

Prístup k súdu podľa Aarhuského dohovoru

(analýza uplatňovania čl. 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru v podmienkach slovenského právneho poriadku)

PROGRAM ŠVAJČIARSKO-SLOVENSKEJ SPOLUPRÁČE
SWISS-SLOVAK COOPERATION PROGRAMME



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Slovenská
republika

Na projekte sa finančne spolupodieľajú Švajčiarska konfederácia a Slovenská republika.
Blokový grant pre MVO a podporu partnerstiev švajčiarsko-slovenskej spolupráce realizuje
Nadácia Ekopolis v spolupráci s partnermi nadáciou SOCIA a Karpatskou nadáciou.

WWW.BGSFM.SK

Mgr. Imrich Vozár
Marec 2014

I. Úvod

Medzinárodný Aarhuský dohovor, je v zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy SR medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a ako taký má prednosť pred zákonmi. Aj keď priamo nezakladá práva a povinnosti fyzických alebo právnických osôb, obsahuje však (okrem iných) záväzkov štátu zabezpečiť verejnosti práva pri ochrane životného prostredia. Jedným z týchto záväzkov je aj zabezpečenie práv členov verejnosti vyplývajúcich z jeho čl. 9 ods. 3, kde je stanovené ich právo domáhať sa na súde ochrany životného prostredia v pozícii žalobcu. Súdna ochrana nepochybne predstavuje taký nástroj, ktorý významným spôsobom zlepšuje možnosti ochrany životného prostredia pred nezákonnými zásahmi.

Analýza si kladie za cieľ zhodnotiť súčasný legislatívny stav slovenského právneho poriadku a súčasný stav rozhodovacej praxe súdov v Slovenskej republike z hľadiska naplňania požiadaviek čl. 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru.

Analýza rozoberá podmienky súdnej preskúmateľnosti jednotlivých administratívnych aktov vo všeobecnosti, ako aj osobitne vo vzťahu ku konkrétnym aktom vydávaným v oblasti práva životného prostredia. Zaoberá sa súčasným vymedzením pojmov „členovia verejnosti“ a „právo v oblasti životného prostredia“, ako aj súčasnou úpravou nápravného opatrenia, v zmysle požiadaviek čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru. Na záver obsahuje zhrnutie jednotlivých zistení a odporúčania na legislatívne zmeny.

Analýza sa nedotýka tej časti čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ktorá sa týka možnosti súdneho preskúmania nezákonných úkonov súkromných osôb v oblasti práva životného prostredia a len okrajovo sa dotýka časti o súdnom preskúmaní „opomenutí“ verejných orgánov.

II. K charakteru čl. 9 ods. 3 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.

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

Čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru znie: „Navyše bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 1, postupy uvedené v odsekoch 1, 2 a 3 zabezpečia **zodpovedajúcu a účinnú nápravu vrátane predbežných právnych opatrení, ak sú vhodné, a musia byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé**. Rozhodnutia podľa tohto článku budú vydávané alebo zaznamenané písomne. Rozhodnutia súdov, a kedykoľvek je to možné, aj iných orgánov budú verejne prístupné.“

Z čl. 9 ods. 3 v nadväznosti na čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru vyplýva, že každá jeho zmluvná strana (Slovenská republika) musí stanoviť, aby

- **členovia verejnosti** (je na zväžení zmluvnej strany či títo členovia verejnosti budú podliehať určitým kritériám - napr. ekologická mimovládna organizácia pôsobiaca určitú dobu, trvalý pobyt obyvateľa obce atď.),
- mali právo **napadnúť na orgáne 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 (úkonom alebo opomenutím), či už zo strany orgánov verejnej správy alebo súkromných osôb.

Pri riešení otázky, akému správne či súdne 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“, „nezaujaty“, „bez zvýhodňovania“ alebo bez „sledovania vlastných záujmov“,¹

¹ Implementačný sprievodca k Aarhuskému Dohovoru, s. 212, dostupné na <http://www.unece.org/env/pp/publications/aig.html>: „Fair procedures require the process, including the final ruling of the decision-making body, to be impartial and free from prejudice, favouritism or self-interest. It is important to note that this applies also to any administrative review procedure intended to meet the requirements of article 9, paragraph 3. Fair procedures must also apply equally to all persons, regardless of economic or social position, ethnicity, nationality or other such criteria (see also the commentary to article 3, paragraph 9, although fairness may also require non-discrimination with respect to other criteria than those addressed in that provision, such as age, gender, religious affiliation, etc.) Moreover, fairness requires that the public be duly informed about the review procedure, as well as informed about the outcome of the review. Equitable procedures are those which avoid the application of the law in an unnecessarily harsh and technical manner.“

- 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 preskúmateľnosť aktov súkromných osôb a orgánov verejnej moci, a tým dostatočnú vymáhateľnosť práva v oblasti životného prostredia. Prostriedkom na dosiahnutie tohto cieľa je priznanie niektorých práv členom verejnosti súvisiacich s prístupom k spravodlivosti, čo má viesť k napĺňaniu celkového cieľa Aarhuského dohovoru, uvedeného v jeho čl. 1: „Každá Strana zaručí práva na prístup k informáciám, účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru s cieľom prispieť k ochrane práva každého človeka, príslušníka tejto i budúcich generácií, žiť v životnom prostredí, ktoré je primerané pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu.“

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

Koncepcia čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru je postavená na tom, že vymáhať dodržiavanie práva z oblasti životného prostredia (napr. podať žalobu na súd proti nezákonnému rozhodnutiu) majú členovia verejnosti (oprávnené subjekty) bez ohľadu na to, či bolo nezákonným rozhodnutím priamo dotknuté alebo porušené ich subjektívne právo. Existuje pritom veľké množstvo predpisov, kde sú upravené konania, vydávanie rozhodnutí či iných aktov orgánov verejnej moci, ktoré výrazne zasahujú do životného prostredia a zdravia obyvateľov, pri ktorých však nemusí dôjsť k zásahu do niektorého zo subjektívnych práv.

Existujúce všeobecné prostriedky nápravy (akýkoľvek subjekt ich môže využiť), ktoré majú členovia verejnosti na Slovensku k dispozícii, nespĺňajú požiadavky čl. 9 ods. 3 a čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru.

Podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania: Nadriadený orgán verejnej správy, ktorému možno podľa Správneho poriadku⁶ podať podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho

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://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=186297#356926.

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 § 65 a nasl. Správneho poriadku.

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 Aarhuského dohovoru). Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania tiež nespĺňa požiadavku čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, aby išlo o „prístup k procesu preskúmania“ rozhodnutia.⁷ „Prístup k procesu preskúmania“ znamená, že konkrétny člen verejnosti má v konaní postavenie, ktoré mu 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.⁸

Podnet na prokuratúru: Podľa zákona o prokuratúre⁹ môže osoba podať podnet prokurátorovi, aby prešetril zákonnosť rozhodnutia alebo postupu správneho orgánu. Podľa zákona o prokuratúre je prokurátor proti rozhodnutiu „oprávnený podať protest“.¹⁰ Nie je teda výslovne povinný podať protest. V dôsledku toho ani členovia verejnosti nemajú 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 a následne na súde iniciovať konanie na preskúmanie rozhodnutia, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora¹¹. O tom, či návrhu prokurátora bude vyhovené a či rozhodnutie bude zrušené, rozhoduje správny orgán (ten, ktorý rozhodnutie vydal, prípadne nadriadený správny orgán).¹² Prokurátor teda sám nemôže zabezpečiť adekvátnu nápravu. Prokurátor tiež nemá právomoc vydať „nápravné opatrenie“ – príkaz niečo konať, nejakého konania sa zdržať alebo niečo strpieť.

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 efektívnu nápravu nezákonného rozhodnutia alebo nariadiť „nápravné opatrenie“.

V podmienkach slovenského právneho poriadku tak spĺňa požiadavky čl. 9 ods. 4 Dohovoru **iba súd**. Iba 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

Uvedené potvrdil Súdny dvor Európskej Únie vo svojom rozhodnutí zo dňa 08.03.2011 vo veci C-240/09¹⁵, kde vo výroku uviedol, že „Článok 9 ods. 3 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia schváleného v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 nemá priamy účinok v práve Únie. Prináleží však vnútroštátnemu súdu, aby poskytol taký výklad procesného práva týkajúceho sa

⁷ „...members of the public have access to administrative or judicial procedures“.

⁸ Podľa odbornej literatúry: „Na rozdiel od odvolacího 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).

⁹ Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

¹⁰ § 22 ods. 1 zákona o prokuratúre.

¹¹ § 250b ods. 5 občianskeho súdneho poriadku

¹² § 69 ods. 2 Správneho poriadku.

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

¹⁴ § 250c ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁵ Išlo o konanie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 Zmluvy o ES, predložený Najvyšším súdom Slovenskej republiky vo veci žaloby Lesoochranárskeho zoskupenia VLK proti rozhodnutiu Ministerstva životného prostredia SR (ďalej aj „MŽP SR“). Týmto rozhodnutím MŽP SR rozhodlo, že mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia nie je účastníkom konania, týkajúceho sa ochrany životného prostredia. Najvyšší súd SR za týmto účelom prerušil konanie, a položil Súdnemu dvoru EÚ prejudiciálne otázky v zmysle, či môže mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia odvíjať svoje právo byť účastníkom konania týkajúceho sa ochrany životného prostredia od znenia čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru za účelom následného prístupu k súdu.

podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku alebo žaloby, ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade tak s cieľmi článku 9 ods. 3 tohto dohovoru, ako aj s **cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie**, aby mohla organizácia na ochranu životného prostredia, akou je Lesoochranárske zoskupenie VLK, **napadnúť na súde rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania**, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom Únie v oblasti životného prostredia.“¹⁶.

Navyše k tomu sa Súdny dvor EÚ v uvedenom rozsudku vyjadril, že každý členský štát musí aj legislatívne upraviť podmienky čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru vo svojom právnom poriadku a zabezpečiť tým účinnú ochranu životného prostredia: „V prípade neexistencie právnej úpravy Únie v danej oblasti prináleží **právnomu poriadku každého členského štátu upraviť procesné podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie**, v predmetnom prípade zo smernice o biotopoch, pričom členské štáty nesú v každom prípade zodpovednosť za zabezpečenie účinnej ochrany týchto práv.“.

Z uvedeného tak vyplýva, že naplnením čl. 9 ods. 3 v spojení s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru je zabezpečenie prístupu k súdu pre členov verejnosti pri splnení vyššie uvedených podmienok.

Od práv uvedených v čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru je potrebné odlišiť právo na prístup tzv. „zainteresovanej verejnosti“¹⁷ k súdu podľa čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru v spojitosti s jeho čl. 6. Podľa čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru platí, že

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

a) majúci dostatočný záujem alebo, alternatívne,

b) ak pretrváva porušovanie ich práv a v prípadoch, kde to právne predpisy Strany upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku, **mali prístup k procesu preskúmania pred súdom a/alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona na účely napadnúť vecní a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, úkonu alebo opomenutia podliehajúcemu článku 6 a v prípadoch ustanovených vnútroštátnym právom a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 3, iným relevantným ustanoveniam tohto dohovoru.**

O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušovanie práva, bude rozhodnuté v súlade s požiadavkami vnútroštátneho práva a v súlade s cieľom dať zainteresovanej verejnosti široký prístup k spravodlivosti v rámci rozsahu pôsobnosti tohto dohovoru. Na tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá spĺňa požiadavky uvedené v článku 2 ods. 5, považuje za dostatočný na účely písmena a). Tieto organizácie budú považované za také, ktorých práva môžu byť porušené na účely písmena b).

Ustanovenia odseku 2 nevylučujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správneho preskúmania pred súdnym preskúmaním, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva.“.

Čl. 6 Aarhuského dohovoru, na ktorý odkazuje citovaný čl. 9 ods. 2, ustanovuje efektívnu a dostatočnú účasť členov zainteresovanej verejnosti v administratívnych konaniach, kde sa rozhoduje o povolení činností, ktoré môžu významne zasahovať do životného prostredia a zdravia obyvateľov a sú definované v Prílohe I Aarhuského dohovoru. V prípade slovenskej právnej úpravy ide najmä o povoľovanie zámerov, ktoré podliehajú posudzovaniu vplyvov na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon EIA“). V týchto povoľovacích konaniach¹⁸ majú členovia zainteresovanej verejnosti postavenie účastníka konania (po

¹⁶ Rozsudok je dostupný na internetových stránkach Súdneho dvora EÚ www.curia.eu.

¹⁷ Pozri ustanovenie § 24 zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (zákon EIA)

¹⁸ Ide o následné povoľovacie konania, ktorým prechádza posudzovanie vplyvov na životné prostredie; viď napr. ustanovenie § 34 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ustanovenie § 82 ods. 3 zákona č. 5423/2002 Z.z. o ochrane

splnení zákonných podmienok¹⁹⁾) a z tohto titulu majú zabezpečený aj prístup k súdu podľa citovaného čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru.

III. Všeobecne k preskúmateľnosti administratívnych úkonov súdom podľa slovenského právneho poriadku.

Vzhľadom k tomu, že v podmienkach Slovenskej republiky spĺňa podmienky podľa čl. 9 ods. 3 v spojitosti s čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru na „nezávislý a nestranný orgán“ iba súd, je pre účely tejto analýzy potrebné preskúmať, aké sú všeobecné podmienky na to, aby súd preskúmal zákonnosť administratívnych aktov pri súčasnom legislatívnom stave a aktuálnej rozhodovacej činnosti slovenských súdov.

Základné medze preskúmania jednotlivých administratívnych úkonov stanovuje Ústava SR (ďalej len „ústava“) v jej čl. 46 ods. 2, ktorý znie: *„Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“*

Všeobecnú úpravu správneho súdnictva obsahuje zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok vo svojej piatej časti. Vzhľadom k predmetu tejto analýzy sa ďalší text bude zaoberať najmä ustanoveniami jej prvej hlavy („Všeobecné ustanovenia o správnom súdnictve“) a druhej hlavy („Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov“).

Pri skúmaní splnenia stanovených legislatívnych podmienok, pri splnení ktorých sú rozhodnutia správnych orgánov preskúmateľné súdom, vychádza táto analýza okrem iného z názoru Najvyššieho súdu SR,

prírody a krajiny v platnom znení (zákon o ochrane prírody), ustanovenie § 28 ods. 4 zákona č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon), ustanovenie § 18 ods. 1 zákona č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušninách a o štátnej banskej správe, ustanovenie § 8 ods. 3 o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov alebo ustanovenie § 23 ods. 9 zákona 569/2007 Z.z. o geologických prácach (geologický zákon).

¹⁹⁾ Pozri ustanovenie § 24 až § 27 zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a zmene a doplnení niektorých zákonov.

uvedeného v jeho rozhodnutí vydanom v konaní vedenom pod sp.zn. 2Sžp/5/2011, podľa ktorého skúma súd preskúmateľnosť administratívnych aktov súdom nasledovným spôsobom:

„V Slovenskej republike je správne súdnictvo založené na princípe generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, ktorý vychádza z čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a § 248 Občianskeho súdneho poriadku. Z uvedeného princípu vyplýva, že **v zásade sú preskúmateľné všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy** s výnimkou úzkeho okruhu rozhodnutí definovaných v Občianskom súdnom poriadku. Negatívnu enumeráciu je potrebné **vykladať reštriktívne** tak, aby nebolo **účastníkovi konania odňaté právo domáhať sa preskúmania rozhodnutia**, ktoré sa týka jeho základných práv a slobôd, ktoré tvorí ústavnú garanciu ochrany základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 2 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky). V súdnom preskúmvacom konaní podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku súd skúma, či sú naplnené (všeobecné a osobitné) podmienky súdneho prieskumu podľa § 244, § 247 Občianskeho súdneho poriadku:

Všeobecné podmienky:

- 1) rozhodnutie vydal správny orgán – t.j. orgán štátnej správy, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, alebo ďalšie fyzické a právnické osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (§ 244 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku),
- 2) rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v správnom konaní alebo v konaní, ktoré sa nespravuje všeobecným predpisom o správnom konaní, pričom rozhodnutia, ktoré sú výsledkom oboch týchto konaní, musia zároveň zakladať, meniť alebo rušiť práva a povinnosti fyzických a právnických osôb, prípadne ide o rozhodnutia, ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy a povinnosti fyzických a právnických osôb priamo dotknuté (§ 244 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku),

Pre konanie podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov) sa skúmajú tieto osobitné podmienky:

- 3) žalobca (fyzická alebo právnická osoba) musí tvrdiť, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím alebo postupom správneho orgánu (§ 247 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku),
- 4) rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť:
 - a. po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, t.j. rozhodnutie je výsledkom dvojstupňového správneho konania (§ 247 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku), alebo
 - b. v jedноступňovom správnom konaní, pretože zákon nepripúšťa proti rozhodnutiu opravný prostriedok (§ 247 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku),
- 5) rozhodnutie nie je vylúčené zo súdneho prieskumu podľa § 248 Občianskeho súdneho poriadku,
- 6) ďalšie procesné podmienky (včasnosť podania žaloby, vecná a miestna príslušnosť súdu, aktívna a pasívna legitímácia účastníkov konania, atď. - § 250b, § 250, § 246, § 246a Občianskeho súdneho poriadku).“

K jednotlivým podmienkam, ktoré je potrebné splniť, aby mohlo dôjsť k súdному preskúmvaniu administratívnych aktov v správnom súdnictve:

III.1 Všeobecná podmienka č. 1

[rozhodnutie vydal **správny orgán** – t.j. orgán štátnej správy, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, alebo ďalšie fyzické a právnické osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (§ 244 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku)].

Podľa ustanovenia § 244 ods. 2 platí, že „*V správnom súdnictve preskúmavajú súdy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (ďalej len "rozhodnutie správneho orgánu").*“.

Musí ísť o rozhodnutie, ktorý vydal niektorý z definovaných subjektov verejnej správy. Definícia správneho orgánu, ktorý rozhoduje o právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch v oblasti verejnej správy je uvedená v ustanovení § 1 ods. 2 správneho poriadku: „*Správnym orgánom je štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.*“.

Ako k tomu uvádza komentár k Občianskemu súdnemu poriadku²⁰: „*Rozhodnutia a postupy orgánov štátnej správy a územnej samosprávy (prvá skupina správnych orgánov) podliehajú správnenému prieskumu zásadne bez ďalších vymedzení. Tieto správne orgány sú základom verejnej správy, a preto zákon nevyžaduje splnenie ďalších kritérií na to, aby ich rozhodnutia a postupy boli preskúmateľné v správnom súdnictve. Nerozhoduje ani to, že tieto správne orgány niekedy rozhodujú aj o právach a povinnostiach súkromnoprávneho charakteru. K správnym orgánom patria aj orgány záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb (druhá skupina správnych orgánov), pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. K takým orgánom záujmovej samosprávy patria predovšetkým orgány rôznych profesijných komôr, napríklad Slovenská komora exekútorov, Slovenská komora audítorov a pod. Ďalšími právnickými osobami sú napríklad Národná banka Slovenska, Hasičský a záchranný zbor, Burza cenných papierov. Druhá skupina správnych orgánov musí rozhodovať v oblasti verejnej správy. V pochybnostiach treba preskúmať najmä to, či práva alebo povinnosti, ktorých sa rozhodovanie takých orgánov dotýka, má verejnoprávnu podstatu, prípadne aspoň zmiešanú verejnoprávnu i súkromnoprávnu povahu, pretože len v takom prípade rozhodnutie podlieha právomoci správneho súdnictva.*“.

III.2 Všeobecná podmienka č. 2

[rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v správnom konaní alebo v konaní, ktoré sa nespravuje všeobecným predpisom o správnom konaní, pričom rozhodnutia, ktoré sú výsledkom oboch týchto konaní, musia zároveň zakladať, meniť alebo rušiť práva a povinnosti fyzických a právnických osôb, prípadne ide o rozhodnutia, ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy a povinnosti fyzických a právnických osôb priamo dotknuté (§ 244 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku)].

Podľa ustanovenia § 244 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku platí, že „*Rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.*“.

Súdnemu prieskumu podliehajú administratívne úkony správnych orgánov, ktorými sú rozhodnutia vydané v správnom konaní, ako aj rozhodnutia vydané mimo správneho konania. Bez významu je v tomto ohľade formálne označenie administratívneho úkonu, podstatnou je jeho obsahová stránka, teda to, či ide o rozhodnutie (administratívny úkon), ktoré zakladá, mení alebo zrušuje oprávnenia alebo povinnosti

²⁰ Mazák, J.: Komentár k Občianskemu súdnemu poriadku 99/1963 Zb.: § 244, ASPI 2005

fyzických alebo právnických osôb alebo ktorým môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté.

Ako k tomu uvádza Ústavný súd SR vo svojom rozhodnutí III. ÚS 138/03 „*Napriek skutočnosti, že odopretie súdnej ochrany vo veciach preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy je dovolené v prípade, ak tak ustanoví zákon, tento postup nie je ale namieste v prípade, ak ide o rozhodnutia, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd. Posledná veta čl. 46 ods. 2 ústavy túto skutočnosť výslovne potvrdzuje, keď uvádza: „Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“ Citovaná ústavná norma žiadnym spôsobom neurčuje, v akom type súdneho konania a na základe akého návrhu majú súdy takéto rozhodnutia preskúmať, a ani sa nezmieňuje o druhu rozhodnutí, ktoré by mohli byť vylúčené zo súdneho preskúmania, pretože smeruje výlučne k ich obsahovej stránke a jej prostredníctvom k základným právam a slobodám. V dôsledku toho v prípade, keď sa rozhodnutie správneho orgánu (bez ohľadu na jeho druh či formálne označenie) dotýka niektorého zo základných práv a slobôd, z právomoci súdov nesmie byť vylúčené. Vylúčenie takéhoto rozhodnutia zo súdneho preskúmania (v správnom súdnictve) môže signalizovať porušenie čl. 46. ods. 2 poslednej vety ústavy.“*

Rovnako Najvyšší súd potvrdil, že aj rozhodnutia, ktoré nie sú vydané v správnom konaní a nie sú formálne označené pojmom „rozhodnutie“, sú preskúmateľné súdom, ak z materiálneho hľadiska spĺňajú podmienky súdneho prieskumu. V rozhodnutí vo veci vedenej pod sp. zn. 8Sžp/4/2011 v tejto súvislosti uviedol, že: „*Súdna prax doteraz ustálila, že rozhodnutím správneho orgánu je každé rozhodnutie, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo ktorým môžu byť priamo dotknuté práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb. Za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa v zmysle uvedených podmienok súdneho prieskumu a ustálenej súdnej praxe považujú aj povolenia (pozri k tomu napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci I. ÚS 354/08) alebo aj listy s charakterom rozhodnutia vydané príslušným orgánom verejnej správy ako právnoaplikačné akty správnych orgánov uvedené v ustanovení § 3 ods. 6 správneho poriadku. Aj keď sa na proces vydávania týchto aktom výslovne nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, v zmysle § 3 ods. 6 správneho poriadku, ktorý spadá do časti upravujúcej základné pravidlá (obsahujúce všeobecné právne princípy správneho konania bez ohľadu na limitujúce zákonné ustanovenia v zmysle mnohých odporúčaní prijatých Výborom ministrov na pôde Rady Európy), platí, že ustanovenia o základných pravidlách konania uvedených v odsekoch 1 až 5 sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení.*

(...)

Treba vytknúť súdu prvého stupňa, že stotožniac sa aj s tvrdením žalovaného, predčasne uzavrel, že predmetné povolenie nie je rozhodnutím vydaným podľa správneho poriadku a nemá jeho náležitosti, čím nejde o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť, a preto nemôže podliehať súdnemu prieskumu. Takéto právne posúdenie veci nie je dostatočné, a preto ak prvostupňový súd konanie zastavil z dôvodov uvedených v napadnutom uznesení, dopustil sa závažného procesného pochybenia, a to tým, že žalobkyni odňal možnosť konať pred súdom.“

Rovnaký názor vyslovil Najvyšší súd aj v rozhodnutí vo veci sp. zn. 2Sžp/5/2011.

Obdobne aj v rozhodnutí sp.zn. 2Sžo/13/2011 Najvyšší súd SR uviedol že „*Úlohou súdu v správnom súdnictve pri uplatňovaní Občianskeho súdneho poriadku v spojení s čl. 46 ods. 2 poslednou vetou ústavy je zisťovať, či rozhodnutie správneho orgánu, zákonnosť ktorého má byť predmetom súdneho preskúmania (vrátane rozhodnutí uvedených v § 248 Občianskeho súdneho poriadku), je vzhľadom na jeho obsah spôsobilé týkať sa základných práv a slobôd. Ak súd zistí, že tomu tak je, takéto rozhodnutie nesmie byť vylúčené zo súdneho preskúmania. Samotný druh, resp. formálne označenie rozhodnutia správneho orgánu nemôžu byť samé osebe jediným a rozhodujúcim dôvodom pre odmietnutie jeho súdneho preskúmania (...)* Základnému právu uvedenému v čl. 46 ods. 2 ústavy zodpovedá taký postup súdu, v

rámci ktorého hodnotí nielen formálne znaky rozhodnutia predloženého mu na súdne preskúmanie, ale aj to, či sa toto rozhodnutie svojím obsahom nedotýka niektorého zo základných práv alebo slobôd účastníka konania“.

III.3 Osobitná podmienka č. 3

[žalobca (fyzická alebo právnická osoba) musí tvrdiť, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím alebo postupom správneho orgánu (§ 247 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku)].

Podľa ustanovenia § 247 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku platí, že „Podľa ustanovení tejto hlavy sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba **tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu.**“.

Komentár k Občianskeho súdneho poriadku²¹ k tomuto ustanoveniu uvádza, že „**Fyzická osoba alebo právnická osoba musí tvrdiť (procesne), že bola ukrátená na svojich právach. Súdna prax trvá na tom, že k ukráteniu musí dôjsť na subjektívnych právach žalobcu. Pojem "svojich právach" treba vysvetľovať reštriktívne. Musí ísť o práva, a nie o záujmy alebo oprávnené záujmy. Toto subjektívne právo sa opiera alebo vychádza zo všeobecne záväzného právneho predpisu. Pre súdne preskúmanie je dôležité len to, že tento všeobecne záväzný právny predpis bol súčasťou platného právneho poriadku v čase rozhodovania alebo postupu správneho orgánu. Jeho neskoršie zrušenie alebo nahradenie inou úpravou nemá význam. Tvrdenie o ukrátení na právach inej osoby než žalobcu vedie k zastaveniu konania pred správnym súdom z dôvodu, že žaloba bola podaná neoprávnenou osobou (§ 250d ods. 3).**“.

Pre účely tejto analýzy je podstatná otázka, porušeniu akých subjektívnych práv sa môžu domáhať členovia dotknutej verejnosti. Je zrejmé, že členovia verejnosti mnohokrát nenamietajú porušenie svojho vlastníckeho práva, ale tvrdenie o ukrátení na právach sa (okrem porušenia procesných práv, ak ide o účastníka konania) väčšinou týka práva na súkromie (ktorého súčasťou je aj právo na ochranu obydlia a zdravia pred neprimeranými zásahmi) alebo práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ústavy. K tomu je navyše potrebné dodať, že čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nestanovuje ako podmienku prístupu k súdu nutnosť ukrátenia akýchkoľvek subjektívnych práv členov verejnosti pri porušení predpisov v oblasti práva životného prostredia.

Komentár k ústave²² k tomuto základnému právu uvádza, že „*Subjektom práva na priaznivé životné prostredie je každá fyzická osoba. (...) Právo na životné prostredie je samostatným základným právom fyzickej osoby, je subjektívnym právom verejnoprávnej povahy, t.j. uplatniteľné voči štátu, čím sa odlišuje od subjektívnych práv súkromnoprávneho charakteru. Jeho subjektu (nositeľovi) t.j. fyzickej osobe poskytuje nástroje zabezpečujúce mu takú kvalitu životného prostredia, umožňujúce mu nerušene žiť a to tak z hľadiska osobného, ako aj spoločenského života, t.j. mal by mať právo na zdravé, priaznivé, vhodné, nerušené, dôstojné životné prostredie, poskytujúce mu možnosti kvalitného bývania, dobrého životného pocitu, zdravých pracovných podmienok a pod.*“.

Tu je potrebné doplniť, že v zmysle čl. 51 ústavy sa práva na priaznivé životné prostredie je možné domáhať len v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú.

Možnosť domáhania sa ochrany ústavného práva na priaznivé životné prostredie je možné vyvodiť aj z ustanovenia § 15 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v platnom znení, ktoré znie: „**Každý sa môže určeným spôsobom domáhať na príslušnom orgáne svojich práv vyplývajúcich z tohto zákona a ďalších predpisov upravujúcich veci životného prostredia.**“.

²¹ Mazák, J.: Komentár k Občianskemu súdному poriadku 99/1963 Zb.: § 247, ASPI 2009

²² Milan Čič a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Matica Slovenská 1997, str. 225

Z ustanovenia § 27 zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v platnom a účinnom znení (ďalej aj „zákon EIA“) („Mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia, ktorá podá písomné stanovisko k navrhovanej činnosti podľa § 23 ods. 4, § 30 ods. 5 alebo podľa § 35 ods. 3, má v následnom povoloňacom konaní podľa osobitného predpisu 2) postavenie účastníka konania. 25) **Táto mimovládna organizácia sa považuje za zainteresovanú verejnosť, ktorej právo na priaznivé životné prostredie môže byť rozhodnutím dotknuté.**“) vyplýva táto možnosť explicitne aj pre občianske združenia (právnické osoby).²³

Aj Najvyšší súd SR už vo viacerých svojich rozhodnutiach uviedol, že členovia verejnosti (resp. členovia občianskeho združenia založeného za účelom ochrany životného prostredia) môžu v postavení žalobcov pred súdom tvrdiť, že došlo k porušeniu ústavného práva na priaznivé životné prostredie a domáhať sa súdnej ochrany tohto práva.

Vo svojom rozsudku sp. zn. 5Sžp/41/2009²⁴ Najvyšší súd uviedol, že „*Vzhľadom na prirodzenú vzájomnú závislosť človeka a ostatných organizmov nachádzajúcich sa v prírode, a to najmä v krajine, a s uvedomením si povinnosť vyvažovať právo človeka pretvárať prírodu v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja, Najvyšší súd nemôže prehliadnuť základné smerovanie Z. jednotlivcov združených za účelom naplnenia svojho základného práva na priaznivé životné prostredie. Tým, že toto právo žalobca dal za základ existencie svojho združenia a v tomto konaní od neho odvodzuje svoje postavenie účastníka, naplnil žalobca podľa Najvyššieho súdu záver vyslovený v hore citovanom ústavnom náleze č. k. II. ÚS 197/2010-52.*

Za tohto stavu by potom v prejednávanej veci bolo v rozpore s ústavným imperatívom „každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie“ (článok 44 ods. 2 ústavy) brániť hore uvedenému združeniu v ich výslovne prejavenej snahe, aby prostredníctvom legálne dostupných mechanizmov vnútroštátnej právnej ochrany, medzi ktoré nepochybne patrí aj súdny prieskum rozhodnutí správnych orgánov týkajúcich sa životného prostredia, naplňovalo svoj cieľ.“

Obdobné konštatovanie je uvedené aj v jeho rozhodnutí vo veci vedenej pod sp. zn. 5Sžp/ 106/2009 („*Za týchto podmienok podľa Najvyššieho súdu nič nebráni, aby rozhodnutie žalovaného, tzn. Krajského úradu životného prostredia, týkajúce sa stavebného povolenia vodnej stavby bolo z titulu tvrdeného zásahu do základného práva jednotlivca na priaznivé životné prostredie, podrobené v zmysle čl. 46 ods. 2 ústavy napriek zákonnej výluke súdnemu prieskumu, a nie ako sa domnieval krajský súd, z titulu vlastníckeho práva.*“), ako aj v jeho rozhodnutí vo veci vedenej pod sp. zn. 5Sžp/103/2009: „*Hore uvedené ustanovenia nepodporujú záver, že účastníkom konania o povolenie výrubu drevín by mal byť iba subjekt, ktorí sa snaží s uprednostnením súkromného záujmu, napríklad z komerčných dôvodov, tento súhlas dosiahnuť. Naopak dôkladná ochrana prírody a krajiny si vyžaduje nie pasívny (napríklad formou uloženia povinnosti dodatočnej výsadby drevín) ale aktívny prístup osôb v tomto konaní (najmä formou kontradiktórnosti samotného správneho konania), tzn. zabezpečením vstupu osoby do konania, ktorá pred súkromným uprednostnením verejný záujem na ochrane prírody a krajiny. Je celkom jednoznačné, že ochrana prírody a krajiny je súčasťou ochrany životného prostredia. Právo na priaznivé životné prostredie a povinnosť každého ho chrániť je zakotvené v čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky, ktoré je súčasťou 2. hlavy ústavy s označením „Základné práva a slobody“.*

Je však potrebné uviesť, že Ústavný súd v niektorých svojich rozhodnutiach uviedol názor, že základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ústavy sa môžu domáhať len fyzické a nie právnické osoby: napr. v rozhodnutí III. ÚS 102/08 je uvedené, že „*Zo sťažnosti teda vyplýva, že sťažovateľ je*

²³ Pre účely tejto analýzy je bez významu, že táto úprava sa vzťahuje len na postup podľa zákona EIA.

²⁴ Toto rozhodnutie Najvyššieho súdu bolo vydané v priamej reakcii na už citované rozhodnutie Súdneho dvora Európskej Únie C-240/09.

právnickou osobou, ktorá namieta porušenie svojho základného práva podľa čl. 44 ods. 1 ústavy. Aj keď citovaný čl. 127 ústavy výslovne umožňuje právnickým osobám podávať sťažnosť („ústavný súd rozhoduje aj o sťažnostiach právnických osôb...“), z povahy niektorých základných správ a slobôd vyplýva, že právnické osoby nemôžu byť ich nositeľom. Týka sa to aj namietaného základného práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy, ktorého subjektom je iba fyzická osoba (obdobne III. ÚS 93/08, III. ÚS 95/08).“). Tento názor sa týka sťažovateľa, ktorým bolo občianske združenie. Vznik občianskeho združenia je pritom vyjadrením ústavného práva uvedeného v čl. 29 ústavy, kde sa v odseku 1 uvádza „Právo slobodne sa združovať sa zaručuje. Každý má právo spolu s inými sa združovať v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach.“. Je nepochybné, že v prípade občianskych združení nejde o „klasické“ právnické osoby založené pre účely podnikania, ale o vyjadrenie uvedeného ústavného práva, ktoré prináleží predovšetkým občanom – teda fyzickým osobám²⁵.

Je možné, aby sa členovia verejnosti domáhali aj ochrany iných subjektívnych práv - právo na ochranu zdravia podľa čl. 40 Ústavy SR, či právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života podľa čl. 19 ods. 2 Ústavy SR)²⁶.

III.4 Osobitná podmienka č. 4

[rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť:

a. po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, t.j. rozhodnutie je výsledkom dvojestupňového správneho konania (§ 247 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku), alebo

b. v jednostupňovom správnom konaní, pretože zákon nepripúšťa proti rozhodnutiu opravný prostriedok (§ 247 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku)].

Podľa ustanovenia § 247 ods. 2 a 3 Občianskeho súdneho poriadku platí, že „(2) Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, **aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť.**

(3) Predmetom preskúmania môže byť za podmienok ustanovených v odsekoch 1 a 2 aj rozhodnutie, proti ktorému zákon nepripúšťa opravný prostriedok, ak sa stalo právoplatným.“.

Súd vykonáva prieskum **právoplatných** rozhodnutí vydaných v správnom konaní, ak **je proti nim prípustný** riadny opravný prostriedok, ako aj tých **právoplatných** rozhodnutí, voči ktorým **nie je prípustný** riadny opravný prostriedok. Zároveň môže ísť aj o právoplatné rozhodnutie, ktoré nie je vydané v správnom konaní.

Komentár k Občianskeho súdneho poriadku²⁷ k tomu uvádza, že „K ukráteniu na právach musí dôjsť rozhodnutím alebo postupom. **Musí ísť o rozhodnutie, ktoré nadobudlo právoplatnosť až po povinnom využití riadneho opravného prostriedku (odvolanie, rozklad, námietky, sťažnosť alebo iný podobný úkon, ktorým sa sleduje napadnutie správneho rozhodnutia). Výrazom riadne opravné prostriedky sa majú na myslí tie opravné prostriedky v administratívnom procese, ktorými sa napáda prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu. Rozhodnutie správneho orgánu sa môže stať právoplatným aj v dôsledku toho, že proti nemu príslušná procesná norma (obsiahnutá hoci v hmotnoprávnom predpise správneho práva) nepripúšťa opravný prostriedok, a preto právoplatnosť nastáva spravidla po doručení správneho rozhodnutia poslednému účastníkovi správneho konania, ak zákon neustanovuje inak.“.**

²⁵ Pozri ustanovenie § 1 ods. 1 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, podľa ktorého „**Občania majú právo slobodne sa združovať.**“.

²⁶ Tieto tvrdenia nie sú rozobrané bližšie z dôvodu, že analýza sa dotýka Aarhuského dohovoru, ktorý sa vzťahuje na práva v oblasti ochrany životného prostredia,

²⁷ Mazák, J.: Komentár k Občianskemu súdnemu poriadku 99/1963 Zb.: § 247, ASPI 2009

Právoplatnosť rozhodnutia je definovaná v ustanovení § 52 ods. 1 správneho poriadku takto: „Rozhodnutie, proti ktorému sa nemožno odvolať (podať rozklad), je právoplatné.“. Podľa komentáru k správneému poriadku²⁸ „Právoplatné je rozhodnutie, ktoré sa účastníkovi konania riadne oznámilo a ktoré nemožno napadnúť riadnym opravným prostriedkom. Tieto podmienky musia byť naplnené súčasne.“. **Podmienkou právoplatnosti tak je oznámenie rozhodnutia účastníkom konania a nemožnosť podania opravného prostriedku voči rozhodnutiu.**

Vo všeobecnosti platí (upravuje to ustanovenie § 53 správneho poriadku, podľa ktorého „Proti rozhodnutiu správneho orgánu má účastník konania právo podať odvolanie, pokiaľ zákon neustanovuje inak alebo pokiaľ sa účastník konania odvolania písomne alebo ústne do zápisnice nevzdal.“), že voči každému rozhodnutiu vydanému v správnom konaní je možné podať odvolanie (rozklad). Výnimkou môže byť rozhodnutie, voči ktorému nie je možné podať opravný prostriedok, pretože to zákon vylučuje²⁹, príp. rozhodnutie, ktoré nebolo vydané v správnom konaní, správny poriadok sa naň nevzťahuje a osobitný zákon to neumožňuje.

III.5 Osobitná podmienka č. 5

(rozhodnutie nie je vylúčené zo súdneho prieskumu podľa § 248 Občianskeho súdneho poriadku).

Podľa ustanovenia § 248 OSP platí, že: „Súdy **nepreskúvajú**

- a) rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania,
- b) rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak samy osebe neznamenujú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti,
- c) rozhodnutia o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ak samy osebe neznamenujú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania,
- d) rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúvanie vylučujú osobitné zákony.“.

Vylúčenie uvedených rozhodnutí zo súdneho prieskumu v správnom súdnictve je vyjadrením prvej vety ústavného článku 46 ods. 2 kde je uvedené, že „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, **ak zákon neustanoví inak.**“.

Komentár k Občianskeho súdneho poriadku³⁰ k tomuto ustanoveniu uvádza, že „Rozsah preskúvavacej činnosti súdu je vymedzený tak, že **preskúvaniu podliehajú zásadne všetky rozhodnutia orgánov štátnej správy, ktorými sa rozhodlo o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb.** Zásada tzv. generálnej klauzuly vyplýva z ustanovenia čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a z čl. 46 ods. 2 Ústavy SR. Negatívny výpočet, v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, uvedený v § 248 má charakter výnimiek a nesmie byť zásadne rozširovaný. Rozhodne tu treba vylúčiť jeho rozšírenie na základe analógie.

²⁸ Košičiarová, S.: Správny poriadok - Komentár, Heuréka 2013, str. 250

²⁹ Napr. podľa správneho poriadku nie je možné podať odvolanie proti procesným rozhodnutiam, ktorými sú rozhodnutie o vylúčení zamestnanca správneho konania z konania (§ 12 ods. 2), rozhodnutie o určení spoločného splnomocnenca pre doručovanie (§ 17 ods. 4), rozhodnutie o žiadosti účastníka na odpustenie zmeškania lehoty (§ 28 ods. 3), rozhodnutie o prerušení konania (§ 29 ods. 3), rozhodnutie o zastavení konania (§ 30), rozhodnutie o schválení zmiery (§ 48), rozhodnutie o vylúčení odkladného účinku odvolania (§ 55 ods. 3), rozhodnutie o námietkach proti jednotlivým úkonom a opatreniam spojených s výkonom rozhodnutia (§ 76 ods. 3). Podľa ustanovenia § 31 zákona č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) proti rozhodnutiu, ktorým sa vklad povoľuje nemožno podať odvolanie, návrh na obnovu konania a ani ho nemožno preskúmať mimo odvolacieho konania.

³⁰ Mazák, J.: Komentár k Občianskemu súdneému poriadku 99/1963 Zb.: § 248, ASPI 2008

Vylúčenie postupu správnych orgánov, ktorým neboli priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby, zo súdneho prieskumu súvisí s tým, že bez priamej spojitosti by došlo k neprimeranému rozšíreniu možnosti napádať postupy správnych orgánov v správnom súdnictve.“.

Navyše k tomu je však potrebné uviesť aj druhú vetu uvedeného čl. 46 ods. 2 ústavy, ktorá zásadne určuje, ktoré rozhodnutia nesmú byť vylúčené zo súdneho prieskumu: „Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“.

K tomuto článku ústavy podal svoj výklad aj Ústavný súd SR, keď vo svojom rozhodnutí PL. ÚS 26/01 uviedol, že „(...) **Ani zákon však nemôže vylúčiť preskúmanie rozhodnutí, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd garantovaných ústavou alebo medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 7 ústavy).**

Súdne preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy nemôže nahradiť žiadne iné preskúmanie vrátane toho, ktoré sa vykoná na inštančne vyššom orgáne verejnej správy.

(...)
Zákon, ktorý vylučuje súdne preskúmanie v zmysle čl. 46 ods. 2 ústavy, musí byť v súlade aj s princípmi právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). Takýto zákon musí byť výsledkom rozumnej úvahy zákonodarcu o vylúčení rozhodnutia orgánu verejnej správy zo súdneho preskúmania, ktorá bude vychádzať z toho, že nejde o svojvoľný postup zákonodarcu a napokon jeho zákonná úprava je primeraná významu vylučovaného rozhodnutia, ktoré nevyžaduje preskúmanie na úrovni súdnej jurisdikcie. Zákonná úprava takého charakteru musí mať výnimočný, priamo v zákone odôvodnený alebo zo zákona vyvoditeľný účel alebo ospravedlnenie. Ak zákonodarca na jednej strane disponuje voľnou úvahou o tom, že by bolo neprimerané zaťažovať všeobecné súdy preskúmaním takých rozhodnutí, pri ktorých sa dá racionálne predpokladať, že k ich náprave postačí aj vnútorný systém opravných prostriedkov patriacich orgánom verejnej správy, jeho postup na druhej strane nesmie prekročiť uvedený limit - rozumný predpoklad, že vylučované rozhodnutie neohrozí alebo nemôže ohroziť dodržiavanie základných práv a slobôd.

Vylúčenie správneho rozhodnutia zo súdneho preskúmania musí zohľadniť všeobecnú právomoc súdov podľa čl. 142 ods. 1 ústavy, podľa ktorého súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.“.

Napriek zneniu ustanovenia § 248 Občianskeho súdneho poriadku je tak vždy potrebné skúmať ústavnoprávny rozmer správneho rozhodnutia. V prípade, ak sa takéto rozhodnutie (alebo inak označený administratívny úkon) dotýka základných práv a slobôd, nie je možné vylúčiť jeho súdny prieskum, ako to uvádza Ústavný súd aj vo svojom rozhodnutí III. ÚS 138/03 „**Ak sa rozhodnutie správneho orgánu (bez ohľadu na jeho druh či formálne označenie) dotýka niektorého zo základných práv a slobôd, jeho preskúmanie nesmie byť podľa čl. 46 ods. 2 ústavy vylúčené z právomoci všeobecných súdov bez ohľadu na ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku a iných zákonov.“.**

Ani rozhodnutie predbežnej povahy v zmysle § 248 ods. a) OSP nie je možné vylúčiť zo súdneho prieskumu, ak sa dotýka základných práv a slobôd. V rozhodnutí vo veci II. ÚS 123/09 k tomu Ústavný súd SR uviedol, že „**Ustanovenie § 248 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku vylučujúce z prieskumnej právomoci všeobecných súdov rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy treba totiž vyložiť ústavne konformným spôsobom v intenciách čl. 46 ods. 2 druhej vety ústavy, teda v tom zmysle, že z prieskumnej právomoci všeobecných súdov sú vylúčené iba také rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy, ktoré sa nedotýkajú niektorého zo základných práv alebo slobôd.“.**

Je teda zrejmé, že uvedenú ústavnoprávnu podmienku, či rozhodnutie môže zasiahnuť do základných práv a slobôd, musia sudy skúmať pri každom jednom prípade samostatne a to aj v prípade, ak ide o procesné rozhodnutia, resp. rozhodnutia predbežnej povahy a vykonať pritom ústavne konformný výklad.

Ako vyplýva z rozhodnutia Najvyššieho súdu sp. zn. 2Sžo/182/2010, túto otázku je potrebné posudzovať vždy jednotlivo. To platí aj v prípade, **ak z formálneho hľadiska ide o druhovo rovnaké rozhodnutia**. Nie je možné sa uspokojiť s paušálnym tvrdením o vyňatí rozhodnutia zo súdneho prieskumu. Najvyšší súd v tomto rozhodnutí uviedol, že: „*Vyvstáva otázka a odvolací súd považuje za potrebné, vzhľadom na námietky žalobcov uvedené v odvolaní, sa k nej v tomto konaní vyjadriť, či je možné a prípustné, aby sa rozhodnutie o povolení resp. nariadení obnovy konania raz považovalo za rozhodnutie, ktoré je svojou povahou výsostne procesného charakteru, a preto podľa § 248 písm. a) OSP je zo súdneho prieskumu vylúčené, avšak za iných okolností považovalo za rozhodnutie, ktoré zo súdneho prieskumu podľa § 248 písm. a) vylúčené nie je. Podľa názoru odvolacieho súdu takéto rozlišovanie je v zásade možné a prípustné. (...) V takýchto prípadoch je potrebné zisťovať, či rozhodnutie napriek svojej procesnoprávnej povahe, avšak s hmotnoprávnymi aspektmi, je spôsobilé zasiahnuť do právnej sféry fyzickej alebo právnickej osoby, inými slovami, či takýmto rozhodnutím môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Preto posúdenie zákonnosti postupu a rozhodnutia správneho orgánu v takomto prípade by nemalo byť automaticky a plošne vyňaté zo súdneho prieskumu len s poukazom na formálne znaky takéhoto rozhodnutia, vzhľadom na ktoré sa javí ako výsostne procesného charakteru.*“.

Skúmanie ústavnoprávnej otázky o tom, či rozhodnutie má potenciál zasiahnuť do základných práv a slobôd v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, sa musí vykonať aj v prípade, ak ide o rozhodnutie, ktoré je v zmysle § 248 písm. d) OSP vylúčené zo súdneho prieskumu na základe ustanovenia osobitného zákona. Podľa názoru Ústavného súdu SR uvedeného v už citovanom rozhodnutí PL. ÚS 26/01 „*Ani zákon však nemôže vylúčiť preskúmanie rozhodnutí, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd garantovaných ústavou alebo medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 7 ústavy).*“.

Podrobnejší popis toho, ako má súd postupovať v prípadoch, ak zákon vylučuje preskúmanie zákonnosti nejakého rozhodnutia uvádza Najvyšší súd SR v rozhodnutí vo veci vedenej pod sp. zn. 2 Sžo 13/2011 a to takto: „*Úlohou súdu v správnom súdnictve pri uplatňovaní Občianskeho súdneho poriadku v spojení s čl. 46 ods. 2 poslednou vetou ústavy je zisťovať, či rozhodnutie správneho orgánu, zákonnosť ktorého má byť predmetom súdneho preskúmania (vrátane rozhodnutí uvedených v § 248 Občianskeho súdneho poriadku), je vzhľadom na jeho obsah spôsobilé týkať sa základných práv a slobôd. Ak súd zistí, že tomu tak je, takéto rozhodnutie nesmie byť vylúčené zo súdneho preskúmania. Samotný druh, resp. formálne označenie rozhodnutia správneho orgánu nemôžu byť samé osebe jediným a rozhodujúcim dôvodom pre odmietnutie jeho súdneho preskúmania, pretože ústavne súladný výklad ustanovenia § 248 Občianskeho súdneho poriadku vyžaduje, aby súd zisťoval, či sa toto rozhodnutie svojím obsahom súčasne nedotýka niektorého zo základných práv alebo slobôd. Nie je totiž vylúčené, že by sa aj rozhodnutia uvedené v § 248 Občianskeho súdneho poriadku nemohli dotýkať alebo porušovať základné práva a slobody jednotlivcov. Základnému právu uvedenému v čl. 46 ods. 2 ústavy zodpovedá taký postup súdu, v rámci ktorého hodnotí nielen formálne znaky rozhodnutia predloženého mu na súdne preskúmanie, ale aj to, či sa toto rozhodnutie svojím obsahom nedotýka niektorého zo základných práv alebo slobôd účastníka konania (napríklad nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky č.k. II. ÚS 50/01-50 z 11.októbra 2001, č.k. I. ÚS 52/02-30 z 28.mája 2003).*“.

Popisovaným spôsobom postupuje aj samotný Najvyšší súd, ako vyplýva v konkrétnej veci sp. zn. 5Sžp/106/2009, kde Najvyšší súd rozhodoval o prieskume zákonnosti povolenia na vodnú stavbu vydaného podľa zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o

priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v platnom znení, ktoré je v zmysle jeho ustanovenia § 73 ods. 17³¹ vylúčené zo súdneho prieskumu. Najvyšší súd, napriek výslovnému zneniu uvedeného ustanovenia preskúmal zákonnosť daného povolenia na vodné stavby, pričom k veci uviedol, že „Tým, že krajský súd sa na prvom mieste dostatočne nezaoberal vplyvom č. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky na prejednávanú vec, tým zapríčinil, že nevykonal v rozpore s požiadavkou podľa čl. 152 ods. 4 ústavy ústavno-konformný výklad ustanovenia § 248 písm. d) O.s.p. a následne poškodil účastníkov súdneho prieskumu na ich práve na súdnu a inú ochranu v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy (...) Najvyšší súd pritom nemôže nechať bez povšimnutia reálny základ, ktorý slúžil pre vydanie napadnutého rozhodnutia správneho orgánu, tzn. stavebné povolenie na realizáciu vodnej stavby – stavby, ktorá nielenže svojou **podstatou vždy zasahuje do ústavného práva jednotlivca na priaznivé životné prostredie ale aj svojim bezprostredným umiestnením a z toho vyplývajúcim dopadom na vodný ekosystém zasahuje do veľmi významnej zložky životného prostredia.**

Podľa čl. 44 ods. 1 ústavy má každý právo na priaznivé životné prostredie a toto právo je vzhľadom k systematike ústavy zaradené do jej Druhej hlavy označenej ako Základné práva a slobody. **Až potom, čo by sa krajský súd vysporiadal riadne s vplyvom základného pravidla na rozsah súdneho prieskumu v zmysle čl. 46 ods. 2 ústavy, mohol by vysloviť presvedčivým spôsobom svoj záver o možnosti alebo o zákaze súdneho prieskumu.** Nakoľko tak nevykonal, jeho rozsudok je zaťažený vadou nezákonnosti, ktorá sama o sebe je dôvodom na zrušenie prvostupňového rozsudku odvolacím súdom (§ 221 ods. 1 písm. h/ O.s.p.).

Už z tohto dôvodu je nielen právny záver krajského súdu o správnosti aplikácie ust. § 248 písm. d) O.s.p. ale aj poučovacia inštrukcia žalovaného k prostriedkom nápravy vo vzťahu na príkaz obsiahnutý v čl. 46 ods. 2 veta druhá ústavy mylná, nakoľko nepreskúmali napadnuté rozhodnutie správneho orgánu aj vo vzťahu k možnému zásahu do základných práv a slobôd žalobcu.

Za týchto podmienok podľa Najvyššieho súdu nič nebráni, aby rozhodnutie žalovaného, tzn. Krajského úradu životného prostredia, týkajúce sa stavebného povolenia vodnej stavby bolo z titulu tvrdeného zásahu do základného práva jednotlivca na priaznivé životné prostredie, podrobené v zmysle čl. 46 ods. 2 ústavy napriek zákonnej výluke súdnemu prieskumu ...“.

III. 6 Osobitná podmienka č. 6

[ďalšie procesné podmienky (včasnosť podania žaloby, vecná a miestna príslušnosť súdu, aktívna a pasívna legitímácia účastníkov konania, atď. - § 250b, § 250, § 246, § 246a Občianskeho súdneho poriadku)].³²

Podľa ustanovenia § 250 ods. 1 a 2 OSP platí, že „(1) Účastníkmi konania sú žalobca a žalovaný. Súd aj bez návrhu uznesením priberie do konania účastníka správneho konania, ktorého práva a povinnosti by mohli byť zrušením správneho rozhodnutia dotknuté.

(2) 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. Podat' žalobu môže aj fyzická alebo právnická osoba, s ktorou sa v správnom konaní nekonalo ako s účastníkom, hoci sa s ňou ako s účastníkom konať malo.“.

³¹ § 73 ods. 17 zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v platnom znení znie: „Súdy nepreskúmajú rozhodnutia o

a) povoleniach na osobitné užívanie vôd (§ 21),

b) povoleniach na vodné stavby (§ 26),

c) určení ochranného pásma vodárenských zdrojov (§ 32),

d) schválení manipulačného poriadku vodnej stavby (§ 57).“.

³² Pri tejto osobitnej podmienke bude bližšie rozobratá len otázka podmienky aktívnej legitímácie účastníkov konania, keďže ostatné procesné podmienky nemajú hmotnoprávny dopad na to, či zákonnosť konkrétneho rozhodnutia je, alebo nie je preskúmateľná súdom.

Je nepochybné, že ak ide o rozhodnutie vydané v správnom konaní, je **aktívne legitimovaný na podanie žalobného návrhu na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia ten, kto bol účastníkom konkrétneho správneho konania.**

Definíciu účastníka konania obsahuje ustanovenie § 14 správneho poriadku, podľa ktorého
*„(1) Účastníkom konania je ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté; účastníkom konania je aj ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak.
(2) Účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva.“*

V zmysle uvedeného ustanovenia tak existujú 4 definície účastníka správneho konania. Účastníkom konania je (1.) ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať, (2.) ten, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté, (3.) ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak alebo (4.) ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva.

V prípade členov verejnosti v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru existuje viacero osobitných zákonov, ktoré priamo priznávajú právo dotknutej verejnosti byť účastníkom správneho konania podľa daného zákona.

Podľa zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie má zainteresovaná verejnosť uvedená v jeho ustanovení § 24 v rámci následného povoľovacieho konania³³, v ktorom sa povoľuje činnosť, ktorá podlieha posudzovaniu vplyvov na životné prostredie, postavenie účastníka konania, ak splní zákonom stanovené podmienky.³⁴

Okrem toho je právo členov verejnosti byť účastníkom konania, týkajúceho sa ochrany životného prostredia upravené v nasledovných predpisoch.

1. Zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v platnom a účinnom znení.³⁵
2. Zákon č. 151/2002 Z.z. o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov v platnom a účinnom znení³⁶,

³³ Ide napríklad o povoľovacie konania podľa zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, zákona Slovenskej národnej rady č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušnínach a o štátnej banskej správe v znení neskorších predpisov, zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 164/1996 Z.z. o dráhach a o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, zákona č. 313/1999 Z.z. o geologických prácach a o štátnej geologickej správe (geologický zákon) v znení neskorších predpisov, zákona č. 245/2003 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon).

³⁴ Ako je uvedené vyššie, účastníctvo zainteresovanej verejnosti v povoľovacích konaniach, ktoré nasledujú po procese posudzovaní vplyvov na životné prostredie je vyjadrením čl. 6 Aarhuského dohovoru.

³⁵ Podľa tretej vety jeho ustanovenia § 82 ods. 3 platí, že „Účastníkom konania podľa tohto zákona je aj fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu. 113a) Združenie s právnou subjektivitou, 114) ktorého predmetom činnosti je ochrana prírody a krajiny (§ 2 ods. 1) a ktoré písomne oznámi svoju účasť v konaní podľa tohto zákona najneskôr do siedmich dní od upovedomenia podľa odseku 7, je zúčastnenou osobou, 114a) ak nie je účastníkom konania podľa tretej vety.“

³⁶ Podľa jeho ustanovenia § 33 ods. 2, § 34 ods. 2 a § 35 ods. 2 platí, že „Účastníkom konania môže byť aj občianske združenie, ktorého cieľom je podľa stanov ochrana životného prostredia alebo ochrana spotrebiteľov, ak

a) je zaregistrované ako občianske združenie 22) s cieľom podľa tohto odseku najmenej 1 rok ku dňu podania žiadosti podľa písmena b),

b) požiada o to písomne ministerstvo do 10 dní od zverejnenia žiadosti o súhlas podľa tohto zákona a

c) súčasťou žiadosti podľa písmena b) je petícia 23) podpísaná najmenej 100 fyzickými osobami podporujúcimi túto žiadosť.

3. Zákon č. 359/2007 Z.z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom a účinnom znení³⁷,
4. Zákon č. 39/2013 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov³⁸,
5. Zákon č. 409/2011 Z.z. o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov³⁹.

S účasťou verejnosti v konaniach nepriamo počíta aj zákon č. 326/2005 Z.z. o lesoch v platnom a účinnom znení⁴⁰.

Ustanovenia uvedených zákonov naplňajú v prípade dotknutej verejnosti definíciu účastníka konania podľa § 14 ods. 2 správneho poriadku **a tak je pri týchto konaniach umožnený aj prístup členov verejnosti k súdu v prípade, ak ide o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí vydaných v správnych konaniach vedených podľa týchto zákonov.**

Na základe už citovaného rozhodnutia Súdneho dvora EÚ C-240/09 došlo aj k výraznému posunu v interpretácii ustanovenia § 14 ods. 1 správneho poriadku zo strany Najvyššieho súdu SR. Do vydania uvedeného rozhodnutia bola jeho rozhodovacia prax konštantná v prípadoch, ak sa členovia dotknutej verejnosti domáhali účasti v konaniach týkajúcich sa ochrany životného prostredia bez toho, aby im takéto právo vyplývalo z osobitných predpisov (ako sú uvedené vyššie). **Najvyšší súd SR nepripúšťal účasť dotknutej verejnosti v konaniach podľa predpisov na ochranu životného prostredia** (najmä podľa zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení účinnom od 1.12.2007 do 30.11.2011⁴¹). V prípade, ak sa dotknutá verejnosť (najmä občianske združenia pôsobiace v oblasti ochrany životného prostredia) domáhala na súde ochrany práva na uznanie postavenia účastníka konania, boli tieto žalobné návrhy Najvyšším súdom zamietané z dôvodu, **že čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nemá priamy účinok**

³⁷ Podľa jeho ustanovenia § 25 ods. 3 platí, že „Účastníkom konania podľa § 27 je aj občianske združenie alebo iná organizácia založená alebo zriadená podľa osobitných predpisov, 59) ktorej cieľom podľa stanov, zriaďovacej listiny, zakladacej listiny, nadačnej listiny alebo ich zmien platných najmenej jeden rok je ochrana životného prostredia (ďalej len "mimovládna organizácia"), ktorá podala oznámenie podľa § 26 ods. 1 a zároveň písomne oznámila svoj záujem zúčastniť sa na konaní najneskôr do siedmich dní od doručenia upovedomenia podľa § 26 ods. 5.“.

³⁸ Podľa jeho ustanovení § 10 ods. 1 písm. b), ods. 2 a ods. 3 platí, že „(1) Účastníkom konania okrem účastníkov konania podľa všeobecného predpisu o správnom konaní(41) je aj
b) zainteresovaná verejnosť.

(2) Zainteresovaná verejnosť sa stáva účastníkom konania dňom doručenia písomnej prihlášky inšpekcii podanej po zverejnení žiadosti podľa § 11 ods. 3 písm. d).

(3) Za účastníka konania sa považuje aj ten, ktorému toto postavenie vyplýva z konaní, ktoré sú súčasťou integrovaného povoľovania podľa § 3 ods. 3.“

³⁹ Podľa jeho ustanovenia § 14 ods. 2 písm. d), ods. 3 a ods. 4 platí, že „Účastníkom konania o určení povinnej osoby podľa § 5, konania o schvaľovaní plánu prác podľa § 8 a konania o ukončení realizácie plánu prác podľa § 9 je

d) združenie s právnou subjektivitou 24) pôsobiace ku dňu podania písomného oznámenia podľa odseku 5 najmenej jeden rok na úseku ochrany životného prostredia alebo jeho zložiek, ak o to požiada.

(3) Združenia s právnou subjektivitou podľa odseku 2 písm. d) majú právo byť účastníkom konania na základe písomnej žiadosti podanej po zverejnení výzvy podľa odseku 4.

(4) V konaní podľa § 5, 8 a 9 správny orgán zverejní informáciu o začatí konania na svojom webovom sídle a na svojej úradnej tabuli najmenej na dobu 15 dní; súčasťou zverejnenia je výzva na prihlásenie sa za účastníka konania združeniam s právnou subjektivitou. Správny orgán zároveň požiada obec, ktorá je účastníkom konania, aby zverejnila tieto informácie na svojej úradnej tabuli a prípadne aj na svojom webovom sídle alebo iným v mieste obvyklým spôsobom; obec je povinná tieto informácie zverejniť.“.

⁴⁰ Podľa jeho ustanovenia § 67 ods. 4 platí, že „(4) Ak združenie s právnou subjektivitou 96) **nie je účastníkom správneho konania**, je zúčastnenou osobou, 97) ak predmet jeho činnosti súvisí s využívaním a ochranou lesného majetku a ak písomne oznámi svoju účasť v konaní najneskôr do 7 dní od upovedomenia o začatí konaní podľa odseku 5.“.

⁴¹ Zákomom č. 454/2007 Z.z., ktorým sa zmenilo aj príslušné ustanovenie § 82 zákona o ochrane prírody, účinným od 1.12.2007, bolo dovtedajšie právo dotknutej verejnosti byť účastníkom konania v konaniach podľa zákona o ochrane prírody zmenené na právo byť zúčastnenou osobou podľa ustanovenia § 15a správneho poriadku. Tento právny stav trval až do 30.11.2011, teda do schválenia zákona č. 408/2011 Z.z., ktorým sa zákon o ochrane prírody zmenil tak, že opätovne priznal členom dotknutej verejnosti právo byť účastníkom konaní podľa zákona o ochrane prírody. Táto novela bola priamou reakciou na rozhodnutie Súdneho dvora EÚ C-240/09 a následnú zmenenú rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu SR.

a ak zároveň neexistuje na Slovensku legislatívna úprava, ktorá by umožňovala účasť dotknutej verejnosti v konaniach týkajúcich sa ochrany životného prostredia, nie je možné toto právo priznať⁴².

Najvyšší súd vyslovil aj názor⁴³, že v prípade rozhodnutia o nepriznaní postavenia účastníka konania ide o rozhodnutie procesnej povahy, ktoré je v zmysle ustanovenia § 248 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku nepreskúmateľné a odkázal žalobcu na postup podľa druhej vety ustanovenia § 250b ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorej „*Podat' žalobu môže aj fyzická alebo právnická osoba, s ktorou sa v správnom konaní nekonalo ako s účastníkom, hoci sa s ňou ako s účastníkom konať malo.*“.

Potom, ako bolo vydané rozhodnutie Súdneho dvora EÚ C-240/09 (kde Súdny dvor vo výroku uviedol, že „*Prináleží však vnútroštátnemu súdu, aby poskytol taký výklad procesného práva týkajúceho sa podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku alebo žaloby, ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade tak s cieľmi článku 9 ods. 3 tohto dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie, aby mohla organizácia na ochranu životného prostredia ... napadnúť na súde rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom Únie v oblasti životného prostredia.*“), došlo aj k zmene uvedeného právneho názoru Najvyššieho súdu SR⁴⁴. Toto rozhodnutie Súdneho dvora EÚ má v podmienkach Slovenskej republiky precedenčný charakter, keďže na jeho základe bolo priznané právo členom dotknutej verejnosti byť účastníkom konania v konaniach týkajúcich sa životného prostredia za účelom prístupu k súdu aj v prípadoch, ak toto právo priamo nevyplýva z niektorého z ustanovení osobitného predpisu. Najvyšší súd SR pritom použil výklad všeobecného ustanovenia § 14 ods. 1 správneho poriadku, ktorý upravuje postavenie účastníka správneho konania a ktorého aplikáciu v takýchto prípadoch predtým odmietal.

V už citovanom rozhodnutí Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sžp 41/2009 sa uvádza, že „*Bez ohľadu na to, že žalobca bol až do 30. novembra 2007 v zmysle § 82 ods. 3 zák. č. 543/2002 Z.z. týmto osobitným zákonom uznaný v zmysle 4. definície za účastníka správneho konania a že toto postavenie stratil od 01.12.2007 na základe zákona č. 454/2007 Z.z., Najvyšší súd vzhľadom na hore uvedené vnútroštátne a medzinárodné právne pramene uvádza, že procesné predpisy o účastníctve je nutné v prejednávanej veci vykladať s prihliadnutím na dosiahnutie cieľa sledovaného právom na priaznivé životné prostredie. (...) Najvyšší súd nemôže prehliadnuť základné smerovanie Z. jednotlivcov združených za účelom naplnenia svojho základného práva na priaznivé životné prostredie. Tým, že toto právo žalobca dal za základ existencie svojho združenia a v tomto konaní od neho odvodzuje svoje postavenie účastníka, naplnil žalobca podľa*

⁴² Vid' napr. rozhodnutie najvyššieho súdu vo veci sp.zn. 3 Sžp 5/2009, kde Najvyšší súd uviedol, že „*Zákon č. 543/2002 Z.z. ako lex specialis (§ 81 ods. 1) kategoricky vymedzil okruh účastníkov správneho konania a tým vylúčil možnosť subsidiárnej aplikácie všeobecnej definície účastníkov správneho konania ust. § 14 ods. 1 zák.č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Žalobca má v tomto administratívnom konaní procesné postavenie zúčastnenej osoby v zmysle § 82 ods. 3 tretia veta zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov.*“. Obdobne rozhodol Najvyšší súd aj v iných konaniach o obdobných veciach; napr. pod sp. zn. 3 Sžp 8/2009, sp. zn. 3 Sžp 10/2009, sp. zn. 5 Sžp 11/2009, sp. zn. 5 Sžp 24/2009, sp. zn. 3 Sžp 19/2009.

⁴³ Vid' rozhodnutie Najvyššieho súdu SR v konaní vedenom pod sp.zn. 5 Sžp/1/2010, kde Najvyšší súd vyslovil že „*Ako je už uvedené vyššie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov, súd koná a rozhoduje podľa druhej hlavy piatej časti OSP, pričom v zmysle ustanovenia § 250 ods. 2 OSP žalobcom môže byť účastník správneho konania a opomenutý účastník správneho konania. V prípade opomenutého účastníka súd postupuje podľa § 250b OSP.*

Ak žalobkyňa v žalobe i v odvolaní tvrdí, že je opomenutým účastníkom v konaní o udelenie povolenia a že schválením výnimky bola na svojich právach ukrátená, tento tvrdený skutkový a právny stav nasvedčuje tomu, že mala žiadať, aby súd preskúmal zákonnosť rozhodnutia a postupu správnych orgánov o udelení výnimky. V rámci tohto konania správny súd ako predbežnú otázku šetri, či žalobca je alebo nie je opomenutý účastník. Ak súd dospje k záveru, že so žalobcom sa malo konať ako s účastníkom konania, uloží správnenmu orgánu doručiť tomuto účastníkovi správne rozhodnutie. Podľa okolností prípadu môže odložiť vykonateľnosť tohto rozhodnutia. Stanoviskom súdu o povinnosti doručiť účastníkovi správne rozhodnutie je správny orgán viazaný a po uskutočnenom doručení predloží súdu administratívne spisy na rozhodnutie o žalobe. V prípade, že súd zistí, že žalobca nebol v správnom konaní opomenutý, konanie o žalobe zastaví.“.

⁴⁴ K zmene svojho právneho názoru sa Najvyšší súd SR priamo vyjadruje v rozhodnutí v konaní vedenom pod sp.zn. 5 Sžp 41/2009 takto: „*Najvyšší súd si je vedomý tej skutočnosti, že vyslovením uvedeného záveru došlo k judikatúrnemu posunu v jeho ustálenej súdnej praxi (najmä predchádzajúce rozsudky Najvyššieho súdu vydané v rovnakých veciach pod sp. zn. 5Sžp 6/2009 až 5Sžp 40/2009), ale tento posun ospravedlňuje nutnosť zobrať na vedomie záväzky súvisiace, resp. vyvolané prístupím Slovenskej republiky k Aarhuskému dohovoru s platnosťou od 05.03.2006 v spojení s rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie č. C-240/09 zo dňa 08. marca 2011.*“.

Najvyššieho súdu záver vyslovený v hore citovanom ústavnom náleze č. k. II. ÚS 197/2010-52. Za tohto stavu by potom v prejednávanej veci bolo v rozpore s ústavným imperatívom „každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie“ (článok 44 ods. 2 ústavy) brániť hore uvedenému združeniu v ich výslovne prejavenej snahe, aby prostredníctvom legálne dostupných mechanizmov vnútroštátnej právnej ochrany, medzi ktoré nepochybne patrí aj súdny prieskum rozhodnutí správnych orgánov týkajúcich sa životného prostredia, naplňovalo svoj cieľ.“. Podľa názoru Najvyššieho súdu SR medzinárodnoprávne záväzky Slovenskej republiky týkajúce sa ústavou akceptovaného zabezpečenia práva verejnosti na priaznivé životné prostredie „majú v konečnom dôsledku ten dopad, že **narúšajú klasickú koncepciu aktívnej legitímácie jednotlivcov v konaní pred správnymi orgánmi tým, že priznávajú postavenie účastníka konania aj verejnosti, resp. v niektorých prípadoch iba verejnosti zainteresovanej na ochrane životného prostredia.**“.

Obdobne rozhodol Najvyšší súd SR aj v ďalších konaniach, ktoré nasledovali po uvedenom rozhodnutí Súdneho dvora EÚ a ktoré boli druhovo rovnakého charakteru. V rozhodnutí vo veci vedenej pod sp. zn. 3Sžp/30/2009 Najvyšší súd použil v odôvodnení inú argumentáciu ako rozsudku Súdneho dvora EÚ vyhovieť, pričom uviedol, že „**Vzhľadom na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie C-240/09 zo dňa 08.03.2011 senát odvolacieho súdu extenzívnym eurokonformným výkladom až na úroveň nevyvrátiteľnej domnienky priznal žalobcovi, ako zúčastnenej osobe rovnaký rozsah práv ako by mal v postavení účastníka konania. Účastník konania podľa § 14 ods. 1 správneho poriadku je osoba, ktorá je nositeľom zákonného práva, právom chráneného záujmu alebo povinnosti (ktoré vyplýva z hmotnoprávneho predpisu) a o takomto práve, právom chránenom záujme alebo povinnosti je oprávnený rozhodovať správny orgán. Vnútroštátny orgán aplikácie práva sa vždy musí usilovať o eurokonformný výklad vnútroštátneho práva (výklad v súlade s komunitárnym právom). Vnútroštátny súd môže prostredníctvom eurokonformnej interpretácie vyplniť medzery vnútroštátneho právneho predpisu. Napriek tomu, že Súdny dvor Európskej únie vyslovil, že článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nemá priamy účinok v práve Európskej únie, bolo potrebné extenzívnym výkladom rozšíriť vyššie uvedenú definíciu účastníka správneho konania a rovnaký rozsah práv, ako má účastník konania priznať aj iným osobám (najmä právo podať žalobu určenú na zabezpečenie ochrany práv), s cieľom zaistiť účinnú ochranu životného prostredia.**“.

Uvedený prístup neobmedzil Najvyšší súd len na právo dotknutej verejnosti byť účastníkom v konaniach podľa zákona o ochrane prírody (z hmotnoprávneho hľadiska sa konania podľa zákona o ochrane prírody a krajiny dotýkalo aj konanie pred Súdnym dvorom EÚ, vedenom pod č. C-240/2009), ale aplikoval ho aj na konania podľa iných predpisov týkajúcich sa ochrany životného prostredia, na ktoré sa rovnako vzťahuje čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

V rozhodnutí vo veci vedenej pod sp. zn. 3 Sžp/18/2012 potvrdil Najvyšší súd SR rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. 23S/113/2011, ktorým Krajský súd vyhovel žalobe občianskeho združenia (členovia verejnosti), ktoré namietalo nezákonnosť rozhodnutia o nepriznaní postavenia účastníka konania o určení dobývacieho priestoru podľa zákona č. 44/1988 Zb. ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon). Najvyšší súd svoje rozhodnutie odôvodnil aj s poukazom na čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, pričom v tejto súvislosti uviedol, že „**Súdny dvor Európskej Únie vo svojom rozhodnutí vo veci C-240/09 zo dňa 08. marca 2011 uviedol postup pri výklade procesného práva týkajúceho sa podania opravného prostriedku alebo žaloby na súd, aby bol v súlade s čl. 9 ods. 3 predmetného dohovoru. Nie je dôvod, aby bolo rozhodnutie o určení dobývacieho priestoru vylúčené z okruhu konaní týkajúcich sa životného prostredia, keďže predmetom povoľovacieho konania je ťažba zlata pomocou kyanidového lúhovania, pričom sa tam má diať povrchovou ťažbou. V prílohe I časť 16 Aarhuského dohovoru je uvedená aj činnosť povrchová ťažba. Aby bolo na súde umožnené žalobou napadnúť administratívne rozhodnutie, je potrebné, aby bol už v administratívnom konaní jeho účastníkom (§ 250 ods. 2 O.s.p.).**“.

V inom rozhodnutí vo veci vedenej pod sp.zn. 5 Sžp/21/2012, Najvyšší súd zmenil rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave č. 4S/125/2009 tak, že rozhodnutie žalovaného správneho orgánu zrušil a vrátil mu na

nové konanie. **V tomto rozhodnutí Najvyšší súd SR uznal práva občianskeho združenia (členov verejnosti) byť účastníkom konania o zmene stavby pred dokončením (stavby jadrovej elektrárne, ktorá nepochybne môže mať vplyv na životné prostredie) podľa stavebného zákona a to opäť s poukazom na čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.** Najvyšší súd v tomto rozhodnutí uviedol, že „Je potrebné konštatovať, že pod vplyvom prijatia uvedeného dohovoru aj v prípade, že nie je plne implementovaný v právnom poriadku, je potrebné z neho vychádzať, pričom vnútroštátny súd mal uplatniť taký výklad práva týkajúci sa podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku, alebo žaloby, ktorý bude v čo najväčšej miere v súlade s cieľmi čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

Ohľadne posúdenia účasti žalobcu, ako účastníka konania, najvyšší súd poukazuje na v praxi už uplatňovanú zásadu širšieho chápania pojmu „účastník správneho konania“, vychádzajúc aj z výkladu § 14 správneho poriadku, ktorý za účastníkov správneho konania označuje:

1. toho, o koho právach, právom chránených záujmoch, alebo povinnostiach sa má konať,
2. toho, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté,
3. toho, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa nepreukáže opak (§ 14 ods. 1 správneho poriadku),
a
4. **aj toho, komu osobitný zákon také postavenie priznáva (§ 14 ods. 2 správneho poriadku).**

Pri zisťovaní okruhu účastníkov správneho konania v tomto prípade nemožno reštriktívne vychádzať z vymedzenia okruhu osôb ustanovených v osobitnom zákone, ale je potrebné prihliadať aj na osoby, ktorých práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté. Okruh účastníkov vymedzený v osobitnom zákone predstavuje subjekty, u ktorých zákonodarca predpokladá reálnu možnosť zásahu do práv a povinností a považuje za potrebné menovite ich do správneho konania zahrnúť. Pri výklade § 14 ods. 2 správneho poriadku totiž nemožno opomenúť časticu „aj“, ktorá z gramatického výkladu indikuje ďalšie rozšírenie okruhu účastníkov popri subjektoch uvedených v § 14 ods. 1 správneho poriadku.

Tento názor vyslovil tiež Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) v náleze z 13. januára 2011 č.k. II. ÚS 197/2010-52: „základným kritériom pre posúdenie účasti je predovšetkým dopad účinkov postupu orgánu štátnej moci (súdu alebo orgánu verejnej správy) alebo jeho rozhodnutia na základe práva, ktoré má táto osoba zaručené v ústave alebo prostredníctvom medzinárodnej zmluvy“.

Z najnovšej rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu tak vyplýva, že ak neexistuje osobitná zákonná úprava účastníkov konania podľa osobitných predpisov, aplikuje sa ustanovenie § 14 správneho poriadku a dotknutej verejnosti sa prizná právo účasti v konaní. Takýmto spôsobom je zabezpečený prístup k súdu podľa čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

V prípade, ak pôjde o rozhodnutia, ktoré nie sú vydané v správnom konaní, avšak ktoré sú preskúmateľné súdom (v zmysle ustanovenia § 244 ods. 3 OSP pôjde o rozhodnutie správneho orgánu, ktoré sa nespravuje všeobecným predpisom o správnom konaní, pričom ale ide o rozhodnutie, ktoré zároveň zakladá, mení alebo ruší práva a povinnosti fyzických a právnických osôb, prípadne ide o rozhodnutie, ktorým môžu byť práva, právom chránené záujmy a povinnosti fyzických a právnických osôb priamo dotknuté), **nebude môcť byť naplnená podmienka uvedená v ustanovení § 250 ods. 2 OSP („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“), že žalobcom môže byť len účastník správneho konania, vzhľadom k tomu, že nepôjde o rozhodnutie vydané v správnom konaní a žiadny účastník správneho**

konania tak nebude existovať⁴⁵. Žalobcom by tak logicky mala byť tá fyzická alebo právnická osoba, ktorá bude v žalobnom návrhu žiadať súdne preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu vydanom v konaní, ktoré sa neriadi správnym poriadkom **a zároveň** pôjde o také rozhodnutie, ktorým boli založené, zmenené alebo zrušené jej práva alebo povinnosti, prípadne ktorým boli priamo dotknuté jeho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti, pričom táto osoba v postavení žalobcu bude zároveň tvrdiť, že napadnutým rozhodnutím došlo k ukráteniu jej práv.

To, že súdnemu prieskumu podliehajú aj rozhodnutia vydané mimo správneho konania výslovne potvrdil aj Najvyšší súd (vid' napr. už vyššie uvedené a citované rozhodnutia sp. zn. 8Sžp/4/2011, alebo sp. zn. 2Sžp/5/2011).

Aj z rozhodnutia Ústavného súdu I. ÚS 354/08 je možné vyvodiť, že súdny prieskum rozhodnutí nie je obmedzený na tie, ktoré sú výsledkom postupu podľa správneho poriadku. Ústavný súd v tomto rozhodnutí (bod 27) uvádza, že „*Skutočnosť, že všeobecné povolenie nie je výsledkom postupu, ktorý je formálne regulovaný správnym poriadkom, sama osebe nemusí znamenať, že ide o správny akt preskúmateľný súdom v rámci správneho súdnictva. Vyplýva to i zo širokého vymedzenia predmetu súdneho prieskumu v správnom súdnictve, keď Občiansky súdny poriadok (§ 244 ods. 1) hovorí, že súdy preskúmajú zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, resp. keď OSP tiež hovorí (§ 250v), že súdy poskytujú ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Pritom je zjavné, že sťažovateľka namieta hlavne nedodržanie zákonnom ustanoveného postupu pri vydávaní všeobecného povolenia (nedodržanie 60-dňovej lehoty zverejnenia návrhu všeobecného povolenia pred jeho vyhlásením). Preto berúc do úvahy čl. 46 ods. 2 ústavy i ustanovenie § 72 ods. 4 zákona o elektronických komunikáciách je všeobecné povolenie preskúmateľné súdom v správnom súdnictve.*“.

IV. Kto sú „členovia verejnosti“ podľa súčasného právneho stavu.

Ako vyplýva z čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru („*Navyše bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá Strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia*“), v slovenskom právnom poriadku musí byť stanovené, že členovia verejnosti, (ktorí prípadne spĺňajú určité kritériá, ak sú nejaké), musia mať právo napadnúť na súde akékoľvek porušenie vnútroštátneho práva z oblasti životného prostredia (úkonom alebo opomenutím), či už zo strany orgánov verejnej správy alebo súkromných osôb.

V zmysle čl. 2 ods. 4 Aarhuského dohovoru platí, že „*4. "verejnosť" znamená jednu alebo viac fyzických osôb alebo právnických osôb a v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi alebo praxou ich združenia, organizácie alebo skupiny;*“.

⁴⁵ Tu je potrebné upozorniť na nedôslednosť zákonodarcu, ktorý v ustanovení § 250 ods. 2 OSP už nerieši situáciu predvídanú vo všeobecnom ustanovení § 244 os. 3, že preskúmateľné sú aj rozhodnutia vydané mimo správneho konania a považuje za žalobcu len tú osobu, ktorá bola účastníkom správneho konania a nerieši otázku, kto je žalobcom v prípade, ak ide o preskúmanie rozhodnutia vydaného mimo správneho konania a k riešeniu tejto otázky je možné sa dopracovať len interpretáciou zákonného textu.

V zmysle čl. 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru

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

Pojem zainteresovaná verejnosť je v Aarhuskom dohovore spojený s právami vyplývajúcimi z čl. 6 v spojení s jeho čl. 9 ods. 2. V slovenskom právnom poriadku je premietnutý v ustanoveniach zákona EIA⁴⁶.

Čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru pracuje s pojmom „členovia verejnosti“ a je nepochybné, že ide o pojem širší, než je pojem zainteresovaná verejnosť. Podľa implementačného sprievodcu k Aarhuskému dohovoru by tento pojem mal zahŕňať akéhokoľvek člena verejnosti, bez nutnosti splnenia akýchkoľvek osobitných podmienok⁴⁷.

Vzhľadom k tomu, že cieľom Aarhuského dohovoru definovaným v jeho čl. 1 **„prispiet’ k ochrane práva každého človeka, príslušníka tejto i budúcich generácií, žiť v životnom prostredí, ktoré je primerané pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu.“**, tak napĺňaním cieľa Aarhuského dohovoru dochádza zároveň k realizácii práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ústavy („Každý má právo na priaznivé životné prostredie.“). Práva vyplývajúce z čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru sú tak tiež podraditeľné pod ústavné právo na priaznivé životné prostredie. **Vzhľadom k vyššie uvedenej definícii pojmu „verejnosť“, by z možnosti uplatňovania práv vyplývajúcich z čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nemali byť vylúčené ani právnické osoby vrátane združení, organizácií alebo skupín**⁴⁸.

Obdobná hypotéza sa dá tiež vyvodiť z už citovaného ustanovenia § 15 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí, podľa ktorého **„Každý sa môže určeným spôsobom domáhať na príslušnom orgáne svojich práv vyplývajúcich z tohto zákona a ďalších predpisov upravujúcich veci životného prostredia.“**

V právnom poriadku Slovenskej republiky však **neexistujú všeobecné ustanovenia vymedzujúce okruh oprávnených subjektov (členov verejnosti), ktoré môžu na nezávislom orgáne (súde) napadnúť akékoľvek porušenie vnútroštátneho práva z oblasti životného prostredia**⁴⁹. Definíciu členov verejnosti, ktorí majú prístup k súdu, je možné nájsť v niektorých, vyššie už uvedených⁵⁰, osobitných zákonoch. Títo členovia verejnosti majú prístup k súdu umožnený na základe toho, že im z týchto osobitných zákonov, v zmysle ustanovenia § 14 ods. 2⁵¹ správneho poriadku vyplýva postavenie účastníka správneho konania vedeného podľa daného zákona a z tohto titulu majú právo (v zmysle ustanovenia § 250 ods. 2 OSP, ktoré znie: **„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.“**) napadnúť na súde správne

⁴⁶ Pozri poznámku pod čiarou č. 16

⁴⁷ Pozri Implementačného sprievodcu k Aarhuskému dohovoru, str. 45 a 46: „The definition of “public” should be interpreted as applying the “any person” principle (...) The term “public” in article 2, paragraph 4, is not in itself subject to any conditions or restrictions. Thus, where the Convention conveys rights on “the public” without expressly adding any further qualifications on who of the public may enjoy those rights, the public are entitled to exercise those rights irrespective of whether they personally are “affected” or otherwise have an interest. Articles 4, 5, 6, paragraph 7 and 9, and article 8 are examples of provisions which follow this approach. Moreover, article 3, paragraph 9, requires that no person be excluded from the definition on the grounds of nationality, domicile, citizenship, or place of registered seat. Persons who are non-citizens, therefore, have rights and interests under the Convention.“.

⁴⁸ K tomu pozri názor Ústavného súdu SR uvedený v už citovanom rozhodnutí III. ÚS 102/08.

⁴⁹ Je však potrebné upozorniť na ustanovenie § 15 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí, podľa ktorého **„Každý sa môže určeným spôsobom domáhať na príslušnom orgáne svojich práv vyplývajúcich z tohto zákona a ďalších predpisov upravujúcich veci životného prostredia.“** Výkladom tohto ustanovenia súladným s ustanoveniami Aarhuského dohovoru by bolo možné dospieť k tomu, že toto ustanovenie zakladá aktívnu legitimitáciu na podanie žaloby na súd „každého“ subjektu, ktorý je nositeľom ústavného práva na priaznivé životné prostredie; určeným spôsobom by v tomto prípade bol postup stanovený v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

⁵⁰ Pozri poznámky pod čiarou 34 až 39.

⁵¹ Ustanovenie § 14 ods. 2 správneho poriadku znie: „(2) Účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva.“

rozhodnutie v správnom konaní podľa daného zákona, ak splnili zákonné podmienky pre účasti v tomto konaní.

Takéto vymedzenie členov verejnosti, ktorí majú, na základe postavenia účastníka správneho konania podľa uvedených zákonov právo na prístup k súdu, je z hľadiska čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nedostatočné. Okruh členov verejnosti, ktorí majú zaručený prístup k súdu je upravený v prípade niekoľkých jednotlivých zákonov, v rámci ktorých majú členovia verejnosti právo podať žalobu na prieskum zákonnosti správnych rozhodnutí vydaných podľa týchto zákonov. Dokonca nie je umožnené, aby členovia verejnosti mohli podať žalobu proti všetkým rozhodnutiam, ktoré sú podľa daných zákonov vydávané, pretože nie sú účastníkmi vo všetkých správnych konaniach podľa týchto zákonov⁵². Navyše, v uvedených zákonoch je množstvo rozhodnutí, ktoré sa nespravujú správnym poriadkom a tak nie je možné, aby tam členovia verejnosti vystupovali v pozícii účastníka konania a tak nemôžu ani podať žalobu na súde⁵³, keďže v právnom poriadku nie je možné nájsť všeobecné ustanovenie, na základe ktorého by „člen verejnosti“ mohol na súde namietat akýkoľvek úkon (alebo opomenutie) vydané orgánom verejnej správy v oblasti práva životného prostredia.

V. Ktoré právne predpisy sa týkajú životného prostredia.

Podľa čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru musia mať členovia verejnosti právo napadnúť na súde akékoľvek porušenie **vnútroštátneho práva z oblasti životného prostredia**. Pre účely tejto analýzy je tak dôležité vymedziť, aké právne predpisy tvoria „právo v oblasti životného prostredia“.

Podľa ustanovenia § 2 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí, platí, že „*Životným prostredím je všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov včítane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Jeho zložkami sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy.*“.

Podľa ustanovenia § 3 písm. a) zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie „*vplyv na životné prostredie je akýkoľvek priamy alebo nepriamy vplyv na životné prostredie vrátane vplyvu na zdravie, flóru, faunu, biodiverzitu, pôdu, klímu, ovzdušie, vodu, krajinu, prírodné lokality, hmotný majetok, kultúrne dedičstvo a vzájomné pôsobenie medzi týmito faktormi,*“.

V návrhu smernice o prístupe k spravodlivosti vo veciach životného prostredia⁵⁴, bol pojem „právo životného prostredia“ vymedzený v jej čl. 1 písm. g) nasledovným spôsobom

„"environmental law" means Community legislation and legislation adopted to implement Community legislation which have as their objective the protection or the improvement of the environment, including human health and the protection or the rational use of natural resources, in areas such as:

- i) water protection*
- ii) noise protection*
- iii) soil protection*
- iv) atmospheric pollution*

⁵² Pozri napr. § 82 ods. 8 zákona o ochrane prírody a krajiny.

⁵³ Pozri napr. ustanovenie § 81 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny.

⁵⁴ Pozri poznámku pod čiarou č. 2

- v) *town and country planning and land use*
- vi) *nature conservation and biological diversity*
- vii) *waste management*
- viii) *chemicals including biocides and pesticides*
- ix) *biotechnology*
- x) *other emissions, discharges and releases in the environment.*
- xi) *environmental impact assessment*
- xii) *access to environmental information and public participation in decision-making.*⁵⁵

Podľa implementačného sprievodcu k Aarhuskému dohovoru sa za predpisy v oblasti práva životného prostredia, ktoré podliehajú čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru považujú aj také, ktoré nejakým spôsobom súvisia s ochranou životného prostredia, ako príklady sú uvedené urbánne plánovanie („city planning“), environmentálne dane („environmental taxes“), kontrola používania odpadov, či chemických látok, využívanie prírodných zdrojov a znečisťovanie vodnou dopravou⁵⁶.

Ako vyplýva zo zákona č. 575/2001 Z.z., o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, tak jednotlivé agendy jednotlivých ministerstiev, ktoré sa priamo týkajú, alebo parciálne môžu súvisieť s životným prostredím, by sa dali vymedziť nasledovne:

V agende ministerstva hospodárstva a) priemysel s výnimkou spracovania dreva, biotechnológií, potravinárstva a stavebných výrobkov, b) energetiku vrátane hospodárenia s jadrovým palivom a uskladňovania rádioaktívnych odpadov a energetickej efektívnosti, c) teplárenstvo a plynárenstvo, d) ťažbu a úpravu tuhých palív, ťažbu ropy a zemného plynu, ťažbu rudných a nerudných surovín a vyhľadávanie a prieskum rádioaktívnych surovín a ich ťažbu, e) ochranu a využívanie nerastných surovín vrátane hlavného dozoru nad ochranou a využívaním ložísk nerastov.

V agende ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja a) dráhy a dopravu na dráhach, b) cestnú dopravu, c) kombinovanú dopravu, d) pozemné komunikácie, e) vnútrozemskú plavbu a prístavy, námornú plavbu, f) civilné letectvo, g) telekomunikácie, h) stavebný poriadok a územné plánovanie okrem ekologických aspektov, i) stavebnú výrobu a stavebné výrobky, j) cestovný ruch, k) energetickej hospodárnosti budov, l) tvorbu a uskutočňovanie politiky mestského rozvoja.

V agende ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka a) poľnohospodárstvo, b) lesné hospodárstvo, c) pozemkové úpravy a ochranu poľnohospodárskej pôdy, d) veterinárnu kontrolu, veterinárnu inšpekciu a

⁵⁵ V preklade tak návrh smernice za „právo životného prostredia“ predpisy, ktorých predmetom je ochrana, alebo zlepšovanie životného prostredia, vrátane ľudského zdravia a ochrany racionálneho využívania prírodných zdrojov v nasledovných oblastiach: ochrana vôd, ochrana pred hlukom, ochrana pôdy, ochrana ovzdušia a ozónovej vrstvy, územné plánovanie a rozhodovanie o využívaní územia, ochrana prírody a biodiverzity, odpadový manažment, chemické látky, vrátane biocidov a pesticidov, biotechnológie, iné oblasti upravujúce vypúšťanie rôznych emisií, či iných látok do životného prostredia, prístup k informáciám o životnom prostredí a účasť verejnosti na rozhodovacích procesoch.

⁵⁶ Pozri str. 207 Implementačného sprievodcu k Aarhuskému dohovoru, kde je k čl. 9 ods. 3 uvedené „*Under the Convention, members of the public have the right to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of national law relating to the environment. First, as regards “contravening national law relating to the environment”, it does not have to be established prima facie, i.e., before the review, that there has been a violation. Rather, there must have been an allegation by the member of the public that there has been an act or omission violating national law relating to the environment (see ACCC/C/2006/18 (Denmark) discussed above). Second, national laws relating to the environment are neither limited to the information or public participation rights guaranteed by the Convention, nor to legislation where the environment is mentioned in the title or heading. Rather, the decisive issue is if the provision in question somehow relates to the environment. Thus, also acts and omissions that may contravene provisions on, among other things, city planning, environmental taxes, control of chemicals or wastes, exploitation of natural resources and pollution from ships are covered by paragraph 3, regardless of whether the provisions in question are found in planning laws, taxation laws or maritime laws. This was illustrated in the Compliance Committee’s findings on communication ACCC/C/2005/11 (Belgium), where the Committee assessed Belgian planning laws under article 9, paragraph 3, and in its findings on Bulgarian planning law in communication ACCC/C/2011/58. As held by the Compliance Committee in its findings on communication ACCC/C/2006/18 (Denmark), for EU member States the reference to “national law” should be understood as including EU law applicable in the member State.*”⁴²⁶ Thus, acts and omissions that may contravene EU regulations and EU directives relating to the environment and applicable by national courts and authorities in the member States may be challenged under paragraph 3. “.

veterinárny dozor, e) rastlinolekárska starostlivosť, f) plemenársky dozor, g) rybárstvo v oblasti akvakultúry a morského rybolovu, h) poľovníctvo, i) potravinárstvo a potravinový dozor, j) spracovanie dreva vrátane biotechnológií.

V agende ministerstva životného prostredia a) ochrana prírody a krajiny, b) vodné hospodárstvo, ochrana pred povodňami, ochrana akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania a rybárstva okrem akvakultúry a morského rybolovu, c) ochrany ovzdušia, ozónovej vrstvy a klimatického systému Zeme, d) ekologických aspektov územného plánovania, e) odpadového hospodárstva, f) posudzovania vplyvov na životné prostredie, g) geologického výskumu a prieskumu, h) ochrany a regulácie obchodu s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín, i) geneticky modifikovaných organizmov.

V agende ministerstva zdravotníctva a) ochranu zdravia, b) prírodné liečebné kúpele, prírodné liečivé zdroje, prírodné minerálne vody.

Podľa odbornej literatúry⁵⁷ sú pod právo životného prostredia zaradené nasledovné oblasti:

- právna úprava starostlivosti o zdravé životné podmienky,
- ochrana prírody a krajiny
- krajnotvorba v procese územného plánovania
- ochrana poľnohospodárskej pôdy,
- rastliny a ich právna ochrana
- právna ochrana živočíšstva
- právna ochrana lesov,
- právny režim ochrany vôd,
- ekologické poľnohospodárstvo,
- potravinový kódex a ochrana spotrebiteľa,
- ochrana ovzdušia a ozónovej vrstvy zeme,
- chemizácia, zaobchádzanie s jedmi a ochrana životného prostredia
- životné prostredie v oblasti baníctva
- starostlivosť o nehnuteľné kultúrne pamiatky
- mierové využívanie jadrovej energie
- ochrana životného prostredia pri nakladaní s odpadmi

Z uvedeného vyplýva, že pojem „právo životného prostredia“ je natoľko široký, že nie je možné taxatívne a exaktne vymenovať všetky právne predpisy, ktoré sú pod tento pojem zahrnuté.

⁵⁷ Štefanovič M., Košičiarová S., Pirč J., Právo životného prostredia, Iura Edition, 2001

VI. Prieskum jednotlivých administratívnych úkonov vydávaných v oblasti práva životného prostredia.

Vzhľadom k zneniu čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru (súdny prieskum sa musí týkať akéhokoľvek porušenia práva v oblasti práva životného prostredia, ktorý je spôsobený akýmkoľvek úkonom alebo opomenutím orgánu verejnej moci), je potrebné vymedziť, aké úkony vykonávajú orgány verejnej moci v práve životného prostredia na Slovensku a aká je doterajšia súdna prax ohľadom prípustnosti ich súdneho prieskumu.

Ako uvádza odborná literatúra⁵⁸, v oblasti starostlivosti o životné prostredie sa verejná správa uskutočňuje prostredníctvom vykonávania rozhodovacej činnosti (vydávanie normatívnych správnych aktov a individuálnych správnych aktov) a iných úkonov (vydávanie stanovísk, vyjadrení, príprava koncepčných materiálov a programových dokumentov atď.).

Pri rozhodovacej činnosti uskutočňovanej vydávaním individuálnych správnych aktov vo forme rozhodnutí v správnom konaní podľa správneho poriadku⁵⁹ je možné formálne rozlišovať medzi viacerými druhmi správnych rozhodnutí (napr. povolenie⁶⁰, rozhodnutie o výnimke zo zákazu⁶¹, súhlas na uskutočnenie činnosti⁶², deklaratórne rozhodnutia o tom, či určitý právny stav existuje, alebo neexistuje⁶³ atď.), pričom však ich hlavným spojovacím znakom je skutočnosť, že ide o rozhodnutia vydávané podľa správneho poriadku. Mnohokrát sa pritom stáva, že na povolenie činnosti je potrebných viacero za sebou nadväzujúcich rozhodnutí⁶⁴ (v teórii správneho práva sa takýto jav nazýva ako „reťazenie správnych aktov“⁶⁵).

V rámci vydávania normatívnych správnych aktov ide o obstarávanie a schvaľovanie programových⁶⁶ či plánovacích nástrojov⁶⁷ v oblasti práva životného prostredia, pričom pre niektoré z nich zákon určuje, že sú

⁵⁸ Košičiarová S. a kol., Právo životného prostredia - druhé zmenené a rozšírené vydanie, Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, str. 79 až 111

⁵⁹ Teda konania na ktoré sa aspoň podporne správny poriadok vzťahuje a jeho aplikácia nie je vylúčená

⁶⁰ Napr. stavebné povolenie podľa ustanovenia § 66 stavebného zákona alebo povolenie na osobitné užívanie vôd podľa § 21 zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách.

⁶¹ Napr. výnimka z podmienok ochrany chránených druhov živočíchov alebo rastlín podľa ustanovenia § 40 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny.

⁶² Napr. ustanovenie § 27 ods. 1 písm. e) zákona o vodách, ustanovenie § 13 ods. 2 zákona o ochrane prírody.

⁶³ Napr. ustanovenie § 3 ods. 5 zákona č. 137/2010 Z.z. o ovzduší.

⁶⁴ Napr. vydaniu územného rozhodnutia podľa stavebného zákona často predchádza rozhodovanie o vydaní súhlasu na výrub drevín podľa § 47 v spojení s § 103 ods. 6 zákona o ochrane prírody, ak sa v danom území nachádzajú dreviny.

⁶⁵ Košičiarová S. a kol., Právo životného prostredia - druhé zmenené a rozšírené vydanie, Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, str. 85

⁶⁶ Napr. programy odpadového hospodárstva podľa ustanovenia § 4 až § 6 zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, alebo vydávanie návštevneho poriadku národného parku podľa ustanovenia § 20 zákona o ochrane prírody.

⁶⁷ Napr. obstarávanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie podľa stavebného zákona.

schvaľované vo forme všeobecne záväzných právnych predpisov (na rôznych úrovniach, napr. všeobecne záväzná vyhláška miestneho orgánu štátnej správy⁶⁸, všeobecne záväzné nariadenie obce⁶⁹ alebo kraja⁷⁰, nariadenie vlády⁷¹) a určuje pre ich schvaľovanie aj osobitný procesný postup.

Osobitnou kategóriou činnosti správnych orgánov v oblasti vydávania všeobecne záväzných normatívnych právnych aktov je vyhlasovanie rôznych druhov chránených území, resp. ochranných pásiem⁷².

V niektorých prípadoch sa aj koncepčný, resp. menežmentový nástroj schvaľuje vo forme individuálneho správneho aktu – rozhodnutia vydávaného podľa správneho poriadku⁷³.

Ďalšou skupinou administratívnych aktov sú správne akty vydávané v rámci výkonu štátneho dozoru⁷⁴, pri ktorých sa rozhoduje o spáchaní priestupku, resp. iného správneho deliktu a uloženie sankcie⁷⁵. Týmto rozhodnutiam predchádza špecifický procesný postup upravený zákonom o kontrole v štátnej správe⁷⁶, resp. priestupkovým zákonom⁷⁷.

Veľká časť administratívnych úkonov orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie sa deje mimo režimu správneho poriadku, pričom ide najmä o vydávanie rôznych odborných stanovísk⁷⁸, vyjadrení⁷⁹, resp. iných úkonov, ktoré sú vydávané ako záväzné stanoviská⁸⁰ dotknutých orgánov štátnej správy ku konaniu, ktoré vedie iný orgán štátnej správy.

V tejto súvislosti je potrebné upozorniť na administratívne úkony vydávané v rámci procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie⁸¹. Proces posudzovania vplyvov na životné prostredie je pomerne podrobne upravený, pričom je v zásade úplne vylúčené použitie správneho poriadku⁸². Akty, ktoré sa v rámci tohto procesu vydávajú však majú zásadný dopad na konania, ktoré nasledujú po procese posudzovania vplyvov na životné prostredie, je preto dôležité poukázať na tieto úkony osobitne. Ide najmä o záverečné stanovisko⁸³ z posudzovania vplyvov na životné prostredie, ale aj napr. o rozhodnutie zo zisťovacieho konania⁸⁴,

⁶⁸ Už uvedený návštevný poriadok národného parku sa v zmysle ustanovenia § 20 v spojení s ustanovením § 67 písm. k) zákona o ochrane prírody schvaľuje všeobecne záväznou vyhláškou okresného úradu v sídle kraja.

⁶⁹ V zmysle ustanovenia § 27 ods. 3 stavebného zákona záväznú časť územného plánu obce schvaľuje obec všeobecne záväzným nariadením.

⁷⁰ V zmysle ustanovenia § 27 ods. 2 stavebného zákona záväznú časť územného plánu regiónu schvaľuje samosprávny kraj všeobecne záväzným nariadením.

⁷¹ V zmysle ustanovenia § 27 ods. 1 stavebného zákona záväznú časť Koncepcie územného rozvoja Slovenskej republiky schvaľuje vláda nariadením.

⁷² Napr. podľa ustanovenia § 19 ods. 1 zákona o ochrane prírody národný park vyhlasuje vláda nariadením, podľa ustanovenia § 31 zákona o vodách chránenú vodohospodársku oblasť vyhlasuje vláda nariadením, podľa § 26 zákona 538/2005 Z.z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečebných kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných minerálnych vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov vyhlasuje ministerstvo zdravotníctva ochranné pásmo prírodných liečivých zdrojov a prírodných minerálnych zdrojov svojou vyhláškou.

⁷³ Napr. program starostlivosti o lesy sa v zmysle ustanovenia § 41 ods. 13 zákona č. 326/2005 Z.z. o lesoch schvaľuje rozhodnutím vydaným podľa správneho poriadku, manipulačný poriadok vodnej stavby sa v zmysle § 57 ods. 1 zákona o vodách schvaľuje rozhodnutím vydaným podľa správneho poriadku.

⁷⁴ Pozri napr. ustanovenie § 71 zákona o ochrane prírody

⁷⁵ Pozri napr. ustanovenia § 90 až § 96 zákona o ochrane prírody

⁷⁶ Zákon č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe.

⁷⁷ Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

⁷⁸ Napr. odborné stanovisko vydávané podľa ustanovenia § 17b ods. 1 zákona č. 220/2004 Z.z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁷⁹ Napr. vyjadrenie podľa ustanovenia § 9 zákona o ochrane prírody.

⁸⁰ V tejto súvislosti pozri najmä ustanovenie § 140b stavebného zákona.

⁸¹ Tzv. proces EIA je upravený zákonom č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

⁸² Pozri § 64 zákona EIA.

⁸³ Pozri § 37 zákona EIA.

⁸⁴ Pozri § 29 ods. 7 zákona EIA.

stanovisko štátneho orgánu ochrany prírody a krajiny, či sa činnosť bude alebo nebude posudzovať⁸⁵ alebo vyjadrenie⁸⁶, či zmena činnosti bude alebo nebude mať nepriaznivý vplyv na životné prostredie.

Okrem toho existuje skupina administratívnych úkonov, ktoré formálne nie sú vydávané v správnom konaní⁸⁷, avšak z hľadiska ich obsahu nepochybne ide o rozhodnutia, ktorými môžu byť priamo dotknuté práva, povinnosti alebo právom chránené záujmy.

Ďalšia časť administratívnych úkonov, vydávaných mimo správneho konania sú koncepčné⁸⁸, menežmentové⁸⁹, či plánovacie nástroje⁹⁰, ktoré však nie sú vydávané vo forme normatívneho správneho aktu, ani individuálneho správneho aktu a zákon stanovuje samostatné procesné náležitosti na ich schválenie.

Okrem už uvedeného existuje ešte veľká skupina administratívnych úkonov, ktoré nie sú vydávané v správnom konaní a nedajú sa podradiť pod žiadnu z vyššie uvedených skupín administratívnych úkonov - ide o rôzne osvedčenia⁹¹, posudky⁹², registrácie⁹³, autorizácie⁹⁴, rozhodnutia o poskytovaní podpory⁹⁵ atď.

VI.1 Súdny prieskum rozhodnutí vydávaných v oblasti práva životného prostredia podľa správneho poriadku.

Občiansky súdny poriadok primárne počíta so súdnym prieskumom rozhodnutí vydaných podľa správneho poriadku (alebo s jeho podporným použitím). Na súdny prieskum rozhodnutí vydaných v oblasti práva životného prostredia sa tak v plnej miere uplatnia podmienky preskúmania rozhodnutí opísaných vyššie.

Z hľadiska prístupu k súdu podľa čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru je potrebné uviesť, že uvedené podmienky sa v plnej miere vzťahujú aj na správne rozhodnutia vydané podľa zákonov týkajúcich sa životného prostredia.

Navyše k tomu je potrebné poukázať aj na to, že správne rozhodnutia, na ktoré sa vzťahuje ustanovenie § 248 Občianskeho súdneho poriadku, nepodliehajú súdnemu prieskumu.

Aktívnu legitimáciu pri podávaní návrhu na prieskum rozhodnutia majú len účastníci správneho konania, avšak zákonom upravené postavenie účastníka konania majú členovia verejnosti len v niektorých, už uvedených prípadoch. Napriek pozitívnemu posunu v rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu SR po už uvedenom rozhodnutí Súdneho dvora EÚ vo veci C-240/09, nie je možné takýto stav z hľadiska článku 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru považovať za optimálny.

Prístup k súdu je zároveň limitovaný tým, že účastník správneho konania musí vyčerpať všetky opravné prostriedky a až potom je oprávnený podať žalobu na súd.

⁸⁵ Pozri § 28 ods. 4 zákona o ochrane prírody.

⁸⁶ Pozri § 18 ods. 4 zákona EIA.

⁸⁷ Pozri napr. vydávanie súhlasu podľa 27 ods. 1 písm. a) až d) v spojení s § 73 ods. 15 zákona o vodách, alebo rozhodnutie podľa § 30 ods. 4 zákona o lesoch.

⁸⁸ Napr. schvaľovanie kódexu dobrej poľnohospodárskej praxe podľa ustanovenia § 35 ods. 2 zákona o vodách

⁸⁹ Napr. schvaľovanie dokumentácie ochrany prírody podľa § 54 zákona o ochrane prírody

⁹⁰ Napr. schvaľovanie plánu manažmentu povodia podľa § 13 zákona o vodách

⁹¹ Napr. osvedčenie o registrácii plochy porastu rýchlorastúcej dreviny podľa § 18 ods. 5 zákona o ochrane poľnohospodárskej pôdy.

⁹² Napr. posudok podľa § 5 ods. 4 zákona č. 151/2002 Z.z. o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov.

⁹³ Napr. registrácia podľa § 11 zákona č. 405/2011 Z.z. o rastlinolekárskej starostlivosti a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z.z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.

⁹⁴ Napr. autorizácia podľa § 8 ods. 1 zákona o odpadoch.

⁹⁵ Rozhodnutie o poskytnutí podpory z environmentálneho fondu podľa § 4 ods. 3 zákona č. 587/2004 Z.z. o Environmentálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

VI.2 Súdny prieskum normatívnych správnych aktov vydávaných v oblasti práva životného prostredia.

Normatívne záväzné právne akty v oblasti práva životného prostredia sa z hľadiska možnosti ich súdneho prieskumu vo všeobecnosti dajú rozdeliť na *(i)* tie, na ktoré sa vzťahuje čl. 125 Ústavy SR⁹⁶ a ktoré z tohto titulu podliehajú rozhodovacej právomoci Ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov,⁹⁷ a na *(ii)* tie, ktoré boli z rozhodovacej právomoci Ústavného súdu SR vyňaté a vzťahuje sa na ne ustanovenie § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku^{98 99}.

V prípade konania podľa čl. 125 Ústavy SR majú aktívnu legitimáciu na podanie návrhu na začatie konania o súladnosti právnych predpisov nasledovné subjekty¹⁰⁰

- najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky,
- prezident Slovenskej republiky,
- vláda Slovenskej republiky,
- súd, v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou,
- generálny prokurátor Slovenskej republiky a
- verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

V prípade konania o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy podľa ustanovenia § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku je **aktívne legitimovaným na podanie žalobného návrhu iba prokurátor**, a to v prípade, ak obec alebo vyšší územný celok nezruší alebo nezmení na základe protestu prokurátora vydané všeobecne záväzné nariadenie obce, alebo vyššieho územného celku.

Žiadni členovia verejnosti tak nie sú aktívne legitimovaní k podaniu opravného prostriedku na preskúmanie zákonnosti normatívnych právnych aktov vydávaných v oblasti životného prostredia v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru¹⁰¹.

⁹⁶ Čl. 125 ods. 1 Ústavy SR znie: „*Ústavný súd rozhoduje o súlade*

a) zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom,

b) nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi,

c) všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd,

d) všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd.“

⁹⁷ Ustanovenie § 37 až § 41b zákona č. 38/1993 Zb. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov.

⁹⁸ Ide o „*Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy*“, ktoré bolo vložené zákonom č. 384/2008 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁹⁹ Je však zároveň potrebné upozorniť aj na to, že v súčasnosti je na Ústavnom súde návrh na začatie konania o súlade ustanovenia § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku s Ústavou SR, v ktorom sa namieta neústavnosť uvedeného ustanovenia. Navrhovateľom je Najvyšší súd SR, návrh (sp. zn. 3 Svzn 1/2011) bol podaný 26.11.2012.

¹⁰⁰ Pozri ustanovenie § 18 ods. 1 písm a) až f) zákona č. 38/1993 Zb. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Podľa už uvedeného čl. 46 ods. 2 ústavy („Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“) nie je možné zo súdneho prieskumu vylúčiť tie rozhodnutia, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd. V prípade, ak niektorý z normatívnych správnych aktov vydávaných v oblasti práva životného prostredia má zároveň charakter individuálneho správneho rozhodnutia (teda musí tu byť spôsobilosť normatívneho aktu **priamo** ukrátiť niektoré zo základných práv konkrétneho subjektu), mal by byť, v zmysle uvedeného, preskúmateľný súdom na základe žalobného návrhu toho, kto tvrdí, že bol na svojich základných právach normatívnym správnym aktom ukrátený. V zmysle právnej teórie ide o tzv. **zmiešané právne akty, ktoré majú prvky individuálneho správneho aktu, ako aj prvky normatívneho právneho aktu** (ide o záväzné právne akty, ktoré sú určené neurčitému počtu adresátov, avšak konkrétne upravujú ich práva a povinnosti). Napriek tomu, že v slovenskom právnom poriadku nie je takýto zmiešaný akt formálne definovaný, tak z hľadiska materiálneho (obsahového) majú niektoré normatívne právne akty charakter uvedených zmiešaných právnych aktov, čo vyplýva napr. aj z nálezů Ústavného súdu SR I. ÚS 354/08, kde je bode 25 uvedené, že „Aj keď v slovenskom právnom systéme nemožno hovoriť o typoch zmiešaných správnych aktov majúcich znaky opatrení obecnej povahy vo formálnom slova zmysle, pretože právna úprava takýto typ správnych aktov nezakotvuje, **nesporne zmiešané správne akty z hľadiska obsahového existujú, čoho dôkazom je práve napr. aj všeobecné povolenie podľa zákona o elektronických komunikáciách. Charakter všeobecného povolenia (správny akt zmiešanej povahy majúci i prvky individuálneho správneho aktu) podľa názoru ústavného súdu vyžaduje vyššiu úroveň právnej ochrany proti jeho účinkom v porovnaní s úrovňou, aká sa v individuálno-právnej perspektíve základných práv a slobôd poskytuje fyzickým a právnickým osobám proti účinkom normatívnych správnych aktov.**“.

V tejto súvislosti je vhodné pre inšpiráciu poukázať na právny stav platný v Českej republike, kde sú tieto právne akty zmiešanej povahy ako tzv. „opatrenia všeobecnej povahy“, definované v ustanovení § 171 zákona č. 500/2004 Zb. správneho rádu, ako akty, ktoré nie sú právnym predpisom ani rozhodnutím a osobitný zákon stanovuje ich vydávanie. V zmysle ustanovenia § 101a ods. 1 zákona č. 150/2002 Zb. Soudní řád správní, sú opatrenia všeobecnej povahy preskúmateľné súdom na základe tzv. kasačnej sťažnosti ktorú je „*oprávněněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*“. Opatreniami všeobecnej povahy v ČR tak v oblasti práva životného prostredia sú napr. územné plány, regulačné plány, zásady územného rozvoja, vymedzenie zastavaného územia, územné opatrenie o stavebné uzávierke, územné opatrenie o asanácii územia vydávané podľa zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu; Regulácia obecného nakladania s povrchovými vodami, vydávanie národných plánov povodia, vydávanie plánov pre zvládanie povodňových rizík, ustanovenie ochranných pásem vodných zdrojov a ich podmienok, ochranných pásiem vodných diel, stanovenie záplavových území a ich aktívnych zón podľa zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, návštevne poriadky národných parkov, podmienky odchylného postupu pri ochrane vtákov, pokiaľ sa týka bližšie neurčeného okruhu osôb, výnimky zo zákazov u pamätných stromov a osobitne chránených druhov rastlín a

¹⁰¹ Pozri k tomu rozhodnutie ústavného súdu č. IV. ÚS 100/2011, kde je uvedené: „Ústavný súd si je vedomý toho, že sťažovateľka nepatrí do okruhu subjektov, ktoré môžu kvalifikovaným spôsobom iniciovať pred ústavným súdom konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy. Nedostatok svojej aktívnej procesnej legitímácie na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov ale sťažovateľka môže preklenúť iniciovaním podania takéhoto návrhu u subjektov, ktoré sú oprávnené ho podať. Z hľadiska ústavného postavenia a funkcií orgánov prokuratúry a verejného ochrancu práv do úvahy prichádza najmä podanie podnetu podľa § 31 a nasl. zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, v ktorom môžu fyzické osoby, ako aj právnické osoby iniciovať u generálneho prokurátora Slovenskej republiky podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, alebo podanie podnetu verejnemu ochrancovi práv podľa § 13 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov, ktorý je tiež s účinnosťou od 1. apríla 2006 oprávnený podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy [čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy]. Zo sťažnosti nevyplýva, že sťažovateľka uvedené možnosti využila.“.

živočíchov, ak sa týkajú bližšie neurčeného okruhu osôb podľa zákona č. 114/1992 Sb., o ochrane prírody a krajiny.

Z hľadiska normatívnych právnych aktov vydávaných v oblasti práva životného prostredia je potrebné sa bližšie pozrieť **na vydávanie územných plánov, ktorých schválenie má nepochybne veľký dopad na životné prostredie**¹⁰² a ktoré (ich záväzná časť) sú vydávané všeobecne záväzným nariadením obce, resp. vyššieho územného celku, teda všeobecne záväzným normatívnym aktom. Stavebný zákon zároveň upravuje samostatné procesné pravidlá obstarávania a schvaľovania územných plánov, podľa ktorých musí obstarávateľ postupovať a riadiť sa nimi, pričom v týchto procesných pravidlách sú stanovené aj práva verejnosti¹⁰³.

Doterajšia rozhodovacia prax Najvyššieho súdu, ako aj Ústavného súdu sa k možnosti súdneho prieskumu územných plánov postavila negatívne, napriek tomu, že schválenie územnoplánovacej dokumentácie môže mať priamy dopad na konkrétne práva individuálnych osôb¹⁰⁴.

V rozhodnutí 5Sžo/232/2010 Najvyšší súd SR potvrdil rozhodnutie Krajského súdu v Žiline, ktorý odmietol žalobu na prieskum územného plánu, kde navrhovateľom bolo občianske združenie, pričom okrem iného uviedol, že *„žalobca nie je aktívne procesne legitimovaný na podanie žaloby v tej časti, ktorou sa domáha zrušenia územného plánu obce schváleného uznesením obecného zastupiteľstva žalovanej obce zo dňa 27.04.2007, nakoľko na podanie takéhoto návrhu v zmysle § 250zf OSP, resp. § 250zfa OSP je aktívne procesne legitimovaný výlučne prokurátor, a to iba v prípade, že nebolo vyhovené jeho protestu. Z tohto hľadiska námietky žalobcu uvedené v odvolaní sú bez právneho významu.*

V danom konaní uznesenie obecného zastupiteľstva obce o schválení územného plánu obce nemožno považovať za individuálny správny akt a rovnako ním nie je ani všeobecne záväzná nariadenie obce, ktoré je normatívnym právnym aktom prijímaným orgánom obce, ktorým sú riešené zásadné otázky týkajúce sa obce ako celku, alebo osobitne jej obyvateľov alebo upravujúce právne vzťahy vznikajúce a realizujúce sa na jej území, a to tak na úseku prenesenej štátnej správy ako i územnej samosprávy.“

K charakteru územného plánu sa v niektorých svojich rozhodnutiach vyjadril aj Ústavný súd SR. V rozhodnutí II. ÚS 103/02 uviedol, že *„...spracovanie a schvaľovanie územného plánu obce nie je podmienené súhlasom konkrétnych vlastníkov tých nehnuteľností, na ktorých sa majú zámery územného plánu obce realizovať. Nejde totiž o konanie, v ktorom sa rozhoduje o právach a oprávnených záujmoch individuálne určených fyzických osôb a právnických osôb, ako je tomu v jednotlivých druhoch územného konania. Uvedené však nevylučuje, aby v stavebnom konaní došlo k zásahom do vlastníckych práv vlastníkov konkrétnych nehnuteľností, a to ich vyvlastnením (§ 108 stavebného zákona). K takýmto opatreniam priamo a konkrétne postihujúcim vlastnícke práva konkrétnych vlastníkov však dochádza až v etape samotnej realizácie schválenej územnoplánovacej dokumentácie, a nie v dôsledku jej samotného prijatia, keďže (a podľa § 108 ods. 2 písm. a) stavebného zákona) vyvlastniť možno vo verejnom záujme „pre verejnoprospešné stavby podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie“ za podmienky rešpektovania ústavného princípu upraveného v čl. 20 ods. 4 ústavy. Hoci vo fáze realizácie schválenej územnoplánovacej dokumentácie obce môže dôjsť k reálnemu obmedzeniu vlastníckeho práva jednotlivých*

¹⁰² Podľa ustanovenia § 1 stavebného zákona sa územným plánovaním *„sústavne a komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určujú sa jeho zásady, navrhuje sa vecná a časová koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja“*, resp. *„Územné plánovanie vytvára predpoklady pre trvalý súlad všetkých činností v území s osobitným zreteľom na starostlivosť o životné prostredie, dosiahnutie ekologickej rovnováhy a zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja, na šetrné využívanie prírodných zdrojov a na zachovanie prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt.“*

¹⁰³ Pozri napr. ustanovenia § 20 ods. 3, § 21 ods. 3, § 22 ods. 1 a 7 stavebného zákona.

¹⁰⁴ Napr. územný plán určuje okrem iného aj tzv. verejnoprospešné stavby. Pozemky, na ktorých sa tieto stavby nachádzajú je možné vyvlastniť. Je nepochybné, že konkrétny pozemku je dotknutý na svojich vlastníckych právach, keďže je nepochybne dotknutý jeho právo disponovať s pozemkom, ktorý sa môže vyvlastniť a ktorému hrozí zastavenie verejnoprospešnou stavbou.

vlastníkov (napríklad prostredníctvom vyvlastnenia na účely verejného záujmu), samotná schválená územnoplánovacia dokumentácia na úrovni územného plánu obce (sídelného útvaru) takýto konkrétny vzťah k vlastníckym právam, a teda aj k ich ústavnej či zákonnej úprave, postráda, keďže jej obsah a účel je diametrálne odlišný. Keďže vzhľadom na uvedené ústavný súd nepovažoval za dôvodné tvrdenie navrhovateľov, že všeobecne záväzné nariadenie (obsahujúce záväznú časť územného plánu sídelného útvaru Levice) sa môže dostať do obsahového nesúladu s čl. 20 ods. 4 ústavy, ako aj s § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka, bolo potrebné ich návrh (a vzhľadom na účel konania o súlade právnych predpisov) v tejto časti odmietnuť.“.

V rozhodnutí III. ÚS 176/03 sa Ústavný súd SR zaoberal charakterom uznesenia orgánu územnej samosprávy, ktorým bol schválený územný plán obce, pričom dospel k názoru, že „uznesenie orgánu územnej samosprávy (obecného zastupiteľstva), ktorým bol schválený územný plán obce, nemožno považovať za rozhodnutie takého druhu a takých účinkov, ktoré by mohli mať za následok porušenie označených základných práv alebo slobôd navrhovateľa. Právo navrhovateľa podľa čl. 20 ods. 1 ústavy opísaným konaním nemožno porušiť. **Schválený územný plán nie je rozhodnutím spôsobujúcim zmenu vlastníctva alebo akýmkoľvek spôsobom dotýkajúcim sa vlastníctva navrhovateľa. Až prípadným budúcim územným rozhodnutím (niektorým z nich) stavebného úradu a jemu predchádzajúcim rozhodnutím o vyvlastnení pozemku navrhovateľa by bolo možné porušiť aj ustanovenie čl. 20 ods. 4 ústavy.** Navrhovateľ však v sťažnosti neuvádza, že k týmto ďalším postupom vo veci v priebehu viac než šiestich rokov od schválenia územného plánu došlo alebo že bezprostredne hrozia (potvrzuje to aj navrhovateľom uvádzaná formulácia „...obec mieni v neurčitej budúcnosti stavať verejnoprospešné stavby...“).“.

V rozhodnutí IV. ÚS 196/2011 sa ústavný súd zaoberal otázkou, v akom druhu konania je možné sa zaoberať všeobecne záväzným nariadením, ktorým bola vyhlásená záväzná časť územného plánu obce, pričom konštatoval, že „z čl. 127 ods. 2 ústavy vyplýva, že k porušeniu základných práv sťažovateľov môže dôjsť právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom, t. j. individuálnymi právnymi aktmi, medzi ktoré nemožno zaradiť všeobecne záväzné nariadenia obcí, ktoré ak sú vydané či už podľa čl. 68 alebo čl. 71 ústavy, sú normatívnymi právnymi aktmi, t. j. ústavný súd v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy nie je oprávnený rozhodovať o porušení základných práv fyzických osôb a právnických osôb normatívnymi právnymi aktmi.

Sťažovatelia sa síce domáhajú v konaní o sťažnosti vyslovenia porušenia svojich práv všeobecným záväzným nariadením obce, avšak predmetom konania podľa čl. 127 ods. 1 ústavy nemôže byť otázka, ktorú žiadajú v tomto konaní riešiť. **Ústavný súd totižto nemôže v konaní o sťažnosti rozhodnúť, že obec porušila svojím všeobecne záväzným nariadením označené základné práva a práva sťažovateľov.** K záveru o porušení čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 ods. 1 a 2 dodatkového protokolu označeným všeobecne záväzným nariadením obce by ústavný súd mohol dospieť len v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) ústavy, a to aj vtedy len za predpokladu, ak o nich nerozhoduje iný súd.“.

V porovnaní s legislatívnou úpravou týkajúcej sa prieskumu územných plánov v Českej republike (viď vyššie), ako aj rozhodovacej činnosti Ústavného súdu ČR, je tak badateľný diametrálne iný prístup, napriek tomu, že stavebný zákon bol schválený a dlho platil v spoločnej republike (a ani po jej rozdelení neboli zásadné rozdiely až do času schválenia nového a v súčasnosti platného stavebného zákona (Zákon č. 183/2006 Sb. o územní plánování a stavebním řádu) v ČR v roku 2006).

Z rozhodnutia Ústavného súdu ČR č. IV.ÚS 2239/07 zo dňa 17.03.2009 „K posouzení územního plánu, jehož obecně závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou, jako opatření obecné povahy“ vyplýva, že územný plán, schválený podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) vo forme všeobecne záväzného právneho predpisu, je Ústavným súdom ČR **považovaný za rozhodnutie** v zmysle čl. 36 odst. 2 Listiny základných práv a svobod (ekvivalent čl. 46 ods.

2 Ústavy SR), **ktoré významne zasahuje do možnosti vlastníkov dotknutých pozemkov rozhodnúť o spôsobe využívania vecí.** Ústavný súd ČR sa v tomto rozhodnutí v bode 18 rovnako vyjadril aj ku vzťahu územných plánov k Aarhuskému dohovoru.

„18. *Závazkům vyplývajícím z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva publikovaná v částce 53 Sbirky mezinárodních smluv pod č. 124/2004 jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí), Ústavní soud nepřiznal žádnému z jejich ustanovení přímý účinek (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 154/08, dostupné v el. podobě na <http://nalus.usoud.cz>). Ani v projednávané věci nejsou dotčena ustanovení (poznámka pod čarou č.1) Aarhuské úmluvy self-executing, neboť dostatečně nespécifikují práva a povinnosti jednotlivce a jejich aplikovatelnost je třeba zajistit prostřednictvím vnitrostátního práva. Ústavní soud je však povinen vyložit ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Je-li tedy možné vyložit vnitrostátní normy (při pořizování nebo změně územně plánovací dokumentace) vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistoupilo k Aarhuské úmluvě též Evropské společenství (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1) a úmluva se stala součástí komunitárního práva. **Problematika informace a spoluúčasti veřejnosti na rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí v kontextu územního plánování spadá do pravomoci Společenství (srov. článek 174 a článek 175 odst. 2 písm. a) Smlouvy o založení Evropského společenství. Přestože nejsou splněny podmínky přímého účinku (dostatečná jasnost a bezpodmínečnost - srov. věc 26/62, Van Gend en Loos [1963] ECR I či věc C - 8/81, Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt (1982) ECR 53), mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevyjímaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodně právním závazkem Evropského společenství (srov. věc C-300/98 a C-392/98, Parfums Christian Dior SA [2000] ECR I-11307, body 47 - 48). Ústavní soud proto konstatuje, že výklad vnitrostátní právní úpravy, který umožní soudní přezkum územního plánu či jeho změny, je podpořen též povinností eurokonformního výkladu vnitrostátního práva.“***

19. 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 (poznámka pod čarou č. 2) 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 tohoto ... 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.**

20. Pro účely přezkumu opatření obecné povahy Ústavní soud považoval za rozhodující nikoliv znak vymezení adresátů tohoto opatření (upřednostnění tohoto znaku by zřejmě znemožnilo podřadit opatření obecné povahy pod pojem "rozhodnutí" ve smyslu ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny), **nýbrž vymezení předmětu regulace. Právě 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. Tuto ideu v plné míře naplňují nový správní řád a soudní řád správní, které umožňují brojit proti opatřením obecné povahy správní žalobou. Ústavní soud neopomenul ani skutečnost, že opatření obecné povahy mají obecně vymezený okruh adresátů. Tato odlišnost opatření obecné povahy od individuálního správního aktu však může být (jak názorně ukazuje úprava v soudním řádu správním) reflektována úpravou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy a pro účely ustanovení čl. 36 odst. 2 není**

rozhodujúci. Lze tedy shrnout, že ustanovení čl. 36 odst. 2 Litiny 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.

21. Ústavní soud vzal rovněž v úvahu, že územní plán významně omezuje možnost stěžovatelů (či obecně vlastníků dotčených pozemků) rozhodnout o způsobu užívání věci, např. vymezením zastavitelné či nezastavitelné plochy či jiným závazným určením způsobu využití území, a že rovněž z tohoto důvodu nelze opatření obecné povahy vyloučit ze soudního přezkumu. Tento závěr je podpořen i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva; v rozsudku ze dne 28. 6. 1990 ve věci *Mats Jacobsson proti Švédsku* (č. 11309/84, Series A 180-A) a rozsudku ze dne 28. 6. 1990 *Skärby proti Švédsku* (č. 12258/86) **Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že skutečnost, že se stěžovatelé nemohli bránit proti "stavebnímu plánu" před nezávislým soudem, zapříčinila porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Stavební plán omezoval právo mj. stavět na pozemku či právo pozemek rozdělit, přičemž tato práva lze považovat za "občanská práva" (civil rights) ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.**

Na rozdiel od Ústavného súdu ČR sa slovenský Najvyšší súd a rovnako ani Ústavný súd SR v doterajšej rozhodovacej praxi týkajúcej sa možnosti súdneho prieskumu nevyjadřili k možnosti súdneho prieskumu územného plánu na základe žaloby členov verejnosti v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru¹⁰⁵.

Obdobne ako pri schvaľovaní územných plánov, aj pri vydávaní niektorých ďalších normatívnych správnych aktov, dôležitých z pohľadu ochrany životného prostredia, je zákonom stanovený procesný postup, podľa ktorého musí správny orgán postupovať predtým než pristúpi k vyhláseniu konkrétneho normatívneho správneho aktu. Avšak na rozdiel od procesu obstarávania a schvaľovania územného plánu v týchto konaniach nie sú vždy upravené práva verejnosti, ako napr. v konaní o zámere na vyhlásenie chráneného územia vyhlasovaného podľa zákona o ochrane prírody a krajiny¹⁰⁶, alebo v konaní o vyhlasovaní návštevného poriadku národného parku¹⁰⁷.

V súvislosti s predmetom tejto analýzy je zaujímavou otázkou, akým spôsobom sa stavajú slovenské súdy k možnosti preskúmania zákonnosti uvedeného procesného postupu príslušných štátnych orgánov.

Vo veci sp.zn. 8 Sžo 195/2008 Najvyšší súd konštatoval, že „Z obsahu podania žalobcu označeného ako žaloba zo dňa 09.08.2007 vyplýva, že žalobca namieta, že žalovaný porušuje jeho práva tým, že nereagoval na jeho návrh na vykonanie zmeny územného plánu obce. Bez ohľadu na skutočnosť, že stavebný zákon v § 2 ods. 6 stanovuje, že na územnoplánovaciu činnosť sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní a že územné plány nie sú individuálnymi rozhodnutiami správnych orgánov, odvolací súd zastáva názor, že v predmetnej právnej veci mal krajský súd postupovať podľa štvrtej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. ... Najvyšší súd Slovenskej republiky zdôrazňuje, že pre vec je rozhodujúce posúdiť aj to, či napadnutým postupom – nečinnosťou žalovaného bol žalobca dotknutý na jeho vlastníckom práve.“. Najvyšší súd v tomto rozhodnutí teda uvádza, že aj keď všeobecne záväzný právny akt, ktorým sa územný

¹⁰⁵ K vzťahu súdneho prieskumu územných plánov s čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru sa už vyjadřil aj tzv. **Výbor pre posudzovanie súladu s Aarhuským dohovorom** (tzv. Compliance Committee, pozri <http://www.unece.org/env/pp/cc.html>) zriadený členskými krajinami dohovoru (rozhodnutím členských krajín Dohovoru č. I/7) v náleze č. ACCC/C/2010/50 z 29. júna 2012, ktorý sa týkal sťažnosti na Českú republiku vo veci prístupu k spravodlivosti podľa čl. 9 Aarhuského dohovoru. Výbor posudzoval súlad príslušnej legislatívy a judikatúry Českej republiky a okrem iného sa zaoberal aj otázkou dostatočného prístupu členov verejnosti k súdnemu prieskumu územných plánov v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru (ako vyplýva z príslušnej českej judikatúry, české súdy priznávajú aktívnu legitímáciu k podaniu žaloby na prieskum územných plánov iba osobám, ktoré namietajú priame dotknutie vlastníckych práv). **Výbor v náleze [bod 89 písm. f)] konštatoval, že prístup Českej republiky, pri ktorom členovia verejnosti nemajú prístup k súdnemu prieskumu územných plánov, ak nie sú priamo dotknuté ich vlastnícke práva, je v rozpore s čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru a vo svojich odporúčaniach [bod 90 písm. e)] odporučil Zmluvnej strane dohovoru (Českej republike) vykonať nevyhnutné legislatívne, administratívne, vykonávacie a iné opatrenia na to, aby umožnili členom verejnosti napadnúť na súde zákonnosť schvaľovania územných plánov z hľadiska ich environmentálnych aspektov.**

¹⁰⁶ Pozri ustanovenie § 50 zákona o ochrane prírody.

¹⁰⁷ Pozri ustanovenie § 20 zákona o ochrane prírody.

plán schvaľuje, nie je preskúmateľný súdom, tak zákonnosť postupu, ktorý tomuto schváleniu predchádza, preskúmateľná je.

Obdobne napr. Krajský súd v Žiline vo veci č. 20S/66/2010 uviedol, že postup (resp. nečinnosť) podľa § 50 zákona o ochrane prírody je preskúmateľný súdom a o pripomienkach podaných v rámci procesu vyhlasovania chráneného územia musí byť vydané rozhodnutie v správnom konaní, ktoré je následne preskúmateľné súdom. Toto rozhodnutie krajského súdu v Žiline je navyše zaujímavé aj tým, že napriek tomu, že v tomto konaní nie sú zakotvené práva verejnosti, tak Krajský súd v Žiline tieto práva verejnosti (právo na podanie pripomienok k zámeru na vyhlásenie chráneného územia) priznal na základe priamej aplikácie Aarhuského dohovoru^{108 109}.

VI.3 Súdny prieskum menežmentových úkonov vydávaných v oblasti práva životného prostredia.

V prípade menežmentových nástrojov schvaľovaných individuálnym správnym aktom – rozhodnutím vydaným podľa správneho poriadku, platí to, čo je vyššie uvedené v časti VI.1. Z hľadiska možnosti ich súdneho prieskumu je však potrebné uviesť odlišnosti príslušnej právnej úpravy.

V prípade schvaľovania programu starostlivosti o lesy, ktorý je schvaľovaný správnym rozhodnutím podľa správneho poriadku, okruh účastníkov konania je totožný s všeobecným vymedzením okruhu účastníkov konania uvedenom v správnom poriadku. Zákon o lesoch navyše vyslovene počíta s účasťou niektorých členov verejnosti v konaniach vedených podľa zákona o lesoch, a to buď v pozícii účastníka konania, alebo v pozícii zúčastnenej osoby¹¹⁰ (ktorá však nie je aktívne legitimovaná k podaniu žaloby). Na dostatočnosť súdneho prieskumu v zmysle požiadaviek čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru tohto rozhodnutia však môže mať vplyv skutočnosť, že odvolanie je možné podať len v časti rozhodnutia, ktorá sa týka odvolateľa, navyše zákon vylúčil odkladný účinok odvolania¹¹¹, čo je limitujúce ja s ohľadom na prípadný súdny prieskum (najmä z hľadiska včasnosti prieskumu – tým, že odvolanie, ako ani žaloba podaná na súde nemajú automatický odkladný účinok programu starostlivosti o lesy, môže sa stať, že tam naplánované opatrenia budú realizované a následne, s časovým odstupom, bude program starostlivosti o lesy zrušený pre nezákonnosť)

Obdobne aj v prípade schvaľovania manipulačného poriadku vodnej stavby podľa zákona o vodách platia vyššie uvedené podmienky a aj v prípade konania o schvaľovaní manipulačného poriadku sa uplatní všeobecné vymedzenie účastníkov konania uvedené v správnom poriadku. Špecifikom však je ustanovenie § 73 ods. 17 písm. d) zákona o vodách, ktoré vylučuje súdny prieskum rozhodnutia o schválení manipulačného poriadku vodnej stavby. Toto ustanovenie je však potrebné vykladať v kontexte čl. 46 ods. 2 Ústavy SR tak, ako je uvedené vyššie v časti III.5.

VI.4 Súdny prieskum úkonov a rozhodnutí kontrolných a dozorných orgánov vydávaných v oblasti práva životného prostredia.

Činnosť kontrolných orgánov, resp. orgánov štátneho dozoru (kontrolu dodržiavania predpisov v oblasti práva životného prostredia vykonáva najmä Slovenská inšpekcia životného prostredia) sa riadi osobitnými

¹⁰⁸ Išlo o priamu aplikáciu čl. 8 Aarhuského dohovoru, ktorý stanovuje práva verejnosti na dostatočnú účasť verejnosti v procese prerokovania a prijímania všeobecne záväzných právnych predpisov.

¹⁰⁹ Je však potrebné upozorniť, že v obdobnej veci opačne rozhodol Ústavný súd SR, ktorý v rozhodnutí I. ÚS 162/2013 neuznal dotknutosť práv verejnosti vyplývajúcich z čl. 8 Aarhuského dohovoru v konaní podľa ustanovenia § 50 zákona o ochrane prírody.

¹¹⁰ Pozri ustanovenie § 67 ods. 4 až 6 zákona o lesoch.

¹¹¹ Podľa poslednej vety ustanovenia § 41 ods. 13 zákona o lesoch platí, že „Odvolanie proti rozhodnutiu o schválení programu starostlivosti nemá odkladný účinok; účastník konania sa môže odvolať len v tej časti, ktorá sa ho týka.“

predpismi, kde je upravený výkon štátneho dozoru¹¹², kontrolnej resp. strážnej činnosti¹¹³, alebo ktoré upravujú konanie o sankciách¹¹⁴, pričom sa podporne postupuje podľa správneho poriadku¹¹⁵.

Správne úkony vydané príslušnými kontrolnými orgánmi v rámci výkonu štátneho dozoru, kontrolnej činnosti, alebo rozhodnutí o udelení sankcie podliehajú súdnemu prieskumu v súlade s všeobecnými podmienkami uvedenými v časti III tejto analýzy¹¹⁶. Jediným účastníkom týchto konaní je iba však kontrolovaný, resp. sankcionovaný subjekt a to dokonca aj v tých prípadoch, kde osobitný zákon priznáva vybraným členom verejnosti postavenie účastníka iných konaní podľa osobitného predpisu¹¹⁷. V doterajšej súdnej rozhodovacej praxi nebol tento princíp prelomený (ako tomu bolo napr. vo vyššie uvedených konaniach, uvedených v časti III.6) a nebolo priznané právo byť účastníkom konania niektorému z členov verejnosti. **Nie je tak jasné, či napr. rozhodnutie o ne/udelení sankcie, rozhodnutie o vykonaní nápravného opatrenia a iné typy správnych úkonov vydaných kontrolnými orgánmi, resp. orgánmi štátneho dozoru podliehajú novému smeru v rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu SR v súvislosti s rozhodnutím Súdného dvoru Európskej únie C-240/09** (k tomu pozri výklad vyššie). Je však pritom nepochybné, že aj toto sú úkony orgánu verejnej moci, ktoré by mali byť preskúmateľné súdom na základe žaloby členov verejnosti podľa čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru (nepochybne ide o úkony orgánu verejnej moci v oblasti práva životného prostredia).

VI.5 Súdny prieskum administratívnych úkonov (stanoviská, vyjadrenia) vydávaných v oblasti práva životného prostredia mimo správneho konania.

Ide o tzv. podkladové stanoviská, či vyjadrenia dotknutých orgánov štátnej správy, ktorý sa v rámci svojej pôsobnosti vyjadrujú, či dávajú stanoviská ku konaniam, ktoré vedú a kde rozhodujú iné štátne (samosprávne orgány), avšak ktoré sa zároveň dotýkajú pôsobnosti týchto dotknutých orgánov štátnej správy. Typicky ide o konania podľa stavebného zákona (územné, alebo stavebné konanie), kde vo veci rozhoduje miestne a vecne príslušný stavebný úrad a ku konaniu dávajú svoje stanoviská dotknuté orgány štátnej správy¹¹⁸. Dôležitým znakom týchto správnych aktov je ich záväznosť, pričom stavebný zákon ich vo svojom § 140b ods. 1 definuje ako „*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.*“.

Z hľadiska ich súdneho prieskumu je dôležité, aby išlo o záväzné stanoviská a zároveň aby išlo o také úkony, ktoré nie sú vydané vo forme rozhodnutia v správnom konaní. V tom prípade sa uplatní ustanovenie § 245 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorého „*Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu posúdi súd i zákonnosť prv urobeného správneho rozhodnutia, o ktoré sa preskúmané rozhodnutie opiera, ak bolo preň prv urobené rozhodnutie záväzné a ak nie je na jeho preskúmanie určený osobitný postup.*“. Záväzné stanoviská v zmysle uvedeného ustanovenia nie sú súdom preskúmateľné samostatne, ale len v spojitosti s meritórnym rozhodnutím .

¹¹² Pozri napr. ustanovenie § 71 zákona o ochrane prírody, § 73 zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch, § 54 zákona č. 355/2007 Z.z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia, § 62 zákona o lesoch.

¹¹³ Pozri napr. ustanovenie § 52 až § 54 zákona o lesoch, § 69 zákona o vodách, § 27 až § 29 zákona č. 274/2009 Z.z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 72 až § 80 zákona o ochrane prírody.

¹¹⁴ Najmä zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, príp. zákonné ustanovenia upravujúce iné správne delikty, napr. § 78 zákona o poľovníctve, § 90 a § 91 zákona o ochrane prírody, § 754 zákona o vodách.

¹¹⁵ Pozri napr. ustanovenie § 51 zákona o priestupkoch.

¹¹⁶ Napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sžp 2/2008 zo dňa 4.12.2008.

¹¹⁷ V tejto súvislosti pozri napr. ustanovenie § 82 ods. 8 v spojitosti s ustanovením § 82 ods. 3 zákona o ochrane prírody.

¹¹⁸ Pozri napr. ustanovenie § 36 ods. 3 stavebného zákona, kde je uvedené, že „*Dotknuté orgány oznámia svoje stanoviská v rovnakej lehote, v ktorej môžu uplatniť svoje pripomienky a námietky účastníci územného konania.*“.

Ako k tomu uvádza Najvyšší súd SR v rozhodnutí sp.zn 3 Sžp 3/2012 „Závazné stanoviská dotknutých orgánov verejnej správy sú vydávané na základe zákonom povolenej voľnej úvahy správneho orgánu. Ide o formu rozhodnutia (§ 244 ods. 3 prvá veta O.s.p.), pretože v sebe obsahujú konštitutívny a záväzný prvok pre iné právne subjekty. V danom prípade ide o podkladové rozhodnutia, ktoré sú záväzné pre stavebný úrad (§ 140b ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb.), ktorý z nich musí v stavebnom konaní vychádzať. Keďže ide o čiastočné podkladové rozhodnutia v priebehu stavebného konania, zákon na ich prieskum neustanovuje osobitný postup, a preto sa námietky proti nim preskúmajajú v zmysle § 245 ods. 1 O.s.p. v konaní o preskúmanie zákonnosti v spojení s konečným rozhodnutím stavebného úradu. Vzhľadom na to, že sú v zmysle § 245 ods. 1 O.s.p. spôsobilým predmetom súdneho prieskumu musia byť odôvodnené. Iba z odôvodnenia je zrejmé, či a ako bol preskúmaný dotknutý verejný záujem (§ 126 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb.), a pretože ide o ochranu verejného záujmu nemožno upustiť od jeho odôvodnenia. Závazné stanovisko musí obsahovať dôvody tak, aby bolo preskúmateľné v rozsahu správnej úvahy (§ 245 ods. 2 O.s.p.). Správna úvaha však vo vzťahu umiestnenia stavby 22 kV trafostanice k existencii vodného rezervoára, u ktorého možno dôvodne predpokladať vstup osôb za účelom jeho údržby alebo využitia vo vzťahu vyjadrená nebola. Nie rozhodujúce pritom, či rezervoár je stavbou povolenou alebo nie. Rozhodujúci je faktický stav a riziko z neho vyplývajúce pre záujmy chránené Úradom verejného zdravotníctva. Z tohto dôvodu mala byť uskutočnená RÚVZ Žilina ohliadka na mieste samom. Závazné stanovisko RÚVZ Žilina musí reagovať na konkrétne faktické pomery, skutočnú realizáciu stavby. Podľa odôvodnenia prvostupňového rozhodnutia stavebného úradu projektová dokumentácia skutočného vyhotovenia stavby bola predložená dňa 31.01.2011. Keďže záväzné stanovisko RÚVZ Žilina je z roku 2009 a ohliadka nebola uskutočnená, je záväzné stanovisko nepreskúmateľné v tom, z akých podkladov skutočného vyhotovenia stavby vychádzalo.“.

Obdobne sa Najvyšší súd vyjadril aj v rozhodnutí sp.zn. 3 Sžp/9/2011.

Z príslušnej právnej úpravy, ako aj z uvedeného rozhodnutia Najvyššieho súdu tak vyplýva, že zákonnosť týchto administratívnych aktov nie je súdom samostatne preskúmateľná, je však preskúmateľná súdom v rámci súdneho prieskumu meritórneho rozhodnutia. Inicializovať ich prieskum môže teda len ten, kto môže podať žalobný návrh na prieskum meritórneho rozhodnutia¹¹⁹ v rámci súdneho konania o podanej žalobe proti meritórnemu rozhodnutiu. Zo súčasnej právnej úpravy však nie je vôbec jasné, ako má správny orgán postupovať potom, keď súd zruší jeho rozhodnutie kvôli nezákonnosti záväzného stanoviska, keďže správny orgán, ktorý rozhoduje v merite veci, je záväzným stanoviskom viazaný a neexistuje mechanizmus, ako toto záväzné stanovisko po rozhodnutí súdu zmeniť.

Iná situácia je v prípade, ak ide o administratívne akty vydané v oblasti práva životného prostredia, ktoré sú rovnako podkladom pre meritórne rozhodnutie vo veci, avšak ktoré pre správny orgán rozhodujúci vo veci nepredstavujú záväzný podklad pre rozhodnutie. Na tieto akty sa teda nevzťahuje vyššie uvedené ustanovenie občianskeho súdneho poriadku (meritórne rozhodnutie sa o tieto akty „neopiera“, keďže nie sú záväzné, sú len jeho podkladom). **Z hľadiska súdneho prieskumu tak tieto akty predstavujú pre správny orgán rozhodujúci v merite veci jeden z podkladov, s ktorými sa musí vyrovnáť v zmysle**

¹¹⁹ V tejto súvislosti je ešte potrebné upozorniť na ustanovenie § 140b ods. 5 až 7 stavebného zákona, kde je riešený prieskum záväzného stanoviska v rámci konania podľa stavebného zákona

„(5) Pri riešení rozporov medzi dotknutými orgánmi vyplývajúcich zo záväzných stanovísk sa postupuje podľa § 136. Ak námietky účastníkov konania smerujú proti obsahu záväzného stanoviska, stavebný úrad konanie preruší a vyžiada si od dotknutého orgánu stanovisko k námietkam. Ak dotknutý orgán stanovisko nezmení, stavebný úrad si vyžiada potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska od orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu. Počas prerušenia konania neplynú lehoty na rozhodnutie veci stavebným úradom.

(6) Ak odvolanie proti rozhodnutiu podľa tohto zákona smeruje proti obsahu záväzného stanoviska, odvolací orgán konanie preruší a vyžiada si stanovisko k obsahu odvolania od dotknutého orgánu príslušného na vydanie záväzného stanoviska. Odvolanie spolu so stanoviskom dotknutého orgánu k obsahu odvolania predloží stavebný úrad orgánu, ktorý je nadriadeným orgánom dotknutého orgánu a vyžiada si od neho potvrdenie alebo zmenu záväzného stanoviska. Počas prerušenia konania neplynú lehoty na rozhodnutie o odvolaní.

(7) Ak je právoplatné rozhodnutie podľa tohto zákona založené na obsahu záväzného stanoviska dotknutého orgánu, ktoré bolo neskôr zrušené alebo zmenené pre rozpor so zákonom, ide o dôvod na obnovu konania.“.

príslušných ustanovení správneho poriadku. Súd sa pri skúmaní ich zákonnosti nemusí zaoberať zákonnosťou prijatia a schválenia týchto aktov, musí sa zaoberať len tým, či sa s nimi správny orgán rozhodujúci vo veci vysporiadal zákonným spôsobom, ako s iným dôkazom.

Z pohľadu ochrany životného prostredia pritom často ide o zásadné podklady, ktoré by mali mať zásadný význam pre meritórne rozhodnutie z hľadiska ochrany životného prostredia a je preto dôležité aby boli prijaté zákonným spôsobom, resp. aby zákonnosť ich prijatia mohla byť podrobená súdnemu prieskumu.

Je potrebné poukázať a zdôrazniť najmä **záverečné stanovisko** vydávané v rámci procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie. Proces posudzovania vplyvov na životné prostredie je pomerne podrobne upravený z hľadiska procesného i obsahového samostatným zákonom, pričom jeho výstupy z hľadiska vplyvu činnosti na životné prostredie sú zásadné a obsahovo pomerne obsiahle¹²⁰, avšak ani subsidiárne sa naň nevzťahuje správny poriadok. **V následnom povoloťovacom konaní, ktorého výsledkom je meritórne rozhodnutie o ne/povolení činnosti, pri otázkach životného prostredia správny orgán vychádza najmä z týchto podkladov a nijako podrobne sa už nimi ďalej nezaobera (tomu by odporovala aj zásada hospodárnosti správneho konania).** Navyše proces posudzovania vplyvov stanovuje konkrétne práva a povinnosť verejnosti; ak sú splnené podmienky stanovené zákonom EIA, dotknutá verejnosť má právo byť účastníkom následného povoloťovacieho konania¹⁸ (od čoho sa potom odvíja aj právo na prístup k súdu a súdnemu prieskumu). Napriek tomu však záverečné stanovisko nie je záväzným (iba povinným) podkladom pre následnú rozhodovaciu činnosť povoloťovacích orgánov¹²¹. V zmysle správnej vedy ide pritom o akt správneho orgánu sui generis, ktorý má veľmi špecifické postavenie, keďže je výsledkom zložitého a viacstupňového procesu, ktorý má presne stanovenú formu, veľmi konkrétne možnosti zapojenia členov verejnosti, avšak jeho výsledok nie je záväzný, je ale zároveň nevyhnutným podkladom pre povoloťovanie.

V doterajšej rozhodovacej praxi Najvyššieho súdu SR **nebol pripustený samostatný súdny prieskum záverečného stanoviska** a Najvyšší súd aj na jeho prieskum uplatňuje vyššie uvedený postup, keď ho preskúmava ako podklad v rámci prieskumu meritórneho rozhodnutia, vzhľadom k tomu, že ide o nevyhnutný podklad ku konaniu. Súdny však v doterajšej praxi odmietali sa ním zaoberať samostatne, jedinou možnosťou jeho prieskumu tak je preskúmanie v rámci meritórneho konania a jeho preskúmania.

V rozhodnutí sp.zn. 8 Sžp/15/2011 Najvyšší súd SR uviedol, že: *„Najvyšší súd sa nestotožňuje s právnym názorom krajského súdu, že pri záverečnom stanovisku ide o rozhodnutie predbežnej povahy v zmysle § 248 písm. a/ O.s.p., tento akt nemá totiž charakter rozhodnutia. Vychádzajúc z povahy záverečného stanoviska pri posudzovaní navrhovanej činnosti sa jedná len o podklad pre ďalšie povoloťovacie konanie (na ktorého obsah je povoloťujúci orgán povinný prihliadať, avšak nie je ním viazaný), ktorý možno preskúmať až v prípadnom konaní o preskúmanie zákonnosti následne vydaného rozhodnutia o povolení navrhovanej činnosti.*

Výsledok procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie nezakladá pre žalobcov vo vzťahu k posudzovanej činnosti žiadne práva a povinnosti s konštitutívnym účinkom, nie je spôsobilé ukrátiť žalobcov na ich právach, tzn. ani na základných právach a slobodách. Záverečné stanovisko je nevyhnutný podkladový dokument pre ďalšie správne konanie (napríklad o umiestnení stavby), a až výsledkom tohto administratívneho konania (tzn. vydaním individuálneho správneho aktu s externými účinkami) by mohli byť dotknuté práva jednotlivcov v oblasti životného prostredia. Tento právny názor bol už v skoršej rozhodovacej činnosti judikovaný (uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžp/7/2008, rozsudok

¹²⁰ Tzv. „dokumentácia EIA“ zvykne má často aj stovky strán, príklady pozri na <http://enviroportal.sk/sk/eia>

¹²¹ Pozri napr. ustanovenie § 38 ods. 1 zákona EIA, podľa ktorého „Pri rozhodovaní o povolení navrhovanej činnosti sa musí prihliadať na obsah záverečného stanoviska k činnosti podľa § 37.“

Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžz/1/2010) a senát najvyššieho súdu nevzhladol dôvody, pre ktoré by sa mal v prejednávanej veci od neho odchýliť.

...
Zásada prednosti medzinárodnej zmluvy pred zákonmi podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky znamená, že v prípade rozporu medzi obsahom platnej medzinárodnej zmluvy, ktorú schválila Národná rada Slovenskej republiky a ktorá bola riadne ratifikovaná a vyhlásená predpísaným spôsobom a zákonom, nepoužije orgán aplikujúci právo zákon, ale medzinárodnú zmluvu. **Keďže záverečné stanovisko je možné preskúmať ako jeden z podkladov pre vydanie rozhodnutia o povolení navrhovanej činnosti, nemožno hovoriť nesúlade s vnútroštátnej úpravy s Aarhuským dohovorom a z tohto dôvodu neaplikovať ustanovenia vnútroštátneho predpisu.**“.

V rozhodnutí 3 Sžp 7/2008 sa Najvyšší súd vyjadril k charakteru záverečného stanoviska z posudzovania vplyvov na životné prostredie takto: „...*toto stanovisko je nutné chápať ako interný správny akt v zmysle jeho definície obsiahnutej v § 2 písm. e/ v spoj. s § 37 ods. 2 zák. č. 24/2006 Z.z. s hodnotením podľa § 38 ods. 1 cit. zákona ako nevyhnutný podkladový dokument pre ďalšie správne konanie (napríklad o umiestnení stavby), a až výsledkom tohto správneho konania (tzn. vydaním individuálneho správneho aktu s externými účinkami) by mohli byť dotknuté práva jednotlivcov napríklad v oblasti životného prostredia. Preto v súčasnom štádiu správneho konania najvyšší súd hodnotí záverečné stanovisko žalovaného ako interný dokument, ktorý má iba informačnú hodnotu pre verejnú správu (tzn. súbor informácií nevyhnutných na rozhodnutie v inom správnom konaní), a ďalej má vypovedaciu hodnotu aj pre adresátov ústavou zaručeného práva na životné prostredie, a k tomuto výsledku žalobcovia smerovali.*

Takto vymedzený vypovedací účinok však nie je možné zamieňať s účinkom rozhodnutia, tzn. individuálneho správneho aktu a napadnúť ho v správnom súdnictve.“.

Ako vyplýva z citovaného rozhodnutia sp.zn. 8 Sžp/15/2011 Najvyšší súd zastáva názor, že „záverečné stanovisko je možné preskúmať ako jeden z podkladov pre vydanie rozhodnutia o povolení navrhovanej činnosti“, čo pokladá za dostatočné naplnenie podmienok Aarhuského dohovoru. Najvyšší súd SR takto pristúpil k preskúmaniu zákonnosti záverečného stanoviska ako jedného z podkladov meritórneho rozhodnutia napr. v rozhodnutí sp.zn. 1 Sž-o-KS 194/2004, alebo pri rozhodnutí 8 Sžp/27/2011, pričom v oboch prípadoch Najvyšší súd konštatoval nezákonnosť územného rozhodnutia, pričom dôvodom bola aj nezákonnosť zákonného podkladu - záverečného stanoviska EIA.

VI.6 Súdny prieskum predbežných a procesných rozhodnutí vydávaných v oblasti práva životného prostredia.

K tejto časti je potrebné v podrobnostiach odkázať na už spracovanú časť III.5.

V prípade, ak ide o rozhodnutie predbežnej alebo procesnej povahy podľa ustanovenia § 248 občianskeho súdneho poriadku, Najvyšší súd SR už vo svojej rozhodovacej činnosti ustálil, že takéto rozhodnutia sa preskúmavajú spoločne s meritórnym rozhodnutím (pozri napr. rozhodnutie 5 Sž/2/2010, kde je uvedené, že „...*procesné rozhodnutie, ktoré v zmysle § 248 písm. a/ OSP súd samostatne nepreskúmava. Nezákonnosť tohto rozhodnutia – jeho vady bude možné namietat až v konaní o žalobe proti rozhodnutiu žalovaného vo veci samej. Tým nedôjde ani porušeniu jeho práv na prejednanie veci nezávislým a nestranným súdom (čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) ani jeho práva na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy v zmysle článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.*“).

Takýmto spôsobom pristúpil Najvyšší súd aj k prieskumu „rozhodnutia“ vydaného počas procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie – tzv. rozhodnutia zo zisťovacieho konania (rozhodnutie o tom, či činnosť bude podliehať posudzovaniu vplyvov na životné prostredie⁷⁹). S poukazom na ustanovenie § 248

písm. a) Občianskeho súdneho poriadku odmietol Najvyšší súd SR toto rozhodnutie samostatne preskúmať, a to konkrétne v rozhodnutí sp.zn. 3 Sžp 6/2008, kde uviedol, že „...právoplatne ukončilo zisťovacie konanie podľa ustanovenia § 29 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie takým spôsobom, že navrhovaná činnosť sa podľa citovaného zákona posudzovať nebude. Právoplatne sa ním teda skončila etapa posudzovania akýchkoľvek vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie a nastupuje ďalšia etapa územného konania podľa zákona č. 50/1976 Zb. o stavebnom konaní. Napadnutým rozhodnutím žalovaného došlo k ukončeniu etapy posudzovania vplyvov na životné prostredie, ide o predbežné rozhodnutie, podkladové rozhodnutie. Ide o také rozhodnutia, ktoré upravujú určité fázy správneho konania len predbežne, pretože v konaní vo veci samej sa za splnenia zákonných podmienok bude pokračovať ďalej.

Vychádzajúc z uvedeného dospel Najvyšší súd Slovenskej republiky k záveru, že rozhodnutie ... vydané podľa ustanovenia § 29 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie nie je preskúmateľné súdom v správnom súdnictve.

Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatuje, že napadnuté rozhodnutie žalovaného spĺňa znaky procesného rozhodnutia predbežnej povahy podľa ustanovenia § 248 písm. a/ Občianskeho súdneho poriadku, nakoľko sa ním právoplatne ukončila etapa posudzovania vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie a nastupuje ďalšia etapa územného konania.“

Aj v tomto prípade platí, že iniciovať súdny prieskum procesných rozhodnutí môže len ten, kto je aktívne legitimovaný na podanie žalobného návrhu na prieskum meritórneho rozhodnutia v rámci súdneho konania o podanej žalobe proti meritórnemu rozhodnutiu.

VI.7 Súdny prieskum rozhodnutí a iných administratívnych úkonov mimo režimu správneho poriadku, vydávaných v oblasti práva životného prostredia.

K tejto časti je v podrobnostiach potrebné odkázať na už spracovanú časť III.2, s relevantnou judikatúrou. Súdnemu prieskumu v zásade podliehajú administratívne úkony správnych orgánov, ktorými sú rozhodnutia vydané v správnom konaní, ako aj rozhodnutia vydané mimo správneho konania. Bez významu je v tomto ohľade formálne označenie administratívneho úkonu, podstatnou je jeho obsahová stránka, teda to, či ide o rozhodnutie (administratívny úkon), ktoré zakladá, mení alebo zrušuje oprávnenia alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorým môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté.

VII. Úprava nápravného opatrenia.

Z článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru vyplýva, že súd musí mať možnosť nariadiť „nápravné opatrenie“ („injunctive relief“) – t.j. **príkaz 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** (vydaným pred rozhodnutím súdu vo veci samej), ale aj **následným nápravným opatrením** nariadeným pri konečnom rozhodnutí vo veci samej.¹²² Následné nápravné opatrenie čiastočne zodpovedá apelačnému princípu prieskumu rozhodnutí. **Súdy by mali možnosť prikázať správnemu orgánu konať a stanoviť lehotu, v ktorej musí konať (napr. vydať rozhodnutie) alebo príkaz správnemu 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).**

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

¹²² Implementačný sprievodca k Aarhuskému dohovoru, str. 211.

pôsobiť voči správneho orgánu (tým, že sa odloží vykonateľnosť rozhodnutia), ako aj voči tomu, kto na základe správneho rozhodnutia vykonáva predmetnú činnosť (tým, že súd tomuto subjektu prikáže niečo konať, niečoho sa zdržať alebo niečo strpieť).

Súčasnú znenie § 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 Aarhuského dohovoru na účinné a včasné nápravné opatrenie. Je to z dôvodu prílišnej vágnosti kritérií (ktoré v zásade umožňujú, aby súd rozhodoval nepredvídateľne), pri splnení 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, prípadne dokonca ani nijako nezareagujú.

Súčasná úprava nariadovania odkladu vykonateľnosti je absolútne nedostatočná a nezabezpečuje včasnú a účinnú súdnu ochranu. 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 Občianskom súdnom poriadku, 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 nerozhoduje 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 vykonateľnosti. Takisto neexistuje ani možnosť podať odvolanie proti postupu súdu, ak neodloží vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia.

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). Ďalším problémom tiež je „realizácia“ odkladu vykonateľnosti v praxi. Ak ten, komu bolo rozhodnutie vydané, priamo nie je účastníkom konania (lebo napr. do neho nie je pribratý v zmysle druhej vety ustanovenia § 250b ods. 1 občianskeho súdneho poriadku) a teda mu rozhodnutie o odklade vykonateľnosti nie je doručované, môže trvať pomerne dlho, kým sa o tom „oficiálne“ dozvie. Nie je stanovená povinnosť žalovaného (príslušný správny orgán) informovať takéhoto účastníka konania. Takáto situácia môže v praxi znamenať, že aj keď súd rozhodne o odklade vykonateľnosti, napriek tomu sa môže pokračovať v realizácii namietaného rozhodnutia, a to dokonca zákonnou cestou.

Predbežné nápravné opatrenie by v zmysle požiadaviek čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru malo zahŕňať odklad vykonateľnosti napadnutého správneho rozhodnutia, ale aj príkaz niečo vykonať, niečoho sa zdržať alebo niečo strpieť. Vhodnejšou úpravou sa z tohto hľadiska javí byť ustanovenie § 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.*“.

Občiansky súdny poriadok obsahuje podrobnú úpravu predbežného opatrenia vo svojich ustanoveniach § 74 až § 77a, avšak táto úprava nie je v zmysle prvej vety ustanovenia § 246c¹²³ občianskeho súdneho poriadku použiteľná. Je však nepochybné, že právna úprava v podobnej miere podrobnosti by bola vhodná aj pre predbežné opatrenia vydávané v rámci správneho súdnictva, napr. aby súd mohol pred rozhodnutím vo veci samej nariadiť správneho orgánu, účastníkovi konania alebo tretej osobe aby niečo vykonali, niečoho sa zdržali, niečo znášali, alebo aby nenakladali s určitými vecami alebo právami. Pozitívnym posunom by bola taká legislatívna zmena, ktorá by umožnila primerané použitie ustanovení o predbežnom opatrení aj v správnom súdnictve.

Súčasná právna úprava rovnako neupravuje možnosť súdu vydať tzv. **následné nápravné opatrenie**. V zmysle požiadaviek čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru na predbežné opatrenie by výsledkom súdneho konania nemalo byť iba zrušenie rozhodnutia správneho orgánu, ale výsledkom by mal byť aj **príkaz správneho orgánu konať a stanovenie lehoty**, v ktorej musí konať (napr. vydať rozhodnutie) alebo **príkaz správneho 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).

VIII. Závery a odporúčania.

Ako už je uvedené v II. časti tejto analýzy, tak z čl. 9 ods. 3 v nadväznosti na čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru vyplýva, že každá jeho zmluvná strana (Slovenská republika) musí stanoviť, aby

- **členovia verejnosti** (je na zvážení zmluvnej strany či títo členovia verejnosti budú podliehať určitým kritériám - napr. ekologická mimovládna organizácia pôsobiaca určitú dobu, trvalý pobyt obyvateľa obce atď.),
- mali právo **napadnúť na orgáne 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 (úkonom alebo opomenutím), či už zo strany orgánov verejnej správy alebo súkromných osôb.

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

¹²³ Prvá veta ustanovenia § 246c Občianskeho súdneho poriadku znie: „Pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona.“

- prieskum musí byť „spravodlivý“ („fair“) – podľa Implementačného sprievodcu k Aarhuskému dohovoru to znamená, že musí byť „nestranný“, „nezaujatý“, „bez zvýhodňovania“ alebo bez „sledovania vlastných záujmov“,¹²⁴
- 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 preskúmateľnosť aktov súkromných osôb a orgánov verejnej moci, a tým dostatočnú vymáhateľnosť práva v oblasti životného prostredia. Prostriedkom na dosiahnutie tohto cieľa je priznanie niektorých práv členom verejnosti súvisiacich s prístupom k spravodlivosti, čo má viesť k napĺňaniu celkového cieľa Aarhuského dohovoru, uvedeného v jeho čl. 1: „Každá Strana zaručí práva na prístup k informáciám, účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru s cieľom prispieť k ochrane práva každého človeka, príslušníka tejto i budúcich generácií, žiť v životnom prostredí, ktoré je primerané pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu.“

V podmienkach slovenského právneho poriadku spĺňa požiadavky čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru **iba súd**. Iba 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).

Z vykonanej analýzy príslušnej legislatívnej úpravy a rozhodovacej praxe (najmä Najvyššieho súdu SR a Ústavného súdu SR ohľadom implementácie čl. 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru v Slovenskom právnom poriadku vyplynuli nasledovné **zistenia**:

- 1. Aj keď platí, že v zásade všetky administratívne akty, ak sa dotýkajú základných práv a slobôd, sú v nejakej forme súdom preskúmateľné, nie je možné tento stav pomenovať ako súladný s Aarhuským dohovorem, a to napriek pozitívnemu posunu v rozhodovacej praxi Najvyššieho súdu SR ohľadom účasti členov verejnosti v administratívnych konaniach týkajúcich sa ochrany životného prostredia. V slovenskom právnom poriadku totiž neexistuje všeobecné ustanovenie, ktoré by umožňovalo členom verejnosti podať žalobu na preskúmanie zákonnosti akéhokoľvek administratívneho aktu vydaného v oblasti práva životného prostredia.**
- 2. Aktívna legitímácia na podanie žaloby je viazaná na postavenie účastníka konania. Vzhľadom k súdmi preferovanému reštriktívnemu výkladu pojmu „dotknutosť na právach“, tak bez toho, aby určitý člen verejnosti dosiahol postavenie účastníka konania, nie je možné podať žalobu na súd. Uvedené platí najmä pre tie úkony orgánov verejnej správy, ktoré nie sú vydané v správnom konaní a kde nie je aktívna legitímácia na podanie žaloby viazaná na účastiť v správnom konaní, ale na iné rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré zakladajú, menia**

¹²⁴ Implementačný sprievodca k Aarhuskému Dohovoru, s. 212, dostupné na <http://www.unece.org/env/pp/publications/aig.html>: „Fair procedures require the process, including the final ruling of the decision-making body, to be impartial and free from prejudice, favouritism or self-interest. It is important to note that this applies also to any administrative review procedure intended to meet the requirements of article 9, paragraph 3. Fair procedures must also apply equally to all persons, regardless of economic or social position, ethnicity, nationality or other such criteria (see also the commentary to article 3, paragraph 9, although fairness may also require non-discrimination with respect to other criteria than those addressed in that provision, such as age, gender, religious affiliation, etc.) Moreover, fairness requires that the public be duly informed about the review procedure, as well as informed about the outcome of the review. Equitable procedures are those which avoid the application of the law in an unnecessarily harsh and technical manner.“

alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté.

3. Je zrejmé, že úprava možnosti súdneho prieskumu významných administratívnych aktov vydaných v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie je nedostatočná. Pri súčasnom legislatívnom stave sú tieto akty preskúmané súčasne s meritórnym rozhodnutím a z hľadiska ich právnej sily ide síce o povinný, avšak nezáväzný podklad meritórneho rozhodnutia.
4. Ako osobitný problém sa javí úprava možnosti súdneho prieskumu administratívnych aktov v oblasti práva životného prostredia vydaných vo forme normatívnych právnych aktov, ktoré však obsahujú aj prvky individuálneho správneho rozhodnutia (zmiešané právne akty). Pri súčasnom právnom stave podliehajú súdnemu prieskumu (ak sú vydané vo forme normatívneho právneho aktu) len z hľadiska ich súladnosti so zákonmi, resp. inými všeobecne záväznými právnymi predpismi v zmysle čl. 125 ods. 1 Ústavy SR. V prípade všeobecne záväzných nariadení vydaných v samosprávnej pôsobnosti rozhoduje o súlade so zákonmi a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi príslušný všeobecný súd len na návrh prokuratúra (podmienkou je predchádzajúce podanie protestu), v prípade iných normatívnych správnych aktov rozhoduje o súlade so zákonmi a inými všeobecne záväznými právnymi predpismi Ústavný súd SR len na návrh subjektov vymedzených v čl. 130 ods. 1 ústavy. V niektorých prípadoch však tieto akty sú schvaľované vo forme individuálneho správneho aktu a v niektorých iných prípadoch formou aktu sui generis. Napriek tomu, že z obsahového hľadiska ide obdobné úkony orgánov verejnej moci, tak proces schvaľovania a forma schválenia týchto druhov administratívnych aktov je výrazne rozdielna, čo má nepochybný dopad aj na kvalitu a formu súdneho prieskumu.
5. Ako úplne nedostatočná sa javí byť úprava nápravného opatrenia, ktoré by malo zabezpečiť predbežnú úpravu pomerov takým spôsobom, aby sa zabránilo škodlivému následku výkonu rozhodnutia pred jeho meritórnym súdnym preskúmaním. V ustanoveniach občianskeho poriadku o správnom súdnictve existuje len možnosť odkladu vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia. Kritéria na jeho použitie sú pritom definované len veľmi vágne, voči rozhodnutiu o návrhu na odklad vykonateľnosti sa nedá odvolať, nie je jasné komu sa toto rozhodnutie doručuje a akým spôsobom sa vynucuje. Navyše úplne absentuje možnosť súdu vydať príkaz niečo vykonať, niečo sa zdržať alebo niečo strpieť, ako aj možnosť vydať tzv. následné nápravné opatrenie v rámci rozhodnutia o merite veci.

Na základe uvedených zistení je možné formulovať niekoľko **odporúčaní** na zmenu príslušnej legislatívy tak, aby ich realizáciou došlo k naplneniu požiadaviek čl. 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru.

1. V slovenskom právnom poriadku je (v dostatočnej miere všeobecnosti) potrebné upraviť, aby členovia verejnosti boli oprávnení podať žalobu na preskúmanie zákonnosti akéhokoľvek administratívneho aktu vydaného v oblasti práva životného prostredia, vrátane rozhodnutí vydaných dozornými a kontrolnými orgánmi, či rozhodnutí (úkonov) vydaných mimo správneho konania. Aarhuský dohovor umožňuje zmluvnej strane stanovenie kritérií na to, ktorí členovia verejnosti by mali byť oprávnení na prístup k súdu v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru. Riešením by bola zodpovedajúca úprava ustanovenia § 15 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí, ktoré znie: „Každý sa môže určeným spôsobom domáhať na príslušnom orgáne svojich práv vyplývajúcich z tohto zákona a ďalších predpisov upravujúcich veci životného prostredia.“. Toto ustanovenie by bolo vhodné novelizovať tak, aby obsahovalo

priamy odkaz na občiansky súdny poriadok a zároveň by mohlo obsahovať kritéria, ktorí členovia verejnosti by mali byť oprávnení na prístup k súdu v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

2. Je potrebné zakotviť záväznosť významných administratívnych aktov týkajúcich sa ochrany životného prostredia nevydávaných v správnom konaní, ktoré boli vydané v priebehu procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie – rozhodnutia zo zisťovacieho konania a záverečného stanoviska a v nadväznosti na to ustanoviť v občianskom súdnom poriadku možnosť ich samostatného prieskumu súdom.
3. V slovenskom právnom poriadku je potrebné stanoviť, aby súdnemu prieskumu podliehali aj tzv. zmiešané administratívne akty (teda úkony, ktoré majú prvky normatívneho právneho aktu, ako aj individuálneho právneho aktu) vydané v oblasti práva životného prostredia na základe žalobného návrhu členov verejnosti. Inšpiráciou by mohla byť právna úprava tzv. „opatrení všeobecnej povahy“ ako zmiešaných administratívnych aktov, platná v Českej republike. Inou možnosťou by bolo rozšírenie aktívnej legitimovaných subjektov pre podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov v zmysle čl. 130 ústavy, resp. ustanovenia § 250zf a § 250zfa Občianskeho súdneho poriadku aj o členov verejnosti. Ďalšou možnosťou by bolo, aby sa v priebehu schvaľovania normatívneho právneho aktu o pripomienkach a námietkach verejnosti vydávalo individuálne správne rozhodnutie podľa správneho poriadku, voči ktorému by mohli členovia verejnosti podať opravný prostriedok a následne podať žalobu na súde (vzhľadom k tomu, že zákonnosť postupu správnych orgánov pri vydávaní normatívnych aktov je preskúmateľná súdom aj pri súčasnom právnom stave).

Zároveň je potrebné zjednotiť procesný postup a formu schvaľovania tohto druhu administratívnych úkonov, tak aby sa na schvaľovanie úkonov v oblasti práva životného prostredia, ktoré majú všeobecný okruh regulácie s individuálnymi a konkrétnymi dopadmi na individuálne subjekty sa vzťahoval jednotný postup, ako aj spôsob zapojenia členov verejnosti a spôsob a forma súdneho prieskumu. Napravil by sa tak súčasný roztrieštený stav, keď niektoré takéto úkony sú schvaľované vo forme normatívneho právneho aktu, iné vo forme individuálneho správneho aktu a ďalšie vo forme aktu sui generis, ktorý z formálneho hľadiska nemá charakter ani individuálneho, ani normatívneho správneho aktu.

4. V občianskom súdnom poriadku je potrebné podrobne upraviť inštitút nápravného opatrenia tak, aby išlo o účinný prostriedok dočasnej úpravy pomerov do vydania meritórneho rozhodnutia, aby nedochádzalo k škodlivým následkom potenciálne nezákonného rozhodnutia na životnom prostredí. Minimálnym posunom k lepšej úprave by mohla byť obdoba ustanovenia § 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.“. Pozitívnym posunom k lepšiemu by určite bola aj možnosť, aby sa podrobná úprava predbežného opatrenia upravená pre oblasť civilného súdnictva (ustanovenia § 74 až § 77a občianskeho súdneho poriadku) dala primerane použiť aj v správnom súdnictve.

Úprava inštitútu nápravného opatrenia v zmysle čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru by mala zahŕňať aj úpravu tzv. následného nápravného opatrenia. To by znamenalo stanovenie tzv. apelačného princípu pre súdny prieskum vybraných administratívnych úkonov, tzn. aby súdy mohli prikázať správnomu orgánu konať a stanoviť lehotu, v ktorej musí konať (napr. vydať

rozhodnutie) alebo príkaz správneho 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).

5. Vzhľadom k uvedeným odporúčaniam a osobitostiam úpravy odpovedajúcej čl. 9 ods. 3 a čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru v porovnaní so súčasnou právnou úpravou by bolo vhodné všetky navrhované odporúčania premietnuť do samostatnej hlavy piatej časti občianskeho súdneho poriadku, ktorá by upravovala osobitosti konania týkajúceho sa žalôb vo veciach ochrany životného prostredia. Táto nová hlava by obsahovala úpravu
- oprávnených subjektov (členov verejnosti), ktoré by mali mať prístup k súdu,
 - všeobecného vymedzenia predpisov v oblasti práva životného prostredia,
 - určenia administratívnych úkonov a postupov, ktorých zákonnosť by oprávnený subjekt mohol žalobou namietat',
 - lehoty na podanie žaloby,
 - určenia, čoho by sa dalo na súde domáhať,
 - nápravného opatrenia.

Bolo by zároveň vhodné, aby táto nová hlava 5. časti Občianskeho súdneho poriadku odkazovala na podporné použitie ostatných príslušných hláv tejto časti Občianskeho súdneho poriadku, v prípade, ak by nebolo stanovené inak v tejto novej hlave.