

Tézy legislatívnej úpravy Občianskeho súdneho poriadku napĺňajúcej čl. 9 ods. 3 a čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru

Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (tzv. Aarhuský dohovor) bol publikovaný v Zbierke zákonov pod číslom 43/2006 Z.z.

1. Obsah a význam čl. 9 ods. 3 a čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru

Čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru znie: „*In addition and without prejudice to the review procedures referred to in paragraphs 1 and 2 above, each Party shall ensure that, where they meet the criteria, if any, laid down in its national law, **members of the public** have access to administrative or judicial procedures to challenge **acts and omissions** by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment.*“

Čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru znie: „*In addition and without prejudice to paragraph 1 above, the procedures referred to in paragraphs 1, 2 and 3 above shall provide **adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive.** Decisions under this article shall be given or recorded in writing. Decisions of courts, and whenever possible of other bodies, shall be publicly accessible.*“

Z čl. 9 ods. 3 v nadväznosti na čl. 9 ods. 4 Dohovoru vyplýva, že zmluvná strana Dohovoru (Slovenská republika) musí

- určiť **subjekty** („členov verejnosti“),
- ktoré **spĺňajú určité kritériá** (napr. ekologická mimovládna organizácia pôsobiaca určitú dobu),
- ktoré musia mať právo **napadnúť na orgány spĺňajúcom požiadavky čl. 9 ods. 4** (nezávislý a nestranný orgán, disponujúci právomocou zjednať efektívnu a včasnú nápravu a nariadiť „nápravné opatrenie“),
- **akékoľvek (každé)** porušenie vnútroštátneho práva z oblasti životného prostredia (konanie alebo opomenutie), či už zo strany orgánov verejnej správy alebo súkromných osôb.

Pri riešení otázky, akému orgánu by mala byť zverená právomoc preskúmať porušenie práva z oblasti životného prostredia, treba zohľadniť tieto požiadavky vyplývajúce z čl. 9 ods. 4 Dohovoru:

- musí byť umožnená „zodpovedajúca a účinná náprava“,
- musí byť možnosť nariadenia „nápravného opatrenie“ („injunctive relief“) – t.j. príkaz niečo vykonať, nejakého konania sa zdržať, niečo uviesť do pôvodného stavu,

- prieskum musí byť „spravodlivý“ („fair“) – podľa Implementačného sprievodcu k Dohovoru to znamená, že musí byť „nestranný“, „nezaujatý“, „bez zvýhodňovania“ alebo bez „sledovania vlastných záujmov“,¹
- prieskum musí byť „equitable“ – t.j. taký, pri ktorom sa neuplatňuje zákon tvrdým alebo formálnym spôsobom,
- prieskum musí byť „včasný“ („timely“),
- prieskum musí byť „nie nedostupne drahý“ („not prohibitively expensive“).

Cieľom čl. 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru je zabezpečiť dostatočnú vymáhateľnosť práva v oblasti životného prostredia. Vymáhanie práva v oblasti životného prostredia v súčasnosti zabezpečujú najmä orgány štátnej správy (napr. inšpekcia životného prostredia, ktorá môže ukladať sankcie tým, ktorí porušujú predpisy). To sa však ukázalo ako neúčinné. Neúčinnosť vymáhania práva v oblasti životného prostredia iba prostredníctvom štátnych orgánov potvrdzuje aj Európska komisia. V návrhu smernice o prístupe k spravodlivosti vo veciach životného prostredia², ktorý je návrhom na implementáciu čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, navrhla Európska komisia zakotviť pre členov verejnosti (tzv. „oprávnené subjekty“ resp. "qualified entities" – ide najmä ekologické mimovládne organizácie spĺňajúce stanovené podmienky)³ právo napadnúť na súde alebo na inom nezávislom orgáne zriadenom zákonom akékoľvek porušenie práva z oblasti životného prostredia.⁴ V odôvodnení návrhu smernice sa uvádza: „Navyše, **nedostatočné vymáhanie práva na ochranu životného prostredia sa deje často vďaka faktu, že aktívna procesná legitímácia je obmedzená na osoby, ktorým bolo priamo zasiahnuté do ich práv. Cesta, ako zlepšiť vymáhanie práva na tomto poli, vedie preto cez zaistenie toho, aby organizácie zaoberajúce sa ochranou životného prostredia mali prístup k administratívnym alebo súdnym konaniam vo veciach ochrany životného prostredia.**“⁵

V právnom poriadku Slovenskej republiky však **neexistujú ustanovenia vymedzujúce okruh oprávnených subjektov (členov verejnosti), ktoré môžu na nezávislom orgáne (súde) napadnúť akékoľvek porušenie vnútroštátneho práva z oblasti životného prostredia.** Verejnosť má prístup k súdu iba vo vymedzenom okruhu prípadov (napr. môže napadnúť na súde nezákonné rozhodnutia o povolení vymedzených činností s najvýraznejším vplyvom na životné prostredie).⁶ V Slovenskej republike tak existuje veľké množstvo konaní,

¹ Implementačný sprievodca k Dohovoru, s. 133.

² Návrh smernice z 24. októbra 2003 COM (2003) 624 final je návrhom na implementáciu čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru. Je dostupný na http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2003/com2003_0624en01.pdf.

³ Podľa čl. 2 ods. 1 písm. c) návrhu smernice „qualified entity" means any association, organisation or group, which has the objective to protect the environment and is recognized according to the procedure laid down in Article 9”.

⁴ Podľa čl. 2 ods. 1 písm. f) návrhu smernice „environmental proceedings" means the administrative or judicial review proceedings in environmental matters, other than proceedings in criminal matters, before a court or other independent body established by law, which is concluded by a binding decision“. Podľa čl. 5 ods. 1 návrhu smernice „Member States shall ensure that qualified entities recognised in accordance with Article 9 have access to environmental proceedings, including interim relief, without having a sufficient interest or maintaining the impairment of a right, if the matter of review in respect of which an action is brought is covered specifically by the statutory activities of the qualified entity and the review falls within the specific geographical area of activities of that entity.”

⁵ Tzv. „Explanatory memorandum“ k návrhu smernice, bod 1.1.

⁶ Mimovládne organizácie sa po splnení zákonom stanovených podmienok môžu stať účastníkmi konaní o povolení činností (a následne mať prístup na súd) podliehajúcich zákonu č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, a účastníkmi niektorých konaní podľa zákona č. 359/2007 Z.z. o náprave a prevencii environmenálnych škôd a zákona č. 151/2002 Z.z. o geneticky modifikovaných organizmoch. Z celkového počtu konaní a rozhodnutí orgánov verejnej moci v oblasti životného prostredia však tieto konania

rozhodnutí a aktov orgánov verejnej moci s výrazným zásahom do životného prostredia a zdravia obyvateľov, ktorých nezákonnosť nemôže napadnúť na nezávislom orgáne (súde) buď žiadny člen verejnosti alebo len úzko vymedzený okruh účastníkov predchádzajúceho správneho konania (účastníkom správneho konania je podľa § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní len osoba, ktorej práva môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté). Správne orgány navyše možnosť „dotknutosti“ interpretujú veľmi úzko, čiže ani napr. mimovládne organizácie pôsobiace v oblasti životného prostredia nemôžu napadnúť zjavné porušenie práva napr. v konaniach podľa zákona o ochrane prírody a krajiny, stavebného zákona, zákona o odpadoch, zákona o ochrane ovzdušia, lesného zákona atď. Treba si tiež uvedomiť, že množstvo rozhodnutí a aktov je vydávaných v konaniach, ktorých účastníkom nie je žiadny člen verejnosti alebo nie sú vôbec vydávané v správnom konaní, čo znamená, že účastníkom konania nie je žiadna osoba (ani žiaden člen verejnosti).

To má za následok stav, že členovia verejnosti (napr. mimovládne organizácie zaoberajúce sa ochranou životného prostredia) nemôžu vystupovať ako verejní ochrancovia životného prostredia a vymáhanie dodržiavania práva v oblasti životného prostredia je neefektívne. Na to, že členovia verejnosti nemôžu vystupovať ako „verejní ochrancovia životného prostredia“, poukázala aj Európska komisia, ktorá koncom roku 2009 zaslala Slovenskej republike oficiálny list, v ktorom upriamuje pozornosť na čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru a žiada vládu SR...“ *o vyjadrenie k právam verejnosti pokiaľ ide o prístup k správne alebo súdne konaniu vo veciach životného prostredia...*“. Koncepcia čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru je postavená práve na tom, že vymáhať dodržiavanie práva z oblasti životného prostredia (napr. podať žalobu na súd proti nezákonnému rozhodnutiu) majú vymedzení členovia verejnosti (oprávnené subjekty) bez ohľadu na to, či bolo nezákonným rozhodnutím priamo dotknuté alebo porušené ich právo.

2. Prostriedok nápravy spĺňajúci požiadavky čl. 9 Aarhuského dohovoru

Treba konštatovať, že členovia verejnosti na Slovensku nemajú k dispozícii prostriedky nápravy, ktoré by spĺňali požiadavky čl. 9 ods. 3 a čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru:

Podnet na prokuratúru: Podľa zákona o prokuratúre⁷ môže osoba podať podnet prokurátorovi, aby prešetril zákonnosť rozhodnutia alebo postupu správneho orgánu. Podľa zákona o prokuratúre je prokurátor proti rozhodnutiu „oprávnený podať protest“.⁸ Nie je teda výslovne povinný podať protest. V dôsledku toho ani zainteresovaná verejnosť nemá zaručený nárok na prístup k procesu preskúmania rozhodnutia – t.j. nárok na podanie protestu prokurátora. Prokurátor navyše nemôže nezákonné rozhodnutie zrušiť, ale môže iba protestom navrhnúť jeho zrušenie správne orgánu, ktorý rozhodnutie vydal. O tom, či návrhu prokurátora bude vyhovené a či rozhodnutie bude zrušené, rozhoduje správny orgán (ten, ktorý rozhodnutie vydal, prípadne nadriadený správny orgán).⁹ Prokurátor teda sám nemôže zabezpečiť adekvátnu nápravu. Prokurátor tiež nemá právomoc vydať „nápravné opatrenie“ – príkaz niečo konať, nejakého konania sa zdržať alebo niečo strpieť.

predstavujú iba nepatrnú časť, takže je táto úprava z hľadiska cieľov čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nedostatočná.

⁷ Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

⁸ § 22 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

⁹ § 69 ods. 2 Správneho poriadku.

Podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania: Nadriadený orgán verejnej správy, ktorému možno podľa Správneho poriadku¹⁰ podať podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, je súčasťou sústavy orgánov verejnej správy, ktoré nezákonné rozhodnutie vydali. Preto nenapĺňa požiadavku nezávislosti a nestrannosti (prieskum by nebol „fair“, ako to vyžaduje čl. 9 ods. 4 Dohovoru). Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania tiež nespĺňa požiadavku čl. 9 ods. 3 Dohovoru, aby išlo o „prístup k procesu preskúmaniu“ rozhodnutia.¹¹ „Prístup k procesu preskúmania“ znamená, že zainteresovaná verejnosť (ekologická mimovládna organizácia) má v konaní postavenie, ktoré jej zabezpečí, aby bolo rozhodnutie určitým procesným postupom naozaj preskúmané. Ak je na posúdení orgánu, či rozhodnutie preskúma, nejde o „prístup k procesu preskúmania“. Aj podľa odbornej literatúry však osoba nemá nárok na preskúmanie a zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania.¹²

Sťažnosť: Sťažnosť podaná podľa zákona o sťažnostiach¹³ vybavuje ten istý orgán, ktorý právo porušil alebo orgán jemu nadriadený a teda nejde o nezávislý orgán (prieskum by nebol „fair“). V konaní o sťažnosti navyše nemožno zjednať napríklad efektívnu nápravu nezákonného rozhodnutia alebo nariadiť „nápravné opatrenie“.

V podmienkach slovenského právneho poriadku spĺňa požiadavky čl. 9 ods. 4 Dohovoru **iba súd**. Súd možno považovať za „nezávislý a nestranný orgán“, ktorý disponuje právomocou zjednať „zodpovedajúcu“ resp. adekvátnu nápravu (zrušiť nezákonné rozhodnutie), pričom v súčasnosti má právomoc vydať aj určitú formu nápravného opatrenia (odložiť vykonateľnosť rozhodnutia, proti ktorému bola podaná žaloba).¹⁴

Na Slovensku však neexistujú subjekty (členovia verejnosti), ktorí by boli oprávnení napadnúť na nezávislom a nestrannom orgáne akékoľvek porušenie práva z oblasti životného prostredia.

Prístup k súdu podľa v súčasnosti existujúcej právnej úpravy majú nasledovní členovia verejnosti:

- účastník správneho konania (vo vzťahu k rozhodnutiam, úkony a opomenutiam orgánov verejnej moci),
- osoba, ktorá žiada odvrátenie hrozacej škody¹⁵, osoba, ktorej bola spôsobená škoda¹⁶ a osoba, ktorej bolo zasiahnuté do susedských práv¹⁷ (vo vzťahu k úkonom a opomenutiam súkromných osôb).

Podľa existujúcej právnej úpravy **iba účastník správneho konania má právo na prístup k súdu za účelom preskúmania zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu** (napr. zúčastnená osoba podľa § 15a správneho poriadku nemá právo na prístup k súdu). Podľa § 250 ods. 2 prvá veta Občianskeho súdneho poriadku *„Žalobcom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach.“* Túto skutočnosť potvrdzuje i

¹⁰ § 65 a nasl. Správneho poriadku.

¹¹ „...members of the public have access to administrative or judicial procedures“.

¹² Podľa odbornej literatúry: „Na rozdiel od odvolacieho řízení a obnovy řízení nemá účastník řízení právní nárok na přezkoumání pravomocného rozhodnutí mimo odvolací řízení.“ (Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. Praha : C. H. Beck, 2001, s. 243).

¹³ Zákon č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach.

¹⁴ § 250c ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁵ § 417 ods. 2 Občianskeho zákonníka.

¹⁶ § 420 a nasl. Občianskeho zákonníka.

¹⁷ § 127 Občianskeho zákonníka.

názor odbornej literatúry, podľa ktorého „...užití zužujícího ustanovení § 250 ods. 2 bude mít místo jen tam, kde napadené rozhodnutí bylo vydáno v řízení podle správního řádu, a tu je k žalobě legitimován jen ten, kdo byl v takovém řízení účastníkem. Jinak řečeno, ustanovení § 250 ods. 2 jako *lex specialis* k § 247 ods. 1 zužuje pro ty případy, kdy rozhodnutí bylo vydáno v řízení podle správního řádu, okruh možných žalobců, jinak se však neužije.“¹⁸ Ak by mal byť za súčasného stavu legislatívy zabezpečený prístup k súdu v zmysle čl. 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru, bolo by potrebné oprávneným subjektom (napr. mimovládny organizáciám) priznať postavenie účastníka správneho konania. Nie je postačujúce, ak niektoré zákony (zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny a zákon č. 326/2005 Z.z. o lesoch) priznávajú mimovládny organizáciám postavenie iba tzv. zúčastnenej osoby (v zmysle ustanovenia § 15a zákona o správnom konaní), keďže toto postavenie **nezabezpečuje prístup k súdu**.¹⁹

Skutočnosť, že nepriznanie práva na prístup k súdu pre environmentálne mimovládne organizácie by bolo porušením čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, jednoznačne potvrdil aj **Výbor pre posudzovanie súladu s Aarhuským dohovorom** (tzv. Compliance Committee) zriadený členskými krajinami dohovoru (rozhodnutím členských krajín Dohovoru č. I/7). V náleze č. ACCC/C/2005/11 zo 16.7.2006 (č. dok. ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2 z 8.7.2006) Výbor posudzoval prípad belgických mimovládnych organizácií, ktorým nebol umožnený prístup k súdu za účelom napadnúť nezákonnosť územného rozhodnutia a stavebného povolenia. Nešlo pritom o povolenia činností uvedených v Prílohe č. 1 Aarhuského dohovoru, ale o iné činnosti, ktoré nie sú v Prílohe č. 1 uvedené. Výbor v náleze uviedol: „Podľa názoru Výboru... spomínané prípady ukazujú, že **kritériá používané Štátnou radou doteraz účinne zabraňujú väčšine mimovládnych organizácií (ak nie všetkým) napadnúť stavebné povolenia a územné rozhodnutia, ktoré sú nimi považované za rozporné s vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia... Na základe toho v týchto prípadoch sa prax Štátnej rady javí ako príliš reštriktívna. Preto ak by [táto prax] bola aj ďalej Štátnou radou presadzovaná, Belgicko by nezabezpečilo prístup k spravodlivosti ako ho požaduje čl. 9 ods. 3 Dohovoru.**“ (ods. 40).²⁰

3. Tézy legislatívnej úpravy zosúladiť úroveň vnútroštátne právo s Aarhuským dohovorom

Vzhľadom na vyššie uvedené závery je Slovenská republika povinná zabezpečiť aby určení členovia verejnosti mali prístup k súdu za účelom napadnúť porušenia právnych predpisov z oblasti životného prostredia.

Za účelom splnenia tohto medzinárodného záväzku navrhujeme prijať právnu úpravu vychádzajúcu z nasledovných téz, ktorá by bola obsiahnutá v osobitnej hlave 5. časti OSP nazvanej „Konanie vo veciach životného prostredia“:

➤ Oprávnené subjekty, ktoré by mali mať prístup k súdu:

¹⁸ Bureš, J. – Drápal, L. – Mazanec, M.: Občanský soudní řád. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 1155

¹⁹ § 15a ods. 2 Správneho poriadku: „Zúčastnená osoba má právo byť upovedomená o začatí konania a o iných podaniach účastníkov konania, zúčastniť sa na ústnom pojednávaní a na miestnej obhliadke, navrhovať dôkazy a doplnenie podkladu rozhodnutia. Osobitný zákon môže ustanoviť zúčastnenej osobe viac práv.“

²⁰ Dostupné na http://www.unece.org/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_3_e.pdf.

- mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia (ochrana životného prostredia alebo ochrana niektorej z jeho zložiek vyplýva zo stanov organizácie) pôsobiaca najmenej 2 roky
- občianske združenie podporujúce ochranu životného prostredia, so sídlom na území obce a ktorého členmi sú aj obyvatelia obce, na území ktorej sa udialo porušenie práva
- obyvateľ obce ktorý dovŕšil 18 rokov, na ktorej katastrálnom území sa udialo porušenie práva
- obec, na území ktorej sa udialo porušenie práva

Medzi navrhovanými subjektmi, ktoré by mali prístup k súdu, je zastúpený „celoštatny prvok“ a „lokálny resp. miestny prvok“.

Celoštatny prvok reprezentujú mimovládne organizácie občanov Slovenskej republiky, ktoré sa dlhodobo zaoberajú ochranou životného prostredia a ktoré by z tohto titulu mali mať právo prispievať k dodržiavaniu práva v oblasti životného prostredia v Slovenskej republike. Navrhovaná minimálna doba pôsobnosti zaručuje, že pôjde o etablované a dlhšie pôsobiace mimovládne organizácie. Potreba aktívnej legitímácia pre takúto mimovládnu organizáciu vyplýva aj zo skutočnosti, že orgány verejnej správy častokrát vydávajú rozhodnutia, ktoré presahujú obecný rozmer a majú regionálny alebo celoštátny rozmer (napr. povolenie jadrovej elektrárne) a ktorých pochopenie vyžaduje špecifické odborné znalosti, ktoré tieto celoštátne pôsobiace mimovládne organizácie často majú.

Lokálny prvok reprezentujú občianske združenie zložené z obyvateľov obce, obyvateľ obce a samotná obec. Tieto lokálne subjekty majú legitímny záujem na tom, aby mohli prispievať k dodržiavaniu práva z oblasti životného prostredia na území obce. Je potrebné, aby boli medzi oprávnenými subjektmi aj „lokálne subjekty“, pretože práve tých sa porušenie práva z oblasti životného prostredia, ktoré sa udialo na území obce, primárne najviac dotkne a práve tieto lokálne subjekty budú mať najväčšiu možnosť dozvedieť sa o konkrétnom porušení práva. Preto možno aj predpokladať, že najmä tieto lokálne subjekty budú mať záujem domáhať sa nápravy porušenia práva. Zároveň však býva ich schopnosť prispieť k ochrane životného prostredia pri povoľovaní činností s celoštátnym rozmerom určitým spôsobom obmedzená (napr. zásahy do lesov alebo biotopov veľmi vzdialených od intravilánu obce) – a preto je potrebné, aby bol medzi oprávnenými subjektmi zastúpený aj celoštátny prvok v podobe mimovládnej organizácie pôsobiacej najmenej 2 roky.

Z čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru vyplýva, že právo podať žalobu (aktívna legitímácia) nie je obmedzené na osoby, ktorých práva boli rozhodnutím alebo aktom priamo dotknuté resp. porušené. Ako bolo uvedené vyššie, vymedzení členovia verejnosti (oprávnené subjekty) v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru majú vystupovať v úlohe „verejných ochrancov životného prostredia“ – a teda nie je potrebné, aby boli priamo dotknuté či porušené ich práva. Preto sa neuplatní ani princíp vyjadrený v § 247 Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorého žalobu proti rozhodnutiu správneho orgánu môže podať iba osoba, ktorá tvrdí, že „bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu“.

➤ **Právne predpisy, porušenie ktorých by mohli oprávnené subjekty napadnúť na súde:**

Aarhuský dohovor obsahuje formuláciu „národné právo v oblasti životného prostredia“. Keďže by bolo problematické taxatívne a vyčerpávajúco vymenovať v legislatívnej úprave všetky právne predpisy, ktoré existujú v oblasti životného prostredia, navrhujeme použiť všeobecnú formuláciu „právne predpisy v oblasti životného prostredia“ spojenú s príkladným

výpočtom konkrétnejších oblastí, na ktoré by nadväzovali odkazy na poznámky pod čiarou (v týchto poznámkach pod čiarou by boli uvedené konkrétne názvy zákonov). Tak by sa zabezpečila flexibilita vymedzenia práva v oblasti životného prostredia a toto vymedzenie by sa nemuselo dopĺňať pri prijatí každého nového zákona v oblasti životného prostredia.

Predbežný pracovný návrh formulácie by mohol znieť:

*„**právne predpisy v oblasti životného prostredia**, najmä právne predpisy týkajúce sa ochrany vôd, ochrany pred hlukom, ochrany pôdy, ochrany ovzdušia, ochrany lesov, územného plánovania, stavebného poriadku, vrátane umiestňovania a povoľovania stavieb, ochrany prírody a krajiny, odpadového hospodárstva, chemických látok, vrátane biocídov a pesticídov, biotechnológií, zodpovednosti za environmentálnu škodu, emisií, vypúšťania a uvoľňovania znečisťujúcich látok do životného prostredia, integrovanej prevencie, a kontroly znečisťovania životného prostredia, prístupu k informáciám o životnom prostredí, hodnotenia vplyvov na životné prostredie vrátane kontroly dodržiavania týchto predpisov alebo dozoru nad ich dodržiavaním.“*

➤ **Legislatívne riešenie zakotvenia práva podať žalobu pre oprávnený subjekt:**

Vyššie spomínaný návrh smernice EÚ o prístupe k spravodlivosti vo veciach životného prostredia vymedzuje akty orgánov verejnej moci („administrative act“), ktoré by mali byť súdne preskúmateľné, nasledovne: *„Administrative act shall mean **any measure** taken under environmental law by a public authority **having a legally binding and external effect**. Administrative omission means a failure to act by a public authority, if there was an obligation under environmental law for the public authority to act.“*

Oprávnený subjekt by mal priamo právo podať žalobu proti

- **rozhodnutiu, súhlasu, stanovisku, alebo inému opatreniu** orgánu verejnej moci vydaného na základe právneho predpisu z oblasti životného prostredia, ktoré je právoplatné a ktoré je v rozpore s národným právom v oblasti životného prostredia
- **tzv. opatreniu všeobecnej povahy** (napr. územnému plánu), ktoré je v rozpore s národným právom v oblasti životného prostredia
- **nečinnosti** orgánu verejnej moci, ktorá bola v rozpore s národným právom v oblasti životného prostredia
- **postupu** orgánu verejnej moci, ktorý bol v rozpore s národným právom v oblasti životného prostredia

Rozhodnutie, súhlas, stanovisko alebo iné opatrenie nemusí byť vydané v správnom konaní, stačí že má právne účinky (napr. pôjde aj o rozhodnutie v zisťovacom konaní podľa zákona 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie – t.j. napr. rozhodnutie o tom, že konkrétna činnosť sa nebude posudzovať podľa zákona 24/2006 Z.z.).

Je potrebné zakotviť aj **preskúmateľnosť** tzv. **opatrení všeobecnej povahy** (napr. územných plánov). Aj akt schválenia územného plánu je nepochybne aktom v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ktorý musí podliehať súdnemu prieskumu. Povinnosť umožniť súdny prieskum územných plánov vyplýva aj z ústavy. Článok 46 ods. 2 Ústavy SR stanovuje povinnosť súdov preskúmať všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy, ak sa dotýkajú základných práv a slobôd. Akt schválenia územného plánu obce je presne takýmto rozhodnutím. Rovnaký názor má aj Ústavný súd ČR, ktorý v náleze č. IV.ÚS 2239/07 zo dňa 17.03.2009 rozhodol, že v zmysle čl. 36 ods. 2 Listiny (ekvivalent článku 46 ods. 2 Ústavy

SR) musia byť súdne preskúmateľné aj územné plány (t.j. uznesenie obce, ktorým sa územný plán schvaľuje a všeobecne záväzná vyhláška – ktorá je vlastne všeobecne záväzným nariadením obce v zmysle slovenského právneho poriadku - ktorou sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu): „*Ústavní soud též věnoval pozornost materiálním znakům pojmu "rozhodnutí orgánu veřejné správy" ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny a zabýval se otázkou aplikovatelnosti tohoto ustanovení na opatření obecné povahy. Opakuje, že pojem rozhodnutí, jak je užíván v čl. 36 odst. 2 Listiny je nutno vykládat autonomně a bez ohledu na pojmenování toho kterého právního aktu v rovině jednoduchého práva. Opačný výklad by vedl k neakceptovatelným důsledkům, neboť by bylo možno prostřednictvím podústavního práva výrazně omezit či prakticky vyloučit dopad tohto ustanovení ... opatření obecné povahy nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Opatření obecné povahy tedy není rozhodnutím ve smyslu individuálního právního aktu. Tato skutečnost však s ohledem na výše uvedené není rozhodující. Při výkladu čl. 36 odst. 2 Listiny je nutno postupovat tak, aby v rámci ochrany veřejných subjektivních práv proti správním aktům nevznikla mezera mezi akty normativními a individuálními. Jinými slovy - **standard přezkumu** (a to i standard z hlediska přezkumu ústavnosti) **opatření obecné povahy nemůže být nižší, než v případě individuálních správních aktů a normativních správních aktů** ... vymezení předmětu regulace určuje, jakým způsobem ten který správní akt zasáhne do právní sféry jednotlivce a do jeho veřejných subjektivních práv. Opatření obecné povahy i individuální správní akty se vyznačují konkrétně určeným předmětem regulace a do veřejných subjektivních práv, jejichž ochrana je základním posláním správního soudnictví, zasahují obdobným způsobem. S ohledem na uvedené považuje Ústavní soud za správný takový výklad, který umožní obranu proti opatřením obecné povahy v obdobném režimu jako proti rozhodnutí orgánu veřejné správy ... Lze tedy shrnout, že ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny je aplikovatelné i na opatření obecné povahy, neboť opatření obecné povahy v materiálním smyslu je podřaditelné pod pojem "rozhodnutí" ve smyslu tohoto ustanovení ústavního pořádku.*“.

Podotýkame, že prieskum opatrení všeobecnej povahy upravuje priamo aj § 101a ods. 1 českého Soudního řádu správního, ktoré stanovuje, že návrh na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy je oprávnený podať ten, „*kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*“.

Súčasnú zmenu OSP neumožňuje samostatné preskúmanie akéhokoľvek nezákonného postupu. OSP umožňuje na základe žaloby podanej proti nezákonnému rozhodnutiu preskúmať aj zákonnosť postupu predchádzajúceho vydaniu tohto rozhodnutia. OSP tiež umožňuje preskúmať zákonnosť zásahu, ak dôsledky tohto zásahu trvajú, alebo hrozí opakovanie zásahu. V novej úprave preto bude vhodné **bližšie definovať, čo sa myslí postupom, a to v tom zmysle, že postupom sa myslí akákoľvek činnosť alebo opatrenie správneho orgánu, ktorá nie je rozhodnutím** (napr. prešetrenie podnetu podaného na Slovenskú inšpekciu životného prostredia - ktorý je Slovenská inšpekcia životného prostredia povinná prešetriť v súlade so zákonom. Ak však podnet inšpekcia neprešetrí v súlade so zákonom, takéto nezákonné prešetrenie podnetu by malo byť preskúmateľné súdom).

Navrhovaná úprava sa do určitej miery odchyľuje od doteraz existujúcej koncepcie, podľa ktorej si žalobca môže žalobou chrániť iba svoje práva a podľa ktorej je možné podať žalobu iba proti takému rozhodnutiu, nečinnosti alebo nezákonnému zásahu, ktorý zasahuje do práv žalobcu. Čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru je založený práve na princípe, že určenie členovia verejnosti budú môcť vystupovať v úlohe verejných ochrancov životného prostredia a budú sa

môcť podieľať na vynucovaní dodržiavania práva v oblasti životného prostredia aj keď ich práva neboli priamo porušené.

Prieskum tzv. podkladových a podmieňujúcich aktov

Veľmi významnou je úprava súdneho prieskumu podkladových resp. podmieňujúcich aktov. V praxi sa totiž často vyskytujú situácie, kedy k realizácii určitej činnosti (napr. postavenie stavby) je potrebné vydať niekoľko správnych aktov, pričom skôr vydané správne akty podmieňujú správne akty, ktoré boli vydané neskôr. Všetky tieto správne akty teda tvoria určitú časovú a logickú postupnosť. Existujú dva druhy väzieb v rámci tejto postupnosti správnych aktov – môže ísť o tzv. reťazenie správnych aktov alebo o subsumpciu správnych aktov. Pri **reťazení** správnych aktov sú jednotlivé správne akty vydávané postupne, každý z nich smeruje voči svojmu adresátovi a hoci je predmet rozhodovania v podstate rovnaký (napr. postavenie stavby), každý správny akt posudzuje vec z rozdielnych hľadísk (napr. stavebnému povoleniu stavebných úprav na stavbe musí predchádzať povolenie orgánu štátnej pamiatkovej starostlivosti). Pri **subsumpcii** správnych aktov je navonok vydávaný jediný finálny správny akt („meritórne rozhodnutie“), ktorý však subsumuje (zahŕňa) iné podmieňujúce správne akty. Osoba žiada o vydanie finálneho aktu a vydanie podmieňujúcich aktov iniciuje z úradnej povinnosti orgán príslušný k vydaniu finálneho aktu. Podmieňujúci akt musí zohľadniť orgán verejnej správy, ktorý vydáva finálny akt, ale samotný podmieňujúci akt nepôsobí „navonok“. Voči adresátovi smeruje až finálny akt („meritórne rozhodnutie“), ktorý je vlastne prejavom vôle viacerých vykonávateľov verejnej správy.²¹

Tieto podkladové resp. podmieňujúce akty (rozhodnutia, súhlasy, vyjadrenia, stanoviská), môžu byť pre správny orgán vydávajúci „meritórne rozhodnutie“ buď **záväzné** (správny orgán musí rešpektovať obsah záväzného podkladového aktu vo svojom rozhodnutí - napr. záväzné stanovisko v stavebnom konaní) alebo **nezáväzné** (správny orgán musí na obsah nezáväzného podkladového aktu iba prihliadať a ak ho neakceptuje, musí to zdôvodniť - napr. záverečné stanovisko EIA).

Vzhľadom na podstatnú odlišnosť účinkov týchto dvoch druhov podkladových aktov navrhujeme, aby sa spôsob prieskumu záväzných a nezáväzných podkladových aktov odlišoval.

Čo sa týka **záväzných podkladových aktov** (napr. záväzné stanovisko v stavebnom konaní),²² je nevyhnutné zabezpečiť účinný súdny prieskum aj v prípade, ak je nezákonný iba tento podkladový akt (ak oprávnený subjekt namieta iba nezákonnosť podkladového aktu).

Aby bol zabezpečený účinný súdny prieskum, bolo by potrebné zabezpečiť

- aby počas súdneho prieskumu podkladového aktu nebolo vydané ani vykonané „meritórne finálne rozhodnutie“ (napr. stavebné povolenie), pretože v prípade, ak by záväzný podkladový akt bol zrušený pre nezákonnosť, je otázný vplyv zrušenia tohto

²¹ Prebraté z Hendrych, D. a kol.: Správni právo. Obecná časť. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 106.

²² Podľa § 140b ods. 1 Stavebného zákona „Záväzné stanovisko je na účely konaní podľa tohto zákona stanovisko, vyjadrenie, súhlas alebo iný správny úkon dotknutého orgánu, uplatňujúceho záujmy chránené osobitnými predpismi, ktorý je ako záväzné stanovisko upravený v osobitnom predpise. **Obsah záväzného stanoviska je pre správny orgán v konaní podľa tohto zákona záväzný a bez zosúladenia záväzného stanoviska s inými záväznými stanoviskami nemôže rozhodnúť vo veci.**“

podkladového aktu na meritórne finálne rozhodnutie, ktorého bol tento podkladový akt predpokladom resp. podmienkou (aby sa nestávalo, že záväzný podkladový akt bol zrušený, ale meritórne finálne rozhodnutie z neho vychádzajúce zostane v platnosti)

- aby zákonnosť záväzného podkladového aktu hájil na súde ten orgán, ktorý vydal tento záväzný podkladový akt

Vhodnou alternatívou by napríklad bolo, aby záväzné podkladové akty neboli súdom preskúmané až pri prieskume samotného meritórneho rozhodnutia (ako je to pri väčšine záväzných podkladových aktov, na ktorých prieskum nie je určený samostatný postup a ktoré sa preskúmajú súčasne s meritórnym finálnym rozhodnutím podľa § 245 OSP), ale **aby mohol byť samostatne preskúmaný hneď po jeho vydaní** (resp. po nadobudnutí jeho právoplatnosti). Účelom tohto modelu je zabezpečiť, aby po spochybnení zákonnosti a napadnutí záväzného podkladového aktu na súde nemohlo byť vydané „meritórne finálne rozhodnutie“ opierajúce sa o tento záväzný podkladový akt, a aby tým nebola spôsobená právna neistota a prípadná ujma na životnom prostredí alebo majetku. Ak by sa totiž záväzný podkladový akt ukázal ako nezákonný, zmena resp. zrušenie meritórneho finálneho rozhodnutia by bolo náročné a problematické (meritórne finálne rozhodnutie by mohlo byť aj vykonané – napr. mohli by byť začaté stavebné práce na základe stavebného povolenia). Aby po spochybnení a napadnutí záväzného podkladového aktu nemohlo byť vydané „meritórne finálne rozhodnutie“, javí sa vhodné, aby **podanie žaloby** proti záväznému podkladovému aktu malo **automaticky za dôsledok prerušenie hlavného správneho konania** o vydaní „meritórneho finálneho rozhodnutia“ alebo **aby pred rozhodnutím súdu o zákonnosti záväzného podkladového aktu nemohlo byť vydané meritórne finálne rozhodnutie** (napr. stavebné povolenie).

Samostatná preskúmateľnosť záväzných podkladových aktov (záväzných stanovísk) vyplýva aj z **uznesenia rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 6 As 7/2005**, v ktorom súd uviedol: „Záväzná stanoviska podľa zákona č. 114/1992 Sb. (o ochrane prírody a krajiny) jsou vydávána na žádost účastníka (typicky stavitele). Žadatel je také adresátem správního rozhodnutí. Probíhá o nich samostatné správní řízení, které je ukončeno správním rozhodnutím, majícím obecné náležitosti správního aktu. **S ohledem na předmět řízení, kterým je ochrana přírody a krajiny, se jedná o rozhodnutí konečné. Navazující rozhodnutí (typicky rozhodnutí o umístění stavby či stavební povolení) musí předmětné rozhodnutí respektovat; buď jeho závěry převezme a včlení do svého textu, či na text předchozího rozhodnutí přímo odkáže. V každém případě je však obsahem rozhodnutí vázáno.** Potenciálnímu stavebníku brání či naopak umožňuje realizaci určitého záměru; rozhodující správní orgán následně váže co do výroku jeho konečného rozhodnutí. ... Jedná se jednak o rozhodnutí, které je s ohledem na posuzovaný předmět řízení konečné. Příslušný orgán ochrany přírody autoritativně a pro všechna další navazující řízení závazně stanoví, jakým způsobem bude chráněn veřejný zájem na úseku ochrany přírody a krajiny. Z důvodů, které byly podrobně rozvedeny výše v bodě týkajícím se předmětu řízení (bod V.I.), s ohledem na tento předmět řízení je rozhodnutí orgánu ochrany přírody konečné a nikoliv předběžné. ... Stejně tak podkladové rozhodnutí nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující. Může sice nastat situace, kdy budou některé části podkladového rozhodnutí obsahově převzaty do (výroku) rozhodnutí navazujícího; tato skutečnost však nezabavuje výchozí rozhodnutí samostatné právní existence. Podobně pokud je rozhodnutí kupříkladu stavebního úřadu předmětem následného přezkumu ve správním soudnictví a je pro svoji nezákonnost zrušeno, tato skutečnost nemá žádný dopad na platnost předchozího rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny. ... S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavřel, že souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny (či jeho absence) k

povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. není vyloučen z přezkumu ve správním soudnictví ani na základě ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s.“

Najvyšší správny súd ČR tiež v tomto uznesení potvrdil, že samostatná preskúmateľnosť záväzných podkladových aktov ešte pred vydaním meritórneho finálneho rozhodnutia je logická: *„Omezení samostatného přezkumu stanovisek na stanoviska závazná nejenom že vychází vstřícně výše naznačené logice kontroly úvahy veřejné správy na tom místě, kde je a kde může být skutečně realizována; tento výklad dále respektuje hranice příslušnosti jednotlivých správních orgánů. Opačný přístup činí odpovědným správní orgán vydávající konečné rozhodnutí také za úkony či pochybení orgánu, který vydal stanovisko, aniž by však měl prvně jmenovaný správní orgán pravomoc rozhodovací činnost posledně jmenovaného reálně ovlivnit.“*

Existujúca procedúra prieskumu záväzného stanoviska v správnom konaní pri vydávaní meritórneho finálneho rozhodnutia obsiahnutá v § 140b ods. 5, 6 a 7 Stavebného zákona **nie je použiteľná a nemôže slúžiť ako model prieskumu všetkých záväzných podkladových aktov**, pretože možnosť napadnúť nezákonnosť záväzného podkladového aktu podaním odvolania v správnom konaní proti meritórnemu finálnemu rozhodnutiu má iba účastník správneho konania. A väčšina rozhodnutí a aktov podliehajúcich čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru je vydávaných práve v konaniach, v ktorých oprávnené subjekty nie sú účastníkmi konania a teda ani nemôžu využiť procedúru upravenú v § 140b Stavebného zákona.

Tú istú úpravu ako pri prieskume záväzných podkladových aktov (automatické prerušenie hlavného správneho konania resp. nemožnosť vydania „meritórneho finálneho rozhodnutia“ – napr. rozhodnutia o umiestnení stavby) navrhujeme zakotviť **aj pri prieskume tzv. záverečného stanoviska EIA** (záverečného stanoviska, ktoré je výsledkom dôležitého procesu posudzovania vplyvov navrhovanej činnosti resp. projektu na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z.z.). Hoci formálne vzaté ide o nezáväzný podkladový akt, jeho význam je kľúčový pre posúdenie toho, či navrhovaný projekt, stavba alebo činnosť je prijateľná z hľadiska ochrany životného prostredia. Súdny prieskum zákonnosti tohto záverečného stanoviska EIA až pri súdnom prieskume samotného „meritórneho finálneho rozhodnutia“ (napr. rozhodnutia o umiestnení stavby) prináša veľkú právnu neistotu tak pre verejnosť ako aj pre investora (pretože povolenie na umiestnenie stavby vydané v prospech investora môže byť niekedy zrušené iba vďaka chybám v predchádzajúcom procese posudzovania vplyvov na životné prostredie, pričom medzi vydaním podkladového aktu a meritórnym rozhodnutím môže uplynúť dosť dlhá doba). Tiež je potrebné, aby zákonnosť záverečného stanoviska EIA (ktoré býva veľmi obsiahlym a zložitým dokumentom a ktorého vypracovanie vyžaduje špecifické odborné znalosti) v súdnom konaní obhajoval ten orgán, ktorý toto stanovisko vydal (ministerstvo životného prostredia) a ktorý je zodpovedný za zákonnosť a odbornosť tohto záverečného stanoviska.

Čo sa týka **nezáväzných podkladových aktov** (napr. odborné stanoviská organizácií ochrany prírody – napr. Správ národných parkov) navrhujeme, aby boli tieto podkladové akty preskúmané tak, ako je to podľa v súčasnosti existujúcej právnej úpravy – teda spolu s meritórnym rozhodnutím. Avšak vzhľadom na to, že podkladový akt je prejav vôle toho orgánu verejnej správy, ktorý podkladový akt vydal, považujeme za vhodné zakotviť, že ak sa dôvody v žalobe týkajú aj nezákonnosti podkladového aktu, ktorý bol prebratý do „meritórneho rozhodnutia“, **aby bol súdom automaticky na strane žalovaného pribratý do konania** (napr. ako vedľajší účastník) **aj orgán alebo organizácia, ktoré podkladový akt vydali**. Tým sa posilní zodpovednosť príslušných orgánov za vydávanie podkladových aktov

a zároveň na súde bude tento akt hájiť nielen správny orgán, ktorý vydal meritórne rozhodnutie, ale aj ten orgán, ktorý vydal podkladový akt a ktorý je odborne najviac kompetentný sa vyjadriť k zákonnosti tohto podkladového aktu.

Lehoty na podanie žaloby by mali byť nasledovné:

- **pri žalobe proti rozhodnutiu, stanovisku, alebo inému opatreniu** – 2 mesiace od doručenia (resp. zverejnenia, ak sa nedoručuje) rozhodnutia správneho orgánu v poslednom stupni
- **pri nečinnosti** správneho orgánu – žalobu možno podať **počas trvania nečinnosti**
- **pri nezákonnom postupe** správneho orgánu, ktorý nie je rozhodnutím – žalobu možno podať **v subjektívnej lehote 60 dní** od kedy sa oprávnený subjekt o porušení práva dozvedel, **najneskôr však do 1 roka** odkedy k porušeniu práva prišlo (objektívna lehota)

Čoho by sa dalo na súde domáhať:

- pri žalobe proti rozhodnutiu, stanovisku, alebo inému opatreniu súd **rozhodnutie zruší a vec vráti** správnemu orgánu na nové konanie
- pri žalobe proti nečinnosti súd **prikáže správnemu orgánu konať a stanoví mu lehotu**, v ktorej musí určitým spôsobom konať (napr. vydať rozhodnutie)
- pri žalobe proti postupu súd **prikáže správnemu orgánu konať určitým spôsobom** (napr. príkaz Slovenskej inšpekcie životného prostredia znovu prešetriť podnet podaný kvôli porušeniu zákona)

Čo sa týka **vymedzenia účastníkov súdneho konania** o prieskume, účastníkmi konaní pred súdom by boli žalobca (oprávnený subjekt), **správny orgán**, ktorý vydal akt, alebo ktorého nečinnosť či postup bola v rozpore so zákonom (v prípade, ak by sa rozhodovalo aj o podkladových aktoch, tak aj správny orgán, ktorý podkladový akt vydal) **a ten, komu bolo rozhodnutie správneho orgánu určené resp. účastník konania, v ktorom sa vyskytla namietaná nečinnosť alebo nezákonný postup** (z dôvodu, že žaloba sa môže dotýkať jeho práv).

➤ **Právna úprava tzv. nápravného opatrenia („injunctive relief“)**

Z článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru vyplýva, že súd musí mať možnosť nariadiť „nápravné opatrenie“ („injunctive relief“) – t.j. **prikaz niečo vykonať, nejakého konania sa zdržať, niečo strpieť, alebo niečo uviesť do pôvodného stavu**. V zmysle čl. 9 ods. 4 Dohovoru je „injunctive relief“ nielen **predbežným opatrením** (vydané pred rozhodnutím súdu vo veci samej), ale aj **následným nápravným opatrením** nariadeným pri konečnom rozhodnutí vo veci samej.²³ Nápravné opatrenie musí zároveň byť legislatívne upravené takým spôsobom, aby zabezpečovalo „zodpovedajúcu a účinnú nápravu“ a „včasný“ súdny prieskum – teda aby bolo zabezpečené, že pred rozhodnutím súdu vo veci samej nebude napadnutá činnosť už nezvratne zrealizovaná. Zároveň musí pôsobiť voči správemu orgánu (tým, že sa odloží vykonateľnosť rozhodnutia), ako aj voči tomu, kto na základe správneho

²³ Implementačný sprievodca k Dohovoru, s. 133.

rozhodnutia vykonáva predmetnú činnosť (tým, že súd tomuto subjektu prikáže niečo konať, niečoho sa zdržať alebo niečo strpieť).

Súčasnú zmenu § 250c ods. 1 druhá a tretia veta Občianskeho súdneho poriadku obsahuje iba takú úpravu „nápravného opatrenia“, ktorá zahŕňa iba možnosť odkladu vykonateľnosti napadnutého správneho rozhodnutia: „*Na žiadosť účastníka môže predseda senátu uznesením vykonateľnosť rozhodnutia odložiť, ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma. Ak predseda senátu nevyhoví žiadosti, upovedomí o tom účastníka.*“ Súčasnú úpravu odkladu vykonateľnosti rozhodnutia nemožno pokladať sa takú, ktorá spĺňa požiadavky čl. 9 ods. 4 Dohovoru na účinné a včasné nápravné opatrenie. Je to z dôvodu prílišnej vágnosti kritérií, za splnenia ktorých súd „môže“ odložiť vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu a tiež z dôvodu, že o odmietnutí nariadiť odklad vykonateľnosti súd nevydáva rozhodnutie, a teda sa proti nemu nemožno brániť. Navyše, ak súd nevyhoví žiadosti o odklad vykonateľnosti, nie je podľa zákona povinný to ani zdôvodniť. V praxi súdy robia iba oznámenie stručným listom.

V praxi sa navyše stáva, že súd len zriedka odkladá vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu, v dôsledku čoho kým súd posúdi zákonnosť napadnutého rozhodnutia a rozhodne o žalobe, tak je rozhodnutie už zrealizované (napr. na základe stavebného povolenia je už postavená stavba).

Navrhujeme nasledovnú legislatívnu úpravu „nápravného opatrenia“:

a) Predbežné nápravné opatrenie:

Predbežné nápravné opatrenie zahŕňa odklad vykonateľnosti napadnutého správneho rozhodnutia, ale aj príkaz niečo vykonať, niečoho sa zdržať alebo niečo strpieť.

- odklad vykonateľnosti správneho rozhodnutia

Je potrebné presnejšie upraviť odklad vykonateľnosti správneho rozhodnutia tak, aby sa možnosť nariadenia odkladu vykonateľnosti výslovne týkala aj „opatrenia“ ktoré nie je správnym rozhodnutím alebo „iného zásahu“ a aby bol odkladom vykonateľnosti rozhodnutia zviazaný nielen správny orgán ale aj osoby, ktorým z rozhodnutia vyplýva nejaké oprávnenie. Navrhujeme podobnú úpravu ako v ustanovení § 52 ods. 2 zákona č. 38/1993 Zb. o organizácii ústavného súdu, podľa ktorého súd môže „*odložiť vykonateľnosť napadnutého právoplatného rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu,... najmä uloží orgánu, aby sa dočasne zdržal vykonávania právoplatného rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu a tretím osobám uloží, aby sa dočasne zdržali oprávnenia im priznaného právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom.*“

Súčasná úprava nariadovania odkladu vykonateľnosti je absolútne nedostatočná a nezabezpečuje včasnú a účinnú súdnu ochranu.²⁴

²⁴ Pre účinnú ochranu životného prostredia nie je dostatočná existujúca úprava, podľa ktorej súd iba „môže“ nariadiť odklad vykonateľnosti. Absentuje „povinnosť“ súdu nariadiť odklad vykonateľnosti, ak budú splnené podmienky ustanovené zákonom. Podmienka stanovená v OSP, že súd môže nariadiť odklad vykonateľnosti, „*ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma*“, je príliš neurčitá a umožňuje príliš subjektívne posúdenie zo strany súdu. Nie je upravený ani proces rozhodovania o nariadení odkladu vykonateľnosti. Súd o odmietnutí alebo nariadení odkladu vykonateľnosti rozhoduje rozhodnutím, ktoré by obsahovalo odôvodnenie, ale často sa stáva, že súd na žiadosť účastníka o odklad vykonateľnosti vôbec nezareaguje, alebo o nenariadení odkladu vykonateľnosti upovedomí účastníkov iba krátkym oznámením, ktoré neobsahuje žiadne odôvodnenie. Súd tiež nemá stanovenú žiadnu lehotu na rozhodnutie o návrhu na odklad

Požiadavku včasnosti a účinnosti súdneho prieskumu a nápravného opatrenia v zmysle č. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru (aby neboli rozhodnutie alebo činnosť nezvratne vykonané skôr, než sa posúdi ich zákonnosť) by zabezpečilo riešenie, kedy by každá žaloba podaná oprávneným subjektom **automaticky odkladala vykonateľnosť** napadnutého rozhodnutia správneho orgánu (súd by vždy účastníkov konania pred správnym orgánom upovedomil, že proti rozhodnutiu bola podaná žaloba a že je v dôsledku toho odložená vykonateľnosť rozhodnutia). Súd by však **mal povinnosť odklad vykonateľnosti zrušiť** buď **z vlastnej iniciatívy** alebo **na návrh účastníka súdneho konania** – a to z dôvodu, ak by zrušenie odkladu vykonateľnosti nespôsobilo hrozbu nezvratnej realizácie napadnutého rozhodnutia a ak by výkon napadnutého rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu neznamenal väčšiu ujmu pre životné prostredie, než aká môže vzniknúť iným osobám pri odložení vykonateľnosti. Bolo by teda povinnosťou súdu vždy po podaní žaloby skúmať, či neexistuje dôvod na zrušenie odkladu vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia.

Minimálne by bolo vhodné zakotviť automatický odklad vykonateľnosti, ak ide o preskúmanie rozhodnutí alebo aktov podliehajúcich procesu EIA (posudzovania vplyvov na životné prostredie) – teda činností a projektov s najvýznamnejším vplyvom na životné prostredie.

Povinnosť nariaďovania odkladu vykonateľnosti rozhodnutia v záujme zabezpečenia rýchlej a účinnej súdnej ochrany potvrdzuje napríklad aj Najvyšší správny súd Českej republiky. Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č.k. 1 As 39/2006-55 „...*K tomu soud dodává, že právě na základě uvedených ustanovení práva Společenství musí být žalobcům z řad dotčené veřejnosti vyhověno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.*“ (dostupné na www.nssoud.cz).

Rovnaký záver konštatoval Najvyšší správny súd Českej republiky aj v rozsudku č. **As 13/2007-63** (dostupné na www.nssoud.cz).

Zo súdnej praxe možno spomenúť napr. **uznesenie Krajského súdu v Ostrave sp. zn. 22 Ca 43/2008-35**, ktorým súd odložil vykonateľnosť napadnutého územného rozhodnutia na základe čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru. Odborný článok o tomto rozhodnutí bol publikovaný aj v časopise Jurisprudence. V tomto článku sa uvádza: „*Soud je tedy povinen posuzovat, zda přiznání odkladného účinku žalobě je nezbytné k zajištění přiměřené, účinné, čestné, spravedlivé a včasné nápravy tak, aby předmětný environmentální statek nebyl nevratně poškozen nebo zničen dříve, než bude vydáno konečné rozhodnutí, a aby případný úspěch žalobce nebyl jen prázdňým vítězstvím s významem nanejvýš akademickým.*“ (pozri Spratek, D.: Rozhodování o návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby ve světle nového stavebního zákona a Aarhuské úmluvy. In: Jurisprudence, 7/2008 – pozri príloha č. 4).

Možno však spomenúť aj napr. uznesenie **Krajského súdu v Ostrave sp. zn. 22 Ca 143/2008** alebo **uznesenie Mestského súdu v Prahe 5 Ca 120/2008**, ktoré tiež vyhovelí žiadosti environmentálnych občianskych združení o priznanie odkladného účinku (pozri Černý, P.: K rozhodování správních soudů o návrzích na odklad vykonatelnosti žaloby (vybrané otázky). In: Právní rozhledy, 24/2008, s. 891).

vykonateľnosti. Takisto neexistuje ani možnosť podať odvolanie proti postupu súdu, ak neodloží vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia.

Podotýkame, že aj **Združenie európskych sudcov správneho súdnictva** (Association of European Administrative Judges - AEAJ) vo svojom stanovisku týkajúcom sa prístupu k spravodlivosti vo veciach životného prostredia a aplikácie Aarhuského dohovoru zo dňa 14. marca 2008 uviedlo: „V každom prípade, musí byť zavedený účinný systém predbežných opatrení. Toto konanie musí byť ľahko dostupné. Musí byť rýchle a musí chrániť pred nenávratným poškodením. Súdy musia byť pripravené nariadiť odkladný účinok v takzvaných „otáznych situáciách“ (in-dubio-situations).“ (pozri materiál z medzinárodnej konferencie „The Judge in Europe and Community Environment Law“ konanej 8. až 10. októbra 2008 v Paríži, str. s. 17/69, dostupné na http://www.juradmin.eu/seminars/Paris2008/Documentation_participant.pdf).

- možnosť nariadiť predbežné opatrenia s iným výrokom

- je potrebné stanoviť, že súd môže pred rozhodnutím vo veci samej nariadiť správne orgánu, účastníkovi konania alebo tretej osobe aby niečo vykonali, niečo sa zdržali, niečo znášali, alebo aby nenakladali s určitými vecami alebo právami

b) Následné nápravné opatrenie:

Keďže výsledkom súdneho konania nie je iba zrušenie rozhodnutia správneho orgánu, ale výsledkom môže byť aj **príkaz správne orgánu konať a stanovenie lehoty, v ktorej musí konať** (napr. vydať rozhodnutie) alebo **príkaz správne orgánu konať určitým spôsobom** (napr. príkaz kontrolnému orgánu znovu prešetriť podnet podaný kvôli porušeniu zákona alebo príkaz vykonať nejaký faktický úkon znovu, inak a v súlade so zákonom), je potrebné pre súd legislatívne zakotviť možnosť vydania takéhoto príkazu.

V súvislosti s nápravným opatrením je potrebné zakotviť v konaní o prieskume zákonnosti rozhodnutia o nesprístupnení informácie o životnom prostredí **možnosť súdu nariadiť sprístupnenie požadovanej informácie**. (Súdny prieskum rozhodnutia o nesprístupnení informácie vyplýva z čl. 9 ods. 1 Aarhuského dohovoru, pričom aj tento súdny prieskum musí spĺňať vlastnosti stanovené čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru.)

V súčasnosti totiž skutočnosť, že súd nemá právo nariadiť správne orgánu, aby informáciu sprístupnil má významný negatívny vplyv na včasnosť a efektívnosť súdneho prieskumu. Na Slovensku sa aj pri preskúvaní rozhodnutí týkajúcich sa informácií o životnom prostredí uplatňuje tzv. kasačný princíp, čo znamená, že súd môže nezákonné rozhodnutie správneho orgánu iba zrušiť a vec mu vrátiť na nové konanie. V novom konaní síce musí správny orgán rešpektovať právny názor súdu, ale nie je vylúčené, že správny orgán znovu rozhodne o nesprístupnení informácie a to z iného dôvodu, ktorý nebol predmetom súdneho prieskumu. Ešte väčší problém predstavuje zrušovanie rozhodnutí iba z formálnych dôvodov – napríklad pre „nedostatok dôvodov“ (nepreskúmateľnosť). Možno sa stretnúť s praxou, že správne orgány v „citlivých“ prípadoch aj po predchádzajúcom zrušení rozhodnutia súdom opakovane a vedome vydávajú nezákonné rozhodnutia. Ak správny orgán vydá nepreskúmateľné rozhodnutie a súd sa zaoberá iba formálnou stránkou rozhodnutia (t.j. iba tým, že rozhodnutie nie je dostatočne odôvodnené), správny orgán konajúci nezákonne „získa“ ďalší čas, počas ktorého bude informácia neprístupná. Správne orgány teda niekedy počítajú s dlhotrvajúcim a neúčinným súdnym prieskumom. Tento môže trvať aj dlhšie ako do konca volebného obdobia, a teda občania nemajú ani možnosť vyvolať prípadnú politickú zodpovednosť voči politikom vo voľbách. Aj z týchto dôvodov nie je existujúci súdny prieskum „včasný“ a možno vysloviť dôvodnú pochybnosť o tom, či takýto spôsob súdneho

prieskumu zabezpečuje „zodpovedajúcu a účinnú nápravu“ („adequate and effective remedies“), ako to vyžaduje čl. 9 ods. 4 Dohovoru.

Navrhujeme inšpirovať sa ustanovením § 16 ods. 4 českého zákona č. 106/1999 Sb. o svobodnom prístupe k informáciám, podľa ktorého *„Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.“* Možnosť súdu priamo nariadiť poskytnutie informácie pripustil aj rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. A 2/2003, kde súd uviedol: *„Zařazení ustanovení bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozměněným právním odůvodněním. Nové právní prostředí právě popsané nejspíše může - **pokud by praxe správních orgánů vedla k odpírání informací prostřednictvím popsaného mechanismu účelového zneužití institutu nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí** - k dalšímu vývoji judikatury směrem spíše ke druhému shora nastíněnému výkladu, jinak řečeno, i v **takovém případě soud může poskytnutí informace nařídít.**“*

Vzhľadom na to, aby nebol úplne prelomený kasačný systém prieskumu správnych rozhodnutí **navrhujeme, aby súd nemal povinnosť, ale iba možnosť nariadiť poskytnutie informácie.**

Čo sa týka legislatívnej úpravy, navrhujeme inšpirovať sa úpravou konania o nezákonnom zásahu v § 250v OSP, kde je v časti o obsahu rozhodnutia uvedené: *„Súd o takom návrhu rozhodne rozsudkom. Ak súd návrhu vyhovie, vo výroku rozsudku uvedie označenie orgánu, ktorému sa povinnosť ukladá, predmet a číslo správneho konania a lehotu, v ktorej má orgán verejnej správy túto povinnosť vykonať. Povinnosť spočíva v zákaze pokračovať v porušovaní práva navrhovateľa a v príkaze, ak je to možné, obnoviť stav pred zásahom. (...)*“*“.* Možnosti súdu treba rozšíriť aj o možnosť stanoviť povinnosť na vykonanie činnosti.

Keďže predpokladáme, že ustanovenia implementujúce čl. 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru by boli obsiahnuté v 5. časti OSP (napr. ako samostatná hlava nazvaná „Konanie vo veciach životného prostredia“), táto nová hlava 5. časti OSP by mala odkazovať na podporné použitie ostatných príslušných hláv tejto časti OSP, v prípade, ak nie je stanovené inak v tejto novej hlave. Konkrétne je vhodné podporné použitie prvej hlavy pre neupravené otázky týkajúce sa všetkých navrhnutých typov žalôb. V prípade žalôb proti rozhodnutiam, stanoviskám či iným opatreniam orgánov štátnej správy je vhodné podporné použitie druhej hlavy. V prípade žalôb proti postupu podporné použitie piatej hlavy a v prípade žalôb proti nečinnosti podporné použitie štvrtej hlavy 5. časti OSP.

➤ Úprava práva napadnúť protiprávne konanie súkromných osôb:

Aj v prípade možnosti verejnosti napadnúť porušenie práva v oblasti životného prostredia zo strany súkromných osôb **je vnútroštátna úprava nedostatočná**. V súčasnosti okruh osôb, ktoré môžu napadnúť porušenie práva, tvoria iba tie, ktorým bolo zasiahnuté do subjektívneho práva (nositeľ susedských práv²⁵, poškodený²⁶) a osoby, ktoré žiadajú o odvrátenie hrozacej škody²⁷. Definícia týchto subjektov a jej aplikácia sú úzke a nevytvárajú priestor aj pre iných členov verejnosti, ktorý by chceli prispieť k dodržiavaniu zákonov - napríklad pre ekologické mimovládne organizácie.

Navrhujeme, aby vymedzenie oprávnených subjektov, ktoré by boli oprávnené napadnúť porušenie práva zo strany súkromných osôb, ako aj oblastí porušenia práva životného prostredia bolo aj v prípade preskúmania postupu súkromných osôb rovnaké ako v prípade preskúmania aktov verejných orgánov. Odkazujeme v tomto na príslušné časti materiálu, obsahujúceho tézy návrhu úpravy preskúmania aktov orgánov verejnej moci.

Úprava práva napadnúť konanie alebo nekonanie súkromných osôb:

Možnosť oprávnených subjektov napadnúť konanie alebo nekonanie súkromných osôb ktoré je v rozpore s právom v oblasti životného prostredia by bolo možné nasledovne:

- a) zakotviť možnosť oprávnených subjektov iniciovať konanie kontrolných orgánov** (napríklad Slovenskej inšpekcie životného prostredia) a **zúčastniť sa konania vedeného kontrolnými orgánmi, ktorých postup alebo** vydané rozhodnutie by mohli byť na návrh oprávnených subjektov **preskúmateľné súdom**

„Oprávnený subjekt“ (člen verejnosti) by mal právo podať návrh (podnet) na príslušný orgán, v ktorom by namietal porušenie zákona zo strany súkromnej osoby. Týmto orgánom by mohol byť orgán štátnej správy (napr. Slovenská inšpekcia životného prostredia). Tento príslušný orgán by bol povinný návrh v stanovenej lehote preskúmať a rozhodnúť o ňom, a ak by to bolo potrebné, mal by možnosť nariadiť predbežné opatrenie ešte pred rozhodnutím o návrhu.

V konaní o návrhu by mal oprávnený subjekt procesné postavenie, ktoré by mu umožňovalo získať informácie o konaní príslušného orgánu, navrhovať dôkazy a vyjadrovať sa k postupu príslušného orgánu a k podkladom rozhodnutia. Išlo by o návrhové konanie, čo znamená, že príslušný orgán by bol povinný rozhodnúť o návrhu oprávneného subjektu rozhodnutím, ktoré by muselo obsahovať odôvodnenie. (Ak by šlo o už prebiehajúce kontrolné konanie, oprávnený subjekt by sa doň mohol zapojiť.)

Existencia tohto návrhového konania by nevylučovala existenciu v súčasnosti existujúcich kontrolných konaní začatých na základe neformálneho podnetu z vlastnej iniciatívy príslušného orgánu (tieto v súčasnosti existujúce kontrolné konania začínané z iniciatívy príslušného kontrolného orgánu však nespĺňajú požiadavky čl. 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru).

²⁵ § 127 Občianskeho zákonníka.

²⁶ § 420 a nasl. Občianskeho zákonníka.

²⁷ § 417 ods. 2 Občianskeho zákonníka.

V zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru musí mať oprávnený subjekt (člen verejnosti) v konaní príslušného kontrolného orgánu zabezpečené oficiálne procesné postavenie, inak by neboli splnené požiadavky tohto článku dohovoru. Potvrďuje to aj Implementačný sprievodca k Aarhuskému dohovoru, ktorý na str. 130 uvádza: „*Indirect citizen enforcement means that citizens can participate in the enforcement process through, for example, citizen complaints. However, for indirect enforcement to satisfy this provision of the Convention, it must provide for clear administrative or judicial procedures in which the particular member of the public has official status.*“

Ak by sa v konaní o návrhu nezistilo porušenie zákona zo strany súkromnej osoby, príslušný orgán by podnet zamietol rozhodnutím. Ak by sa v konaní o návrhu zistilo porušenie zákona, príslušný orgán by rozhodnutím nariadil vykonať nápravné opatrenie alebo by uložil pokutu, aby bolo porušenie zákona a jeho následky odstránené.

Ak by príslušný orgán postupoval pri rozhodovaní o návrhu oprávneného subjektu v rozpore so zákonom alebo inými predpismi, oprávnený subjekt by mal právo napadnúť nezákonné rozhodnutie tohto príslušného orgánu na súde.²⁸ (Tento následný postup má oporu v skutočnosti, že z čl. 9 ods. 3 Dohovoru vyplýva právo napadnúť na súde porušenie procesného alebo hmotného práva z oblasti životného prostredia aj zo strany príslušného orgánu, ktorý by rozhodoval o podnete.) Tak by bola zabezpečená nezávislá súdna kontrola toho, že príslušné orgány štátnej správy by dôkladne a v súlade so zákonom kontrolovali a vymáhali dodržiavanie práva z oblasti životného prostredia zo strany súkromných osôb.

b) zakotviť pre oprávnený subjekt možnosť priamo podať civilnú žalobu proti konaniu alebo nekonaniu súkromnej osoby

V niektorých krajinách existuje možnosť, aby mali určení členovia verejnosti (napr. ekologické mimovládne organizácie) právo podať proti protiprávnemu konaniu súkromných osôb civilnú žalobu. V tejto súvislosti možno uvažovať o zakotvení možnosti pre „oprávnené subjekty“ domáhať sa v občianskom súdnom konaní (v civilnej žalobe) nápravy protiprávných konaní súkromných osôb.

Možno uvažovať o tom, že by oprávnené subjekty mali možnosť **napadnúť na súde** také konanie alebo nekonanie súkromných osôb, ktoré je v rozpore s právom v oblasti životného prostredia a v dôsledku ktorého **hrozí spôsobenie škody na životnom prostredí, alebo ktorým takáto škoda bola spôsobená.**

Na tieto účely by bolo možné uvažovať o využití existujúcich ustanovení zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí. Tento zákon obsahuje definície pojmov „poškodzovanie životného prostredia“²⁹ či „ekologická ujma“³⁰ a zároveň obsahuje právne možnosti (aj keď v praxi nevyužívané) ako zabrániť hroziacej ekologickej ujme a akým spôsobom ju odstrániť, resp. nahradiť. Využitím princípov obsiahnutých v tomto zákone by bolo možné zakotviť možnosť napadnutia protiprávných konaní súkromných osôb, pri ktorých hrozí, alebo v dôsledku ktorých už vznikla ekologická ujma.

²⁸ Bolo by potrebné, aby mal súd možnosť nielen zrušiť, ale aj **zmeniť** nezákonné rozhodnutie správneho orgánu. Takýmto spôsobom by sa zabezpečilo, aby proces prieskumu spĺňal požiadavku účinnosti a včasnosti v zmysle čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru.

²⁹ § 8 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí

³⁰ § 10 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí

Možno uvažovať o tom, že pre „oprávnené subjekty“ (určených členov verejnosti) by sa v zákone č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí zakotvili nasledovné procesné možnosti:

1. Oprávnený subjekt by mal možnosť dať návrh na súd, **aby súd nariadil vykonať primerané opatrenia** na odvrátenie hroziacej ekologickej ujmy, ktorá hrozí v dôsledku protiprávneho konania. Táto možnosť by vychádzala z princípu nachádzajúcom sa v § 19 zákona o životnom prostredí.³¹
2. Oprávnený subjekt by mal možnosť dať návrh na súd, **aby súd uložil povinnosť** tomu, kto protiprávnym konaním spôsobil ekologickej ujmu, aby **obnovil predchádzajúci stav alebo aby vykonal náhradné alebo uhradil ekologickej ujmu v peniazoch**. Táto možnosť by vychádzala z princípu obsiahnutom v ustanovení § 27 zákona o životnom prostredí.³²
3. Oprávnený subjekt by mal možnosť podať súčasne s návrhom podľa bodu 2, **návrh na vydanie predbežného opatrenia**. Táto možnosť by vychádzala z princípu obsiahnutom v ustanovení § 30 zákona o životnom prostredí.³³

Žalobný návrh by v prípade návrhu **na odvrátenie hroziacej ekologickej ujmy** musel obsahovať a) identifikáciu žalovaného (v dôsledku protiprávneho konania ktorého hrozí vznik ujmy), b) popis hroziacej ekologickej ujmy, c) návrh opatrení na jej odvrátenie a d) tvrdenia a dôkazy preukazujúce oprávnenosť návrhu.

V prípade už **vzniknutej ekologickej ujmy**, by žalobný návrh musel obsahovať a) identifikáciu žalovaného (toho, kto protiprávnym konaním ujmu spôsobil), b) identifikáciu vzniknutej ekologickej ujmy, c) návrh opatrení na navrátenie do pôvodného stavu alebo návrh iných náhradných opatrení alebo, ak tieto opatrenia nie je možné vykonať, návrh vyčíslenia ekologickej ujmy v peniazoch a d) tvrdenia a dôkazy preukazujúce oprávnenosť návrhu.

Súd by bol povinný prednostne prikázať **vykonať opatrenia na navrátenie do pôvodného stavu** alebo prikázať **vykonať náhradné opatrenia** a len v prípade, ak by tieto opatrenia nebolo možné vykonať, bol by povinný prikázať **uhradenie náhrady ekologickej ujmy v peniazoch**. Vzhľadom k tomu, že ochrana životného prostredia je celospoločenským záujmom, bolo by vhodné, aby **prijímateľom tejto náhrady ekologickej ujmy bol štát** napr. prostredníctvom environmentálneho fondu.³⁴ V niektorých prípadoch však je možné uvažovať aj nad tým, aby prijímateľom tejto náhrady bola obec, na území ktorej k ekologickej ujme

³¹ § 19 znie: „Každý, kto zistí, že hrozí poškodenie životného prostredia alebo že k nemu už došlo, je povinný urobiť v medziach svojich možností nevyhnutné opatrenia na odvrátenie hrozby alebo na zmiernenie následkov a bez meškania ohlásiť tieto skutočnosti orgánu štátnej správy; povinnosť zasiahnuť nemá ten, kto by tým ohrozil život alebo zdravie svoje alebo blízkej osoby.“. Možno uvažovať o zakotvení možnosti oprávneného subjektu dať návrh na súd, aby prikázal vykonanie nevyhnutných opatrení, obdobne ako to je v ustanovení § 417 ods. 2 Občianskeho zákonníka pri hroziacej majetkovej škode.

³² § 27 ods. 1 a 2 znie: „(1) Každý, kto poškodovaním životného prostredia alebo iným protiprávnym konaním spôsobil ekologickej ujmu, je povinný obnoviť prirodzené funkcie narušeného ekosystému alebo jeho časti. Ak to nie je možné alebo z vážnych dôvodov účelné, je povinný ekologickej ujmu nahradiť iným spôsobom (náhradné plnenie); ak to nie je možné, je povinný nahradiť túto ujmu v peniazoch. Súbeh týchto náhrad sa nevyklučuje. Spôsob výpočtu ekologickej ujmy a ďalšie podrobnosti ustanoví osobitný predpis. (2) O uložení povinnosti podľa odseku 1 rozhodne príslušný orgán štátnej správy.“ Možno uvažovať o zakotvení možnosti, aby oprávnený subjekt mal možnosť dať žalobný návrh na vykonanie povinností podľa § 27 odseku 1 na súd a aby súd bol povinný o nich rozhodnúť.

³³ § 30 znie: „Príslušné orgány štátnej správy pre životné prostredie sú oprávnené v prípadoch, keď hrozí závažné poškodenie životného prostredia alebo keď k poškodeniu už došlo, rozhodnúť o dočasnom zastavení alebo obmedzení činnosti, ktorá môže toto poškodenie spôsobiť alebo ho už spôsobila, na dobu najdlhšie 30 dní (predbežné opatrenia) a súčasne navrhnúť opatrenia na nápravu vecne príslušným orgánom štátnej správy. Podrobnosti ustanovia osobitné predpisy.“

³⁴ Zákon č. 587/2004 Z.z. o Environmentálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

došlo. Uložením povinnosti zaplatiť náhradu ekologickej ujmy v peniazoch by nebol dotknutý nárok poškodeného na náhradu majetkovej škody podľa občianskeho zákonníku, ak by takáto škoda vznikla. **Vyčíslenie ekologickej ujmy** by sa vykonávalo znaleckým posudkom a to obdobne, ako to je v súčasnosti stanovené trestným zákonom³⁵ (využitím konceptu tzv. „spoločenskej hodnoty chránených druhov, biotopov a drevín“ definovanej v § 95 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny) v prípade určovania závažnosti trestného činu proti životnému prostrediu.

V tejto súvislosti považujeme za dôležité upraviť povinnosť platenia súdnych trov tak, aby oprávnený subjekt nemal túto povinnosť v prípade, ak súd nevyhoví jeho návrhu opatrení na navrátenie do pôvodného stavu resp. návrhu iných náhradných opatrení alebo návrhu vyčíslenia ekologickej ujmy v peniazoch. Vzhľadom k tomu, že sa často bude jednať o technicky a odborne náročné určenie týchto opatrení, resp. vyčíslenia ekologickej ujmy, pričom oprávnené subjekty často nebudú mať dostatočné odborné zázemie na presné stanovenie týchto skutočností, považujeme za dôležité, aby legislatívna úprava stanovila, že v takom prípade (ak bude mať oprávnený subjekt v týchto bodoch žaloby iba čiastočný, alebo úplný neúspech vo veci) nevznikne povinnosť platiť trovy konania. V prípade úspechu vo veci by oprávnený subjekt mal nárok na náhradu trov konania.

Keďže je zrejmé, že v niektorých (resp. mnohých) prípadoch sa bude jednať o odborne náročné dokazovanie, navrhujeme, aby súd mal (a to na návrh žalobcu i žalovaného, ale aj na základe vlastnej úvahy) **možnosť pri zisťovaní skutkového stavu využiť odborný potenciál a možnosti príslušných štátnych orgánov a organizácií** (ako je Slovenská inšpekcia životného prostredia, alebo Štátna ochrana prírody SR) - využitím ustanovenia § 127 ods. 4 Občianskeho súdneho poriadku.

Rovnako navrhujeme, aby súd mal možnosť vo výroku rozhodnutia **určiť, že splnenie povinnosti vyplývajúcej z rozhodnutia zabezpečí štátny orgán** (napr. Slovenská inšpekcia životného prostredia) **na náklady žalovaného** – obdobne ako je to podľa zákona č. 359/2007 Z.z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd³⁶ (napr. v prípade, ak by hrozili ťažkosti s jej vykonaním z dôvodu prílišnej technickej náročnosti).

Postup podľa zákona č. 359/2007 Z.z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa vzťahuje na environmentálnu škodu a bezprostrednú hrozbu takejto škody spôsobenú bez ohľadu na zavinenie **niektorými** pracovnými činnosťami súkromných osôb (tento zákon **nepokrýva všetky činnosti** súkromných osôb, ktoré spôsobia škodu na životnom prostredí). Môže sa stať, že na environmentálnu škodu spôsobenú konaním súkromnej osoby sa uplatní postup podľa zákona č. 359/2007 Z.z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a zároveň bude na ten istý subjekt a pre to isté konanie podaný žalobný návrh opísaný vyššie. Aby nedochádzalo k súbehu dvoch konaní o tej istej veci, bolo by vhodné, aby v takomto prípade bol súd povinný konanie o žalobnom návrhu zastaviť, ak už konanie podľa zákona č. 359/2007 Z.z. v tej istej veci beží.

Navrhovaná úprava napadnutia protiprávných konaní súkromných osôb, v dôsledku ktorých hrozí, alebo kde už vznikla ekologická ujma, by mohla byť vhodným doplnením administratívnych konaní, ktoré majú zabezpečovať ochranu životného prostredia.

Treba však uviesť, že vyššie opísaná možnosť podania civilnej žaloby nie je vhodná na napadnutie protiprávneho konania súkromných osôb v prípadoch, kedy nie je známe, kto

³⁵ § 124 ods. 3 a § 126 ods. 2 Trestného zákona

³⁶ § 4 ods. 3 písm. c) a § 5 ods. 3 písm. c) zákona č. 359/2007 Z.z.

spôsobil škodu (a teda nie je známe, kto by mal byť žalovaný) alebo ak nie je známe, či škoda vznikla alebo nevznikla. Tiež treba uviesť, že možnosť podania civilnej žaloby nerieši mnohé prípady porušenia zákona zo strany súkromných osôb, pri ktorých nehrozí alebo nebola spôsobená vyčísliteľná ekologická ujma (napr. realizácia stavby v rozpore so stavebným povolením alebo bez stavebného povolenia atď.). Napadnutie protiprávneho konania súkromných osôb v takýchto prípadoch je potrebné riešiť spôsobom uvedeným v písm. a) – teda zakotvením možnosti oprávnených subjektov iniciovať konanie kontrolných orgánov (napríklad Slovenskej inšpekcie životného prostredia), zúčastniť sa konania vedeného kontrolnými orgánmi a zakotvením možnosti oprávnených subjektov podať návrh na preskúmanie postupu alebo rozhodnutia týchto kontrolných orgánov súdom.