

Pripomienky VIA IURIS k návrhu IV. Národnej správy o implementácii Aarhuského dohovoru

V Banskej Bystrici, dňa 19. augusta 2016

Návrh IV národnej správy bol zverejnený na webových stránkach Ministerstva životného prostredia SR tu www.minzp.sk/eu/medzinarodne-dohovory/aarhusky-dohovor/

Pripomienky:

1. k časti III písm. c)

Uvedená časť sa týka reportu ohľadom čl. 3 ods. 4 Aarhuského dohovoru, ktorý znie „4. Každá Strana uzná a podporí združenia, organizácie alebo skupiny podporujúce ochranu životného prostredia a zabezpečí, že jej vnútroštátny právny systém je v súlade s týmto záväzkom.“.

V návrhu správy v danom bode úplne absentuje časť týkajúca sa podpory financovania združení, organizácií alebo skupín podporujúcich ochranu životného prostredia. Je pritom zrejmé, že otázka financovania je mimoriadne významná pre úspešné fungovanie uvedených organizácií, ak majú plnohodnotne fungovať. V tejto súvislosti považujeme za potrebné, aby v návrhu správy bolo uvedené akým spôsobom štát tieto organizácie finančne podporuje (resp. vytvára mechanizmy na ich podporu), aké má plány do budúcnosti a ako nastavený systém reálne funguje. Vhodné by bolo popísať a zhodnotiť systém asignácie 2% z daní, ktoré môžu fyzické i právnické osoby poukázať na účet konkrétnej neziskovej organizácie, vrátane tých, ktoré podporujú ochranu životného prostredia, ako aj predstaviť plány štátu na budúci rozvoj tohto systému. Rovnako by bolo vhodné popísať aj existujúce grantové mechanizmy, vďaka ktorým štát mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia, podporuje (ak existujú).

Z uvedených dôvodov požadujeme, aby sa v tomto smere znenie návrhu IV. NIR SR doplnilo.

2. k časti III. písm. e)

Uvedená časť sa týka reportu ohľadom čl. 3 ods. 8 Aarhuského dohovoru, ktorý znie „8. Každá Strana zabezpečí, aby osoby, ktoré uplatňujú svoje práva v súlade s ustanoveniami tohto dohovoru, neboli za to trestané, pokutované, prenasledované alebo akýmkoľvek spôsobom obťažované. Toto ustanovenie neovplyvňuje právo vnútroštátnych súdov priznať trovy súdneho konania.“.

V návrhu národnej správy sa k tomuto článku odkazuje na článok 45 Ústavy SR v spojení s čl. 51 ods. 1 Ústavy SR a § 3 ods. 1 zákona č. 211/2002 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. Nie je pritom jasná spojitosť uvedených ustanovení s predmetným článkom Aarhuského dohovoru, resp. ako by sa tieto ustanovenia aplikovali v prípade, ak by dochádzalo k trestaniu, pokutovaniu, prenasledovaniu alebo obťažovaniu. Zároveň, Aarhuský dohovor sa netýka len práv na informácie, ale aj práv v spojitosti

s rozhodovacím procesom a prístupom k spravodlivosti, čo v texte správy k danému článku Aarhuského dohovoru nie je nijak premietnuté.

Podľa nášho názoru by v daných súvislostiach mal byť uvedený článok Aarhuského dohovoru zhodnotený najmä v súvislosti s trestným, resp. priestupkovým zákonom, s príslušnými ustanoveniami občianskeho zákonníka ohľadom ochrany osobnosti atp. V tomto duchu navrhujeme, aby sa príslušná časť IV. NIR SR doplnila.

3. k časti V

V uvedenej časti majú byť uvedené „akékoľvek ďalšie informácie o praktickom uplatňovaní všeobecných ustanovení článku 3“, avšak v príslušnej časti textu IV. NIR SR sú uvedené len informácie týkajúce sa sprístupňovania a poskytovania informácií. Nie sú tam uvedené ďalšie praktické informácie týkajúce sa napr. uplatňovania čl. 3 ods. 2 Aarhuského dohovoru vo vzťahu k podpore úradníkov pri uplatňovaní práv vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru, alebo čl. 3 ods. 3 Aarhuského dohovoru vo vzťahu k vzdelávaniu („Každá Strana sa usiluje zabezpečiť, aby úradníci a orgány podporovali a usmerňovali verejnosť pri požadovaní prístupu k informáciám, uľahčovali jej účasť na rozhodovacom procese a pri požadovaní prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia“). Navrhujeme preto, aby sa daná časť správy v tomto duchu primerane doplnila.

4. k časti VIII

V uvedenej časti majú byť uvedené akékoľvek prekážky, ktoré bránia implementácii ktoréhokoľvek odseku čl. 4 Aarhuského dohovoru.

Okrem dĺžky súdneho konania, ktoré je ako prekážka v implementácii daného článku v príslušnom texte návrhu správy uvedená, je potrebné uviesť aj príčiny súdnych konaní, ktorými sú nezákonné konania príslušných úradov povinných zverejniť informáciu a následné neefektívne možnosti, ako ich nezákonné konanie zvrátiť a domôcť sa práva na prístup k požadovanej informácii.

Zákon o slobode informácií obsahuje vo svojich ustanoveniach § 18 ods. 3, ako aj v § 19 ods. 3, úpravu tzv. „fiktívneho rozhodnutia“. Zákon tak upravuje legálnu situáciu, ak povinný orgán (resp. druhostupňový orgán) nereflektuje na svoje zákonné povinnosti sprístupniť informáciu v stanovenej lehote po podaní žiadosti a nijakým spôsobom na žiadosť o poskytnutie informácie nezareaguje – v tom prípade, po uplynutí stanovených lehôt, obsahuje zákon fikciu, v ktorej sa predpokladá, že povinná osoba vydala rozhodnutie o nesprístupnení informácie (resp. rozhodnutí o odvolaní voči rozhodnutiu o nesprístupnení informácie).

V prípade podanej žaloby voči fiktívnemu rozhodnutiu síce súdy tieto rozhodnutia rušia, avšak z dôvodu jeho nepreskúmateľnosti (fiktívne rozhodnutie neobsahuje odôvodnenie) a teda bez toho, aby sa vyjadrili k veci. V praxi sa stáva, že príslušné úrady vydajú takéto fiktívne rozhodnutia viackrát za sebou, a aj keď dôjde k ich zrušeniu, žiadateľ sa k informácii nijak nedostal a nijak sa nemohol domôcť svojho práva na prístup k informáciám. Súdna ochrana pred nezákonným konaním (nečinnosťou) príslušných orgánov tak je iba iluzórna a nijakým spôsobom neprispieva k ochrane práv.

Druhý spôsob, akým sa príslušné úrady nezákonným spôsobom vyhýbajú sprístupneniu požadovaných informácií je uvádzanie domnelých, resp. nezákonných dôvodov na nesprístupnenie. V týchto prípadoch, na rozdiel od súdneho preskúmavania fiktívnych rozhodnutí, dôjde súdom k zrušeniu rozhodnutia

o nesprístupnení informácie, v následnom konaní však povinná osoba opätovne odmietla informáciu sprístupniť s uvedeným iného – opäť domnelého a nezákonného – dôvodu a žiadateľovi o sprístupnenie informácie neostávalo nič iné, len obrátiť sa znova na správny súd.

Súdna ochrana v takýchto prípadoch nie je postačujúca.

Rovnako podľa našich skúseností v praxi nefunguje priestupkové konanie proti nezákonným postupom konkrétnych úradníkov v zmysle ustanovenia § 21a zákona o slobode informácií, ktoré mali byť jedným z nástrojov zabezpečenia funkčnosti prístupu k informáciám.

Uvedené praktické poznatky bránia úspešnému napĺňaniu účelu zákona o slobode informácií a mali by byť uvedené v príslušnom texte návrhu IV. NIR SR a v tomto zmysle požadujeme ich doplnenie.

5. k časti IX

V uvedenej časti sú uvedené názory VIA IURIS vyjadrené k predchádzajúcej správe o implementácii Aarhuského dohovoru (III. NIR SR). V danej oblasti medzičasom nastal posun, keďže vo veci koná aj Aarhuský výbor, ktorý pravdepodobne bude konštatovať nesúlad legislatívy SR s Aarhuským dohovorm v danej oblasti (ide o prípad ACCC/C/2013/89/Slovakia reportovaný aj v záverečnej časti IV. NIR SR, pričom podotýkame, že navrhované závery Aarhuského výboru má VIA IURIS k dispozícii). Uvedené by sa bezpochyby malo premietnuť aj do príslušného textu správy, čo zároveň aj požadujeme.

6. k časti XVI.

V uvedenej časti sú uvedené názory VIA IURIS vyjadrené k predchádzajúcej správe o implementácii Aarhuského dohovoru (III. NIR SR). Vzhľadom k praktickému, ako aj legislatívnemu posunu však už na uvedených názoroch netrváme a žiadame o ich vypustenie z textu správy.

7. k časti XXIV.

V uvedenej časti IV. NIR SR úplne absentuje poukaz na príslušné ustanovenia nového zákona č. 400/2015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý okrem iného obsahuje aj všeobecnú úpravu pripomienkového konania k vládnym návrhom zákonov, vrátane účasti verejnosti. Poukazujeme najmä na jeho ustanovenia § 10, ktoré znie

§ 10

(1) Návrh právneho predpisu sa povinne zverejňuje na pripomienkové konanie na portáli.

(2) Pripomienkové konanie k návrhu právneho predpisu sa vykonáva na portáli tak, aby bola zabezpečená aj možnosť uplatnenia pripomienok verejnosťou.

(3) Pripomienkou k právnemu predpisu je v určenej lehote uplatnený, jednoznačne formulovaný a zdôvodnený návrh na úpravu návrhu právneho predpisu. Pripomienkou možno navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu, doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu. Za pripomienku sa považujú aj odôvodnené návrhy, ktorých predmetom nie je navrhnutie nového textu alebo odporúčanie úpravy textu, ak obsahujú konkrétne výhrady k navrhovanému textu a spôsob odstránenia namietaných nedostatkov navrhovaného textu. Na podnety, ktoré nespĺňajú náležitosti podľa tohto odseku, predkladateľ nie je povinný prihliadať.

(4) Rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa môže uskutočniť, ak predkladateľ nevyhovel pripomienke,

ktorú uplatnil väčší počet osôb zo strany verejnosti a zároveň súčasťou pripomienky je splnomocnenie zástupcovi verejnosti na ich zastupovanie (ďalej len "hromadná pripomienka"). Rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa uskutoční vždy, ak predkladateľ nevyhovel hromadnej pripomienke, s ktorou sa stotožnilo aspoň 500 osôb. Ak sa hromadná pripomienka uplatnila v elektronickej podobe prostredníctvom portálu, zoznam osôb, ktoré sa stotožnili s hromadnou pripomienkou, možno predkladateľovi zaslať aj iným spôsobom ako prostredníctvom portálu.

Požadujeme text IV. NIR SR v tomto duchu doplniť.

8. k časti XXVIII

V uvedenej časti má byť uvedený spôsob implementácie čl. 9 Aarhuského dohovoru (prístup k spravodlivosti). V daných súvislostiach požadujeme nasledovné doplnenie IV. NIR SR.

Ohľadom implementácie čl. 9 ods. 1 úplne absentuje poukaz na ustanovenie § 193 Správneho súdneho poriadku, ktoré znie „*Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia o nesprístupnení informácie vydaného podľa osobitného predpisu správny súd môže uložiť žalovanému, aby v lehote určenej správnym súdom uviedol dôvody, pre ktoré nemožno požadovanú informáciu sprístupniť. Ak sa nepreukáže existencia dôvodov na nesprístupnenie informácie, správny súd v rozsudku uloží osobe povinnej sprístupňovať informácie podľa osobitného predpisu povinnosť sprístupniť požadovanú informáciu.*“. Uvedené ustanovenie má za cieľ zefektívniť súdne konanie v snahe zabrániť nezákonnému nesprístupňovaniu informácií spôsobom uvedeným vyššie. Sme presvedčení, že v správe by v spojitosti s čl. 9 ods. 1 malo byť jednoznačne uvedené vrátane príslušného komentára. Ide zároveň o „injunctive relief“ podľa čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru vo forme nápravného opatrenia. V tomto duchu požadujeme doplnenie IV. NIR SR.

Ohľadom implementácie čl. 9 ods. 2 a 3 poukazujeme na znenie ustanovenia § 42 ods. 1 správneho súdneho poriadku, ktoré znie

„(1) Ak má zainteresovaná verejnosť alebo dotknutá verejnosť (ďalej len "zainteresovaná verejnosť") právo podľa osobitného predpisu na účasť v administratívnom konaní vo veciach životného prostredia, je oprávnená

a) podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a),

b) podať žalobu proti nečinnosti podľa § 6 ods. 2 písm. e),

c) podať žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu,

d) zúčastniť sa na konaní o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. a); ustanovenia tohto zákona týkajúce sa osoby zúčastnenej na konaní sa primerane použijú aj na zainteresovanú verejnosť.“.

Z uvedenej definície vyplýva, že zainteresovaná verejnosť má prístup k súdu zaručený vždy, ak jej právo na účasť v administratívnom konaní vyplýva z osobitného predpisu. Ide o situácie, ak zainteresovaná/dotknutá verejnosť má právo byť účastníkom konania (napr. v konaní o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a v následných povoľovacích konaniach), byť zúčastnenou osobou (napr. v konaní podľa zákona o lesoch), ak má právo inej účasti (napr. ako pripomienkujúca verejnosť pri obstarávaní územného plánu), alebo aj vtedy ak jej toto právo vyplýva iba z Aarhuského dohovoru (k tomu pozri aj v správe citovaný rozsudok Súdneho dvora EÚ C-240/09 a na to nadväzujúcu judikatúru Najvyššieho súdu SR). V takýchto prípadoch má zainteresovaná verejnosť aktívnu legitimitáciu na podanie žaloby v citovaných prípadoch, ak zároveň tvrdí, že napadnutým rozhodnutím dôjde k porušeniu verejného záujmu v oblasti životného prostredia (pozri napr. ustanovenie § 244 ods. 3 Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého „*Zainteresovaná verejnosť je*

oprávnená podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.“).

Požadujeme, aby sa v tomto zmysle príslušne upravil aj text IV. NIR SR.

Poukazujeme tiež na znenie čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, ktoré hovorí aj o možnom súdnom prieskume úkonov súkromných osôb, pričom o tejto časti čl. 9 ods. 3 nie je v IV. NIR SR uvedená ani zmienka. Požadujeme, aby v správe bolo uvedené, aké sú možnosti verejnosti napadnúť úkony súkromných osôb, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia v podmienkach Slovenskej republiky.

V spojitosti s čl. 9 ods. 4 poukazujeme na úpravu odkladného účinku správnej žaloby uvedenú v ustanoveniach § 184 až § 189 Správneho súdneho poriadku.

Citujeme najmä znenie § 185 písm. a)

„Správny súd môže na návrh žalobcu a po vyjadrení žalovaného uznesením priznať správnej žalobe odkladný účinok,

*a) ak by okamžitým výkonom alebo inými právnymi následkami napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy hrozila závažná ujma, značná hospodárska škoda či finančná škoda, **závažná ujma na životnom prostredí**, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom,“.*

V porovnaní s predchádzajúcou úpravou odkladu vykonateľnosti rozhodnutia podľa § 250c Občianskeho súdneho poriadku ide o značný posun v podrobnostiach úpravy možného pozastavenia vykonateľnosti rozhodnutia, a to aj v spojitosti s hroziacou ujmom na životnom prostredí. Vzhľadom k tomu, že ide zároveň o implementáciu čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru v spojitosti s povinnosťou zabezpečiť rýchlu nápravu, požadujeme, aby bolo toto ustanovenie v texte IV. NIR SR uvedené a príslušne okomentované.

9. k časti XXIX

Navrhujeme, aby bol v tejto časti uvedený, že nový Správny súdny poriadok je účinný ešte príliš krátku dobu na to, aby mohol byť akokoľvek hodnotený a nie je zatiaľ známe, aké zmeny v praxi prinesie.

10. k časti XXXVII

Prípád ACCC/C/2013/89/Slovakia

V popise skutkového stavu sa píše, že počas sprístupnenia licenčnej dokumentácie UJD SR evidoval v informačnom centre Mochovce len fyzické osoby, ktoré spojitost s Greenpeace Slovensko nepreukázali.

K tomu uvádzame, že do spisu nahliadali členovia Greenpeace Slovensko, keďže (ako sa uvádza vyššie) UJD SR oznámil aj na svojom webovom sídle „účastníkom konania, dotknutým orgánom a celej verejnosti“, že došlo k opätovnému začatiu rozkladového konania ... preto je irelevantne, či do spisu nahliadali fyzické osoby, ktoré boli členmi združenia Greenpeace, alebo osoby, ktoré mali aj formálne plnomocenstvo podpísané štatutárom združenia Greenpeace. Preto nie je pravda, že Greenpeace v období určenom UJD SR nevyužilo možnosť nahliadnuť do dokumentácie (ako sa píše ďalej v správe), keďže jeho členovia do spisu nahliadali a dali si vyhotoviť aj kópie z niektorých dokumentov.

Ďalej sa v popise uvádza, že „napriek možnosti opakovane a podrobnejšie preskúmať dokumentáciu však tieto osoby okrem prvého dňa ... už do dokumentácie nahliadnuť neprišli a žiadnu ďalšiu dokumentáciu si osobitne nevyžiadali“

K tomu uvádzame, že sa tak nestalo preto, lebo podstatná časť údajov z okopírovanej dokumentácie (viššie 90 strán, ktoré si vyžiadali pri prvej návšteve) bola buď vyčiernená alebo zabielená, teda neprístupná. Akékoľvek ďalšie štúdium by bolo zbytočné, keďže údaje nemali k dispozícii (čo zistili počas nahliadania do spisu v prvý deň).

Aj preto vyznieva ironicky a nepatrične tvrdenie, že *“týmto má UJD SR za to, že naplnil rozsudok sudu a účasť verejnosti bola zabezpečená tak, že každý mal možnosť od 15.10.2013 do 30.11.2013 nahliadnuť do dokumentácie”* ...

Poukazujeme však na to, že v tejto veci ale už ACCC vydal draft findings v júni 2016, kde skonštatoval, že: „by adopting generally applicable binding rules in the area of access to nuclear-related information, namely section 8, paragraph 3 of the Nuclear Act and the Directive on identification and removal of sensitive information from documents to be opened to the public, and by unconditionally refusing access to nuclear-related information in the context of a decision-making procedure subject to article 6 of the Convention, the Party concerned has failed to comply with article 6, paragraph 6 in conjunction with article 4, paragraphs 4 and 6 of the Convention“

V časti odporúčania sa uvádza, že akékoľvek dôvody pre obmedzenie prístupu k informáciám podľa čl. 4/4 Dohovoru majú byť interpretované reštriktívnym spôsobom, pričom sa má vziať do úvahy verejný záujem na sprístupňovaní informácii, ktoré sa týkajú emisii do životného prostredia + ak možno vyňať informácie, ktoré sa nesprístupňujú, treba zvyšok informácii sprístupniť.