 a vyšších do roku 2014 v celej flotile
- Pri nákupe nových autobusov a zadávaní verejných zákaziek uvádzať štandard Euro 6 s výhľadom na znižovanie emisného zaťaženia
- Urýchlená výmena častí vozového parku, ktorá nie je dostatočná za vozidlá plniace normy Euro 6

V napádanom Integrovanom programe sa v bode SK_M_TR_4 Ekologizácia dopravy uvádzajú tieto opatrenia:

- Nákup nových autobusov a električiek
- Prechod na motory spĺňajúce požiadavky emisnej normy EURO 6
- Modernizácia električkových tratí na všetkých radiálach (Vajnorská, Ružinovská, Dúbravsko-Karloveská)
- Rekonštrukcia električkovej trate Radlinského - Štefanovičova
- Vybudovanie petržalskej radiály
- Ďalší rozvoj infraštruktúry koľajovej dopravy napr. predĺženie Ružinovskej radiály na Letisko M.R. Štefánika
- Ďalší rozvoj infraštruktúry trolejbusovej dopravy
- Vybudovanie siete pre bezpečnú cyklistickú dopravu
- Vybudovanie systému na požičiavanie bicyklov - bikesharing
- Vybudovanie systému dobíjajúcich staníc pre elektromobily
- Zavedenie integrovanej dopravy

Integrovaný program uvádza veľa opatrení v súvislosti s dopravou, ale žiadne z týchto opatrení nie je konkrétne, a teda nie je merateľné a tým pádom ani kontrolovateľné, a preto sú v rozpore so zákonom o vzduší i európskou legislatívou.

26/ Žalobcovia k časovej viazanosti opatrení uviedli, že žalovaný mal povinnosť opatrenia na zlepšenie kvality ovzdušia stanoviť tak, aby boli časovo viazané, aby sa obdobie, v ktorom sú hodnoty prekračované, čo najviac skrátilo. Žalovaný neuvádza časový harmonogram a neuvádza, ktoré z opatrení má dosiahnuť to, aby sa obdobie, v ktorom sú emisné hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. Nesúhlasí s argumentom žalovaného, že si môže nechať voľnosť v systéme postupnosti výberu opatrení, pretože už pri príprave plánu bol povinný vybrať tie opatrenia, ktoré budú spôsobilé toto obdobie čo najrýchlejšie skrátiť. Z tohto hľadiska žalobcovia považujú Integrovaný program za nedostatočný.

27/ Povinnosť stanoviť časový harmonogram opatrení presne a jasne vyplýva aj z Vykonávacieho rozhodnutia Komisie z 12. decembra 2011, č. 2011/850/EU, ktorým sa stanovujú pravidlá pre smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/107/ES a 2008/50/ES, pokiaľ ide o vzájomnú výmenu informácií a podávanie správ o kvalite okolitého ovzdušia. V Prílohe II písm. K/ tohto rozhodnutia je stanovené, že aké informácie majú byť z programov na zlepšenie kvality známe. Podľa bodov 10, 14, 15, 16 a 17 má každé opatrenie obsahovať:

- časový rozsah (10)
- plánovanú realizáciu: dátum začiatku a konca (14)
- dátum, kedy sa plánuje dosiahnutie plnej účinnosti opatrenia (15)
- iné kľúčové dátumy realizácie (16)
- ukazovateľ pokroku dosiahnutého pri monitorovaní (17)

28/ Žalobcovia k vyjadreniu žalovaného, že „Integrovaný program vychádza z najaktuálnejších dostupných údajov, ktoré boli v čase jeho spracovania k dispozícii. Pri tvorbe integrovaného programu môže žalovaný vychádzať jedine z údajov, ktoré mu boli k dispozícii.“ tieto svoje tvrdenia neopiera o žiadne zákonné ustanovenia alebo iné dôkazy, ktoré by preukazovali, že nemal dostatok podkladov pre vypracovanie programu. K tvrdeniu žalovaného, že v zmysle zákona č. 137/2010 Z.z. nie je príslušným orgánom na uloženie konkrétnych opatrení jednotlivým subjektom a ich následné vymáhanie v prípade nesplnenia žalobcovia poukazujú na § 25 ods. 1 písm. d/ zákona č. 137/2010 Z.z., ktorý stanovuje, že okresný úrad v sídle kraja následne sleduje, zabezpečuje a vyhodnocuje realizáciu programu a v prípade potreby ho aktualizuje a podľa § 11 ods. 5 písm. d/ zákona č. 137/2010 Z.z. musí zároveň okresný úrad v sídle kraja určiť orgány a osoby zodpovedné za realizáciu programu. Okrem určovania týchto opatrení, má okresný úrad povinnosť ich realizáciu aj zabezpečovať.

29/ Dňa 22.02.2018 doručili žalobcovia vyjadrenie, v ktorom poukázali na rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR č.k. 6 As 288/2016-146 zo dňa 20.12.2017.

V.

Pojednávanie

30/ Krajský súd v Bratislave ako súd vecne a miestne príslušný podľa § 9 ods. 1, § 10 SSP rozhodol na pojednávaní dňa 13.11.2018 v prítomnosti právnej zástupkyne žalobcov, ktorý verejne vyhlásil.

VI.

Relevantné právne predpisy

31/ Podľa § 2 ods. 1, 2 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

Každý kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

32/ Podľa § 3 ods. 1 písm. c/ SSP na účely tohto zákona sa rozumie opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby dotknuté.

33/ Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. Pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia súd skúma, či žalobou napadnuté rozhodnutie je v súlade s právnym poriadkom SR, najmä s hmotnými a procesnými administratívnymi predpismi. V intenciách § 6 ods. 1 SSP súd preskúma aj administratívne konanie, ktorým sa v zmysle § 3 ods. 1 písm. a/ SSP rozumie postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov. V zákonom predpísanom postupe je správny orgán oprávnený a súčasne aj povinný vykonať úkony v priebehu administratívneho konania a ukončiť ho vydaním rozhodnutia, ktoré má zákonom predpísané náležitosti.

34/ Podľa čl. 2 ods. 4 a 5 Aarhuského dohovoru, na účely tohto dohovoru „verejnost“ znamená jednu alebo viac fyzických osôb alebo právnických osôb a v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi alebo praxou ich združenia, organizácie alebo skupiny; „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 spĺňajúce všetky požiadavky vnútroštátneho práva považujú za zaujímavé sa o rozhodovací proces.

35/ Podľa § 42 ods. 1 písm. a/ SSP, ak má zainteresovaná verejnost alebo dotknutá verejnost (ďalej len "zainteresovaná verejnost") právo podľa osobitného predpisu na účasť v administratívnom konaní vo veciach životného prostredia, je oprávnená podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a)".

36/ Podľa § 11 ods. 1 zákona č. 137/2010 Z.z., program a integrovaný program určujú opatrenia na zlepšenie kvality ovzdušia v oblastiach riadenia kvality ovzdušia na účely dosiahnutia dobrej kvality ovzdušia v danom čase.

37/ Podľa § 11 ods. 2 zákona č. 137/2010 Z.z., v oblastiach riadenia kvality ovzdušia, v ktorých dochádza k prekračovaniu limitných hodnôt alebo cieľových hodnôt vrátane príslušnej medze tolerancie, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie uplynula, program alebo integrovaný program určí merateľné, kontrolovateľné a časovo viazané opatrenia na to, aby sa obdobie, v ktorom sú uvedené hodnoty prekračované, čo najviac skrátilo. Programy môžu zahrnúť aj opatrenia, ktoré sa uplatňujú v akčných plánoch, a aj osobitné opatrenia zamerané na ochranu citlivých skupín obyvateľstva vrátane detí.

38/ Podľa § 11 ods. 5 zákona č. 137/2010 Z.z., program obsahuje

- a) názov okresného úradu v sídle kraja, ktorý program vydal,
- b) lokalizáciu znečistenia ovzdušia,
- c) všeobecné informácie o oblasti riadenia kvality ovzdušia,
- d) orgány a osoby zodpovedné za realizáciu programu,
- e) zoznam zdrojov ovplyvňujúcich kvalitu ovzdušia,
- f) charakteristiku znečistenia ovzdušia,
- g) analýzu situácie,
- h) opatrenia na zlepšenie kvality ovzdušia.

39/ Podľa § 11 ods. 6 zákona č. 137/2010 Z.z., okresný úrad v sídle kraja je povinný v mieste svojho sídla zverejniť obvyklým spôsobom na 30 dní informáciu o vypracovaní návrhu programu a informáciu o tom, kde možno do návrhu programu nahliadnuť tak, aby sa s ním mohla oboznámiť verejnost z dotknutého územia; návrh programu zverejňuje na uvedený čas aj na svojom webovom sídle.

40/ Podľa § 11 ods. 7 zákona č. 137/2010 Z.z., verejnost má právo podať písomné pripomienky okresnému úradu v sídle kraja v lehote podľa odseku 6.

41/ Podľa § 11 ods. 8 zákona č. 137/2011 Z.z., okresný úrad v sídle kraja je povinný najneskôr do 30 dní od uplynutia lehoty podľa odseku 6 uskutočniť verejné prerokovanie návrhu programu. Pri dopracúvaní programu prihliada na podané písomné pripomienky alebo pripomienky uplatnené najneskôr na verejnom prerokovaní.

42/ Podľa § 11 ods. 9 zákona č. 137/2010 Z.z., okresný úrad v sídle kraja vydáva program jeho zverejnením na svojom webovom sídle. Súčasne zverejní aj informáciu o dôvodoch prijatia programu a informáciu o účasti verejnosti na jeho príprave.

43/ Podľa § 11 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z.z., termín a miesto verejného prerokovania oznámi obstarávateľ príslušnému orgánu najneskôr 10 dní pred jeho konaním a zároveň ho zverejní na webovom sídle obstarávateľa a v tlači najmenej desať dní pred jeho konaním. Informáciu o verejnom prerokovaní zároveň zašle dotknutým orgánom, a ak ide o strategický dokument s miestnym dosahom, aj dotknutej obci najneskôr desať dní pred jeho konaním.

44/ Podľa § 25 ods. 1 písm. d/ zákona č. 137/2010 Z.z., okresný úrad v sídle kraja vypracúva, vydáva, zverejňuje program integrovaný program a uskutočňuje verejné prerokovanie ich návrhov a následne sleduje, zabezpečuje a vyhodnocuje ich realizáciu a v prípade potreby ich aktualizuje.

45/ Podľa § 11 ods. 5 zákona č. 24/2006 Z.z., príslušný orgán zverejní informáciu o mieste a čase konania verejného prerokovania bez zbytočného odkladu na svojej webovom sídle.

46/ Podľa § 11 ods. 6 zákona č. 24/2006 Z.z., ak ide o strategický dokument s miestnym dosahom, dotknutá obec bezodkladne informuje verejnosť o verejnom prerokovaní spôsobom vmieste obvyklým.

47/ Podľa čl. 23 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe, ak v daných zónach alebo aglomeráciách prekročia úrovne znečisťujúcich látok v okolitom ovzduší akúkoľvek limitnú hodnotu alebo cieľovú hodnotu vrátane akejkoľvek príslušnej medze tolerancie, zabezpečia členské štáty vypracovanie plánov kvality ovzdušia pre tieto zóny aglomerácie s cieľom dosiahnuť príslušnú limitnú hodnotu alebo cieľovú hodnotu určenú v prílohách XI a XIV.

V prípade prekročenia týchto limitných hodnôt, pre ktoré už lehota na ich dosiahnutie uplynula, stanoví plány kvality ovzdušia vhodné opatrenia na to, aby sa obdobie, keď sú hodnoty prekročené čo najviac skrátilo. Plány kvality ovzdušia môžu dodatočne zahrnúť osobitné opatrenia zamerané na ochranu citlivých skupín obyvateľstva vrátane detí.

Uvedené plány kvality ovzdušia obsahujú minimálne informácie uvedené v oddiele A prílohy XV a môžu zahrnúť opatrenia podľa článku 24. Tieto plány bezodkladne oznámia Komisii, najneskôr však dva roky po skončení roku, v ktorom sa zistilo prvé prekročenie.

Ak sa plány kvality ovzdušia musia pripraviť alebo vykonávať pre niekoľko znečisťujúcich látok, členské štáty podľa potreby pripravujú a vykonávajú integrované plány kvality ovzdušia týkajúce sa všetkých dotknutých znečisťujúcich látok.

48/ Podľa prílohy XV informácie, ktoré sa zahrnú do miestnych, regionálnych alebo národných plánov kvality ovzdušia na zlepšenie kvality okolitého ovzdušia

A. Informácie, ktoré sa majú poskytnúť podľa článku 23 (plány kvality ovzdušia)

1. Lokalizácia nadmerného znečistenia

a) región;

b) mesto (mapa);

c) meracia stanica (mapa, zemepisné súradnice).

2. Všeobecné informácie:

a) typ zóny (mesto, priemyselná alebo vidiecka oblasť);

b) odhad znečistenej oblasti (km²) a obyvateľstva vystaveného znečisteniu;

c) užitočné klimatické údaje;

d) príslušné údaje o topografii;

e) dostatočné informácie o druhu cieľov, ktoré si v zóne vyžadujú ochranu.

3. Zodpovedné orgány

Mená a adresy osôb zodpovedných za vypracovanie a vykonávanie plánov na zlepšenie.

4. Povaha a hodnotenie znečistenia:

a) koncentrácie pozorované za predchádzajúce roky (pred vykonávaním opatrení na zlepšenie);

- b) koncentrácie namerané od začiatku projektu;
- c) techniky využité pri hodnotení.

5. Pôvod znečistenia

- a) zoznam hlavných zdrojov emisií, ktoré spôsobujú znečistenie (mapa);
- b) celkové množstvo emisií z týchto zdrojov (tony/rok);
- c) informácie o znečistení, ktoré pochádza z iných regiónov.

6. Analýza situácie

- a) podrobnosti o faktoroch zodpovedných za prekročenie (napr. doprava vrátane cezhraničnej dopravy, tvorba sekundárnych znečisťujúcich látok v atmosfére);
- b) podrobnosti o možných opatreniach na zlepšenie kvality ovzdušia.

7. Podrobnosti o týchto opatreniach alebo projektoch na zlepšenie, ktoré existovali pred 11. júnom 2008, t. j. :

- a) miestne, regionálne, národné, medzinárodné opatrenia;
- b) pozorované účinky týchto opatrení.

8. Podrobnosti o týchto opatreniach alebo projektoch prijatých s cieľom znížiť znečistenie po nadobudnutí účinnosti tejto smernice:

- a) zoznam a opis všetkých opatrení stanovených v projekte;
- b) časový harmonogram vykonávania;
- c) odhad plánovaných zlepšení kvality ovzdušia a predpokladaného času potrebného na dosiahnutie týchto cieľov.

9. Podrobnosti o dlhodobom plánovaných alebo skúmaných opatreniach alebo projektoch.

10. Zoznam publikácií, dokumentov, prác atď. použitých na doplnenie údajov požadovaných v tejto prílohe.

49/ Podľa Prílohy II písm. K vykonávacieho rozhodnutia Komisie z 12. decembra 2011, ktorým sa stanovujú pravidlá pre smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/107/ES a 2008/50/ES, pokiaľ ide o vzájomnú výmenu informácií a podávanie správ o kvalite okolitého ovzdušia má každé opatrenie obsahovať

- časový obsah (10)
- plánovanú realizáciu: dátum začatia a konca (14)
- dátum, kedy sa plánuje dosiahnutie plnej účinnosti opatrenia (15)
- iné kľúčové dátumy realizácie (16)
- ukazovateľ pokroku dosiahnutého pri monitorovaní (17)

VII.

Posúdenie vecí správnym súdom

50/ Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia súd skúma, či žalobou napadnuté rozhodnutie je v súlade s právnym poriadkom SR, najmä s hmotnými a procesnými administratívnymi predpismi. Správny súd preskúmava zákonnosť žalobou napadnutého rozhodnutia a postupu správneho orgánu a posudzuje, či je pravdivé tvrdenie žalobcu, že bol rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátený na svojich právach. Limitom súdneho prieskumu je zákonnosť, pričom zákonnosť rozhodnutí a postupov je súlad týchto rozhodnutí a postupov s platným právnym poriadkom SR. Podstatou správneho súdnictva je ochrana práv občanov a právnických osôb, o ktorých sa rozhodovalo v správnom konaní. Ide o právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti byť rozhodnutím či postupom orgánu verejnej správy poškodená, dovolala súdu, ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami ako ten, o koho práva ide.

51/ V danom prípade bolo úlohou súdu v kontexte námietok žaloby, vyjadrenia žalovaného posúdiť, či napadnutý Integrovaný program žalovaného a konanie ktoré mu predchádzalo vychádzalo zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci, či toto je preskúmateľné čo do dostatku dôvodov a či postup, ktorý mu predchádzal, je zaťažovaný takými vadami ako tvrdí žalobca.

52/ Správny súd uvádza, že z Integrovaného programu na zlepšenie kvality ovzdušia pre znečisťujúce látky PM10, NO2, Bezopyrén a ozón v oblasti riadenia kvality ovzdušia - územie hlavného mesta SR

Bratislavy vydaný dňa 15.12.2016 je predovšetkým programovým dokumentom, ktorý stanovuje kroky a opatrenia, ktoré majú viesť v neurčito formulovanom časovom horizonte („čo najskôr“) k stanovenému cieľu, t.j. dosiahnutiu emisných limitov. Správne súdy uvedený Integrovaný program, pretože je vydaný ako opatrenie orgánu verejnej správ, preskúmava z hľadiska súladu so zákonom č. 137/2010 Z.z., resp. právom vrátane európskeho práva.

53/ Správny súd k námietkam žalobcov o nedodržaní procesných podmienok konania, že žalovaný porušil ust. § 11 ods. 6 zákona č. 137/2010 Z.z uviedol, že ako vyplýva z administratívneho spisu žalovaný návrh Integrovaného programu na svojom webovom sídle neuverejnil v termíne od 04.08.2016 do 02.09.2016. Žalovaný iba preukázal, že dňa 04.08.2016 dal požiadavku 968816 na zverejnenie Integrovaného programu na webovej stránke žalovaného od 04.08.2016 do 02.09.2016. Súd z predloženého dokladu žalobcami (čl. 114 súdneho spisu) zistil, že na webovom sídle žalovaného bol Integrovaný program uverejnený až 09.08.2016, ale nie je možné preveriť kedy bol tento návrh Integrovaného programu zvesený. Žalobcovia ako dôkaz, že Integrovaný program nebol vyvesený na úradnej tabule žalovaného doložili kópiou elektronickej úradnej tabule od augusta 2016 do decembra 2016. Žalovaný ako dôkaz, že návrh Integrovaného programu bol zverejnený na jeho úradnej tabuli založil do administratívneho spisu fotokópiu je prvej strany, kde rukou bolo napísané: dátum vyvesenia 4.8.2016 a dátum zvesenia 5.9.2016. Z dokladov predložených žalovaným a žalobcami súd dospel k záveru, že pri zverejňovaní návrhu Integrovaného programu neboli dodržane procesné podmienky.

54/ K námietke žalobcov, že žalovaný pozvánku na verejné prerokovanie Integrovaného programu neuverejnil na jeho webovom sídle správny súd sa s touto námietkou stotožnil. Žalovaný do spisu založil fotokópiu Oznámenia o verejnom prerokovaní návrhu Integrovaného programu (dôkaz č. 4) kde uviedol, že toto Oznámenie bolo vyvesené na úradnej tabuli 24.08.2016 a zvesené dňa 22.09.2016, čo však nevyplýva z kópie elektronickej úradnej tabule a vôbec nebolo Oznámenie o verejnom prerokovaní návrhu Integrovaného programu uverejnené na webovom sídle žalovaného. Správny súd podotýka, že žalovaný sa k námietke neuverejnenia Oznámenia na jeho webovom sídle ani nevyjadril.

55/ Správny súd taktiež sa stotožňuje s tvrdením žalobcov, že žalovaný nepostupoval v súlade s § 11 ods. 8 zákona č. 137/2010 Z.z., keď žalovaný zverejnil Integrovaný program na svojej webovej stránke dňa 15.12.2016, ale bez informácie o dôvodoch prijatia programu a informáciu o účasti verejnosti na jeho príprave.

56/ Správny súd konštatuje, že zo strany žalovaného došlo v procese prijímania Integrovaného programu k porušeniu zákona č. 137/2010 Z.z. a k znemožneniu účasti verejnosti na jeho tvorbe. V tejto súvislosti poukazuje správny súd na rozsudok Súdneho dvora EU C-404/13 ClientEarth, v ktorom súdny dvor v bodoch 56 - 57 jasne konštatoval, že národné súdy sú povinné preskúmavať obsah programov na zlepšenie kvality ovzdušia a zhodnotiť, či obsiahnuté opatrenia povedú k dosiahnutiu limitov v najkratšej možnej dobe. V rozsudku sa uvádza:

„ Z uvedeného vyplýva, že fyzické alebo právnické osoby, ktorých sa riziko prekročenia limitných hodnôt po 1. januári 2010 priamo týka, musia mať možnosť vymôcť od vnútroštátnych orgánov, a to prípadne aj prostredníctvom žaloby na príslušnom súde, aby bol vypracovaný plán kvality ovzdušia v súlade s článkom 23 ods. 1 druhým pododsekom smernice 2008/50, ak členský štát nezabezpečil splnenie požiadaviek vyplývajúcich z článku 13 ods. 1 druhého pododseku tejto smernice a zároveň nepožiadaval o predĺženie lehoty za podmienok stanovených v jej článku 22 (pozri analogicky rozsudok Janecek, EU:C:2008:447, bod 39).

Pokiaľ ide o obsah tohto plánu, z článku 23 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50 vyplýva, že ak členské štáty disponujú určitou mierou voľnej úvahy na určenie opatrení, ktoré je potrebné prijať, musia umožniť, aby sa v každom prípade obdobie, keď sú limitné hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo.

Na štvrtú otázku treba preto odpovedať tak, že v prípade, ak členský štát nesplnil požiadavky vyplývajúce z článku 13 ods. 1 druhého pododseku smernice 2008/50 a zároveň nepožiadaval o predĺženie lehoty za podmienok stanovených v článku 22 tejto smernice, príslúcha príslušnému vnútroštátnemu súdu, ktorý bude prípadne takú vec prejednávať, aby prijal voči vnútroštátnym orgánom potrebné opatrenie, akým je uloženie povinnosti, aby daný orgán vypracoval plán vyžadovaný touto smernicou za podmienok v nej stanovených.

57/ Správny súd k tvrdeniu žalovaného, že Integrovaný program je úplne v súlade s ust. § 11 ods. 2 zákona č. 137/2010 Z.z. a zakomponované opatrenia sú merateľné, kontrolovateľné a časovo viazané, poukazuje na bod SK_M_TR_4 Ekologizácia dopravy, v ktorom uviedol žalovaný tieto opatrenia:

- Nákup nových autobusov a električiek
- Prechod na motory spĺňajúce požiadavky emisnej normy EURO 6
- Modernizácia električkových tratí na všetkých radiálach (Vajnorská, Ružinovská, Dúbravsko-Karloveská)
- Rekonštrukcia električkovej trate Radlinského - Štefanovičova
- Vybudovanie petržalskej radiály
- Ďalší rozvoj infraštruktúry koľajovej dopravy napr. predĺženie Ružinovskej radiály na Letisko M.R. Štefánika
- Ďalší rozvoj infraštruktúry trolejbusovej dopravy
- Vybudovanie siete pre bezpečnú cyklistickú dopravu
- Vybudovanie systému na požičiavanie bicyklov - bikesharing
- Vybudovanie systému dobíjajúcich staníc pre elektromobily
- Zavedenie integrovanej dopravy

uviedol, že takto prijaté opatrenia sú v rozpore s Prílohou II písm. K/ body 10, 14, 15, 16 a 17 Vykonávacieho rozhodnutia Komisie z 12.12.2011, č. 2011/850/EU8, ktorým sa stanovujú pravidlá pre smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/107/ES a 2008/50/ES. S takto prijatých opatrení nevyplýva merateľnosť, kontrolovateľnosť a časová viazanosť. Pri nákupe nových autobusov a električiek nie je stanovený počet a čas kedy ich žalovaný nakúpi. V ďalších opatreniach nie je stanovený žalovaných termín dokedy tieto opatrenia budú vykonané. Správny súd sa stotožnil s tvrdením žalobcov, že žiadne z plánovaných opatrení neposkytuje informáciu o tom, ku zníženiu koncentrácie ktorej znečisťujúcej látky má viesť. Z Integrovaného programu tak ako to vyplýva z jeho obsahu uvádza iba rozpätie rokov 2016-2010.

58/ Správny súd ďalej uvádza, že žalovaný postupoval pri vypracovaní Integrovaného programu v rozpore s čl. 23 Smernice 2008/50/ES, ktorý odkazuje na Prílohu XV Smernice, ktorá stanovuje obsah, ktorý musí obsahovať Integrovaný program. V preskúvanom Integrovanom programe chýbajú údaje uvádzané v Prílohe XV Smernice a to:

6. Analýzy údajov

b/ podrobnosti o možných opatreniach na zlepšenie kvality ovzdušia

7. Podrobnosti o týchto opatreniach alebo projektoch na zlepšenie, ktoré existovali pred 11. júnom 2008, t.j.

b/ pozorované účinky týchto opatrení

8. Podrobnosti o týchto opatreniach alebo projektoch prijatých s cieľom znížiť znečistenie po nadobudnutí účinnosti tejto smernice:

b/ časový harmonogram vykonávania

c/ odhad plánovaných zlepšení kvality ovzdušia a predpokladaného času potrebného na dosiahnutie týchto cieľov

9. Podrobnosti o dlhodobom plánovaných alebo skúmaných opatreniach alebo projektoch.

V tejto súvislosti správny súd poukazuje na rozhodnutie vo veci C-237/07 Dieter Janecek proti Freistaat Bayern Súdny dvor Európskej únie zo dňa 25. júla 2008, v ktorom sa vyjadroval k povinnosti vypracovania akčného plánu na zlepšenie kvality ovzdušia rozhodol, že cit.: „podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa jednotlivci môžu dovolávať proti orgánom verejnej moci bezpodmienečných a dostatočne presných ustanovení smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. apríla 1979, Ratti, 148/78, Zb. s. 1629, bod 20). Vnútroštátnym orgánom a súdom prináleží v rozsahu, v akom je to možné, vykladať ustanovenia vnútroštátneho práva v zmysle, ktorý je v súlade s cieľmi tejto smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. novembra 1990, Marleasing, C-106/89, Zb. s. 1-4135, bod 8). V prípade, že takýto výklad nie je možný, prináleží im odchyliť sa od pravidiel vnútroštátneho práva, ktoré nie sú v súlade s uvedenou smernicou.“

Je pravdou, že obsah Integrovaného programu vypracovaného žalovaným je v súlade s § 11 ods. 5 zákona č. 137/2010 Z.z., ktorý má menej špecifické požiadavky ale zároveň musí byť v súlade z Prílohou XV Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES tak, ako to vyplýva z rozhodnutia SD EU C-237/07 vo veci Janeček.

59/ Správny súd uvádza, že zákon č. 137/2010 Z.z. v § 11 ods. 2 ukladá žalovanému, aby opatrenia na zlepšenie kvality ovzdušia boli časovo viazané, aby sa obdobie, v ktorom sú hodnoty prekročené, čo najviac skrátilo. Preto súd sa nemôže súhlasiť s tvrdením žalovaného uvedeným v jeho vyjadrení k žalobe, že cit.: „Pokiaľ žalovaný v Integrovanom programe uvádza rozpätie rokov 2016-2020 ako lehotu na dosiahnutie daného opatrenia, necháva si akúsi voľnosť v systéme postupnosti výberu. Nie vždy je možné uviesť presný časový harmonogram, nakoľko plnenie jednotlivých opatrení závisí od mnohých faktorov, nezávislých od vôle žalovaného.“ K tomuto tvrdeniu žalovaného dáva správny súd pozornosť rozsudok Nevyššieho správneho soudu ČR č.k. 6 As 288/2016-146 zo dňa 20.12.2017, cit.: Nejprve je nutno připomenout, že evropská směrnice o ovzduší ukládá členským státům přijmout plány kvality ovzduší a v nich stanovit náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Pojem „náležitá opatření“ lze vnímat dvojím způsobem. První význam je nesporný - státy by měly v plánech kvality ovzduší vymezit taková opatření, která jsou technicky způsobilá dosáhnout sledovaného cíle. Tuto jejich vlastnost je nutno podložit vědeckými daty, tj. výsledky měření stávajícího znečištění ovzduší, rozborů příspěvků jednotlivých skupin zdrojů znečištění ovzduší, odhady přínosů navržených opatření ke snížení znečištění ovzduší podpořené matematickými modely apod. Na základě toho je pak třeba vybrat opatření, která jsou uskutečnitelná a která by ve svém souhrnu podle stávajícího stavu vědění měla vést v co nejkratší době ke snížení imisí znečišťujících látek až na limity stanovené v evropské a národní právní úpravě.

Správny súd dodáva, že žalovaný pri vypracovaní Integrovaného programu sa neriadil ustanovením § 11 ods. 2 zákona č. 137/2010 Z.z.

60/ Správny súd dáva za pravdu žalovanému, že zákon č. 137/2010 Z.z. žalovaný ako orgán ochrany ovzdušia nie je príslušným orgánom na uloženie konkrétnych opatrení jednotlivým subjektom a ich následné vymáhanie. Správny súd dospel k záveru, že medzinárodné záväzky SR nutne nevyžadujú, aby plán ochrany ovzdušia priamo zaväzoval osoby a orgány verejnej správy k realizácii stanovených opatrení. Zákonodarca nevybavil žalovaného, ako spracovateľa Integrovaného programu žiadnymi novými právomocami, ktoré by umožňovali zasahovať do činnosti iných subjektov. Predovšetkým nedal zákon č. 137/2010 Z.z. žalovanému právomoc ukladať Integrovaným programom povinnosti orgánom verejnej správy. Žalovaný totiž podľa slovenskej právnej úpravy nemohol Integrovaným programom obec (ani osoby súkromného práva) k prijatiu konkrétnych navrhovaných opatrení na zlepšenie kvality ovzdušia v stanovenej lehote. Zákon neobsahuje žiadnu sankciu za porušenie uvedenej povinnosti, preto takáto povinnosť reálne nie je vymožitelná. Samotný plán kvality ovzdušia vníma Smernica o ovzduší skôr ako koncepčný a plánovací, nie však ako právne záväzný nástroj na ukladanie povinnosti všetkým jeho adresátom.

61/ Správny súd napadnutý Integrovaný program zrušil, pretože nespĺňa zákonné požiadavky, najmä neobsahuje zákonom vyžadované náležitosti a žalovaný nedodrжал procesné podmienky prijímania tohto opatrenia podľa § 191 ods. 1 písm. d/ a f/ SSP a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Žalovaný v novom konaní bude postupovať v súdom naznačenom smere.

62/ O trovách konania súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP a v konaní úspešnému žalobcovi voči žalovanému priznal náhradu trov konania vo 100%.

63/ Toto rozhodnutie senát Krajského súdu v Bratislave prijal pomerom hlasov 3 : 0 (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku možno podať kasačnú sťažnosť v lehote jedného mesiaca od jeho doručenia, na Krajský súd v Bratislave. Ak bol vydané opravné uznesenie, lehota plynie znovu od doručenia opravného uznesenia len v rozsahu vykonanej opravy.

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené sťažovateľovi, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (sťažnostné body) a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ v zmysle § 449 ods. 1 SSP zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, ak a) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa; b) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d); c) je žalovaným Centrum právnej pomoci.