



SPRACOVALI

prof.

JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

II. a IV. kapitola, v V. kapitole

1. subkapitola

Mgr.

Peter Wilfling

III. kapitola, v V. kapitole

2. subkapitola

PRINCÍP ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA A JEHO UPLATNENIE PRI APLIKÁCII ZÁKONA O POSUDZOVANÍ VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE A ZÁKONA O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM

I.	ÚVOD	98
II.	PRINCÍP ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA A PRÁVNA POVAHA A CIEĽ PRÁVNEJ ÚPRAVY OCHRANY PRED ZNEUŽÍVANÍM SUBJEKTÍVNEHO PRÁVA V PRÁVNOM PORIADKU	99
III.	MOŽNOSŤ POUŽITIA PRINCÍPU ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA PRI APLIKÁCII ZÁKONA Č. 24/2006 Z. Z. O POSUDZOVANÍ VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE	111
	1. Právna úprava účasti verejnosti na povoľovacích procesoch v Slovenskej republike	111
	2. Problémy správnych orgánov a navrhovateľov s účasťou verejnosti podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie	111
	3. Je možné účasťou verejnosti zneužiť právo?	120
	4. Návrh legislatívneho riešenia	132
IV.	ZNEUŽÍVANIE PRÁVA NAVRHOVATEĽA ČINNOSTI ALEBO ZMENY ČINNOSTI PRED ICH POVOLENÍM PODĽA OSOBITNÝCH PREDPISOV V KONANIACH PRI POSUDZOVANÍ VPLYVOV ČINNOSTÍ (EIA)	135
	1. Vecné aspekty uplatňovania metódy salami slicing v konaní podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie	135
	2. Právne aspekty uplatňovania metódy salami slicing v konaní podľa zákona o posudzovaní vplyvov činností na životné prostredie	136
	3. Metóda salami slicing a opatrenia využívané v právnej úprave členských štátov Európskej únie	139
	4. Rozhodovacia činnosť Európskeho súdneho dvora/Súdneho dvora Európskej únie a metóda salami slicing	141
	5. Rozhodovacia činnosť Najvyššieho správneho súdu Českej republiky a metóda salami slicing	142
	6. Právna úprava posudzovania vplyvov činností na životné prostredie v Českej republike a legislatívne opatrenia proti metóde salami slicing	144
	7. Právna úprava posudzovania vplyvov činností na životné prostredie v Slovenskej republike a legislatívne opatrenia proti metóde salami slicing	146
V.	PRINCÍP ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA PRI APLIKÁCII ZÁKONA Č. 211/2000 Z. Z. O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM	153
	1. Právna podstata zneužitia verejného subjektívneho práva na prístup k informáciám	153
	2. Šikanózný výkon práva – forma zneužitia práva	155



I.



ÚVOD

V praxi správnych orgánov sa možno niekedy stretnúť so situáciami, kedy osoby (účastníci konania, navrhovatelia) síce postupujú formálne v súlade so znením zákona, avšak ich skutočným zámerom je dosiahnuť cieľ, ktorý je zjavne v rozpore s účelom zákona. Ak je subjektívne právo vykonávané v rozpore s jeho účelom, napríklad s cieľom spôsobiť niekomu ujmu, právna teória tento jav označuje ako **zneužitie subjektívneho práva**.

V nasledujúcej analýze sa najprv budeme zaoberať všeobecným vymedzením zneužitia práva a budeme skúmať, ako bol doteraz princíp zákazu zneužitia práva uplatňovaný v súdnej judikatúre a ako je premietnutý do existujúcej legislatívy. Následne sa budeme zaoberať tromi situáciami z praxe správnych orgánov, v ktorých podľa názoru správnych orgánov alebo odbornej verejnosti môže prichádzať k zneužitiu práva, a budeme skúmať, či je v týchto situáciách možné uplatniť princíp zákazu zneužitia práva.

Ide o uplatňovanie zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Konkrétne sa budeme zaoberať otázkou, či je možné za **zneužitie práva** považovať intenzívne využívanie práv verejnosti na účasť v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie a v následnom správnom konaní o povolení činnosti, využívanie tzv. salámovej metódy – t. j. rozdeľovanie projektov na menšie časti s cieľom vyhnúť sa povinnému posudzovaniu vplyvov projektov na životné prostredie, a podávanie žiadostí o informácie, ktorých vybavovanie predstavuje veľké časové a personálne kapacity.

V každom z týchto troch okruhov sa pokúsime sformulovať odporúčania pre prax správnych orgánov a pre prípadnú zmenu legislatívy.



II.

PRINCÍP ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA A PRÁVNÁ POVAHA A CIEĽ PRÁVNEJ ÚPRAVY OCHRANY PRED ZNEUŽÍVANÍM SUBJEKTÍVNEHO PRÁVA V PRÁVNOM PORIADKU

Súčasťou právnych princípov uznávaných v právnom a demokratickom štáte, ktorých existenciu nemožno spochybniť, je aj princíp **zákazu zneužitia práv**.

Tento právny princíp je v súčasnosti uznávaný a aplikovaný súdmi štátov Európskej únie ako aj samotným Súdny dvorom Európskej únie.³³ Princíp zákazu zneužitia práva bol pôvodne aplikovaný najmä v oblasti súkromného práva, ale neskôr sa jeho aplikácia rozšírila aj do oblasti verejného práva vrátane správneho práva – a to najprv do daňového práva a neskôr aj do ďalších odvetví verejného práva. Zákaz zneužitia práv predstavuje normatívny limit pre výkon alebo obmedzenie práv a slobôd, ktorý nesmie viesť k popretiu práv a slobôd iných osôb.

Princíp zákazu zneužitia práva možno vyvodiť z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého je Slovenská republika demokratický a právny štát.

Súdy uznávajú existenciu a možnosť aplikácie princípu zákazu zneužitia práva aj v prípade, ak nie je explicitne zakotvený v právnom poriadku.

Najvyšší správny súd Českej republiky vo svojom rozsudku sp. zn. 9 Afs 97/2015 uvádza: „*Jakkoliv není zákaz zneužití práva výslovně v tuzemských právních předpisech zakotven, jde o právní princip, který plní funkci „záchranné brzdy“ pro případ, že konkrétní pravidla by při svém ‚doslovném‘ uplatnění vedla k rozporu s materiální spravedlností, neboť jsou využívána v rozporu s podstatou daného práva (jeho smyslem a účelem). Obdobnými principy jsou např. zákaz jednat v rozporu s dobrými mravy, ochrana dobré víry, ochrana poctivého obchodního styku, zákaz obcházení zákona.*“³⁴

Ústavný súd Českej republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 374/06 uviedol: „*Institút zneužití práva povýtce nenachází v českém právním systému své explicitní vyjádření; výjimku lze nalézt v § 7 odst. 2 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění do 29. 02. 2004, přičemž občanský zákoník v § 3 odst. 1 hovoří (pouze) o zákazu výkonu práva v rozporu s dobrými mravy. To však neznamená, že by v těch oblastech práva, jež se nepřiklonily k jeho explicitnímu vyjádření, nebyly jeho ideje použitelné; jinými slovy, to, že konkrétní norma (zde kupř. zákon o daních z příjmů či daňový řád, jako předpisy veřejného práva) pojem zneužití práva neužívá (nepracuje s ním), neznamená, že by v této oblasti ke zneužívání práva či jeho obcházení docházet nemohlo, resp. že by chování, jež vykazuje znaky zneužití práva, nemohlo být za takové označeno, a vyvozovány odtud i adekvátní právní důsledky.*“³⁵

Právna teória definuje povahu aplikácie princípu zákazu zneužitia práva vo verejnom práve nasledovne: „*Zákaz zneužití práva je právní institut, který zásadu materiální spravedlnosti nadřazuje nad zásadu právní jistoty. Neschopnost moci zákonodárné reagovat včas, účinně a přiměřeně na v praxi vznikající problémy přivedla moc výkonnou a soudní k nutnosti posilovat roli právních principů a obecných zásad v rovině hmotného pozitivního práva a v rovině institucionální aplikace práva. Dochází tak k nahrazování mezer v právu rozhodovací praxí správních orgánů a soudů při aplikaci práva, to právě skrze institut zneužití práva. Zneužití práva je principem řešícím kolizi dvou jiných základních principů, kdy právní jistota ustoupí pojetí materiální spravedlnosti v očích rozhodujícího orgánu, je-li právo vykonáváno v rozporu se svým smyslem a účelem.*“³⁶

33 Pozri napr. publikáciu Tichý, L., Maslowski, S., Troup, T. (eds.): Zneužití práva. Praha, Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016.

34 Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 9 Afs 97/2015 zo dňa 15. 10. 2015.

35 Uznesenie Ústavného súdu ČR sp. zn. III. ÚS 374/06 zo dňa 31. 10. 2007.

36 Ondříšek, R.: Legalita a aplikace zneužití práva v daňovém právu. In: Popovič, A. – Románová, A. – Straková, I. (eds.): Zneužitie a iné formy obchádzania práva, Recenzovaný zborník vedeckých prác, Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 227, dostupné na https://www.upjs.sk/public/media/1084/Zbornik_48.pdf

Odborná literatúra priznáva, že princíp zákazu zneužitia práva v oblasti verejného práva je aplikovaný vo veľmi špecifických prípadoch a jeho aplikácia je typická svojou kazuistickosťou.³⁷ Je preto ťažké formulovať všeobecné pravidlá pre aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva vo verejnom práve.

Treba uviesť, že téma zneužívania verejných subjektívnych práv súkromnými osobami a jeho vplyv na verejný záujem nebola doposiaľ stredobodom pozornosti právnej teórie, keďže predmetný jav sa v praxi takmer nevyskytol, resp. len ojedinele.

V európskom práve sa princíp zákazu zneužitia práva uplatňuje najmä v daňovej oblasti. Významným rozhodnutím Súdneho dvora EÚ, na ktorý sa odvoláva aj judikatúra slovenských súdov, je rozhodnutie vo veci C-255/02 *Halifax* (Halifax plc a i. proti Commissioners of Customs & Excise, rozsudok Súdneho dvora EÚ z 21. februára 2006).³⁸

Súdny dvor EÚ v rozhodnutí *Halifax* sformuloval zásady aplikácie princípu zákazu zneužitia práva v oblasti daní nasledovne:

„(68) ...podľa ustálenej judikatúry subjekty podliehajúce súdnej právomoci sa nemôžu dovolávať právnych noriem Spoločenstva podvodne alebo ich zneužívať (pozri najmä rozsudky z 12. mája 1998, *Kefalas a i.*, C-367/96, Zb. s. I-2843, bod 20; z 23. marca 2000, *Diamantis*, C-373/97, Zb. s. I-1705, bod 33, a z 3. marca 2005, *Fini H*, C-32/03, Zb. s. I-1599, bod 32).

(69) Uplatňovanie právnej úpravy Spoločenstva totiž nemôže byť rozšírené tak, aby zakrývalo zneužívanie zo strany podnikateľov, teda plnenia, ktoré nie sú vykonávané v rámci bežných obchodných transakcií, ale iba s cieľom získať zneužitím výhody stanovené právom Spoločenstva (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 11. októbra 1977, *Cremer*, 125/76, Zb. s. 1593, bod 21; z 3. marca 1993, *General Milk Products*, C-8/92, Zb. s. I-779, bod 21, a *Emsland-Stärke*, už citovaný, bod 51).

(...)

(74) Vzhľadom na tieto úvahy sa zdá, že v oblasti DPH si preukázanie zneužívania na jednej strane vyžaduje, aby predmetné plnenia napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených v príslušných ustanoveniach šiestej smernice a vo vnútroštátnej právnej úprave preberajúcej túto smernicu viedli k získaniu daňovej výhody, ktorej poskytnutie by bolo v rozpore s cieľom sledovaným týmito ustanoveniami.

(75) Na druhej strane **musí z celku objektívnych prvkov takisto vyplývať, že hlavný cieľ predmetných plnení je získať daňovú výhodu.** V skutočnosti, tak ako uviedol generálny advokát v bode 89 svojich návrhov, **zákaz zneužitia už nie je viac relevantný, keď môžu mať predmetné plnenia nejaké iné vysvetlenie ako číre dosiahnutie daňových výhod.**

(...)

(86) Preukázanie zneužívania si na jednej strane vyžaduje, aby predmetné plnenia napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených v príslušných ustanoveniach šiestej smernice a vo vnútroštátnej právnej úprave preberajúcej túto smernicu viedli k získaniu daňovej výhody, ktorej poskytnutie by bolo v rozpore s cieľom sledovaným týmito ustanoveniami. Na druhej strane z celku objektívnych prvkov musí takisto vyplývať, že hlavný cieľ predmetných plnení je získať daňovú výhodu.“³⁹

Významným súdnym rozhodnutím, ktoré vymedzilo pojem zákazu zneužitia práva v právnom poriadku Českej republiky a zásady jeho aplikácie, je rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 1 Afs 107/2004 zo dňa 10. 11. 2005 vo veci združenia „Klub Voda-zem-vzduch“. Išlo o prípad, kedy podnikateľ spolu s členmi svojej rodiny založil občianske združenie (spolok), prispel do tohto združenia

37 Černý, P.: Zneužití práva v judikatuře správních soudů České republiky, *Justičná revue*, 69, 2017, č. 11, s. 1398.

38 <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=56198&pageIndex=0&doclang=SK&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6799766>

39 K výkladu pojmu „hlavný účel transakcie“ resp. „hlavný cieľ plnení“ uvedeného v rozsudku Súdneho dvora EÚ vo veci *Halifax* sa vyslovil Najvyšší správny súd ČR v rozhodnutí sp. zn. 2 Afs 178/2005 nasledovne: „hlavním účelem transakce ve smyslu uvedeném v judikátu *Halifax* je takový její účel, který ve srovnání s případnými jinými dalšími jejími účely je natolik neporovnatelně významnější, že tyto ostatní účely ve své podstatě zastiňuje a zásadně marginalizuje, takže od nich lze při zkoumání hospodářského smyslu dotyčné transakce odhlédnout“.

peňažným darom, týmito darovanými finančnými prostriedkami združenie hradilo športové, kultúrne a vzdelávacie aktivity detí členov rodiny, a následne si podnikateľ tieto peňažné dary odpočítal zo základu dane, aby si znížil svoju výslednú daňovú povinnosť.

V tomto rozsudku Najvyšší správny súd ČR uviedol: „Zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184 – 185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.

Právo je jedním ze společenských normativních systémů; je tedy nerozlučně spjata s existencí společnosti, kterou svým regulativním působením významně ovlivňuje. Úkolem práva jako společenského normativního systému je zabezpečit reprodukci společnosti a tedy i vůbec její řádné fungování. Aby společnost nebyla pouhým souhrnem autonomních individuí, sledujících výlučně své vlastní zájmy, potřeby a toliko svůj prospěch, a nerespektujících zájmy, potřeby a prospěch ostatních, resp. celku, musí ve společnosti existovat i určitá shoda ohledně základních hodnot a pravidel vzájemného soužití. Z tohoto pohledu je evidentní, že právní řád nemůže být hodnotově neutrální, ale musí obsahovat, chránit a prosazovat alespoň hodnoty, které umožňují bezporuchové soužití jednoho člověka s lidmi dalšími, tedy život člověka jako člena společnosti.

V tomto svém regulativním působení musí právo předkládat svým adresátům racionální vzorce chování, tedy takové vzorce, které slouží k rozumnému uspořádání společenských vztahů. To je příkaz nejen pro zákonodárce, ale i pro adresáty právních norem a orgány, které tyto právní normy autoritativně interpretují a aplikují; smyslu práva jako takového odpovídá pouze takový výklad textu právního předpisu, který takové uspořádání vztahů ve společnosti respektuje. Výklad, který by – při existenci několika různých interpretačních alternativ – racionalitu uspořádání společnosti pomíjel, nelze považovat za správný a závěr, k němuž dospívá, potom důsledně vzato nelze považovat ani za existující právo, a to z toho důvodu, že se přičí základnímu smyslu práva. Ostatně odedávna platí, že znát zákony neznamena znát jenom jejich text, ale především pochopit jejich smysl a působení; obdobné platí o právu samém.

Při existenci několika interpretačních alternativ tedy takové chování, které není v souladu s požadavkem rozumného uspořádání společenských vztahů, je chováním protiprávním; takové chování může mít zároveň povahu zneužití subjektivního práva. Tak je tomu i v daném případě, v němž jde o zneužití subjektivního veřejného práva na odečtení hodnoty daru od základu daně ve smyslu § 15 odst. 8 zákona o daních z příjmů.

*Nejvyšší správní soud považuje za hrubě odporující principu rozumného uspořádání společenských vztahů, pokud žalobce spolu s ostatními rodinnými příslušníky, svým švagrem a synovcem využívali (či spíše zneužívali) spolku K. v. – z. – v., jehož vůli v právním smyslu podle stanov zároveň vytvářeli, k financování shora uvedených sportovních, kulturních a vzdělávacích aktivit svých dětí, a to za účelem, aby si mohl žalobce hodnotu daru poskytnutého spolku odečíst od základu daně a tak snížit svou výslednou daňovou povinnost. Tyto dary přitom byly jedinými zdroji financování uvedených aktivit. **Nemůže být pochybností o tom, že uvedený postup byl zvolen jedině proto, aby žalobce mohl snížit svůj základ daně;** jinak by totiž financování aktivit svých dětí, které jinak tvoří obsah vyživovací povinnosti rodiče k dítěti, žalobce uskutečňoval přímo a nikoliv prostřednictvím spolku. Právě tento znak, tedy že žalobce spolek využíval jako prostředníka k financování nejrůznějších aktivit svých dětí (aby následně mohl hodnotu daru odečíst od základu daně), je sám o sobě evidentně neracionální; rozumnému uspořádání společenských vztahů by naopak odpovídalo, pokud by žalobce sportovní, kulturní a vzdělávací aktivity hradil svým dětem přímo.*

Bylo již řečeno, že financování uvedených aktivit je součástí vyživovací povinnosti. Soudní praxe i odborná literatura vymezuje pojem výživného jako zabezpečování potřeb mezi subjekty rodinněprávního vztahu, nejen tedy jako na uhrazování výživy ve vlastním slova smyslu, ale i jako na uspokojování ostatních hmotných potřeb (šaty, obuv) a kulturních potřeb (prostředky na rozšiřování a prohlubování vzdělání, na rozvoj zájmů a zálib); výživným pro dítě se rozumí uspokojování

všech jeho životních potřeb po stránce fyzické a duševní (Hrušáková, M. a kol.: Zákon o rodině. Komentář. 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2005, s. 357). Je absurdní představa, že zákonodárce zamýšlel plnění vyživovací povinnosti rodičem způsobem, jakým si počínal žalobce; ještě absurdnější je představa, že rodič, který založí spolek, jehož členy budou jeho děti, a prostřednictvím něhož financuje vzdělávací, sportovní a kulturní aktivity svých dětí, na tom bude lépe – protože si bude moci o hodnotu daru snížit základ daně –, než rodič, který takový spolek nezaloží a je mu možnost odečíst si hodnotu plnění poskytovaného dětem na financování jejich sportovních, vzdělávacích a kulturních aktivit nesvědčí. Takový náhled by nejen nebyl v souladu s principem rozumného uspořádání společenských vztahů, ale též by zakládal ničím neodůvodněnou nerovnost mezi oběma vymezenými skupinami rodičů.

Žalobci jistě nelze bránit ve výkonu jeho ústavně garantovaného spolčovacího práva, ba ani v tom, aby tomuto spolku poskytoval dary, které bude tento spolek používat na úhradu sportovních, kulturních a vzdělávacích potřeb svých členů. Avšak v situaci, kdy členy tohoto spolku jsou pouze žalobce, jeho děti a manželka, a jeho švagr se synovcem (tedy osoby, mezi nimiž jsou úzké příbuzenské vazby), nemůže žalobce odečíst hodnotu poskytnutého daru tomuto spolku, neboť **by se jednalo nikoliv o výkon subjektivního veřejného práva, ale o jeho zneužití; takové chování neodpovídá principu rozumného uspořádání společenských vztahů, a zcela nedůvodně přináší žalobci prospěch na úkor ostatních členů společnosti tím, že zkracuje stát o daňové příjmy, jež by mohly být po právu redistribuovány ve prospěch ostatních členů společnosti, tj. působí v konečném důsledku ničím neodůvodněnou újmu každého člena společnosti.**

(...)

K právní kvalifikaci provedené krajským soudem Nejvyšší správní soud podotýká, že v dané věci se nejednalo o zastřený právní úkon ve smyslu § 2 odst. 7 daňového řádu. Žalobce právní úkony, jež činil, nečinil naoko (nepředstíral je), a nesnažil se jimi zastřít právní úkony jiné. Žalobcova vůle i její projev naopak byly pravé a nic nezastíraly, a to jak pokud jde o založení spolku, darování, tak i o odečet hodnoty daru od základu daně. Nejednalo se ani o obcházení zákona, neboť žalobce naopak postupoval zcela v souladu s dikcí zákona o daních z příjmů a vykonal právo, které mu – byť jen zdánlivě – podle § 15 odst. 8 zákona o daních z příjmů náleželo.

Věc lze tedy uzavřít tak, že **s ohledem na okolnosti souzeného případu představuje odečtení hodnoty daru od základu daně zneužití tohoto subjektivního veřejného práva.** Správce daně proto právem zvýšil žalobci základ daně a doměřil mu daň z příjmů fyzických osob za léta 2000 a 2001, v nichž žalobce svého práva zneužil.

(...)

Předestřený výklad zneužití subjektivního práva není dle přesvědčení zdejšího soudu v rozporu s principy vyplývajícími z ústavního práva (čl. 2 odst. a 4 Ústavy, čl. 2 a 3, čl. 4, čl. 11, čl. 20 Listiny základních práv a svobod) ani z práva mezinárodního (srov. zejména čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, zaručující právo na pokojné užívání majetku), neboť odpovídá smyslu práva a smyslu právní regulace, jak bylo vyloženo výše. V této souvislosti je namístě poukázat na to, že sám čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, jež vychází nikoliv z individualistické koncepce vlastnictví, ale z koncepce vlastnictví jako sociální funkce (L. Duguit, W. J. Hedemann), stanoví, že „vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“ Sama Listina základních práv a svobod tedy jenom utvrzuje koncepci, z níž vychází toto rozhodnutí.“

Princíp zákazu zneužitia práva v oblasti daňového práva začal byť neskôr aplikovaný aj slovenskými súdmi.⁴⁰ Ako príklad možno uviesť rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sžf 66/2011 zo dňa 15. 12. 2011, v ktorom súd aplikoval princípy vyplývajúce z rozhodnutia Súdneho dvora EÚ vo veci *Halifax* nasledovne:

40 Napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sžf 66/2011 zo dňa 15. 12. 2011, rozsudok Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 6 S 69/2015 zo dňa 24. 03. 2016.

„Pokiaľ ide o aplikovateľnosť rozsudku Súdneho dvora ES z 21. februára 2006, C-255/02 *Halifax plc.*, Súdny dvor Európskej únie pripomenul, že boj proti podvodom, daňovým únikom a prípadným zneužitiam je cieľ uznaný a podporovaný smernicou (pozri rozsudky *Halifax a i.*, ako aj *Gemeente Leusden a Holin Groep*, z 29. apríla 2004 C-487/01 a C-7/02, Zb.). Zásada zákazu zneužívania práva teda znamená zákaz vyslovene umelých konštrukcií zbavených hospodárskej reality a vytvorených iba s cieľom dosiahnuť daňovú výhodu (pozri rozsudok *Ampliscentifica a Amplifin*, z 22. mája 2008, C-162/07 Zb.). Súdny dvor v tejto súvislosti citovaného rozsudku *Halifax a i.* konštatoval, že v oblasti DPH si preukázanie zneužívajúceho konania vyžaduje na jednej strane, aby predmetné plnenia napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených v príslušných ustanoveniach smernice a vo vnútroštátnej právnej úprave, ktorá ju preberá, viedli k získaniu daňovej výhody, ktorej poskytnutie by bolo v rozpore s cieľom sledovaným týmito ustanoveniami a na druhej strane, aby zo všetkých objektívnych faktorov vyplývalo, že hlavný cieľ predmetných plnení je získať daňovú výhodu. Pokiaľ ide o vec samu, Súdny dvor uviedol, že prináleží vnútroštátnemu súdu, aby posúdil všetky relevantné okolnosti sporu s cieľom určiť, či vzhľadom na judikatúru pripomenutú v rozsudku Súdneho dvora, možno na účely DPH transakciu, o akú ide vo veci samej, považovať za zneužívajúce konanie. Uvedené okolnosti zahŕňajú najmä skutočnosť, že predmetný vynález ešte nebol zapísaný ako patent, právo spojené s uvedeným vynálezom má viacero osôb, z ktorých väčšina má sídlo na tej istej adrese a sú zastúpené tou istou fyzickou osobou, DPH splatná na vstupe nebola zaplatená a spoločnosť, ktorá previedla spolumajiteľský podiel, bola zrušená bez likvidácie.

(...)

Vzhľadom na uvedené bolo teda povinnosťou krajského súdu osobitne sa vysporiadať s otázkou, **či vzhľadom na všetky skutkové okolnosti týkajúce sa poskytnutia služby, o ktorú ide vo veci samej, došlo k zneužitiu práva, pokiaľ ide o právo na odpočítanie DPH zaplatenej na vstupe, alebo nie.**

Podľa názoru najvyššieho súdu sa krajský súd v danej veci otázkou zneužitia práva náležite zaoberal a vychádzajúc z dostatočných skutkových podkladov dospel aj k správne k záveru, že okolnosti daného prípadu prevodu spolumajiteľského podielu na základe zmluvy o prevode spolumajiteľského podielu č. 300807/TAL zo dňa 30. augusta 2007 medzi prevodcom spoločnosťou V., s.r.o., zastúpenou Ing. I. a nadobúdateľom spoločnosťou T.T., s.r.o., zastúpenej konateľom L., predmetom ktorej bol prevod práva na riešenie o rozsahu veľkosti podielu 0,03 % z prevodcu na nadobúdateľa v zmysle ustanovenia § 12 ods. 3 a 4 patentového zákona, nepochybne svedčia skutočnosti, že hlavným cieľom daného prevodu spolumajiteľského podielu bolo získanie daňovej výhody. S týmto názorom krajského súdu sa najvyšší súd stotožnil v celom rozsahu, keď tomuto nasvedčuje nepochybné personálne prepojenie medzi spoluprihlasovateľmi patentovej prihlášky PP 5017-2007, nešpecifikovaná hodnota práva na riešenie, nezaplatenie dane na vstupe dodávateľom obchodnou spoločnosťou V., s.r.o., jej následne zrušenie bez likvidácie, nepreukázanie predmetu činnosti majúcej za cieľ využitie predmetného patentu a napokon v neposlednom rade aj zastavenie konania o prihláške predmetného patentu na Úrade priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky.“

Zákonom č. 435/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok), bola napokon do zákona o správe daní vložená explicitná právna úprava umožňujúca správcovi dane neprihliadnuť na právny úkon, ktorého účelom je obchádzanie daňovej povinnosti alebo získanie daňového zvýhodnenia.

Podľa § 3 ods. 6 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní:

„Pri uplatňovaní osobitných predpisov pri správe daní sa berie do úvahy skutočný obsah právneho úkonu alebo inej skutočnosti rozhodujúcej pre zistenie, vyrubenie alebo vybratie dane. Na právny úkon, viacero právnych úkonov alebo iné skutočnosti uskutočnené bez riadneho podnikateľského dôvodu alebo iného dôvodu, ktorý odráža ekonomickú realitu, a ktorých najmenej jedným z účelov je obchádzanie daňovej povinnosti alebo získanie takého daňového zvýhodnenia, na ktoré by inak nebol daňový subjekt oprávnený, sa pri správe daní neprihliada.“

V prameňoch slovenského právneho poriadku možno nájsť aj explicitné vymedzenia zákazu zneužitia práva vo vzťahu k právam a slobodám, ktoré:

- požívajú medzinárodnú ochranu
(čl. 17 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podľa ktorého: „Nič v tomto Dohovore sa nemôže vykladať, akoby dávalo štátu, skupine alebo jednotlivcovi akékoľvek právo vyvíjať činnosť alebo dopúšťať sa činov zameraných na zničenie ktoréhokoľvek z tu priznaných práv a slobôd alebo na obmedzovanie týchto práv a slobôd vo väčšom rozsahu, než to Dohovor ustanovuje.“) alebo
- požívajú ústavnoprávnu ochranu
(čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky: „Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“).

Z platného znenia čl. 17 Dohovoru vyplýva, že **zákazu zneužitia práv a slobôd** zaručených Dohovorom sa môže účinne dovolávať:

- členský štát Dohovoru voči konkrétnemu jednotlivcovi alebo skupine jednotlivcov s tvrdením, že nie je im v takomto prípade povinný poskytnúť ochranu,
- jednotlivec voči štátu s tvrdením, že štát nadmerne alebo neoprávnene obmedzil jeho právo.⁴¹

Právna teória hovorí o **zneužití subjektívneho práva** v prípade, ak ide o výkon existujúceho subjektívneho oprávnenia v rozpore s jeho účelom.

Zneužitie výkonu právomoci zo strany orgánu označuje ako **zneužitie objektívneho práva**.⁴²

V oboch prípadoch ide o závadové správanie subjektu bez ohľadu na to, či je táto skutočnosť v právnom predpise Slovenskej republiky vyjadrená výslovne.

Explicitné ustanovenie zákazu zneužitia vo vnútroštátnom právnom poriadku pre niektoré konkrétne prípady (napríklad v čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého vlastníctvo nemožno zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom)⁴³ neznamená, že v ostatných prípadoch sa princíp zákazu zneužitia práva neuplatňuje. Legislatívny postup zákonodarcu, ktorým sa explicitne stanoví zákaz zneužitia práva aj pre ďalšie prípady je možný vždy, keďže **zákaz zneužitia práv a slobôd je vo všeobecnosti implicitne obsiahnutý v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky**. Preto ak by zákon zakazoval zneužívanie **slobody podnikania** podľa čl. 35 Ústavy Slovenskej republiky, nešlo by – a to aj s prihliadnutím na čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky – o nedovolený zásah štátu do tejto základnej slobody fyzickej a právnickej osoby.

Zneužívanie subjektívneho práva nie je v právnom štáte dovolené preto, lebo **je výkonom práva, ktoré so sebou nesie nepriaznivé dôsledky**. Ide vždy o správanie osoby, ktoré je iba zdanlivo dovolené (formálne ide o výkon práva alebo slobody).

Inštitút zákazu zneužitia subjektívnych práv a slobôd „predstavuje materiálny korektív formálneho chápania práva, prostredníctvom ktorého sa do právneho poriadku vnáša hľadisko ekvity (spravodlivosti)“.⁴⁴ To platí obzvlášť v prípade zneužitia práva v oblasti súkromného práva. „Zákonodarca môže mať zámer, že o zneužití práva nebude hovoriť vôbec, keďže objektívnym právom zafinuje spôsoby, ergo právnu súladnosť výkonu subjektívnych práv. V tomto prípade zákonodarca povie zákonnými predpismi, ako je možné vykonávať právo.“⁴⁵

41 Bobek, M. in Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 126.

42 Tichý, L.: Zneužití práva – základní kategorie. In: Zneužití práva. Tichý, L. – Masłowski, S. – Troup, T. (eds.). Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 23.

43 Podľa čl. 20 ods. 3 Ústavy SR „Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.“

44 Kopecký, M.: Správni právo. Obecná časť. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 45.

45 Tamže, s. 41.

Medzi možné právne prostriedky ochrany pred zneužitím práva alebo slobody v súkromnom práve patrí:

- ustanoviť ako právny následok zneužitia práva tzv. absolútnu neplatnosť právneho konania/úkonu,
- ustanoviť ako právny následok zneužitia práva tzv. relatívnu neplatnosť právneho konania/úkonu,
- nepriznať zneužívanému právu právnu ochranu (t. j. subjekt sa jej nedomôže ani prostredníctvom súdneho orgánu).⁴⁶

Takéto právne dôsledky sú typické pre úpravu ochrany tretích subjektov v súkromnoprávných vzťahoch. Spoločné majú i to, že zákonodarcu sa sústreďuje na vymedzenie **nepriaznivého právneho dôsledku** na status osoby, ktorá právo alebo slobodu zneužila.

Keďže v predpisoch verejného práva sa právny inštitút absolútnej a relatívnej neplatnosti právneho konania/úkonu nevyskytuje, možno ako o právnom následku zneužitia verejného subjektívneho práva alebo slobody uvažovať:

- o **neúčinnosti** vykonaného právneho úkonu osoby, ktorá by nastala za zákonom vymedzených podmienok **ex lege** alebo ktorá by nastala **na základe rozhodnutia** orgánu verejnej správy, alebo
- o **vylúčení** právomoci orgánu verejnej správy (ex lege alebo na základe rozhodnutia orgánu verejnej správy) **poskytnúť právnu ochranu** osobe, ktorá zneužila verejné subjektívne právo alebo slobodu.⁴⁷

Keďže zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody vyvoláva nepriaznivý dôsledok vo vzťahu k zákonom chránenému **verejnému záujmu**, je spoločensky žiadúce, aby bol takýto **závadný stav odstránený**, a to **bezodkladne** po tom, ako sa orgán verejnej správy dozvie o jeho existencii.

Správanie osoby, ktoré právna teória považuje za zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody, **nie je správaním protiprávnym** (nezákonným) a preto nie je postihnutelné verejnoprávnymi sankciami v rámci administratívnoprávnej zodpovednosti. Je to preto, lebo kým protiprávne správanie je v rozpore s princípom legality vo verejnej správe, zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody je v rozpore s princípom legitímnosti vo verejnej správe.

Na porušení princípu legality sú v právnom poriadku založené skutkové podstaty verejnoprávných deliktov (napr. zneužívanie právomoci verejného činiteľa podľa § 326 Trestného zákona, zneužívanie vlastníctva podľa § 248 Trestného zákona). Napriek tomu, že zákon vymedzuje ich objektívnu stránku ako „zneužívanie“, z právno-teoretického hľadiska nejde preto o zneužitie subjektívneho práva alebo slobody *sensu stricto*.

Zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody *sensu stricto* nemôže byť ustanovené zákonom za protiprávne správanie, lebo ide o **výkon práva alebo slobody**, ktorý je formálne založený na objektívnom práve (t. j. platnej právnej úprave).⁴⁸

Nelegitímnosť správania osoby spočíva predovšetkým v tom, že:

- oprávnený nemá záujem na dosiahnutí cieľa konkrétneho práva, a to aj napriek tomu, že toto právo realizuje,
- oprávnený výkonom práv nedokáže realizovať jeho účel,
- cieľ, prípadne účel práva realizuje iba s cieľom ovplyvnenia postavenia (poškodenia) iného bez toho, aby cieľ/účel práva bol naplnený.⁴⁹

46 Čollák, J.: Zákaz zneužitia práva v súkromnom práve a v práve obchodných spoločností. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 41.

47 Takýto legislatívny prístup je možné uplatniť napríklad v prípade zneužitia verejného subjektívneho práva osoby na preskúmanie neprávoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy v prípade, ak podaný riadny opravný prostriedok sleduje zneužitie práva.

48 Čollák, J.: Zákaz zneužitia práva v súkromnom práve a v práve obchodných spoločností. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 22.

49 Čollák, J.: Zákaz zneužitia práva v súkromnom práve a v práve obchodných spoločností. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 39.

Vzhľadom k tomu, že zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody predstavuje **výkon verejného subjektívneho práva alebo slobody, následok zneužitia verejného subjektívneho práva alebo slobody** nemožno kvalifikovať ako protiprávny (*contra legem*), keďže neporušuje dovolenia ani zákazy ustanovené objektívnym právom, prípadne povinnosťou.

Pri zneužití verejného subjektívneho práva alebo slobody subjekt koná proti zákonom chránenému záujmu, s cieľom dosiahnuť výsledok, ktorý **právna norma nepredpokladá alebo ktorý explicitne nezakazuje**.

Nie je vylúčené, aby zákonodarca takéto správanie, ktoré je v rozpore s verejným záujmom, explicitne v zákone zakázal, avšak v takom prípade nebude cieľom výkonu verejnej správy, aby bol subjekt za zneužívanie práva postihnutý verejnoprávnou sankciou. Cieľom je dodatočne zabrániť alebo vopred vylúčiť dôsledky takého správania na verejný záujem, t. j. dôsledky takého správania nesmie vyvolať subjektom zamýšľaný účinok.

Vo všeobecnosti je možné uzavrieť, že o zneužití práva je potrebné uvažovať v prípadoch, ak je vykonávané právo v konkrétnych situáciách závadné. Podstatné je definovanie závadnosti výkonu práva ako takého.⁵⁰

Ústavný súd Českej republiky vo svojom uznesení sp. zn. III. ÚS 374/06 zo dňa 31. 10. 2007 k otázke „dovolenosti“ konania, ktoré predstavuje zneužitie práva, uviedol nasledovné: *„Zneužitím práva (abusus iuris) je chováni zdánlivě dovolené, jímž má být dosaženo výsledku nedovoleného; specifickým případem zneužití práva je šikanózní chování (šikanózní výkon práva), které spočívá v tom, že někdo vykonává své právo se záměrem způsobit jinému nepřiměřenou újmu. O chování takto zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; ze zásady lex specialis derogat generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem. Platí tedy, že pokud právní norma určité chování dovoluje a jiná (za předpokladu, že je ho ve výše uvedeném smyslu zneužíváno) je zakazuje, je takovéto chování ve skutečnosti nikoliv výkonem práva, ale protiprávním jednáním (V. Knapp, Teorie práva, C. H. Beck, 1. vydání 1995, str. 184). (V podobné souvislosti lze uvažovat též o obcházení zákona /chování in fraudem legis/, jenž spočívá v tom, že se někdo chová podle právní normy /secundum legem/, ale tak, aby záměrně dosáhl výsledku právní normou nepředvídaného a nežádoucího – viz kupříkladu rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV.ÚS 319/05.)“.*

Nie je právne významné, či zneužitie sa realizuje aktívnym správaním osoby alebo jej pasívnym správaním. V oboch prípadoch je dôležité len to, že správanie subjektu sleduje odlišný účel než je ten, ktorý predpokladá právna norma.

Právnym dôsledkom zneužitia subjektívneho práva alebo slobody je nedodržanie účelu právnej normy.

Nie je pritom nevyhnutné, aby zákonodarca v zákone konkretizoval a explicitne ustanovil nepriaznivý dôsledok zneužitia práva. Opak takého postupu je z legislatívneho hľadiska v súkromnom práve výnimočný,⁵¹ uplatňuje sa však vo verejnom práve.

Zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody už vo svojej podstate predpokladá **zavinené správanie** osoby.

„Podstatnou otázkou je, či ide o zavinené konanie v rozsahu preukázania úmyslu konajúcej osoby. Túto otázku už čiastočne vyriešila judikatúra, keďže súdne závery hovoria o tom, že úmysel nie je podstatný, dôležitý je výsledok.“⁵² Z tohto dôvodu je bez právneho významu skúmanie zo strany orgánu, či osoba konala úmyselne alebo z nedbanlivosti. Ako príklad kritérií, prostredníctvom ktorým sa preukazuje zneužitie práva, možno uviesť kritériá uvedené vo vyššie citovanom rozhodnutí Súdneho

50 Pulkrábek, Z.: Zákaz zneužití práva v rozpore s jeho účelem. Praha: Eurolex Bohemia, 2007, s. 69.

51 Občiansky zákonník Maďarskej republiky v § 5 ods. 2 ustanovuje: „Za zneužitie práva sa považuje uplatňovanie práva v tom prípade, ak to smeruje na ciele, ktoré sú nezlučiteľné so spoločenským účelom práva, hlavne ak by to viedlo k poškodzovaniu národného hospodárstva, obťažovaniu (šikanovaniu) osôb, ukráteniu ich práv a zákonných záujmov alebo k nadobudnutiu neoprávnených výhod.“ https://tdziegler.files.wordpress.com/2014/06/civil_code.pdf (zo dňa 4. apríla 2019)

52 Čollák, J.: Zákaz zneužitia práva v súkromnom práve a v práve obchodných spoločností. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 37.

dvora EÚ vo veci Halifax, kde sa uvádza, že „preukázanie zneužívania na jednej strane vyžaduje, aby predmetné plnenia napriek formálnemu dodržaniu podmienok“ boli v rozpore s účelom právnej úpravy a zároveň „musí z celku objektívnych prvkov vyplývať, že hlavný cieľ predmetných plnení je získať daňovú výhodu“, pričom zákaz zneužitia nemožno aplikovať, „keď môžu mať predmetné plnenia nejaké iné vysvetlenie ako číre dosiahnutie daňových výhod“.

Z toho, že zneužitie práva musí byť výnimočnou a krajnou možnosťou – *ultima ratio*, možno vyvodiť, že aby mohol byť princíp zákazu zneužitia práva správnymi orgánmi aplikovaný, že musí byť **zjavné a preukázané**, že v konkrétnom prípade ide o zneužitie práva.

Dôležitým predmetom diskusie je otázka, či by mal zákon **explicitne upravovať situácie, ktoré predstavujú zneužitie práva** a/alebo či by mal **explicitne ustanoviť právomoc správneho orgánu** použiť korekčný mechanizmus v prípade, ak k zneužitiu práva dôjde (napríklad právomoc neprihliadnuť na úkon, ktorého cieľom je zneužitie práva). Je dôležité nájsť správny spôsob úpravy tejto problematiky, pretože ak bude správnym orgánom priznaná právomoc aplikovať princíp zákazu zneužitia práva iba na základe uváženia a posúdenia konkrétnych okolností, môže to mať za následok významné porušovanie princípu právnej istoty a predvídateľnosti rozhodovania.

107

Pri týchto úvahách treba zohľadniť aj princíp legality zakotvený v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“

Vo vyššie citovanom rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 1 Afs 107/2004 zo dňa 10. 11. 2005 vo veci združenia „Klub Voda-zem-vzduch“ sa tiež uvádza: „*Nejvyšší správní soud podotýká, že institut zákazu zneužití subjektivních práv (k ničím neodůvodněné újme jiného či k ničím neodůvodněné újme společnosti, tj. konec konců jejích členů) představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti). Zákon, jenž je ze své povahy obecný, nemůže pojmově pamatovat na všechny myslitelné životní situace, které mohou za jeho účinnosti nastat. V důsledku toho se může přihodit, že určité chování formálně vzato – ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě, jak bylo vyloženo výše – odpovídá právní normě (či lépe řečeno: dikci právního předpisu), avšak je zároveň pocítováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí jiným újmou. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití.*

Zároveň je zapotřebí zdůraznit, že zákaz zneužití práva představuje výjimku z pravidla; proto nelze např. předem paušálně říci, že o zneužití práva by se již nejednalo tam, kde by dalšími členy spolku byly tři, pět, deset či kolik dalších osob, mezi nimiž a žalobcem by již neexistovaly úzké rodinné vazby. Jinak řečeno, **nelze předem a obecně stanovit s matematickou přesností – ostatně právo není matematika –, kdy se zákazu zneužití – jakožto výjimky z pravidla – použije a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu a na soudcovském uvážení a rozmyslu.** Stanovením přesných pravidel by se popřel smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv; **tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat.**“

Takýto prístup však prináša zjavné riziká a je predmetom kritiky právnej teórie a odbornej literatúry. Právna teória uvádza: „*Na tento problém již kriticky v předválečné literatuře upozornil i Weyr, když uvedl, že ze zásad správné noetiky platí pro orgány (státu, právního řádu) věta: vše je zakázáno, co není výslovně dovoleno. Dále uvedl, že uvedené tendence se projevují v tzv. nouzovém právu státním, které se jeví jako zřejmá obdoba nouzového stavu povinností subjektů v trestním právu a hlásá, že státní orgán nemusí respektovat ani hranice, které vytýčil právní řád pro jeho činnost, jde-li o životní zájmy státu. Pokud dojde k měnící se náladě ve společnosti, tj. společenské potřebě jisté jednání posuzovat odlišně, dochází k měnícímu se jednání uživatelů práva beze změny pozitivně právní úpravy. Jsem přesvědčen, že dochází k nárůstu počtu případů, které se posuzují jako zneužití práva. Uvedená změna je způsobena změnou společenské poptávky, přičemž nedošlo ke změně právní normy, t. j. nezměnila se pozitivně právní úprava. (...) Je-li tedy něco společností vnímáno jako neakceptovatelné, právní praxe v rámci aplikace práva si vytvoří způsob jak takovéto jednání sankcionovat. Důležitý negativní faktor, který tyto změny doprovází je narušení principu právní jistoty. Proto by k tomuto mělo docházet, obzvláště v rovině veřejného práva, výhradně prostřednictvím změny pozitivního práva.*

Pokud však legislativci nereagujú efektívne vo své zákonodárnej činnosti, bývajú takoveto situace nazvané mezerou v právu, načež dochází k posilování právních principů, obecných zásad jak na úrovni hmotněprávních, tak i v rovině aplikace práva orgány veřejné moci. Odrazem této neschopnosti zákonodárce je tak nadužívání zákazu zneužití práva. (...)

Orgány veřejné moci tak mohou jednat pouze secundum legem, avšak fyzické a právnické osoby mohou jednat též praeter legem, tj. ne sice přesně podle zákona, ale neporušujíc jej a v souladu s jeho smyslem a účelem. Chování praeter legem je založeno na uplatnění zásady legální licence, podle níž je právně dovoleno vše, co není právem zakázáno. Platí proto, že jednání praeter legem není orgánům veřejné moci dovoleno. Na druhou stranu právní normy fyzickým a právnickým osobám mlčky dovolují i chování právně výslovně neupravené, které však nesmí být contra legem nebo in fraudem legis. Přesto se ve veřejném právu za pomoci Nejvyššího správního soudu a i Ústavního soudu právní institut zneužití práva pevně zakotvil, byť se jedná o aplikaci obecného nepsaného pravidla chování, tudíž o jednání praeter legem, které by mělo být orgánům veřejné moci zapovězeno. (...)

Nejvyšší správní soud zákaz zneužívání subjektivního veřejného práva v oblasti daňového práva odůvodňuje jako veřejnoprávní požadavek rozumného uspořádání společenských vztahů. Tímto pohledem je ovšem naprosto ‚zadupána‘ spravedlnost a právní jistota všech adresátů právních norem v oblasti daňového práva. Vzniká tu tedy jakási paralelní a nepsaná úprava, jež se postupně stává zvykovou. To navzdory tomu, že v oblasti veřejného práva platí striktně zásada legality.“⁵³

Aj samotný Nejvyšší správní soud ČR upozorňuje na jednoduchost zneužitia aplikácie samotného princípu zákazu zneužitia práva správnymi orgánmi a vo svojom rozsudku sp. zn. 1 Afs 61/2015 zo dňa 10. 11. 2015 uvádza: „... koncept zneužití práva je sám o sobě jednoduše zneužitelný. Orgány veřejné moci by obecně měly odolávat pokušení vydávat se v argumentaci právě jeho cestou, pokud se nabízí cesta jiná. (...) Zákaz zneužití práva je opravdu prostředkem „ultima ratio“, který plní funkci záchranné brzdy pro případ, že by konkrétní pravidla při svém doslovném uplatnění vedla k rozporu s konceptem materiální spravedlnosti, protože jsou využívána v rozporu s podstatou daného práva, resp. jeho smyslem a účelem (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 9 Afs 57/2015 – 120; a ze dne 21. 10. 2015, č. j. 9 Afs 56/2015 – 117). V daňové praxi by se proto mělo s konceptem zneužití práva zacházet jako se šafránem.“⁵⁴

Odborná literatúra uvádza k rizikám aplikácie princípu zákazu zneužitia práva tiež nasledovné: „... princíp zákazu zneužití práva je nebezpečný, protože rozšiřuje oprávnění soudců – pracuje nikoliv s běžnou strukturou normy, ale pracuje s mírou, do jaké určité chování odporuje smyslu a účelu zákona. Hranice jeho aplikovatelnosti jsou křehké, a jsou nalézány soudní judikaturou. V ideálním případě by princip zákazu zneužití práva nebyl vůbec užíván. Neomylný a dokonale kazuistický zákonodárce by pokrýval veškeré situace, které mohou v životě nastat. Tato situace ovšem zatím v našem právu nenastala.“⁵⁵

Petr Černý hodnotí uplatňovanie princípu zneužitia práva nasledovne: „... lze konstatovat, že aplikace principu zneužití práva je typická svou kazuističností, neboť se užívá vždy v konkrétních velmi specifických případech na základě velmi obecné a ne příliš bohaté teorie. Proti aplikaci tohoto institutu lze tak vcelku oprávněně namítnout, že může oslabovat právní jistotu adresátů právních norem. Výhoda právního principu, spočívající v jeho širokém využití, se tak může velmi snadno stát jeho nevýhodou. Nezbyvá tak, než důsledně trvat na tom, aby šlo o jeho využívání jen ve velmi výjimečných a zjevných případech.“⁵⁶

Súdna prax aj odborná literatúra sa teda zhodujú na tom, že aplikácia princípu zákazu zneužitia práva by mala byť iba výnimočnou a krajnou možnosťou – ultima ratio.

53 Ondříšek, R.: Legalita a aplikace zneužití práva v daňovém právu. In: In: Popovič, A. – Románová, A. – Straková, I. (eds.): Zneužitie a iné formy obchádzania práva. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 225.

54 Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 1 Afs 61/2015 zo dňa 10. 11. 2015.

55 Fuksová, L.: Dostavba D8 a zákaz zneužití práva. Jiné právo, <http://jinepravo.blogspot.com/2012/10/lucie-fuksova-dostavba-d8-zakaz.html>

56 Černý, P.: Zneužití práva v judikatuře správních soudů České republiky. Justičná revue, 69, 2017, č. 11, s. 1398.

V odbornej literatúre možno nájsť aj takúto tvrdú kritiku aplikácie princípu zneužitia práva bez existujúcej zákonnej úpravy: „Zneužití práva je pak také nutno odmítnout z důvodu, že historická zkušenost nám ukazuje, že se jedná o Pandořinu skříňku. Jejím otevřením se úředníkům a soudcům nabídla možnost namísto aplikace zákona věc posoudit svým subjektivním hodnotovým žebříčkem. Odolat těmto svodům je pak velice těžké, v důsledku čehož lze s jistotou predikovat nárůst aplikace zneužití práva v právu daňovém. Aplikace zneužití práva, které v idealistických počátcích mělo plnit roli záchranné brzdy, se s jistou nadsázkou v průběhu času stalo velmi návykovým adrenalinovým zážitkem driftujících úředníků a soudců. Zneužití práva, jakmile je jednou připuštěno tam, kde zákon skrze principy nestanovuje mantinely jeho užití (případ daňových zákonů), nemá své limity.“⁵⁷

Z vyššie uvedeného vyplýva, že aplikácia princípu zákazu zneužitia práva bez existencie explicitnej zákonnej úpravy tohto princípu prináša veľké riziká. V záujme zabezpečenia právnej istoty adresátov právnych noriem je preto dôležité, aby osoba, ktorá má znášať nepriaznivý následok svojho zavineného závadového správania, bola spôsobilá z obsahu právnej úpravy (*de lege lata*) vopred a bez ťažkostí rozpoznať, že zákon s určitým **konkrétnym spôsobom výkonu** verejného subjektívneho práva alebo slobody, ktorým sa zasiahne do právom chránených práv alebo právom chránených záujmov tretích osôb alebo ktorým sa zasiahne do zákonom chráneného verejného záujmu, bude zo zákona (*ex lege*) alebo na základe rozhodnutia alebo postupu orgánu verejnej správy spájať nepriaznivý následok v jej právnom postavení.

Objektívnym predpokladom aplikácie princípu zneužitia práva by teda podľa nášho názoru malo byť, že zákon:

- vymedzí obsah takéhoto správania osoby (t. j. ustanoví medze výkonu verejného subjektívneho práva alebo slobody – obsah alebo rozsah), a
- vymedzí nedodržanie účelu vykonávaného práva alebo slobody (postačí aj implicitne).

Subjektívnym predpokladom je, že musí ísť o osobu s právnou subjektivitou (spôsobilosťou na právne úkony).

Právomoc orgánu verejnej správy. Špeciálny korekčný mechanizmus zákazu zneužitia verejného subjektívneho práva alebo slobody spočíva v tom, že keď orgán verejnej správy v konkrétnom prípade identifikuje zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody konkrétnou osobou, využíva na odstránenie závadového stavu svoju právomoc, ktorá mu *explicitne* vyplýva z platnej zákonnej úpravy (v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky).

Pokiaľ by totiž zo zákona **explicitne nevyplývala právomoc orgánu verejnej správy v prípade zneužitia verejného subjektívneho práva**, môže byť pre orgán verejnej správy v praxi veľmi obtiažne postupovať tak, aby neporušil verejné subjektívne právo alebo slobodu osoby.

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, podľa súdnej judikatúry nie je vylúčená aplikácia princípu zákazu zneužitia práva aj bez výslovnej zákonnej úpravy a bez výslovne zakotvenej právomoci orgánu verejnej správy aplikovať princíp zákazu zneužitia práva a uplatniť korekčný mechanizmus (napríklad právomoc neprihliadnuť na úkon, ktorého cieľom je zneužitie práva). Ako však aj samotná súdna judikatúra ukazuje, v takom prípade je tu značné riziko, že orgán verejnej správy bude aplikovať princíp zákazu zneužitia práva napriek tomu, že nepôjde o mimoriadnu a krajnú situáciu, nebudú splnené podmienky pre jeho aplikáciu a teda nemusí uniesť dôkazné bremeno, že princíp zákazu zneužitia práva aplikoval oprávnene. Súdny totiž v rámci prieskumu rozhodnutí a postupov v správnom súdnictve vyžadujú:

- aby bolo **nepochybné**, že k zneužitiu verejného subjektívneho práva osobou došlo (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, č. k. 1 As 27/2011-81) alebo
- aby došlo k **zjavnému** zneužitiu verejného subjektívneho práva (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, č. k. 2 As 60/2013-26).⁵⁸

57 Ondříšek, R.: Legalita a aplikace zneužití práva v daňovém právu. In: In: Popovič, A. – Románová, A. – Straková, I. (eds.): Zneužitie a iné formy obchádzania práva. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 237.

58 Kopecký, M.: Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 46 – 47.

Možno teda zhrnúť, že v záujme zabezpečenia čo najväčšej právnej istoty adresátov právnych noriem pri aplikácii princípu zákazu zneužitia práva je podľa nášho názoru potrebné, aby v prípade **zneužitia verejného subjektívneho práva alebo slobody** podľa predpisov správneho práva zákon explicitne vymedzil:

- správanie, ktoré sa považuje za zneužitie verejného subjektívneho práva alebo slobody (formou zákazu alebo obmedzenia),⁵⁹
- následok správania (vyjadruje zákonom chránený záujem porušený zneužitím verejného subjektívneho práva alebo slobody),
- právomoc orgánu verejnej správy, t. j. vymedzenie obsahu a právnej povahy úkonu orgánu, ktorého cieľom je vylúčiť účinok zneužitia verejného subjektívneho práva alebo slobody na zákonom chránený verejný záujem.

Aby bolo možné podľa predpisov správneho práva účinne odstraňovať nepriaznivé následky zneužitia verejných subjektívnych práv alebo slobôd, je potrebné **ustanoviť v zákone právomoc orgánu verejnej správy** v tomto ohľade.

Vzhľadom na čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, v záujme zabezpečenia právnej istoty adresátov právnych noriem a v záujme zvýšenia efektívnosti výkonu štátnej správy je preto dôležité, aby zákon ustanovil orgánu takúto právomoc konkrétne. Nepostačuje len úprava povinnosti dbať na ochranu verejného záujmu.

Ak tomu tak z legislatívneho hľadiska je, vtedy zostáva už len vecou právneho posúdenia, či v konkrétnom prípade došlo k zneužitiu verejného subjektívneho práva alebo slobody a či bola naplnená hypotéza právnej normy, umožňujúca právomoc orgánu verejnej správy uplatniť.

Na záver možno uviesť, že v slovenskom verejnom práve je v súčasnosti na zákonnej úrovni zakotvená explicitná právna úprava princípu zákazu zneužitia práva iba v oblasti správy daní a v oblasti správneho súdneho konania.⁶⁰ Ak sa jav zneužívania práva vyskytuje aj v iných oblastiach práva, v záujme zachovania právnej istoty a princípu legality je podľa nášho názoru vhodné, aby aplikácia princípu zákazu zneužitia práva prebiehala na základe explicitnej zákonnej úpravy, za predpokladu, že tento jav je možné legislatívne uchopiť a vymedziť.

59 Pri správaní, ktoré sa má kvalifikovať ako zneužitie, zápasí zákonodarcu s dvomi dilemami – všeobecnosť vymedzenia vedie k riziku „bezbrehosti“ výkladu, čo nie je možné dopustiť, naopak konkrétne vymedzenie nemusí postihnúť všetky prejavy zneužitia práva v praxi.

60 Ako už bolo uvedené vyššie, podľa § 3 ods. 6 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (daňový poriadok) „Pri uplatňovaní osobitných predpisov pri správe daní sa berie do úvahy skutočný obsah právneho úkonu alebo inej skutočnosti rozhodujúcej pre zistenie, vyrubenie alebo vybratie dane. Na právny úkon, viacero právnych úkonov alebo iné skutočnosti uskutočnené bez riadneho podnikateľského dôvodu alebo iného dôvodu, ktorý odráža ekonomickú realitu, a ktorých najmenej jedným z účelov je obchádzanie daňovej povinnosti alebo získanie takého daňového zvýhodnenia, na ktoré by inak nebol daňový subjekt oprávnený, sa pri správe daní neprihliada.“ Podľa § 5 ods. 12 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku „Správny súd výnimočne neposkytne ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby, ak nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva.“ Podľa § 28 ods. 1 Správneho súdneho poriadku „Správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanózný charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie.“ Obdobná úprava je obsiahnutá aj v Civilnom sporovom poriadku. Podľa čl. 5 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilného sporového poriadku „Zjavné zneužitie práva nepožíva právnu ochranu. Súd môže v rozsahu ustanovenom v tomto zákone odmietnuť a sankcionovať procesné úkony, ktoré celkom zjavne slúžia na zneužitie práva alebo na svojvoľné a bezúspešné uplatňovanie alebo bránenie práva, alebo vedú k nedôvodným prietahom v konaní.“



III.

MOŽNOSŤ POUŽITIA PRINCÍPU ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA PRI APLIKÁCII ZÁKONA Č. 24/2006 Z. Z. O POSUDZOVANÍ VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Súčasná právna úprava platná v Slovenskej republike priznáva verejnosti pomerne široké práva zúčastniť sa povoľovacích procesov vedených správnymi orgánmi v oblasti životného prostredia.

Podľa súčasnej právnej úpravy, ak členovia verejnosti podajú odôvodnené stanovisko alebo pripomienky k navrhovanej činnosti (projektu) podliehajúcej procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie, alebo ak podajú odvolanie proti rozhodnutiu vydanému v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie, stávajú sa automaticky účastníkmi správneho konania o povolení navrhovanej činnosti (projektu), majú právo podať proti rozhodnutiu o povolení navrhovanej činnosti odvolanie a následne majú právo podať proti právoplatnému rozhodnutiu o povolení činnosti správnu žalobu na súde.⁶¹

Možno sa niekedy stretnúť s výhradami zo strany správnych orgánov alebo navrhovateľov činností /projektov (investorov), že niektorí členovia verejnosti (napr. niektoré mimovládne organizácie) údajne **zneužívajú svoje právo** účasti na procese posudzovania vplyvov na životné prostredie a v následnom správnom konaní o povolení navrhovanej činnosti, a to s cieľom oddiaľovania právoplatnosti rozhodnutia o povolení činnosti, prípadne s cieľom vyvíjania nátlaku nanavrhovateľov (investorov) – pričom im v skutočnosti nejde o ochranu životného prostredia ani o zmiernenie vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie.

V nasledujúcej analýze sa pokúsime objasniť, či účasť verejnosti a jej konkrétny postup v správnych konaniach týkajúcich sa navrhovaných činností podliehajúcich procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie môže predstavovať „zneužitie práva“, či prichádza do úvahy aplikácia princípu zákazu zneužitia práva v rozhodovacej činnosti správnych orgánov, aké môžu byť právne dôsledky takéhoto „zneužitia práva“ a či je možná legislatívna úprava, ktorá by jav zneužívania práva vymedzila a upravila.

1. PRÁVNÁ ÚPRAVA ÚČASTI VEREJNOSTI NA POVOĽOVACÍCH PROCESOCH V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Na úvod je potrebné stručne popísať súčasnú právnu úpravu týkajúcu sa účasti verejnosti v správnych konaniach o povolení činností s vplyvom na životné prostredie a rozsah práv, ktoré táto právna úprava priznáva členom verejnosti. Právny predpis, ktorý verejnosti priznáva právo na účasť v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie a v následných správnych konaniach o povolení činností je zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 24/2006 Z. z.“ alebo „zákon č. 24/2006 Z. z.“ o posudzovaní vplyvov na životné prostredie).

Niektoré správne orgány a navrhovatelia činností (projektov) uvádzajú, že k zneužívaniu práva niektorými členmi verejnosti dochádza práve v konaniach podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a v následných správnych konaniach o povolení činností, ktoré podliehajú procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie.

⁶¹ Ak napríklad fyzická osoba alebo mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia podá odôvodnené písomné stanovisko k zámeru stavby diaľnice (podľa § 23 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie), stáva sa účastníkom konania o vydaní záverečného stanoviska v zmysle § 37 zákona č. 24/2006 Z. z., môže proti záverečnému stanovisku podať odvolanie (rozklad), môže podať správnu žalobu proti záverečnému stanovisku na súde, a stáva sa aj účastníkom konania o umiestnení a povolení stavby podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), môže proti rozhodnutiu o umiestnení stavby diaľnice aj proti rozhodnutiu o povolení stavby diaľnice podať odvolanie a následne aj správnu žalobu na súde.

Súčasná platná úprava zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, vrátane ustanovení tohto zákona týkajúcich sa účasti verejnosti, bola prijatá s cieľom naplniť požiadavky medzinárodného práva.

Ide o

- **Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia** (ďalej len „Aarhuský dohovor“), publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky ako č. 43/2006 Z. z.,⁶²

a

- **smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie** (kodifikované znenie, Ú. v. EÚ L 26, 28. 1. 2012), (ďalej len „smernica o EIA“).⁶³

Aarhuský dohovor ako aj smernica o EIA priznávajú tzv. dotknutej verejnosti (resp. tzv. zainteresovanej verejnosti)⁶⁴ právo na účasť v správnych konaniach o povolení činností s významným vplyvom na životné prostredie (resp. činností uvedených v Prílohe I Aarhuského dohovoru) a následne právo napadnúť na nezávislom súde akúkoľvek vecnú alebo procesnú nezákonnosť takýchto povolení.⁶⁵

Pre zodpovedanie otázky, ktorým osobám má vnútroštátne právo priznať vyššie uvedené práva, je preto dôležité vymedzenie dotknutej (zainteresovanej) verejnosti v Aarhuskom dohovore a smernici o EIA.

■ Podľa čl. 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru:

„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 spíňajúce všetky požiadavky vnútroštátneho práva považujú za zaujímavé sa o rozhodovací proces.“⁶⁶

■ Podľa čl. 1 ods. 2 písm. e) smernice o EIA:

„2. Na účely tejto smernice sa uplatňujú nasledujúce definície: (...)

e) „dotknutá verejnosť“ znamená verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá, alebo má záujem na postupoch environmentálneho rozhodovania uvedeného v článku 2 ods. 2; na účely tejto definície sa predpokladá, že mimovládne organizácie, podporujúce ochranu životného prostredia a spíňajúce požiadavky vnútroštátneho práva, majú záujem;“

Možno konštatovať, že dotknutá (zainteresovaná) verejnosť je tá časť verejnosti (širokej verejnosti), ktorá má určitý špecifický vzťah k povoľovanej činnosti.

Pojmom Aarhuského dohovoru a smernice o EIA, ktorý je kľúčový pre úpravu účasti verejnosti v zákone č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a následných povoľovacích konaniach, je pojem „**mať záujem**“ na rozhodovaní o povolení činnosti.

62 Dostupné na <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

63 Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0092>. Smernica 2011/92/EÚ bola neskôr zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014, ktorou sa mení smernica 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 124, 25. 4. 2014).

64 Slovenský preklad smernice o EIA ako aj zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie používajú pojem „dotknutá verejnosť“, slovenský preklad Aarhuského dohovoru používa pojem „zainteresovaná verejnosť“.

65 Pozri štúdiu „Prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia v európskom práve“, dostupnú na <https://viaiuris.sk/obcan/obcan-analyzy/pristup-k-spravodlivosti-vo-veciach-zivotneho-prostredia-v-europskom-prave/>.

66 Anglické znenie čl. 2 ods. 5 znie nasledovne: „*The public concerned*” means the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making; for the purposes of this definition, non-governmental organizations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest.“

Medzinárodný Výbor pre posudzovanie súladu s Aarhuským dohovorom (Aarhus Convention Compliance Committee – ACCC) vo svojom náleze uviedol, že „to, či osoby z radov verejnosti majú záujem na rozhodovaní, závisí od toho, či navrhovaná činnosť môže porušiť ich majetkové a ďalšie súvisiace práva (vecné práva), spoločenské práva alebo iné práva alebo záujmy, týkajúce sa životného prostredia.“⁶⁷

Implementačná príručka k Aarhuskému dohovoru (The Aarhus Convention Implementation Guide) k pojmu „zaujímať sa“ resp. „mať záujem“ obsiahnutom v definícii dotknutej (zainteresovanej) verejnosti v čl. 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru uvádza: „*Pokiaľ ide o kritérium ‚záujmu‘, táto definícia sa javí ako ďaleko presahujúca používané právne kritérium ‚dostatočného záujmu‘ (...). Konkrétne by malo byť chápané tak, že nezahŕňa iba členov verejnosti, ktorých právne záujmy alebo práva zaručené zákonom by mohli byť navrhovanou činnosťou porušené. Medzi potenciálne dotknuté záujmy môžu patriť aj sociálne práva, ako je právo byť bez ujmy alebo právo na zdravé životné prostredie. Toto kritérium sa však uplatňuje aj na kategóriu verejnosti, ktorá má na rozhodovacom procese nešpecifikovaný záujem.*“⁶⁸

Výbor pre posudzovanie súladu s Aarhuským dohovorom vo svojom náleze týkajúcom sa jadrovej elektrárne Hinkley Point C vo Veľkej Británii uviedol: „*Pojem ‚mať záujem‘ na rozhodovaní o životnom prostredí, by mal zahŕňať nielen osoby z radov verejnosti, ktorých právny záujem alebo práva zaručené podľa právnych predpisov by mohli byť porušené navrhovanou činnosťou, ale aj osoby, ktoré majú len faktický záujem (napríklad v prípade navrhovanej činnosti, ktorá môže mať vplyv na vodný tok je to záujem pozorovateľov vtáctva o zachovanie neporušených hniezd alebo záujem rybárov o zachovanie rybolovu). Ako je to v prípade mnohých jurisdikcií, môže zahŕňať aj osoby, ktoré vyjadrili záujem o určitú vec bez toho, aby uviedli konkrétny dôvod ich záujmu.*“⁶⁹

Implementačná príručka k Aarhuskému dohovoru k otázke, či už samotná účasť osoby na procese participácie v zmysle čl. 6 ods. 7 Aarhuského dohovoru⁷⁰ (t. j. predložením pripomienok k navrhovanej činnosti) znamená, že osoba sa stáva dotknutou (zainteresovanou) verejnosťou, uvádza nasledovné: „... *Dohovor nie je celkom jednoznačný ohľadom toho, či samotná účasť na procese participácie podľa čl. 6 ods. 7 znamená, že osoba sa stáva ‚dotknutou verejnosťou‘. Keďže článok 9 ods. 2 je mechanizmom na presadzovanie práv podľa článku 6, možno sa domnievať, že každá osoba, ktorá sa zúčastňuje ako osoba z radov verejnosti na verejnom prerokovaní alebo na procese participácie podľa článku 6 ods. 7, by mala mať možnosť využívať ustanovenia upravujúce prístup k spravodlivosti v článku 9 ods. 2. V tomto prípade by takáto osoba spadala pod definíciu ‚dotknutej verejnosti‘.*“⁷¹

Právna analýza vypracovaná organizáciou ClientEarth k vyššie uvedenému výkladu dodáva nasledovné: „*Je to len logické, pretože osoba, ktorá sa zúčastňuje na procese participácie podľa článku 6 Aarhuského dohovoru jasne preukázala ‚záujem‘ a preto by mala byť tiež považovaná za súčasť ‚dotknutej verejnosti‘ a mať prístup k súdom podľa článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru.*“⁷²

67 Nález ACCC/C/2010/50 (Česká republika), bod 66.

68 The Aarhus Convention Implementation Guide. Second edition. Ženeva: OSN, 2014, s. 57. Dostupné na http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.

69 Nález ACCC/C/2013/91 (Spojené kráľovstvo), bod 74.

70 Podľa čl. 6 ods. 7 Aarhuského dohovoru „*Spôsoby účasti verejnosti umožnia verejnosti predložiť písomné alebo v prípade potreby na verejnom prerokovaní alebo preskúmaní so žiadateľom akékoľvek pripomienky, informácie, analýzy alebo názory, ktoré považuje za dôležité vo vzťahu k navrhovanej činnosti.*“

71 The Aarhus Convention Implementation Guide, s. 58. Anglické znenie tohto odseku znie nasledovne: „... *the Convention is not entirely clear whether the mere participation in a public participation procedure under article 6, paragraph 7, would qualify a person as a member of the ‘public concerned’.* Because article 9, paragraph 2, is the mechanism for enforcing rights under article 6, however, it is arguable that any person who participates as a member of the public in a hearing or other public participation procedure under article 6, paragraph 7, should have an opportunity to make use of the access to justice provisions in article 9, paragraph 2. In this case, he or she would fall under the definition of ‘public concerned’.“

72 Berthier, A. – Friel, A. – Bechtel, S.: Access to Justice in European Union Law. A Legal guide on Access to Justice in environmental matters. ClientEarth, 2019. Dostupné na <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2019-02-26-access-to-justice-in-european-union-law-a-legal-guide-on-access-to-justice-in-environmental-matters-ce-en.pdf>, s. 24. Anglické znenie znie nasledovne: „*This is only logical because a person that participates in a public participation procedure under Article 6 AC has clearly shown ‘interest’ and should therefore also be considered to form part of the ‘public concerned’ and have access to the courts under Article 9(2) AC.*“

Ako už bolo spomenuté vyššie, práva dotknutej (zainteresovanej) verejnosti na účasť v konaní o povolení činností s významným vplyvom na životné prostredie zakotvuje čl. 6 Aarhuského dohovoru. V zmysle čl. 6 Aarhuského dohovoru má zainteresovaná (dotknutá verejnosť) napríklad právo byť dostatočne informovaná o navrhovanej činnosti, má právo podávať pripomienky k navrhovanej činnosti a má právo, aby sa orgán, ktorý rozhodol o povolení činnosti, vyrovnal s jej pripomienkami.

Čl. 6 ods. 1 Aarhuského dohovoru stanovuje, na ktoré činnosti sa tieto práva a povinnosti vzťahujú.

■ **Podľa čl. 6 ods. 1 Aarhuského dohovoru:**

„1. Každá Strana

- a) *uplatní ustanovenia tohto článku vo vzťahu k rozhodnutiam, či povoliť navrhované činnosti uvedené v Prílohe č. 1;*
- b) *v súlade so svojím vnútroštátnym právom tiež uplatní ustanovenia tohto článku na rozhodnutia o navrhovaných činnostiach neuvedených v Prílohe č. 1, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie. Strany na tento účel určia, či určitá navrhovaná činnosť podlieha týmto ustanoveniam, a*
- c) *môže sa rozhodnúť, a to od prípadu k prípadu, ak to vnútroštátne právo umožňuje, neuplatňovať ustanovenia tohto článku na navrhované činnosti slúžiace účelom obrany štátu, ak sa táto Strana domnieva, že takéto uplatnenie môže mať nepriaznivý vplyv na tieto účely.“*

Ďalšie odseky čl. 6 Aarhuského dohovoru zakotvujú práva verejnosti, zainteresovanej verejnosti a povinnosti zmluvných strán – t. j. štátov, ktoré pristúpili k Aarhuskému dohovoru – týkajúce sa informovania o konaní a účasti na konaní.

■ **Podľa čl. 6 ods. 2 Aarhuského dohovoru:**

„2. Zainteresovaná verejnosť je informovaná hneď na začiatku rozhodovacieho procesu týkajúceho sa životného prostredia podľa okolností, či už verejným oznamom alebo jednotlivo, a to vhodným, včasným a účinným spôsobom, okrem iného

- a) *o navrhovanej činnosti a žiadosti, o ktorej sa bude rozhodovať;*
- b) *o podstate možných rozhodnutí alebo o návrhu rozhodnutia;*
- c) *o orgáne verejnej moci zodpovednom za prijatie rozhodnutia;*
- d) *o uvažovanom postupe vrátane toho, ako a kedy môže byť poskytnutá táto informácia*
 - i) *o začiatku procesu;*
 - ii) *o možnosti účasti verejnosti;*
 - iii) *o čase a mieste akéhokoľvek plánovaného verejného prerokovania;*
 - iv) *o orgáne verejnej moci, od ktorého možno získať príslušné informácie a kde boli informácie na účely preskúmania verejnosťou uložené;*
 - v) *o príslušnom orgáne verejnej moci alebo akomkoľvek inom úradnom orgáne, ktorému možno predložiť pripomienky alebo otázky a časový rozpis na predloženie pripomienok a otázok, a*
 - vi) *o skutočnosti, aké informácie o životnom prostredí vzťahujúce sa na navrhovanú činnosť sú k dispozícii, a*
- e) *o skutočnosti, že činnosť podlieha vnútroštátnemu alebo cezhraničnému procesu hodnotenia vplyvov na životné prostredie.“*

■ **Podľa čl. 6 ods. 3 Aarhuského dohovoru:**

„3. Procesy účasti verejnosti budú zahŕňať primeraný časový rámec pre jednotlivé fázy, ktorý poskytne dostatočný čas na informovanie verejnosti v súlade s odsekom 2 a pre verejnosť možnosť pripraviť sa a účinne sa zúčastňovať na rozhodovacom procese o životnom prostredí.“

■ **Podľa čl. 6 ods. 4 Aarhuského dohovoru:**

„4. Každá Strana umožní včasnú účasť verejnosti v čase, keď sú ešte otvorené všetky možnosti a účasť verejnosti sa môže uskutočniť efektívne.“

■ **Podľa čl. 6 ods. 5 Aarhuského dohovoru:**

„5. Každá Strana, ak je to primerané, podnecuje potenciálnych žiadateľov, aby zistili zainteresovanú verejnosť, vstúpili s ňou do diskusie a ešte pred požiadaním o povolenie jej poskytli informáciu o cieľoch ich žiadosti.“

■ **Podľa čl. 6 ods. 6 Aarhuského dohovoru:**

„6. Každá Strana požiadá príslušné orgány verejnej moci, aby na účely preskúmania poskytli zainteresovanej verejnosti na základe žiadosti, ak to vyžaduje vnútroštátne právo, bezplatne a ihneď, ako je to možné, prístup ku všetkým informáciám týkajúcim sa rozhodovacieho procesu uvedeného v tomto článku, ktoré sú dostupné počas účasti verejnosti, a to bez ovplyvnenia práva Strany na odmietnutie zverejnenia určitej informácie podľa článku 4 ods. 3 a 4. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článku 4, budú príslušné informácie obsahovať aspoň

- a) popis miesta činnosti a fyzikálnu a technickú charakteristiku navrhovanej činnosti vrátane odhadu očakávaných rezíduí a emisií;
- b) popis významných vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie;
- c) popis uvažovaných opatrení na prevenciu a/alebo zmiernenie vplyvov vrátane vypúšťaných emisií;
- d) netechnické zhrnutie vyššie uvedeného;
- e) náčrt hlavných možností riešenia vypracovaných žiadateľom a
- f) hlavné správy a odporúčania, ktoré boli v súlade s vnútroštátnym právom postúpené orgánu verejnej moci v čase, keď má byť zainteresovaná verejnosť informovaná v súlade s odsekom 2.“

■ **Podľa čl. 6 ods. 7 Aarhuského dohovoru:**

„7. Spôsoby účasti verejnosti umožnia verejnosti predložiť písomné alebo v prípade potreby na verejnom prerokovaní alebo preskúmaní so žiadateľom akékoľvek pripomienky, informácie, analýzy alebo názory, ktoré považuje za dôležité vo vzťahu k navrhovanej činnosti.“

■ **Podľa čl. 6 ods. 8 Aarhuského dohovoru:**

„8. Každá Strana zabezpečí, aby pri rozhodovaní boli náležite zohľadnené výsledky účasti verejnosti.“

Podľa čl. 6 ods. 9 Aarhuského dohovoru:

„9. Každá Strana zabezpečí, aby po prijatí rozhodnutia orgánom verejnej moci bola verejnosť okamžite informovaná v súlade s príslušnými postupmi. Každá Strana sprístupní verejnosti text rozhodnutia spolu s odôvodneniami a úvahami, na ktorých je rozhodnutie založené.“

Právo zainteresovanej (dotknutej) verejnosti na prístup k súdu vo vzťahu k navrhovaným činnostiam podliehajúcim procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie stanovuje čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru a čl. 11 smernice o EIA.

■ **Podľa čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru**

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

- a) majúci dostatočný záujem alebo, alternatívne,
- b) ak pretrváva porušovanie ich práva 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 vecnú 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.⁷³

■ **Podobne článok 11 smernice o EIA znie nasledovne:**

„Článok 11

1. Členské štáty zaistia, aby v súlade s príslušným vnútroštátnym právnym systémom, dotknutá verejnosť:
 - a) ktorá má dostatočný záujem, alebo
 - b) ak pretrváva porušovanie práva v prípadoch, kde to právne predpisy členského štátu upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku, mala prístup k opravným prostriedkom pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice o účasti verejnosti.
2. Členské štáty určia, v akom štádiu možno napadnúť rozhodnutia, skutky alebo nečinnosť.
3. O tom, čo predstavuje dostatočný záujem a porušovanie práva, rozhodnú členské štáty v súlade s cieľom poskytnúť dotknutej verejnosti široký prístup k spravodlivosti. Na tento účel sa záujem akejkoľvek mimovládnej organizácie, ktorá spĺňa požiadavky uvedené v článku 1 odsek 2, považuje za dostatočný na účely odseku 1 písmena a) tohto článku. Tieto organizácie sa tiež považujú za nositeľa práv, ktoré môžu byť porušené v zmysle odseku 1 písmena b) tohto článku.
4. Ustanovenia tohto článku nevylučujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správnych opravných prostriedkov pred súdnymi opravnými prostriedkami, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva.

Každé takéto konanie musí byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé.
5. S cieľom posilniť účinnosť ustanovení tohto článku, členské štáty zabezpečia, aby boli verejnosti dostupné praktické informácie o prístupe k správne a súdne preskúmaniu.“

Vyššie uvedené ustanovenia Aarhuského dohovoru a smernice o EIA boli do právneho poriadku Slovenskej republiky implementované najmä zákonom č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

73 Anglické znenie čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru znie nasledovne:

„2. Each Party shall, within the framework of its national legislation, ensure that members of the public concerned

(a) Having a sufficient interest or, alternatively,

(b) Maintaining impairment of a right, where the administrative procedural law of a Party requires this as a precondition, have access to a review procedure before a court of law and/or another independent and impartial body established by law, to challenge the substantive and procedural legality of any decision, act or omission subject to the provisions of article 6 and, where so provided for under national law and without prejudice to paragraph 3 below, of other relevant provisions of this Convention.

What constitutes a sufficient interest and impairment of a right shall be determined in accordance with the requirements of national law and consistently with the objective of giving the public concerned wide access to justice within the scope of this Convention. To this end, the interest of any non-governmental organization meeting the requirements referred to in article 2, paragraph 5, shall be deemed sufficient for the purpose of subparagraph (a) above. Such organizations shall also be deemed to have rights capable of being impaired for the purpose of subparagraph (b) above.

The provisions of this paragraph 2 shall not exclude the possibility of a preliminary review procedure before an administrative authority and shall not affect the requirement of exhaustion of administrative review procedures prior to recourse to judicial review procedures, where such a requirement exists under national law.“

Ide najmä o ustanovenie § 24 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie nazvané „**Účasť verejnosti a dotknutej verejnosti v konaní**“.

Pojmy „verejnosť“ a „dotknutá verejnosť“ sú definované v § 3 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

Podľa § 3 písm. r), s) a t) zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie:

„Na účely tohto zákona (...)

- r) **verejnosť** je jedna fyzická osoba, právnická osoba alebo viac fyzických osôb, alebo právnických osôb, ich organizácie alebo skupiny,
- s) **dotknutá verejnosť** je verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia, alebo **má záujem na takomto konaní**; platí, že mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia a spĺňajúca požiadavky ustanovené v tomto zákone má záujem na takom konaní,
- t) **mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia** je občianske združenie, neinvestičný fond, nezisková organizácia poskytujúca verejnoprospešné služby okrem tej, ktorú založil štát, alebo nadácia založená na účel tvorby alebo ochrany životného prostredia alebo zachovania prírodných hodnôt.“

117

Podľa § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie:

„(2) **Dotknutá verejnosť** má postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti a následne postavenie účastníka v povoloľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní postup podľa odseku 3 alebo odseku 4, ak jej účasť v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu. Právo dotknutej verejnosti na priaznivé životné prostredie, ktorá prejavila záujem na navrhovanej činnosti alebo jej zmene postupom podľa odseku 3 alebo odseku 4, môže byť povolením navrhovanej činnosti alebo jej zmeny alebo následnou realizáciou navrhovanej činnosti alebo jej zmeny priamo dotknuté.“

Podľa § 24 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie:

„(3) **Verejnosť prejaví záujem** na navrhovanej činnosti alebo jej zmene a na konaní o jej povolení podaním

- a) odôvodneného písomného stanoviska k zámeru podľa § 23 ods. 4,
- b) odôvodnených pripomienok k rozsahu hodnotenia navrhovanej činnosti alebo jej zmeny podľa § 30 ods. 8,
- c) odôvodneného písomného stanoviska k správe o hodnotení činnosti podľa § 35 ods. 2,
- d) odôvodneného písomného stanoviska k oznámeniu o zmene podľa § 29 ods. 9.“

Podľa § 24 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie:

„(4) **Verejnosť má právo podať odvolanie proti rozhodnutiu** o tom, či sa navrhovaná činnosť alebo jej zmena má posudzovať podľa tohto zákona (ďalej len „rozhodnutie vydané v zisťovacom konaní“), alebo **proti záverečnému stanovisku aj vtedy, ak nebola účastníkom zisťovacieho konania alebo konania o vydaní záverečného stanoviska alebo jeho zmeny**. Za deň doručenia rozhodnutia sa pri podaní takého odvolania považuje pätnásť deň zverejnenia rozhodnutia vydaného v zisťovacom konaní podľa § 29 ods. 15 alebo záverečného stanoviska príslušným orgánom podľa § 37 ods. 6. **Verejnosť podaním odvolania zároveň prejaví záujem na navrhovanej činnosti a na konaní o jej povolení.**“

Z vyššie uvedených ustanovení vyplýva, že podaním odôvodneného písomného stanoviska alebo odôvodnených pripomienok (v zmysle § 24 ods. 3) alebo aj podaním odvolania proti rozhodnutiu v zisťovacom konaní alebo záverečnému stanovisku (v zmysle § 24 ods. 4) **verejnosť** (ktorou môže byť aj akákoľvek fyzická a právnická osoba) **prejavuje svoj záujem na navrhovanej činnosti** a tým sa stáva „dotknutou verejnosťou“, ktorá má **postavenie účastníka** v konaniach uvedených v tretej časti zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a následne postavenie účastníka **v povoloľovacom konaní k navrhovanej činnosti** alebo jej zmene podľa iných zákonov (napr. v konaní o vydaní rozhodnutia o umiestnení stavby a stavebného povolenia podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku [stavebný zákon]).

Následné ustanovenia § 24 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie stanovujú, čo má byť prílohou písomného stanoviska podľa odseku 3 písm. a), c) a d) alebo odvolania podľa odseku 4. Definujú tiež občiansku iniciatívu a stanovujú formálne požiadavky na podpisovú listinu, ktorou sa občianska iniciatíva preukazuje.⁷⁴

Okrem ustanovení zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie je potrebné uviesť aj ustanovenia § 140c ods. 8 až 11 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ktorý má názov „*Osobitné ustanovenia k územnému konaniu, stavebnému konaniu a kolaudačnému konaniu a náležitostiam rozhodnutí vydaným v týchto konaniach*“.

Ustanovenie § 140c ods. 8 stavebného zákona znie nasledovne:

„(8) *Proti územnému rozhodnutiu o umiestnení stavby, územnému rozhodnutiu o využití územia, stavebnému povoleniu a kolaudačnému rozhodnutiu, ktorému predchádzalo konanie podľa osobitného predpisu,^{15b)} má právo podať odvolanie aj ten, kto nebol účastníkom konania, ale len v rozsahu, v akom sa namieta nesúlad povolenia s obsahom rozhodnutia podľa osobitného predpisu.^{15d)}*“

Ustanovenie § 29 zákona č. 24/2006 Z. z. upravuje zisťovacie konanie a ustanovenie § 37 zákona č. 24/2006 Z. z. upravuje konanie o vydaní záverečného stanoviska.

Ustanovenie § 29 ods. 12 zákona č. 24/2006 Z. z. upravuje **rozhodnutie v zisťovacom konaní**, ustanovenie § 37 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z. upravuje **záverečné stanovisko** a ustanovenie § 19 ods. 1 upravuje **konanie o podnete**, v ktorom príslušný orgán rozhodnutím určí, či posudzovaniu podlieha navrhovaná činnosť alebo jej zmena, ktorá nie je uvedená v prílohe č. 8 alebo nedosahuje prahovú hodnotu uvedenú v prílohe č. 8. (Podľa zákona príslušný orgán začne konanie o podnete z vlastného podnetu alebo na základe odôvodneného písomného podnetu. Odôvodnený písomný podnet je oprávnený podať ktokoľvek.)

Ustanovenie § 140c ods. 8 stavebného zákona teda znamená, že proti územnému rozhodnutiu o umiestnení stavby, územnému rozhodnutiu o využití územia, stavebnému povoleniu a kolaudačnému rozhodnutiu, ktorému predchádzalo zisťovacie konanie alebo konanie o vydaní záverečného stanoviska podľa zákona č. 24/2006 Z. z. má právo podať odvolanie aj ten, kto nebol účastníkom konania, ale len v rozsahu, v akom sa namieta nesúlad povolenia s obsahom rozhodnutia v zisťovacom konaní, s obsahom záverečného stanoviska alebo s obsahom rozhodnutia vydaného v konaní o podnete podľa zákona č. 24/2006 Z. z.

Nadväzujúce ustanovenia § 140c ods. 9 až 11 stavebného zákona znejú nasledovne:

„(9) *Lehota na podanie odvolania podľa odseku 8 je 15 pracovných dní a začne plynúť odo dňa zverejnenia povolení uvedených v odseku 8.*

(10) *Podaním odvolania podľa odseku 8 sa ten, kto ho podal, stáva účastníkom konania.*

(11) *Stavebný úrad, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, po doručení odvolania podľa odseku 8*

- a) upovedomí o jeho obsahu okrem ostatných účastníkov konania aj príslušný orgán, ktorý je v uvedenom odvolacom konaní dotknutým orgánom,*
- b) vyzve ostatných účastníkov konania, aby sa vyjadrili k obsahu odvolania,*
- c) podľa potreby doplní konanie vykonaním novo navrhnutých dôkazov.“*

74 Podľa § 24 ods. 5 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie

„(5) Prílohou písomného stanoviska podľa odseku 3 písm. a), c) alebo písm. d), alebo odvolania podľa odseku 4 je a) doklad o zaregistrovaní, ak ide o stanovisko občianskeho združenia 25) alebo mimovládnej organizácie podporujúcej ochranu životného prostredia; b) podpisová listina podľa odseku 7, ak ide o spoločné stanovisko občianskej iniciatívy; c) meno, priezvisko a adresa trvalého bydliska fyzickej osoby, ak ide o fyzickú osobu.“

Podľa § 24 ods. 6 a 7 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie

„(6) Občianska iniciatíva sú najmenej 3 fyzické osoby staršie ako 18 rokov, ktoré podpíšu spoločné stanovisko k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ktorá je predmetom posudzovania vplyvov alebo zisťovacieho konania podľa tohto zákona.

(7) Podpisová listina, ktorou sa preukazuje občianska iniciatíva, musí obsahovať mená a priezviská, trvalý pobyt, rok narodenia a podpisy osôb, ktoré spoločné stanovisko podporujú a údaj podľa odseku 8.“

15b) § 29 a 37 zákona č. 24/2006 Z. z.

15d) § 29 ods. 12, § 37 ods. 1 a 19 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z.

2. PROBLÉMY SPRÁVNÝCH ORGÁNOV A NAVRHOVATEĽOV S ÚČASŤOU VEREJNOSTI PODĽA ZÁKONA Č. 24/2006 Z. Z. O POSUDZOVANÍ VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Ako už bolo načrtnuté v úvode, v praxi sa možno stretnúť s výhradami zo strany správnych orgánov alebo navrhovateľov (investorov), že niektorí členovia verejnosti (napr. niektoré mimovládne organizácie) **zneužívajú svoje právo** účasti na procese posudzovania vplyvov na životné prostredie a v následnom správnom konaní o povolení navrhovanej činnosti.

Podľa názoru niektorých správnych orgánov sa údajne vyskytli aj prípady, v ktorých existovalo podozrenie, že niektorým členom dotknutej verejnosti (mimovládnej organizácii), nešlo v skutočnosti o ochranu životného prostredia ani o zmiernenie vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie, ale iba o oddialenie právoplatnosti rozhodnutia o povolení činnosti alebo o vyvíjanie nátlaku na navrhovateľov (investorov) za účelom získať od nich majetkový profit.

119

Situácie, v ktorých podľa nich prichádza k zneužívaniu práva, popisujú nasledovne:

- do konaní podľa zákona č. 24/2006 Z. z. môže mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia veľmi jednoducho vstúpiť ako „dotknutá verejnosť“ podaním odôvodneného písomného stanoviska a stať sa tak účastníkom konania podľa zákona č. 24/2006 Z. z. ako aj následného povoľovacieho konania o povolení navrhovanej činnosti,
- mimovládna organizácia môže do konania vstúpiť aj tak, že podá odvolanie proti rozhodnutiu vydanému podľa zákona č. 24/2006 Z. z., a to aj v prípade, ak nebola účastníkom prvostupňového konania podľa zákona č. 24/2006 Z. z.,
- mimovládna organizácia môže do konania vstúpiť aj až v povoľovacom konaní podľa stavebného zákona, a to vtedy, ak podá odvolanie proti územnému rozhodnutiu o umiestnení stavby, územnému rozhodnutiu o využití územia, stavebnému povoleniu a kolaudačnému rozhodnutiu, ktorému predchádzalo zisťovacie konanie alebo konanie o vydaní záverečného stanoviska podľa zákona č. 24/2006 Z. z., ak namieta nesúlad povolenia podľa stavebného zákona s obsahom rozhodnutia v zisťovacom konaní, s obsahom záverečného stanoviska alebo s obsahom rozhodnutia vydaného v konaní o podnete podľa zákona č. 24/2006 Z. z.,
- veľa projektov, ktoré sú financované z prostriedkov Európskej únie, vyžadujú na ich realizáciu posúdenie v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z. z.,
- projekty financované z prostriedkov Európskej únie musia byť uskutočnené v stanovenom termíne, inak nie je možné finančné prostriedky EÚ čerpať,
- akékoľvek predlžovanie povoľovacích procesov tak môže mať priamy vplyv na možnosť čerpať finančné prostriedky EÚ a realizovať projekt,
- za týchto okolností býva podávané v rámci procesu EIA (podľa § 24 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z. z.) stanovisko, ktoré obsahuje veľa rôznych bodov a požiadaviek,
- toto stanovisko v rovnakom resp. v obdobnom znení je podané takmer ku každému projektu, ktorý podlieha povinnému posudzovaniu podľa zákona č. 24/2006 Z. z., a to na celom území Slovenska,
- stáva sa, že zo znenia stanoviska je zjavné, že autor stanoviska zámer predložený do procesu EIA neštudoval a niektoré pripomienky obsiahnuté v stanovisku sú po posúdení ich obsahu vo vzťahu k zámeru nezmyselné,
- v prípade, ak mimovládna organizácia stanovisko z nejakých príčin nestihne podať, využíva možnosť podať odvolanie podľa § 24 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z. z., napriek neúčasti v prvostupňovom konaní,
- podaním stanoviska sa mimovládna organizácia stáva dotknutou verejnosťou a stáva sa tak účastníkom konaní podľa zákona č. 24/2006 Z. z. ako aj následných konaní o povolení navrhovanej činnosti,

- využívaním svojich procesných práv (podávaním odvolaní) môže mimovládna organizácia predĺžiť celý povoľovací proces počínajúc od procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie až po vydanie povolenia činnosti rádovo o niekoľko mesiacov, v niektorých prípadoch aj o viac ako rok.

3. JE MOŽNÉ ÚČASŤOU VEREJNOSTI ZNEUŽIŤ PRÁVO?

ZNEUŽITIE PROCESNÉHO PRÁVA V PRÁVNEJ ÚPRAVE A SÚDNEJ JUDIKATÚRE

Existujúca platná právna úprava a aj súdna judikatúra výslovne počítajú s tým, že v praxi sa môže vyskytovať aj zneužívanie procesných práv. V takom prípade súdna judikatúra aj právna úprava pripúšťa, že právam nebude poskytnutá ochrana.

■ PRÍKLAD — ÚPRAVA V CIVILNOM SPOROVOM PORIADKU (zákon č. 160/2015 Z. z.)

Podľa čl. 5 Civilného sporového poriadku *„Zjavné zneužitie práva nepožíva právnu ochranu. Súd môže v rozsahu ustanovenom v tomto zákone odmietnuť a sankcionovať procesné úkony, ktoré celkom zjavne slúžia na zneužitie práva alebo na svojvoľné a bezúspešné uplatňovanie alebo bránenie práva, alebo vedú k nedôvodným prietahom v konaní.“*

Vyššie uvedené ustanovenie Civilného sporového poriadku bolo napríklad aplikované v uznesení Krajského súdu v Trnave sp. zn. 23 Co 759/2014, kde súd nepriznal ochranu žalobcovi, ktorý špekulatívne postúpil pohľadávku občianskemu združeniu oslobodenému zo zákona od súdnych poplatkov, a to za tým účelom, aby sa sám vyhol zaplateniu súdneho poplatku.

■ UZNESENIE KRAJSKÉHO SÚDU TRNAVA sp. zn. 23 Co 759/2014 zo dňa 26. 07. 2016

*„1. Napadnutým uznesením súd prvej inštancie konanie zastavil. Žiadnemu z účastníkov náhradu trov konania nepriznal. Svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že žalobcovia v súdom stanovenej lehote nezaplatili súdny poplatok, preto konanie zastavil v zmysle § 10 ods. 1 zákona č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdnych poplatkoch“).
(...)“*

*2. Proti tomuto uzneseniu podal včas odvolanie žalobca v prvom rade. Oznámil súdu, že dňa 21. 10. 2014 postúpil pohľadávku voči žalovanému občianskemu združeniu brániťsaoplatí.sk. Žiadal teda, aby súd rozhodol o zmene účastníka na strane žalobcov tak, že namiesto žalobcu v prvom rade X. O. bude v konaní ako žalobca v prvom rade vystupovať postupník občianske združenie brániťsaoplatí.sk. Postupník je občianskym združením, ktorého predmetom činnosti je ochrana spotrebiteľa a v zmysle § 4 ods. 2 písm. c) zákona o súdnych poplatkoch sú organizácie založené za účelom ochrany spotrebiteľa oslobodené od súdnych poplatkov. Z tohto dôvodu žiadal o pripustenie zmeny účastníka, zrušenie napadnutého uznesenia súdu prvej inštancie a vrátenie veci tomuto súdu na ďalšie konanie.
(...)“*

7. Podľa čl. 5 CSP zjavné zneužitie práva nepožíva právnu ochranu. Súd môže v rozsahu ustanovenom v tomto zákone odmietnuť a sankcionovať procesné úkony, ktoré celkom zjavne slúžia na zneužitie práva alebo na svojvoľné a bezúspešné uplatňovanie alebo bránenie práva, alebo vedú k nedôvodným prietahom v konaní.

8. Podľa dôvodovej správy k čl. 5 CSP ide o procesný ekvivalent zákazu zneužitia subjektívnych práv, ktorý je latentne prítomný v európskych právnych poriadkoch, napr. aj v § 3 ods. 1 Občianskeho zákonníka. Súdu umožňuje odmietnuť konkrétne procesné úkony, ktoré sú zjavným zneužitím práva, či neprihliadnuť na ne alebo ich dokonca procesne sankcionovať.

9. Podľa § 4 ods. 2 písm. c) zákona o súdnych poplatkoch od poplatku sú oslobodení nadácie a charitatívne organizácie, humanitárne organizácie, ekologické organizácie a združenia pôsobiace na ochranu spotrebiteľov.

10. Ustanovenie § 4 ods. 2 písm. c) vychádza zo zásady, že verejnoprávne činnosti, t. j. činnosti, ktoré sa vykonávajú vo verejnom záujme subjektmi na ten účel zriadenými, sú od poplatku oslobodené. Novela zákona o súdnych poplatkoch (zákon č. 621/2005 Z. z.) rozšírila okruh osôb oslobodených podľa ods. 2 písm. c) o združenia pôsobiace na ochranu spotrebiteľov. Dôvodom bola skutočnosť, že združeniam založeným na ochranu spotrebiteľov sa novelou zákona o ochrane spotrebiteľa (zákon č. 451/2004 Z. z.) priznalo právo uplatniť práva spotrebiteľov na súde (pozri § 26 ods. 3 zákona č. 634/1992 Zb. o ochrane spotrebiteľa). Toto oprávnenie združení na ochranu spotrebiteľov je činnosťou vo verejnom záujme, podobne ako je to v prípade charitatívnych, humanitárnych a ekologických organizácií. Teda účelom oslobodenia od súdnych poplatkov združení pôsobiacich na ochranu spotrebiteľa bolo, umožniť týmto združeniam vystupovať v konaniach, v ktorých chránia práva spotrebiteľov, prípadne aj v ďalších konaniach, ktoré súvisia s ich činnosťou, a nezaťažovať ich súdnymi poplatkami vzhľadom na skutočnosť, že nejde o podnikateľské subjekty, ale o združenia pôsobiace vo verejnom záujme.

11. Pohľadávka žalobcu v prvom rade je pohľadávkou vzniknutou z pôžičky medzi dvomi fyzickými osobami, žalobca v prvom rade teda nie je v tomto vzťahu spotrebiteľom. **Postúpenie pohľadávky žalobcom v prvom rade občianskemu združeniu zaoberajúcemu sa ochranou spotrebiteľa nemalo nič spoločné s ochranou spotrebiteľa ani s vlastným fungovaním občianskeho združenia. Išlo o čisto účelové postúpenie pohľadávky, keď jediným cieľom bolo vyhnutie sa plateniu vyrubeného súdneho poplatku využitím osobitného postavenia občianskeho združenia na ochranu spotrebiteľa.**

(...)

14. Odvolací súd teda v zmysle čl. 5 CSP neprihliadal na procesný úkon, ktorým bol návrh na zmenu subjektov konania, nakoľko ho považoval za zjavné zneužitie práva, a o zmene subjektov konania za týchto procesných podmienok nerozhodoval.

(...)

19. V predmetnom konaní žalobcom vznikla podaním žaloby poplatková povinnosť. Nakoľko si ju nesplnil, súd prvej inštancie konanie zastavil. Proti tomuto rozhodnutiu podal odvolanie žalobca v prvom rade. **Odvolací súd odmietol prihliadať na návrh žalobcu v prvom rade na zmenu subjektov konania, nakoľko postúpenie pohľadávky považoval za zjavné zneužitie práva, ktorým sa žalobca v prvom rade snažil obísť právnu úpravu zákona o súdnych poplatkoch.** Nakoľko nedošlo k rozhodnutiu o zmene subjektov konania, žalobcom v prvom rade je stále doterajší žalobca v prvom rade Pavol Hrehuš, ktorému vznikla podaním žaloby poplatková povinnosť, ktorú nesplnil ani do rozhodnutia odvolacieho súdu.

20. Odvolací súd teda odvolaním napadnuté uznesenie súdu prvej inštancie ako vecne správne v zmysle § 387 CSP potvrdil.“

Analogický

■ PRÍKLAD — ÚPRAVA V SPRÁVNOM SÚDNOM PORIADKU (zákon č. 162/2015 Z. z.)

Podľa § 5 ods. 12 Správneho súdneho poriadku „Správny súd výnimočne neposkytne ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby, ak nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva.“

Podľa § 28 ods. 1 Správneho súdneho poriadku „Správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanózný charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie.“

Najvyšší správny súd ČR v uznesení sp. zn. 8 Ans 7/2013 zo dňa 19. 9. 2013 posudzoval prípad, kedy sa jednotliviec obracal na súd v stovkách prípadov. Najvyšší správny súd v tomto rozhodnutí uviedol:

„6. V evidenci Nejvyššího správního soudu je vedeno ke dni vydání tohoto rozhodnutí již více než 847 spisů, kde žalobce vystupuje v pozici stěžovatele či navrhovatele. Jen od počátku roku 2013 do 12. 9. 2013 napadlo k Nejvyššímu správnímu soudu 258 věcí, v nichž žalobce vystupuje jako účastník řízení, přičemž k těmto datům jich bylo vyřízeno, resp. rozhodnuto 203 (pouze ve 2 případech Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, zbývající věci byly vyřízeny jiným způsobem). Ze soudní evidence je dále patrné, že množství žalobcem vedených sporů se v průběhu času zvyšuje. Pro srovnání lze uvést, že v roce 2008 bylo u Nejvyššího správního soudu vedeno „pouze“ 22 věcí, v nichž žalobce vystupoval jako účastník řízení, v roce 2010 to bylo 65 věcí a v roce 2012 již 312 věcí. **Pouhá skutečnost, že stěžovatel vede takové množství sporů, přirozeně sama o sobě neznamená, že by jeho žádostem nemělo být vyhověno. Rozhodující je sériovost a stereotypnost stěžovatelem vedených sporů, spojená s opakováním obdobných či zcela identických argumentů.**

(...)

8. Navíc Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo (srov. např. věci vedené pod sp. zn. 8 As 71/2012 nebo sp. zn. 8 As 79/2012, srov. také rozsudek ze dne 21. 3. 2013, čj. 8 As 7/2012 – 16), že neplněním výzev k zaplacením soudního poplatku a opakovanými žádostmi o osvobození od soudních poplatků stěžovatel rozehrává písemný „ping pong“ mezi ním a správními soudy, který prodlužuje řízení o žalobě nebo kasační stížnosti o týdny až měsíce. Stěžovatel zpravidla požádá o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti a následně o prodloužení lhůty k předložení plné moci udělené advokátovi, resp. o povolení splátek soudního poplatku. Nejvyšší správní soud však tyto žádosti zamítne z důvodu svévolného uplatňování práva stěžovatelem a jeho obstrukčnímu přístupu k vedení řízení (viz např. usnesení ze dne 08. 08. 2012, čj. 8 As 71/2012 – 13, a ze dne 04. 10. 2012, čj. 8 As 71/2012 – 22, která byla stěžovateli doručena a jejich obsah je mu proto znám). Výsledkem řízení pak obvykle bývá jeho zastavení pro nezaplacení soudního poplatku (srov. též výše uvedenou statistiku o počtu zastavených řízení).

9. Nejvyšší správní soud si je vědom znění čl. 36 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje právo na soudní ochranu. **Okolnosti, za nichž stěžovatel uplatňuje svá práva (a to zejména právo na soudní ochranu), však nelze považovat za výkon subjektivního práva v souladu s právním řádem. Chování stěžovatele naopak naplňuje znaky zneužití práva,** které zdejší soud vymezil např. již v rozsudku ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004 – 48, č. 869/2006 Sb. NSS. Zneužitím práva se rozumí „situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené“. K zákazu zneužití práva se vyjádřil také rozšířený senát, podle něhož zákaz zneužití práva představuje pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích hodnotách, ke kterým vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, s nimiž se může střetnout (usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 05. 2010, čj. 1 As 70/2008 – 74, č. 2099/2010 Sb. NSS, a v něm uvedená judikatura). V této souvislosti lze rovněž připomenout rozsudek ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 As 38/2010 – 43, ve kterém Nejvyšší správní soud poukázal na model fungování občanského sdružení, založený na opakovaném podávání žádostí o osvobození od soudních poplatků, tj. nákladů, které při jeho činnosti zpravidla vznikají a s jejichž vznikem musel vědomě počítat. Neexistují-li pro takové jednání legitimní důvody, je třeba je považovat za zneužití práva zakotveného v § 36 odst. 3 s. ř. s. Uvedený závěr prošel testem ústavnosti u Ústavního soudu a obstál (viz usnesení ze dne 11. 05. 2011, sp. zn. I. ÚS 1131/11).

10. **Stěžovatel obecně zneužívá práva na soudní ochranu, jak bylo zmíněno výše, je veden snahou vést spor pro spor, nikoliv zájmem o řešení reálně existujících sporů.** Podstatná je pak skutečnost, že toto zneužití lze dovodit i v nyní posuzované věci – **a toto rozhodnutí tedy nevede k budoucímu paušálnímu odmítnutí jakéhokoliv podání, jímž by se stěžovatel obracel na soud.** Shora předestřený postup představuje pouze materiální korektiv formálního pojmání práva na soudní ochranu v souladu s principem ekvity (spravedlnosti) a bude vyhrazen zcela výjimečným případům, u nichž se běžný procesní postup bude jevit jako neefektivní, a současně bude zjevné, že kasační stížnost nemůže být úspěšná. V tomto ohledu tedy bude třeba dbát zvýšené opatrnosti a pečlivě se seznámit se skutkovými i právními okolnostmi případu stejně jako v ostatních věcech.“

Ústavný súd SR aplikoval princíp zákazu zneužitia práva **aj v exekučnom konaní**. Podľa rozhodnutia ústavného súdu môže k zneužitiu práva dôjsť aj opakovaným a účelovým podávaním návrhov na odklad exekúcie. Ústavný súd konštatoval, že povinnosť všeobecného súdu interpretovať právne normy relevantné pri jeho rozhodovaní takým spôsobom, ktorý zabráni zneužitiu práva cestou jeho formalistického výkladu, vyplýva z požiadavky ústavne konformného výkladu všetkých právnych predpisov.

Ústavný súd SR v náleze sp. zn. III. ÚS 11/2011 zo dňa 27. 09. 2011 konkrétne uviedol: „Právnym dôsledkom podania návrhu na odklad exekúcie je zákaz vykonávania úkonov povereným súdnym exekútorom, ktoré by priamo zasahovali do majetkovej sféry povinného, a tým by boli spôsobilé negatívne ovplyvniť jeho sociálne postavenie. Preto po podaní návrhu na odklad exekúcie môže exekútor vykonávať len úkony smerujúce k zabezpečeniu majetku povinného. (...)“

1.3 Formálna zákonná podmienka na uplatnenie následku podľa § 56 ods. 5 Exekučného poriadku (podanie návrhu na odklad exekúcie) bez akýchkoľvek pochybností vyvoláva v teoretickej rovine aj **nebezpečenstvo zneužitia zo strany povinného prostredníctvom účelového opakovaného podávania návrhov na odklad exekúcie tak, aby v dlhodobejšom časovom horizonte nebolo možné k samotnému nútenému výkonu exekučného titulu pristúpiť**. Požiadavka ústavne konformného výkladu však v takom prípade od konajúceho súdu vyžaduje, aby právne normy relevantné pri jeho rozhodovaní interpretoval spôsobom, ktorý zabráni zneužitiu práva cestou jeho formalistického výkladu.

Okolnosti preskúmaného exekučného konania zahŕňajú podľa názoru ústavného súdu **signály naznačujúce účelové využívanie návrhov na odklad exekúcie zo strany povinnej**. Negatívne dôsledky tohto javu sa už prejavili v náleze ústavného súdu č. k. IV. ÚS 225/2010-75 z 9. septembra 2010, v ktorom boli konštatované prieťahy v konaní okresného súdu vedenom pod sp. zn. 1 Er 71/2007, a to aj z dôvodu neefektívnosti jeho procesného postupu.

Vo vzťahu k tu prerokúvanému prípadu sa dôsledky účelového využívania návrhov na odklad exekúcie zo strany povinnej zavŕšili v napadnutom uznesení okresného súdu z 18. marca 2010, ktorým nebolo schválené nadobudnutie exekvovaného spoluvlastníckeho podielu podľa § 166 ods. 2 Exekučného poriadku. (...)“

1.4 Podľa názoru ústavného súdu sa obsah základného práva na súdnu ochranu pri rozhodovaní podľa § 166 ods. 3 Exekučného poriadku stelesňuje v povinnosti exekučného súdu dôsledne chrániť právoplatne judikovanú pohľadávku oprávneného, ale brať pri tom do úvahy aj hľadiská ochrany povinného pred nadmerným exekučným zasahovaním do jeho základných práv. Podľa toho, ktorý záujem v konkrétnom prípade preváži, exekučný súd nadobudnutie spoluvlastníckeho podielu schváli alebo neschváli. Z ústavno-právnej perspektívy je exekučný súd rovnako povinný uplatňovať metódu ústavne konformného výkladu.

1.5 Ústavný súd je toho názoru, že v posudzovanom prípade okresný súd ústavne nekonformným spôsobom uprednostnil právom chránený záujem povinnej na ochranu jej sociálneho postavenia pred záujmom sťažovateľa v I. rade (oprávneného) na riadnom a čo najefektívnejšom vymožení jeho právoplatne judikovanej pohľadávky.

Z vyžiadaného súdneho spisu nepochybne vyplýva, že **povinná svoj návrh na odklad exekúcie doručený okresnému súdu 27. novembra 2007 založila výlučne na dôvodoch, ktoré už v bezprostredne predchádzajúcej minulosti okresný súd neuznal za relevantné na odklad exekúcie**. Samotný okresný súd v uznesení č. k. 1 Er 71/2007-434 zo 6. augusta 2008, ktorým zamietol návrh povinnej z 27. novembra 2007 na odklad exekúcie, dôvodí, že „povinný v návrhu na odklad exekúcie, ktorý bol doručený súdu dňa 27. 11. 2007 neuviedol iné dôvody ako dôvody, o ktorých súd už rozhodol predchádzajúcimi rozhodnutiami, a to uznesením, č. k. 1Er 71/2007-211 zo dňa 23. 08. 2007, právoplatným dňa 01. 10. 2007 uznesením, č. k. 1Er 71/2007-231 zo dňa 07. 11. 2007, právoplatným dňa 20. 11. 2007, uznesením, č. k. 1Er 71/2007-240 zo dňa 28. 11. 2007, právoplatným dňa 15. 12. 2007“. Zamietnutie návrhu tak bolo logickým dôsledkom existencie procesnej prekážky rei iudicatae podľa § 159 ods. 3 OSP. Zároveň však **popísané okolnosti podávania návrhov povinnej na odklad exekúcie (podoprené obsahom vyžiadaného spisu okresného súdu) i na ne logicky nadväzujúce zamietavé uznesenie pre prekážku už rozhodnutej veci** považuje ústavný súd za dôkaz účelového využívania ustanovenia § 56 ods. 5 Exekučného poriadku zo strany povinnej.

1.6 Zneužívaniu práva konajúci súd v medziach svojej kompetencie nesmie priznať ochranu. Účelové konanie povinnej malo za cieľ zvýhodniť ju v porovnaní s postavením sťažovateľa v I. rade ako oprávneného tým, že bude sústavne dochádzať k oddiaľovaniu reálneho vymoženía exekvovanej pohľadávky bez danosti právom aprobovaných dôvodov. Ústavný súd nespochybňuje povinnosť okresného súdu o každom návrhu povinnej (aj o účelovom) rozhodnúť, **bolo však úlohou okresného súdu, aby pri rozhodovaní podľa § 166 ods. 3 Exekučného poriadku eliminoval negatívne dôsledky plynúce pre sťažovateľa v I. rade z jednoznačne sa črtajúcej účelovosti konania povinnej.** Práve rozhodovanie o schválení nadobudnutia spoluvlastníckeho podielu ponúklo okresnému súdu príležitosť účinne ochrániť sťažovateľa v I. rade pred účelovým postojom povinnej, ktorá sa opakovaným podávaním návrhov na odklad exekúcie snažila uspokojenie vymáhanej pohľadávky oddialiť.

Okresný súd však neschválil nadobudnutie spoluvlastníckeho podielu sťažovateľom v II. rade, čo v popísaných okolnostiach posudzovaného prípadu znamenalo akceptovanie formalistického výkladu právnych noriem, poskytnutie ochrany zneužívaniu práva uprednostnením právom nechráneného záujmu povinnej (špekulatívny záujem na oddialení výkonu exekúcie bez akceptovateľných dôvodov) a v konečnom dôsledku nerešpektovanie požiadavky na ochranu práva oprávneného na účinné vymoženie judikovanej pohľadávky stelesneného v celkovom koncepte exekučného práva a súčasne tvoriaceho obsah základného práva oprávneného na súdnu ochranu (bod 1.4).

Ústavný súd tak uzatvára, že uznesením okresného súdu č. k. 1 Er 71/2007-821 z 18. marca 2010, ktoré je výsledkom ústavne nekonformného posúdenia podmienok pre rozhodnutie podľa § 166 ods. 3 Exekučného poriadku, ako aj ústavne nekonformného výkladu vzťahu § 56 ods. 5 a § 166 ods. 3 Exekučného poriadku, došlo k porušeniu základného práva sťažovateľa v I. rade na súdnu ochranu zaručeného čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny (bod 1 výroku tohto nálezu).“

Súdna judikatúra však pripúšťa aj existenciu zneužitia procesných práv v správnom konaní.

Zneužitím procesných práv v správnom konaní sa podrobne zaoberá

■ **ROZSUDOK — NAJvyššieho správneho súdu českej republiky**
sp. zn. 1 As 27/2011
04. 05. 2011

Išlo o situáciu, kedy správny orgán prejednávajúci priestupok neakceptoval, že obvinený z priestupku za svojho zástupcu v správnom konaní splnomocnil osobu s bydliskom v Kuvajte, aby ho v plnom rozsahu zastupovala a vykonávala za neho vo veci konania o priestupku všetky úkony podľa správneho poriadku. Správny orgán obvineného vyrozumel, že k tomuto plnomocenstvu neprihliada a že rozhodnutie doručí iba na adresu obvineného. Správny orgán uviedol, že splnomocnenie osoby bývajúcej v zahraničí na zastupovanie v správnom konaní je úkon odporujúci zmyslu a podstate zastúpenia podľa správneho poriadku, ktorý marí samotné správne konanie. Správny orgán uviedol, že ak je voľba splnomocnenca robená s úmyslom zmariť správne konanie (t. j. dosiahnuť uplynutie jednoročnej prekluzívnej lehoty, v ktorej možno priestupok prejsť), ide o čisto špekulatívny úkon, ktorého akceptovanie správnym orgánom by bolo v rozpore so základnými zásadami správneho konania, pretože správne orgány musia dbať na to, aby boli veci prejednávané bez zbytočných prieťahov a aby prijaté riešenia boli v súlade s verejným záujmom.

Najvyšší správny súd ČR v rozsudku sp. zn. 1 As 27/2011 uviedol nasledovné:

„[33]

Celý právní řád je ovládán ústavním principem obecné svobody jednání jednotlivce; každý může činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Výchozí svoboda jednání jednotlivce nalézá svých hranic nejenom v zákonem stanovených případech, ale také, jak dovodil Nejvyšší správní soud i Ústavní soud, v krajních případech zneužití práva [srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 107/2004 – 48, nebo náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/04 ze dne 06. 09. 2005 (N 171/38 SbNU 367), <http://nalus.usoud.cz>]. Jednání směřující ke zneužití práva musí být dostatečně prokázáno. V takovém případě pak rozhodující subjekt nemusí poskytnout právnímu jednání účastníka řízení ochranu – nepřízná mu účinky.

[34]

Z ustálené judikatury dále vyplývá, že zneužít lze i práv procesních [srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 07. 2008, sp. zn. 29 Nd 201/2008, publikované pod č. 2/2009 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, www.nsoud.cz, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 05. 2010, č. j. 1 As 70/2008 – 74, publikované pod č. 2099/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 83/96 ze dne 25. 09. 1996 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.), <http://nalus.usoud.cz>]. **Lze tak konstatovat, že zneužito může být rovněž právo na zastoupení; v takovém případě nemusí správní orgán výjimečně účinky zastoupení akceptovat. Vždy však bude nezbytné vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu.**

[35]

Správní orgány tedy zásadně musí respektovat právo účastníka řízení na zastoupení. **Jedině tehdy, pokud bude spolehlivě doloženo, že v daném konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, nemusí být takovému zastoupení přiznány účinky. Nutno zdůraznit, že takový postup je ryze výjimečný (ultima ratio); musí mu předcházet aktivita správního orgánu směřující ke zjištění, že právo na zastoupení bylo v individuálním případě skutečně zneužito, že účastník řízení de facto nemá v úmyslu být zastoupen a že zvolením svého zástupce sleduje jiné cíle** (oddálit konec řízení, dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty a pod.).

125

[36]

Jakkoliv v přestupkovém řízení zákon výslovně nereprobuje zvolení zástupce účastníka řízení ze zahraničí, úvaha v naznačeném smyslu musí být imanentní součástí posouzení specifických okolností udělené plné moci a vztahu účastníka a jeho zmocněnce. Opačný závěr by byl v přímém rozporu s účelem tohoto institutu, jenž primárně má spočívat v komunikaci zmocněnce s účastníkem řízení, v pomoci účastníkovi řízení a k hájení jeho práv.

[37]

Je pravdou, že volba zástupce ze vzdálené země, pokud působí, nebo bude působit komunikační problémy mezi zástupcem a správním orgánem, vyvolává pochybnosti o skutečném účelu zastoupení. To může být významným argumentem svědčícím o zneužití práva. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že nelze bez dalšího tvrdit, že zvolení zástupce ze zahraničí vždy představuje zneužití práva na zastoupení. Nepostačí pouhá ničím nepodložená domněnka žalovaného, že si stěžovatel zvolil zástupce z Kuvajtu s cílem zmařit a paralyzovat probíhající přestupkové řízení. Žalovaný měl dát přinejmenším stěžovateli možnost, aby sám vysvětlil důvody právního zastoupení osobou pobývajícím v Kuvajtu. Jakkoliv takové důvody jsou v případě běžných zastoupení irelevantní, zde mohou vyvrátit z kontextu věci se nabízející závěr, že jediným účelem zastoupení nebyl zájem stěžovatele o ochranu svých subjektivních práv v průběhu správního řízení, ale toliko snaha zpomalit správní řízení. Dříve než správní orgán přikročil k úvahám o případném zneužití práva mohl zvážit i věrohodnost plné moci a např. požádat zmocnitele o ověření podpisů na této plné moci.

[38]

Pokud správní orgán neakceptoval zastoupení stěžovatele zmocněncem, bylo na něm, aby doložil a v rozhodnutí řádně odůvodnil, že zvolení takového zástupce v daném konkrétním případě je výrazem zneužití práva (přiměřeně srov. shora citovaný nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/04). **Nelze ovšem a priori bez dalšího tvrdit, že zvolení zástupce ze zahraničí ze své podstaty vždy představuje zneužití práva na zastoupení, jak učinil žalovaný v napadeném rozhodnutí. Nepostačí pouhá ničím nepodložená domněnka žalovaného, že si stěžovatel zvolil zástupce z Kuvajtu s cílem zmařit a paralyzovat probíhající přestupkové řízení.**

(...)

[45]

Krajský soud se tedy mýlil v tom, že správní orgány nejsou povinny akceptovat zastoupení účastníka řízení cizincem. Zdejší soud na základě výše uvedených důvodů uzavírá, že zastoupení účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí je přípustné, neboť každý má právo zvolit si zástupce pro řízení podle své volné úvahy, nehledě na státní příslušnost či místo trvalého pobytu

zmocnence. **Pouze ve výjimečných případech, kdy je nepochybné, že v konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, není povinen přiznat takovému zastoupení účinky. V posuzovaném případě žalovaný zneužití práva dostatečně neodůvodnil.**

ČO SA MÔŽE POVAŽOVAŤ ZA ZNEUŽITIE PRÁVA V OBLASTI ÚČASTI VEREJNOSTI?

Vychádzajúc z princípov aplikácie zákazu zneužitia práva, stanovených vyššie uvedenou súdnou judikatúrou, sa treba pokúsiť zodpovedať otázku, či procesnými úkonmi podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a iných zákonov a realizáciou procesných práv verejnosti (resp. dotknutej verejnosti) môže prísť k zneužitiu práva, ktorému by mohol správny orgán alebo súd odprieť ochranu resp. ktorému by mohol nepriznať právnu účinnosť.

Následne treba zodpovedať otázku, čím sa musí vyznačovať procesný úkon verejnosti (fyzických osôb, právnických osôb, mimovládnych organizácií) podľa zákona č. 24/2006 Z. z. alebo iných zákonov, aby ho bolo možné považovať na „zneužitie práva“.

Je možné konštatovať, že v Českej republike existuje nielen bohatšia judikatúra správnych súdov a ústavného súdu týkajúca sa princípu zákazu zneužitia práva, ale téma prípadného zneužitia práva pri účasti verejnosti v rozhodovacích procesoch týkajúcich sa životného prostredia bola už viackrát spracovaná aj v odbornej literatúre.⁷⁵

Do pozornosti možno dať najmä odborný článok Tomáša Svobodu a Petry Giňovej „Zneužití práva v kontextu účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí“.⁷⁶ Vzhľadom na výstižnosť a komplexnosť tohto článku, ktorý obsahuje mnohé východiská, ktoré treba zvažovať pri riešení možnosti aplikácia princípu zákazu zneužitia práva, považujeme za vhodné z neho extenzívne citovať.

Autori v článku uvádzajú:

„Samotná problematika zneužití účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí dosud v české judikatuře výraznější stopu nezanechala. Než přímo ke zneužití práv účastníků se veřejnosti se judikatura Nejvyššího správního soudu dosud několikrát vyjádřila k otázce procesních obstrukcí, což však pochopitelně s otázkou zneužití účasti veřejnosti úzce souvisí. Možné zneužití v těchto případech se totiž svou podstatou blíží výše zmíněným obstrukcím v rámci přestupkového řízení. V případě účasti veřejnosti se pak zpravidla jedná o problematiku účasti environmentálních organizací (tradičně zejména občanských sdružení, respektive ponovu v českém právu spolků) v příslušných procesech, které mohou za splnění určitých podmínek získat postavení účastníka řízení či iniciovat soudní přezkum. Toto zapojení veřejnosti má své určité „konstruktivní“ účely (o tom podrobněji dále) plynoucí také z mezinárodních závazků České republiky, nicméně současně toto zapojení může vyústit v určité zdržovací taktiky, a to zejména v souvislosti s různými významnými stavebními záměry majícími dopady na životní prostředí. Představit si lze zejména procesní postupy účelově prodlužující délku trvání příslušného řízení nebo následně účelové využívání prostředků ochrany subjektivních práv s odkladným účinkem (odvolání či v některých případech také správní žaloby). S účastí veřejnosti, respektive environmentálních spolků, je tak pojen určitý „obstrukční potenciál“, který neodráží účel zapojení veřejnosti v příslušných procesech. Jak obdobně konstatoval Nejvyšší správní soud k roli environmentálních spolků v kontextu jejich zapojení na základě ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, „Nejvyšší správní soud podotýká, že smyslem a účelem jejich účasti ve stavebních řízeních není blokáce, zdržování a protahování realizace stavebního záměru procesními obstrukcemi [...]“; případně obecněji v souvislosti s přezkumem územních plánů: „právo vyjádřit se přirozeně neznamená právo veta či svévolné obstrukce; znamená pouze, že rozhodující orgán je povinen se vyjádřením kvalifikovaně zabývat.“ Z judikatury Nejvyššího správního soudu je taktéž zjevné, že se tento „obstrukční

75 Napr. Záhumenská, V. – Bidmonová, Š.: Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání, Správní právo. 2016, č. 1. Dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/ucast-spolku-na-uzemnim-rizeni-a-obstrukcni-jednani.aspx>; Záhumenská, V.: Kdo blokuje výstavbu? Analýza účasti veřejnosti v územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků. Arnika, Praha 2018. Dostupné na <https://arnika.org/kdo-blokuje-vystavbu-17>.

76 Svoboda, T. – Giňová, P. M.: Zneužití práva v kontextu účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí. In: Popovič, A. – Románová, A. – Straková, I. (eds.): Zneužitie a iné formy obchádzania práva. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 321. Dostupné na https://www.upjs.sk/public/media/1084/Zbornik_48.pdf.

potenciál“ zapojení veřejnosti (environmentálních spolků) může promítnout až do aplikace zásady zákazu zneužití práva, když tento soud v rámci posuzování mezí vstupování environmentálních spolků do řízení na základě ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny konstatoval, že „[dříve v rozsudku uvedené] neznamená, že případné snahy určitých subjektů opakovaným zakládáním provázaných občanských sdružení mařit průběh konkrétního řízení a bez věcného důvodu řízení prodlužovat, fakticky s cílem zabránit realizaci záměru, ačkoli pro to nejsou z pohledu zájmů ochrany přírody a krajiny věcné důvody, je možné považovat za legitimní. Je nepochybně namístě, aby takovým sdružením správní orgány účelově uplatněná procesní práva s poukazem na zákaz zneužití práva odebraly.“

2. SPECIFIKA ÚČASTI VEŘEJNOSTI

I s ohledem na citovanou judikaturu je tedy zřejmé, že **také v případě účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí existuje pro uplatnění zákazu zneužití práva určitý prostor. Méně jasné ovšem zůstává, jaký by tento prostor měl být.** Zákaz zneužití práva by totiž za určitých okolností mohl sloužit k dodatečným aplikačním korekcím nedostatků právní úpravy účasti veřejnosti, a to jak nedostatků skutečných, tak také nedostatků domnělých. Tento pohled nesdílíme; naopak **jsme toho názoru, že v případě účasti veřejnosti ve věcech týkajících se životního prostředí mají platit závěry o tom, že zákaz zneužití práva ve veřejném právu je nástrojem ultima ratio, který by měl být uplatňován nanejvýš restriktivně. V případě účasti veřejnosti dle našeho názoru spíše ještě restriktivněji nežli v jiných příkladech, a to s ohledem na specifika účasti veřejnosti v předmětných právních procesech.**

2.1 Veřejnost jako ochránce veřejného zájmu

Za první specifikum lze dle našeho názoru považovat smysl a účel účasti veřejnosti, respektive environmentálních organizací v procesech práva životního prostředí, kterou lze ilustrovat ve srovnání s jinými výše naznačenými případy aplikace zásady zákazu zneužití práva. V případě zneužití práva v rámci práva daňového daňový subjekt zpravidla usiluje o získání určité daňové výhody, jak již bylo uvedeno. Jinak řečeno, daňový subjekt přirozeně sleduje svůj soukromý ekonomický zájem, vůči kterému stojí v opozici veřejný zájem státu na právně korektním výběru daní. Obdobná a snad ještě zřetelnější je situace v případě zneužití procesních práv v případě přestupkového řízení, kdy vůči sobě opět stojí soukromý zájem na neuložení trestu a na druhé straně veřejný zájem na potrestání pachatele přestupku. Subjektem, který zneužívá svých práv, je v těchto případech tedy zjednodušeně řečeno uplatňován určitý a zpravidla poměrně zjevný soukromý zájem stojící v opozici k určitému zájmu veřejnému. **V případě účasti veřejnosti v procesech práva životního prostředí to však zcela neplatí.** Určitá část této veřejnosti jako tzv. dotčená veřejnost sice v příslušných rozhodovacích procesech hájí svůj soukromý zájem zpravidla související s jejími vlastnickými právy k nemovitostem. **Úloha environmentálních organizací je však odlišná, respektive sama je pojena s ochranou veřejného zájmu. Například v již citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu je konstatováno, že smyslem a účelem účasti environmentálních občanských sdružení (spolků) je, „aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.“** V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud o environmentálních občanských sdruženích, respektive spolicích, **současně hovoří jakožto o „advokátech“ veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.** Jinak řečeno, **veřejný zájem na ochraně životního prostředí nereprezentují pouze příslušné orgány státní správy z titulu své působnosti, ale také veřejnost, zejména právě environmentální organizace.** Uvedené pochopitelně souvisí také s širším kontextem účasti veřejnosti jako projevu participace veřejnosti na rozhodování o věcech týkajících se životního prostředí či ještě obecněji občanské společnosti.

Dle hojně citované definice V. Knappa lze zneužití práva vyjádřit jako jeho výkon „k právem neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti“. U zneužití práva v právu veřejném půjde zpravidla o újmu společnosti, či také jinak řečeno určitému veřejnému zájmu. **Zda ale dochází v konkrétních případech postupem environmentální organizace k újmě na veřejném zájmu, lze z povahy věci jen těžko jednoznačně určit.** Řízení ve věcech s dopady na životní prostředí jsou totiž charakteristická tím, že zde kolidují různé veřejné zájmy, přirozeně zájem na ochraně životního prostředí jako základního předpokladu lidské existence a typicky konkurující zájem na ekonomickém

rozvoji, přičemž jistě nelze říci, že by prosazování kteréhokoli z těchto zájmů mělo být apriorně společensky nežádoucí. Ostatně samotná účast veřejnosti je z pohledu demokratizace rozhodovacích procesů svým způsobem ve veřejném zájmu. K uvedenému pak přispívá také věčná složitost některých procesů dotýkajících se životního prostředí, zejména procesů posuzování vlivů záměrů či koncepcí na životní prostředí. Jak v těchto procesech spolehlivě určit, kde leží hranice mezi argumenty „užitečnými“ a naopak argumenty „neučelnými“, „nerelevantními“ a „zneužívajícími“ procesních práv toho, kdo je vznášejí? Tímto nechceme tvrdit, že environmentální spolky ve všech případech plní svoji předpokládanou úlohu, nicméně ani nepovažujeme za šťastné uvažovat ve zcela opačném gardu.

2.2 Kontext environmentálního rozhodování

Dále může dle našeho názoru hrát určitou roli český kontext environmentálního rozhodování, pro který platí, že je poměrně fragmentované a zdlouhavé. To je dobře patrné zejména na procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí a množství na něj navazujících řízeních, kterých se může účastnit také veřejnost. **Namísto hledání komplexního řešení je pak některými politiky za příčinu nevyhovujícího stavu označována obstrukční účast environmentálních spolků, přičemž k problematice je, jak poznamenává V. Zahumenská a Š. Bidmonová, přistupováno spíše emotivně nežli racionálně.** Obdobné ale dle našeho názoru může platit také pro náhled české společnosti na činnost environmentálních spolků. V. Zahumenská a Š. Bidmonová upozorňují na pozitivní hodnocení neziskových organizací působících v oblasti ochrany životního prostředí, zároveň ale tyto autorky také dodávají, že „tyto průzkumy nezohledňují rozdíl ve vnímání spolků, které vykonávají tzv. přímou ochranu přírody a krajiny [...] a těch, které se primárně zaměřují na účast v řízeních a tzv. litigaci [...]“, přičemž tyto autorky jsou (stejně jako autoři tohoto textu) toho názoru, že toto kladné nahlížení na environmentální spolky souvisí spíše s kategorií spolků zajišťujících onu přímou ochranu životního prostředí, a nikoli se spolky, které se jakožto veřejnost účastní příslušných řízení. Možná lze v České republice v této souvislosti hovořit až o určité společenské skepsi k neziskovému sektoru, máli jít o ochranu veřejného zájmu. Domníváme se, že v souhrnu může výše uvedené vytvářet až určitou společenskou poptávku na omezení účasti veřejnosti v příslušných právních procesech. **Takovéto prostředí pak ze své podstaty považujeme pro aplikaci zásady zákazu zneužití práva spíše za riziko ústící v možné zneužití zákazu zneužití práva nežli skutečnou příležitost.**

ZÁVĚREM

Jakkoli dle našeho názoru není na místě aplikaci zásady zákazu zneužití práva v souvislosti s účastí veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí zcela vyloučit, což potvrzuje také dosavadní (byť skromná) judikatura, **domníváme se, že s ohledem na některá specifika účasti veřejnosti v těchto procesech, zejména pak účasti tzv. environmentálních organizací, by měl zákaz zneužití práva v tomto kontextu zůstat striktně nástrojem ultima ratio, vyhrazeným pro případy zjevně excesivních procesních postupů.** Možné naznačené uplatňování zákazu zneužití práva jako určitá korekce příliš širokého prostoru daného environmentálním organizacím v právní úpravě pak považujeme za značně diskutabilní.“

Ako už bolo uvedené vo vyššie citovanom článku, judikatúra Najvyššieho správneho súdu ČR zatiaľ pripustila aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva v súvislosti s účasťou mimovládnych organizácií v správnych konaniach v dvoch rozhodnutiach.

Najvyšší správní soud ČR například posuzoval přípustnost podání žaloby združením, které v čase vydání napadnutého opatření správního orgánu ešte neexistovalo a bolo založené až neskôr, a vo svojom rozsudku sp. zn. 3 As 126/2016 zo dňa 26. 04. 2017, uviedol: „Tento závěr přirozeně neznamená automatickou povinnost připustit účastenství v případě jakéhokoliv ad hoc později založeného spolku. Vždy je třeba v souladu s kritérii dovozenými Ústavním soudem v nálezech ze dne 30. 05. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, hodnotit vztah spolku (jeho členů a činnosti) k předmětu regulace, co do jeho opravdovosti, neboť si lze v krajních případech představit i postupy spočívající v zneužívání procesních práv cestou vytvoření spolků založených na šikanózním uplatňování neexistujících či uměle dovozaných práv, což bude nepochybně nejčastější jev právě v případě spolků zakládaných ad hoc až v průběhu procesu vedoucího k přijetí sporného opatření obecné povahy či povolení sporného záměru, nebo dokonce ex post jen pro účely podání žaloby či jiného návrhu k soudu. Nelze však a priori každý ad hoc vzniklý spolek ze soudní

ochrany vyřadit, zejména když dostatečné časové a místní sepětí s předmětem regulace lze vysledovat u jeho členů, kteří by pouze na základě volby právem připuštěné cesty společného výkonu práv prostřednictvím právnické osoby neměli o soudní ochranu své právní sféry přijít.“

Najvyšší správní soud ČR připustil aplikaci principu zákazu zneužití práva aj v rozsudku sp. zn. 9 As 156/2012 zo dňa 14. 05. 2013, v ktorom uviedol: „... *efektivní ochranu mohou naplňovat právě zejména občanská sdružení, která vzniknou teprve v reakci na to, že se objeví určitý záměr, jenž se může dotknout zájmů ochrany přírody a krajiny a který se procesně projeví zahájením příslušného správního řízení typicky na návrh toho, kdo chce záměr realizovat. Možnost dalších občanských sdružení, která žádost o informace před zahájením správního řízení nepodala, např. proto, že před zahájením správního řízení ještě neexistovala, přihlásit se jako účastník do určitého okamžiku po zahájení předmětného správního řízení, je proto nutno mít za legitimní omezení právní jistoty dalších účastníků řízení, resp. správního orgánu. Výše uvedené samozřejmě neznamená, že případné snahy určitých subjektů opakovaným zakládáním provázaných občanských sdružení mařit průběh konkrétního řízení a bez věcného důvodu řízení prodlžovat, fakticky s cílem zabránit realizaci záměru, ačkoli pro to nejsou z pohledu zájmů ochrany přírody a krajiny věcné důvody, je možné považovat za legitimní. Je nepochybně namístě, aby takovým sdružením správní orgány účelově uplatněná procesní práva s poukazem na zákaz zneužití práva, odebraly.*“

Ako vyplýva z vyššie uvedených rozsudkov, Najvyšší správní soud ČR síce pripustil možnosť aplikácie princípu zákazu zneužitia práva pri posudzovaní aktívnej legítimácie mimovládnych organizácií podporujúcich ochranu životného prostredia (občianskych združení), ale fakticky vôbec nevymedzil konkrétne situácie, v ktorých by k zneužitiu práva došlo. Situácie, v ktorých by mohlo prísť k zneužitiu práv, charakterizoval iba veľmi všeobecne prostredníctvom predpokladanej existencie úmyslu mimovládnej organizácie šikanovať alebo bez vecného dôvodu konanie predlžovať. Najvyšší správní soud uviedol, že dôvod na aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva by nastal, ak by sa napr. vyskytol postup „*spočívající v zneužívání procesních práv cestou vytvoření spolků založených na šikanózním uplatňování neexistujících či uměle dovozovaných práv*“ alebo ak tu bola existencia „*snahy mařit priebeh konkrétneho konania a bez vecného dôvodu konanie predlžovať, fakticky s cieľom zabrániť realizácii zámeru, hoci pre to nie sú z pohľadu záujmov ochrany prírody a krajiny vecné dôvody*“.

Pri takomto všeobecnom a nekonkrétnom vymedzení situácií, v ktorých by mohlo prísť k aplikácii princípu neuzitia práva, a pri nejasnosti ohľadom toho, ako by sa mal šikanóznny zámer mimovládnej organizácie preukazovať, však podľa nášho názoru hrozí veľké riziko subjektívneho a svojvoľného rozhodovania orgánov verejnej správy.

V tejto súvislosti poukazujeme na nasledovný názor uvedený v diskusii k článku o zneužití práva v konaní o povolení dostavby diaľnice⁷⁷: „*Podle mě jsou do veřejného práva postupně vnášeny dva instituty, které by tam neměly co dělat, jednak zákaz zneužití práva (jednání contra bonos mores), jednak test proporcionality mezi porušením procesního práva a hmotněprávními důsledky. (...) Aplikace prvního principu způsobí, že územní a stavební řízení sice budou báječně běžet (každý pokus o jejich obstrukci bude jako abusus práva ignorován), ale záhy zjistíme, že výkonu zákonem daných práv bude předřazen filtr úřednické libovůle, a velmi nejistým podnikem se stane i obrátit se na správní soud, protože nikdy nevíte, zda vaše podání nebude náhodou i tam hodnoceno jako abusivní.*“⁷⁸

Ako bolo uvedené vo vyššie uvedenom článku, pri zvažovaní možnosti aplikovať princíp zákazu zneužitia práva treba zohľadniť, že mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia sú považované za legítimného aktéra zúčastňujúceho sa na ochrane životného prostredia v procesoch environmentálneho rozhodovania, a to ako medzinárodným právom (Aarhuským dohovorom a smernicou o EIA), tak aj judikatúrou európskych a vnútroštátnych vrcholných súdov, a že účelom právnej úpravy zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie je okrem iného aj implementácia požiadavky Aarhuského dohovoru a smernice o EIA tak, aby dotknutá (zainteresovaná) verejnosť mala „široký prístup k spravodlivosti“ (čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru).

77 Fuksová, L.: Dostavba D8 a zákaz zneužití práva. Jiné právo, <http://jinepravo.blogspot.com/2012/10/lucie-fuksova-do-stavba-d8-zakaz.html>

78 Autorom komentára bol Tomáš Pecina.

Například Ústavní soud České republiky v uznesení sp. zn. I. ÚS 486/04 uviedol: „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy)“. Najvyšší správny súd ČR vo svojom rozsudku sp. zn. 7 As 25/2012 zo dňa 27. 04. 2012 uviedol k významu účasti mimovládnych organizácií v správnych konaniach týkajúcich sa životného prostredia nasledovné: „V praxi ovšem dochází k zásadní diverzifikaci kvality právní ochrany, a to v závislosti na mnoha aspektech. Tím hlavním je omezení účasti ve správních řízeních a svěření žalobní legitimace osobám, jejichž práva byla zkrácena nebo porušena. Účast občanských sdružení ve správních řízeních, při nichž mohou být zájmy přírody a krajiny dotčeny, umožňuje tento nedostatek v určité míře kompenzovat a chránit přírodu a krajinu ve smyslu ustanovení § 1 a § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny bez rozlišování toho, zda dochází k ohrožení zájmů nějakých (dalších) osob, tedy možných účastníků správních řízení. Proto je třeba se klonit k široké a efektivní účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ...“.

Ako vyplýva z vyššie uvedených teoretických východísk a súdnej judikatúry, aplikácia princípu zákazu zneužitia práva správnymi orgánmi je *ultima ratio* – teda výnimočná a krajná možnosť. Ako tiež bolo uvedené vyššie, z toho, že zneužitie práva musí byť výnimočnou a krajnou možnosťou, možno vyvodit', že aby mohol byť princíp zákazu zneužitia práva správnymi orgánmi aplikovaný, že musí byť *zjavné a preukázané*, že v konkrétnom prípade ide o zneužitie práva.

Treba pripomenúť, že aj súdna judikatúra vyžaduje pre možnosť aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva správnym orgánom splnenie veľmi striktných a prísnych podmienok. Ako už bolo uvedené aj vyššie, Súdny dvor EÚ v rozhodnutí vo veci *Halifax* uviedol, že princíp zákazu zneužitia práva už nemožno aplikovať, „*keď môžu mať predmetné plnenia nejaké iné vysvetlenie ako číre dosiahnutie daňových výhod*“ (ods. 75). Z vyššie citovaného rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 1 As 27/2011 zasa vyplýva, že princíp zákazu zneužitia práva môže byť v správnom konaní aplikovaný „*jedině tehdy, pokud bude spolehlivě doloženo, že v daném konkrétním případě došlo ke zneužití práva*“, pričom „*takový postup je ryze výjimečný (ultima ratio); musí mu předcházet aktivita správního orgánu směřující ke zjištění, že právo (...) bylo v individuálním případě skutečně zneužito*“, a „*nepostačí pouhá ničím nepodložená domněnka*“.

Vzhľadom na vyššie uvedené princípy vyplývajúce zo súdnej judikatúry a právnej teórie možno podľa nášho názoru pre riešenie javu zneužitia práva pri využívaní práv verejnosti podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie **formulovať viaceré ideové východiská**.

V záujme eliminácie subjektivismu pri aplikácii inštitútu zneužitia práva a vzhľadom na nejasnú predstavu správnych orgánov o obsahu tohto inštitútu a nedostatok skúseností správnych orgánov pri jeho aplikácii je podľa nášho názoru vhodné, aby bolo do zákona o EIA zakotvené ustanovenie, ktoré by **taxatívne vymedzovalo konkrétne správanie, v ktorých možno princíp zákazu zneužitia práva aplikovať a aby nevyžadovalo od správneho orgánu vykonať výklad a určenie obsahu neurčitého pojmu „zneužitie práva“**. To samozrejme bude do budúcnosti brzdiť flexibilitu uplatňovania inštitútu zneužitia práva, ale vzhľadom na vysoké riziko subjektivismu pri jeho uplatňovaní by malo byť správanie predstavujúce zneužitie práva čo najpresnejšie vymedzené.

Vzhľadom na potrebu eliminácie prílišného subjektivismu pri rozhodovaní správnych orgánov a na potrebu zachovania právnej istoty ako aj vzhľadom na to, že aplikácia princípu zákazu zneužitia práva musí byť *ultima ratio*, je podľa nášho názoru vhodné, aby princíp zákazu zneužitia práva nebol aplikovaný v prípadoch, ktoré sa síce na prvý pohľad môžu javiť ako zneužívanie práva, ale v skutočnosti môže ísť o naozajstný záujem ekologických mimovládnych organizácií alebo jednotlivcov na ochrane životného prostredia.

Súčasná právna úprava zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie neobmedzuje podávanie písomných stanovísk a písomných pripomienok k navrhovaným činnostiam (projektom) ani teritoriálne ani z hľadiska ich počtu. Samotná právna úprava umožňuje fyzickým a právnickým osobám ako aj mimovládnym organizáciám zapojiť sa s cieľom ochrany životného prostredia **do neobmedzeného počtu konaní** podľa zákona č. 24/2006 Z. z. a následných povoľovacích konaní.

Extenzívne a celoplošné využívanie verejného subjektívneho práva na účasť v konaní, ktoré síce zaťažujú správny orgán a oddiali vydanie právoplatného rozhodnutia, ale ktorého skutočným účelom je ochrana životného prostredia, **nemožno** klasifikovať ako zneužitie práva.

Je otázne, **či a ako je možné zistiť skutočný účel využívania práva na účasť v konaní**. Podľa nášho názoru skutočný účel je možné zistiť iba z obsahu podaní podaných verejnosťou (mimovládny organizáciami) alebo z dôkazov, ktoré zjavne preukazujú, že účelom podaní nie je ochrana životného prostredia (napr. zo svedeckých výpovedí alebo zo zvukových nahrávok ústneho prejavu preukazujúcich skutočný zámer autora podania).

Dôvodom na konštatovanie, že účelom podaní nie je ochrana životného prostredia (a dôvodom na aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva) by teda nemalo byť ani množstvo podaní podaných tým istým subjektom, ani teritoriálna vzdialenosť miesta navrhovanej činnosti od sídla alebo bydliska tohto subjektu.⁷⁹ Iba zo samotných týchto okolností totiž nie je možné vyvodiť, že účelom podaní nie je ochrana životného prostredia.

Dôvodom na aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva by mohol byť **taký obsah týchto podaní, z ktorého by bolo možné s istotou vyvodiť, že účelom podania nie je ochrana životného prostredia alebo zmiernenie negatívnych vplyvov na životné prostredie.**

Čo sa týka situácie, kedy by konkrétny člen dotknutej verejnosti **podával k rôznym a odlišným navrhovaným činnostiam vždy rovnaké pripomienky** (požadujúce napr. vybudovanie parčíka, plochy zelene alebo tzv. zelenej strechy), ani podávanie takýchto rovnakých pripomienok nemožno podľa nášho názoru *a priori* považovať za zneužitie práva.

Dotknutá verejnosť má podľa nášho názoru legitímne právo presadzovať svoj názor na ochranu životného prostredia aj podávaním rovnakých pripomienok ku každej navrhovanej činnosti – za predpokladu, že tieto pripomienky sa týkajú navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie a že tieto pripomienky smerujú k ochrane životného prostredia alebo k zmierneniu negatívnych vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie.

Napríklad v prípade mimovládnych organizácií zaoberajúcich sa ochranou určitej špecifickej zložky životného prostredia (napríklad ochranou zelene, určitých konkrétnych živočíchov, ovzdušia, ochranou vôd alebo lesov) už zo samotnej ich špecializácie vyplýva, že v správnych konaniach budú chrániť špecifické a konkrétne záujmy. A teda aj ich podania podávané v rámci týchto správnych konaní logicky budú navzájom podobné resp. časti týchto podaní môžu byť rovnaké.

Ak by bola daná správnomu orgánu právomoc aplikovať vo vzťahu k takýmto „rovnakým“ pripomienkam inštitút zákazu zneužitia práva len z dôvodu opakovania pripomienok, bolo by to v rozpore s požiadavkou, že aplikácia zákazu zneužitia práva musí byť *ultima ratio*. Išlo by zároveň podľa nášho názoru o neprípustné rozhodnutie zákonodarcu, že dotknutá verejnosť nemôže chrániť vo viacerých konaniach rovnaké záujmy (napr. záujmy ochrany zelene) a za tým účelom podávať rovnako znejúce pripomienky - zákonodarcu by si tým neodôvodnene prisvojil právo rozhodnúť, že podávanie rovnako znejúcich pripomienok v jednotlivých správnych konaniach nemá pre ochranu životného prostredia žiadny význam.

Z prístupu, že aplikácia princípu zákazu zneužitia práva správnym orgánom v konaní podľa zákona č. 24/2006 Z. z. alebo v následnom povoľovacom konaní má byť *ultima ratio*, teda krajným a mimoriadnym riešením, vyplýva záver, že ak sa v konkrétnom prípade vyskytnú **javy upravené trestným právom** (napr. prípadné podozrenie z „vydierania“ investorov a s tým spojené podozrenie zo spáchania trestných činov) je **tieto javy potrebné riešiť primárne prostriedkami trestného práva**. Riešenie týchto javov prostriedkami trestného práva – napríklad prípadným trestným stíhaním osôb v prípade, že by sa takéto podozrenia naozaj potvrdili – by zároveň mohlo zabrániť zneužívaniu práva zo strany týchto osôb aj v iných prípadoch.

79 Ako príklad možno uviesť Lesoochranárske zoskupenie VLK, ktoré vstupuje do množstva správnych konaní na celom území Slovenskej republiky, pričom ide najmä o konania vedené podľa zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny – napríklad konania o vydaní povolení na odstrel vlkov a medveďov.

V súvislosti s tým možno uviesť, že v Českej republike sa v minulosti vyskytol prípad, kedy bol predseda ekologickej mimovládnej organizácie odsúdený za to, že požadoval od investorov peniaze za to, že nebude komplikovať povoľovanie ich projektov – konkrétne od investorov požadoval sponzorské dary pre svoju mimovládnu organizáciu. Pôvodne bol obžalovaný za trestný čin vydierania, súd však jeho čin prekvalifikoval na trestný čin prijímania úplatku.⁸⁰

V prípadoch, v ktorých by bolo dôkazmi nepochybne preukázané, že účelom podania podaného fyzickou alebo právnickou osobou alebo mimovládnu organizáciou (napr. odvolania proti rozhodnutiu) nebola ochrana životného prostredia, ale nátlak na investora a získanie majetkového prospechu (napríklad ak by podaniu odvolania predchádzala snaha o získanie peňažného daru od investora výmenou za to, že osoba nevyužije svoje právo podať odvolanie), možno však uvažovať o tom, že by takúto situáciu bolo možné považovať za zneužitie práva a že by sa takémuto podaniu (napr. odvolaniu) nepriznal právny účinok. Treba však podotknúť, že vzhľadom na komplikovanosť takejto situácie, princíp legality a potrebu zachovaniu právnej istoty by bolo potrebné uvažovať o komplexnej legislatívnej úprave takejto situácie, vrátane legislatívnej úpravy dokazovania skutkového stavu (napr. vydierania investora) ako aj právomoci správneho orgánu nepriznať právny účinok podaniu alebo právnemu úkonu.

Podozrenie zo „zneužívania práva“ sa v praxi vyskytlo zatiaľ iba u subjektov, ktoré sa stali účastníkmi povoľovacieho konania na základe § 24 ods. 3 a 4 zákona č. 24/2006 Z. z. ako tzv. dotknutá verejnosť (na základe podania písomného stanoviska alebo na základe podania odvolania proti rozhodnutiu v zisťovacom konaní alebo proti záverečnému stanovisku) a nie u subjektov, ktoré sa stali účastníkmi konania na základe § 14 ods. 1 zákona o správnom konaní (správny poriadok) na základe toho, že môžu byť priamo dotknutí na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. Preto považujeme za vhodné riešiť problém možného zneužitia práva primárne pri subjektoch, **ktoré sa stali účastníkmi povoľovacieho konania na základe § 24 ods. 3 a 4 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov** na životné prostredie, pretože práve tieto subjekty sa môžu zapájať do množstva správnych konaní na celom území Slovenskej republiky.

4. NÁVRH LEGISLATÍVNEHO RIEŠENIA

Ako bolo uvedené vyššie, dôvodom na aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva by mohol byť **taký obsah týchto podaní, z ktorého by bolo možné s istotou vyvodit', že účelom podania nie je ochrana životného prostredia alebo zmiernenie negatívnych vplyvov na životné prostredie.**

Vzhľadom na toto východisko zastávame názor, že zo samotného obsahu podania by bolo možné vyvodit' zjavnú existenciu zneužitia práva v prípade, **ak by sa pripomienky a námietky v podaniach vôbec netýkali navrhovanej činnosti alebo vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie alebo by s navrhovanou činnosťou vôbec nesúviseli.**

Ak sa pripomienky a námietky v podaniach týkajú navrhovanej činnosti alebo vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie, bolo by možné podľa nášho názoru spraviť záver o zneužití práva iba v prípade, ak by bolo dôkazmi nepochybne preukázané, že účelom podania podaného fyzickou alebo

80 V článku „Litoměřický ekolog dostal podmínku za úplatky, o něž si říkal investorům“ dostupnom na https://www.idnes.cz/usti/zpravy/rozsudek-nad-ekologem-z-litomerick-lubomirem-studnickou.A140304_110216_usti-zpravy_alh sa k prípadu predsedu ekologickej organizácie Lubomíra Studníčku uvádza napr. nasledovné: „*Studnička dostal osmnáctiměsíční podmíněný trest s tříletou zkušební dobou. (...) Na Studničku upozornil Jaroslav Stránský z firmy Armex, která potřebovala kvůli zajištění nákladní dopravy prosadit v Lovosicích okružní křižovatku. Studnička si dal proti stavbě odvolání a pak se podle Stránského vyjádřil, že bude vstřícný, když dostane sto tisíc korun. „Považoval jsem to za vyděračství, proto jsem na něj podal trestní oznámení,“ vypověděl Stránský. Takových investorů nakonec u soudu vypovíдалo několik. Od společnosti RenoEnergie si například v roce 2007 vynutil dar sto tisíc korun. Pro firmu, která stavěla vodní elektrárnu na Labi, bylo v tu chvíli výhodnější Studníčkovi peníze dát než přijít o stamilionovou dotaci a zhatit si investici za 300 milionů korun. Peníze chtěl člen litoměřického ekologického sdružení i za souhlas se stavbou fotovoltaických elektráren v Zahořanech či Brozanech na Litoměřicku. Dohromady tak získal dary zhruba za čtvrt milionu korun. U soudu Studnička prohlásil, že sponzorské dary mu dávaly i firmy, které se žádného stavebního řízení spolu s ním neúčastnily. A na dotaz soudu upozornil, že jeho žaloby, stížnosti a odvolání proti stavbám nebyly účelové, některé jeho námítky uspěly i u soudu. Hlásí se například k tomu, že soud zrušil územní rozhodnutí pro stavbu dálnice D8.*“

právnickou osobou alebo mimovládnu organizáciu (napr. odvolania proti rozhodnutiu) nebola ochrana životného prostredia, ale napríklad vydieranie investorov a získanie majetkového prospechu.

Ani pripomienky a námietky, ktoré sa týkajú navrhovanej činnosti alebo vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie, ktoré sú však správnym orgánom alebo navrhovateľom (investorom) považované za „nerozumné“ alebo „neodborné“, preto nemožno považovať za zneužitie práva a správny orgán by sa mal nimi v rozhodnutí zaoberať.

Na základe vyššie uvedeného preto považujeme za vhodné, aby správny orgán v meritórnom rozhodnutí vydanom podľa zákona č. 24/2006 Z. z. **neprihliadol na také pripomienky** (obsiahnuté v odôvodnenom písomnom stanovisku alebo odôvodnených pripomienkach verejnosti podaných podľa § 24 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z. z.), **ktoré sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie.**

Správny orgán bude povinný vyhodnotiť vzťah podanej pripomienky alebo námietky vždy v každom prípade individuálne, t. j. vo vzťahu ku konkrétnemu projektu. Na to, aby vyhodnotil pripomienku alebo námietku ako takú, ktorá odôvodňuje jeho povinnosť neprihliadnuť na ňu, musí ísť o takú pripomienku alebo námietku, ktorá s navrhovanou činnosťou alebo s jej vplyvmi na životné prostredie vôbec nesúvisí.

Neprihliadnutie však nemôže spočívať v tom, že správny orgán bude pripomienku úplne „ignorovať“. Neprihliadnutie na pripomienku spočíva v tom, že správny orgán sa nebude vyrovnávať v rozhodnutí s obsahom pripomienky, ale bude musieť odôvodniť, prečo sa pripomienka zjavne netýka navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie. Za účelom zachovania možnosti právnej ochrany členov dotknutej verejnosti pred svojvoľným rozhodnutím správneho orgánu a za účelom preskúmateľnosti rozhodnutia preto považujeme za potrebné, aby správny orgán v odôvodnení rozhodnutia vydaného podľa zákona č. 24/2006 Z. z. uviedol, na základe akých dôvodov prišiel k záveru, že pripomienky a námietky sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie.

Člen dotknutej verejnosti, ktorý sa bude domnievať, že na jeho pripomienku správny orgán neodôvodnene neprihliadol, bude môcť proti meritórnemu rozhodnutiu podať odvolanie. Právny účinok aplikácie inštitútu zneužitia práva by teda nespočíval vo vylúčení člena dotknutej verejnosti z účasti v správnom konaní, ale spočíval by v neprihliadnutí na jeho pripomienky. Takáto právna úprava by zabezpečila, aby sa správne konanie „neštiepilo“ na dve samostatné konania (konanie o vylúčení člena dotknutej verejnosti z účasti v konaní a meritórne konanie podľa zákona č. 24/2006 Z. z.) a aby bolo o pripomienkach člena dotknutej verejnosti rozhodnuté v meritórnom konaní podľa zákona č. 24/2006 Z. z..

Považujeme za vhodné, aby sa rovnaký princíp uplatnil aj v **odvolacom konaní** vedenom podľa zákona č. 24/2006 Z. z. a aby spočíval v tom, že ak odvolanie obsahuje **pripomienky a námietky, ktoré sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie, správny orgán na tieto pripomienky a námietky neprihliadne.**

Za účelom zachovania možnosti právnej ochrany členov dotknutej verejnosti pred svojvoľným rozhodnutím správneho orgánu, aby správny orgán nemohol svojvoľne konštatovať, že pripomienky sa netýkajú navrhovanej činnosti a že sa nimi nebude zaoberať, považujeme za potrebné, aby správny orgán v odôvodnení rozhodnutia o odvolaní uviedol, na základe akých dôvodov prišiel k záveru, že pripomienky a námietky sa netýkajú navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie. Člen dotknutej verejnosti, ktorý sa bude domnievať, že na jeho pripomienku správny orgán v odvolacom konaní neodôvodnene neprihliadol, bude môcť proti rozhodnutiu o odvolaní podať žalobu v rámci správneho súdnictva.

Z vyššie uvedených dôvodov nie je podľa nášho názoru potrebné explicitne zakotviť do zákona č. 24/2006 Z. z. pojem „zneužitie práva“, pretože postačí, ak do zákona bude explicitne zakotvená právomoc správneho orgánu neprihliadnuť na stanovisko, ktoré obsahuje pripomienky, ktoré sa zjavne netýkajú projektu, zmeny projektu alebo ich vplyvov na životné prostredie. Toto ustanovenie bude zároveň pokrývať aj prípady, kedy boli pripomienky netýkajúce sa projektu podané vedome – a teda predstavujú vedomé zneužitie práva.

V súčasnosti je v medzirezortnom pripomienkovom konaní návrh nového zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Odporúčame, aby v ňom boli v zmysle vyššie uvedených východísk vykonané nasledujúce úpravy:

Do ustanovenia § 53 sa vkladajú nové odseky 7 a 8, ktoré znejú:

„(7) Ak odôvodnené písomné stanovisko podané podľa § 54 ods. 1 obsahuje pripomienky, ktoré sa zjavne netýkajú projektu, zmeny projektu alebo ich vplyvov na životné prostredie, správny orgán na takéto pripomienky neprihliadne. Správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uvedie, na základe akých dôvodov neprihliadol na pripomienky verejnosti.

(8) Ak odvolanie proti rozhodnutiu podľa tretej časti zákona podané dotknutou verejnosťou obsahuje pripomienky a námietky, ktoré sa zjavne netýkajú projektu, zmeny projektu alebo ich vplyvov na životné prostredie, správny orgán na takéto pripomienky a námietky neprihliadne. V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, na základe akých dôvodov neprihliadol na pripomienky a námietky dotknutej verejnosti.“

Tieto ustanovenia je však možné vložiť aj do súčasného zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.



IV.

ZNEUŽÍVÁNIE PRÁVA NAVRHOVATEĽA ČINNOSTI ALEBO ZMENY ČINNOSTI PRED ICH POVOLENÍM PODĽA OSOBITNÝCH PREDPISOV V KONANIACH PRI POSUDZOVANÍ VPLYVOV ČINNOSTÍ (EIA)

CIEĽOM TEJTO ČASTI PRÁVNEJ ANALÝZY JE:

- objasniť prostriedky ochrany verejného záujmu pred použitím metódy *salami slicing* v právnej úprave členských štátov Európskej únie, ktoré ju vylučujú,
- analyzovať rozhodovaciu činnosť Európskeho súdneho dvora/Súdneho dvora Európskej únie, ktoré sa týkali uplatnenia zákazu metódy *salami slicing* pri posudzovaní navrhovaných činností,
- analyzovať v tomto smere právnú úpravu posudzovania vplyvov činností na životné prostredie v Českej republike a v judikatúre českých súdov,
- navrhnúť úpravu ustanovení v novom zákone o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorých cieľom je zabrániť uplatňovaniu tzv. salámovej metódy v konaní pri posudzovaní navrhovaných činností (hmotnoprávne a procesnoprávne aspekty).

135

1. VECNÉ ASPEKTY UPLATŇOVANIA METÓDY SALAMI SLICING V KONANÍ PODĽA ZÁKONA Č. 24/2006 Z. Z. O POSUDZOVANÍ VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Tzv. salámovou metódou (*salami slicing*) sa vo všeobecnosti označuje prax alebo taktika, keď sa kontroverzné alebo obtiažne ciele, riešenia a požiadavky, ktoré by sa celkovo presadzovali len ťažko alebo by boli úplne nepriechné, rozčlenia na čiastkové kroky, ktoré sa presadzujú postupne.

Takáto taktika sa úspešne využíva aj v súvislosti s presadzovaním investičných zámerov, predovšetkým v kontexte posudzovania vplyvov činností na životné prostredie (EIA). Napríklad v Českej republike metódu *salami slicing* použili zadávatelia, investori a stavitelia diaľnic na presadenie diaľnic vedených po trasách, ktoré sú podľa environmentalistov úplne neprijateľné z hľadiska ochrany prírody. Metóda sa aplikovala tak, že diaľnica nebola predložená na schválenie ako jedna stavba, ale ako niekoľko stavieb, pričom najskôr boli na schválenie predložené neproblematické trasy. Následne, keď boli schválené a často i vybudované, sa predložila požiadavka na výstavbu posledných úsekov v situácii, keď už nezostala prakticky žiadna voľba alternatív. Metóda bola úspešne použitá napríklad v prípade diaľnice D8, pri ktorej sa presadila trasa, ktorá viedla cez CHKO České středohoří.⁸¹

Na Slovensku sa s uplatnením metódy *salami slicing* možno stretnúť v **konaní pri posudzovaní navrhovaných činností** podľa zákona č. 24/2006 Z. z., t. j. v konaní o navrhovanej činnosti alebo o zmene navrhovanej činnosti (realizácia stavieb, iných zariadení, realizačný zámer alebo iný zásah do prírodného prostredia alebo do krajiny meniaci fyzické aspekty lokality vrátane ťažby nerastnej suroviny).

Motívom **navrhovateľa**, ktorým je podľa § 3 písm. g) zákona č. 24/2006 Z. z. osoba, ktorá má záujem realizovať navrhovanú činnosť alebo jej zmenu vyžadujúcu si povolenie, je:

- urýchlenie povoľovacieho procesu – navrhovateľ šetrí čas a peniaze, keďže v Slovenskej republike je EIA proces veľmi dlhý v porovnaní s inými štátmi Európskej únie, nemôže prebiehať spolu s povoľovaním podľa osobitných predpisov, t. j. podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (stavebný zákon), zákona č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,

81 https://cs.wikipedia.org/wiki/Sal%C3%A1mov%C3%A1_metoda (dňa 27. 04. 2019).

- zvýšenia akceptácie navrhovanej činnosti dotknutými subjektami (rozsahom malá a charakterom menej významná činnosť má väčšiu šancu na kladný výsledok a následné zmeny navrhovanej činnosti sú predmetom menšej pozornosti, sú väčšinou predmetom zisťovacieho konania, málokedy predmetom plného posudzovania, väčšinou sa v zisťovacom konaní rozhodne, že ich nie je potrebné posudzovať a určia sa len podmienky rozhodnutia).

Navrhovateľ sa snaží minimalizovať/bagatelizovať veľkosť a charakter navrhovanej činnosti posudzovanej v jednom procese EIA nasledovne:

Znížiť limitnú/prahovú hodnotu (veľkostný parameter), ak je ustanovená podľa prílohy č. 8 zákona č. 24/2006 Z. z., či už je ustanovená pre činnosti kategórie „A“ alebo „B“, aby sa vyhol posudzovaniu, väčšinou, aby sa vyhol povinnému hodnoteniu, pričom dúfa, že EIA proces skončí v zisťovacom konaní rozhodnutím, že činnosť alebo zmena činnosti sa posudzovať nebude;

PRÍKLAD: povolené činnosti, ktoré neboli nikdy posúdené

Pre činnosti, pre ktoré nie sú ustanovené prahové hodnoty (bez limitu), sa navrhovateľ snaží **veľkú činnosť rozčleniť na menšie činnosti v snahe minimalizovať vstupy a výstupy** z navrhovanej činnosti, čím sa minimalizujú aj vplyvy na životné prostredie a na zdravie a následne predkladá oznámenia o zmene, kedy nie je možné komplexne zhodnotiť kumulatívne vplyvy;

PRÍKLAD: diaľnice

Navrhovateľ sa usiluje postupne k pôvodne posudzovanej činnosti pridávať cez **oznámenia o zmene** nové vstupy, ktoré síce **nemedia veľkosť/rozsah** navrhovanej činnosti, ale môžu významne ovplyvniť **charakter činnosti**, najmä výstupy do životného prostredia a s tým spojené negatívne vplyvy;

PRÍKLAD: Zariadenie na tepelné spracovanie plastov bolo posúdené podľa zákona pre spracovanie určitých druhov odpadov. Po ukončení EIA navrhovateľ predkladá oznámenie o zmene, kedy rozširuje skladbu spracovávaných odpadov (vstupy), čím nemení kapacitu, neprekračuje prahovú hodnotu, ale môže zmeniť vplyvy na životné prostredie. Často sa v zisťovacom konaní dospeje k rozhodnutiu, že zmenu navrhovanej činnosti nie je potrebné posudzovať.

Z hľadiska ochrany životného prostredia pred vplyvmi prevádzok sú problémové prevádzky, ktoré neboli posúdené podľa zákona, sú povolené, a neustále sa cez zmeny navrhovanej činnosti postupne pôvodná činnosť rozširuje (kvalitatívne aj kvantitatívne).

2. PRÁVNE ASPEKTY UPLATŇOVANIA METÓDY SALAMI SLICING V KONANÍ PODĽA ZÁKONA O POSUDZOVANÍ VPLYVOV ČINNOSTÍ NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Odborná literatúra sa v súvislosti s praxou zámerného rozčlenenia navrhovaných činností zmieňuje z vecného hľadiska:

- o tzv. homogénnom rozdelení projektu na podobné, ale menšie časti (napr. rozdelenie cestného úseku v niekoľkých menších projektoch),
- o tzv. heterogénnom rozdelení projektu, keď sa projekty oddelia inými aktivitami (napr. vybudovanie železničného nástupišťa elektrifikáciou).

Taktiež existuje **postupné rozdelenie projektov**, ktoré sa vyvíjajú vo fázach, ktoré môžu byť aj homogénne alebo heterogénne.⁸²

Odborná literatúra zdôrazňuje, že v praxi môžu byť pre zámerné rozčleňovanie projektov týkajúcich sa zámerov činností s vplyvmi na životné prostredie rôzne dôvody. V zásade ich možno rozdeliť do dvoch skupín.

82 De Salamanca, Á. E.: Project splitting in environmental impact assessment. Published online: 19 April 2016. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2016.1159425> (dostupné dňa 11. 03. 2019)

Do prvej skupiny patria dôvody, ktoré majú **objektívny charakter**. Medzi ne možno zaradiť: (i) úpravu vecnej pôsobnosti, ktorá zveruje právomoc rôznym orgánom zapojeným do schvaľovania projektov; (ii) komerčné, investičné, obchodné ciele; (iii) organizačné, na základe potreby rozdelenia projektu do etáp; (iv) rozpočtové, finančné; alebo (v) špecializácia na práce, oddeľovanie rôznych činností (zemné práce, energia, kanalizácia, zariadenia ...).

Do druhej skupiny patria dôvody *in mala fide* (s cieľom vyhnúť sa EIA alebo uľahčiť si schválenie).⁸³ Práve v týchto prípadoch sa hovorí o *salami slicing* metóde (t. j. účelovom rozčlenení projektov) **ako o osobitnom prejave zneužitia verejného subjektívneho práva** fyzickej a právnickej osoby.

Z tohto dôvodu sa za právne „dovolené rozdelenie projektu“ (jednotlivé časti projektu sa potom budú posudzovať ako samostatné projekty) môže považovať také rozdelenie projektu, ak každá „časť“ rozdeleného projektu tvorí samostatný, plnohodnotne fungujúci projekt, ktorý je nezávislý od existencie iného projektu.⁸⁴

V situácii, keď účelové rozčlenenie zámeru navrhovanej činnosti alebo jej zmeny nie je zákonom explicitne zakázané, navrhovateľ v rámci konaní podľa tretej časti zákona č. 24/2006 Z. z. postupuje zámerne takým spôsobom, aby nebol daný zákonný dôvod pre posúdenie vplyvov navrhovanej činnosti alebo aby sa posúdenie minimalizovalo. Slovo „účelovosť“ vyjadruje stav, keď zámerné rozčlenenie zámeru je zapríčinené dôvodmi *in mala fide* na strane navrhovateľa.

Či sú v konkrétnom prípade dané, musí posúdiť v **každom konkrétnom prípade** správny orgán na základe podkladov získaných pre rozhodnutie. Z procesného hľadiska by mal mať príslušný orgán zákonom ustanovenú právomoc **návrh, z ktorého je zjavné, že ide o účelové rozdelenie projektu**, ktorý by mal z vecného hľadiska podliehať posúdeniu ako celok, *zamietnuť* rozhodnutím.

*„Ak sa projekt rozdelí na viacero samostatných projektov s cieľom obísť pravidlá posudzovania vplyvov na životné prostredie, príslušný úrad má posudzovať projekty spoločne ako jeden projekt a prípadne vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie, ak spoločne prekračujú relevantné prahové hodnoty (pozri judikatúru Súdneho dvora EÚ: rozsudok C 205/08; Umweltanwalt von Kärnten, C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, C-244/12 Salzburger Flughafen GmbH a pod.)“.*⁸⁵

Keďže správny orgán je podľa platnej právnej úpravy v správnom konaní na základe **dispozičnej zásady** viazaný návrhom navrhovateľa ako účastníka konania, musí rozhodovať na jeho základe.⁸⁶ Pri **absencii zákonnej úpravy právomoci** orgánu štátnej správy **hmotnoprávnej povahy**, uplatnením ktorej by nebola dotknutá dispozičná zásada, **nie je správny orgán oprávnený konať nad rámec podaného návrhu** (napríklad musí rozhodovať o projekte, ktorý bol účelovo navrhovateľom rozčlenený a navrhovateľ predkladá do konania len návrh ohľadne časti projektu, ktorá nie je nezávislá od existencie inej časti tohto projektu).

V súčasnej praxi sa dokonca možno stretnúť s tým, že ten istý navrhovateľ podá návrh na začatie zisťovacieho konania podľa § 29 zákona č. 24/2006 Z. z. ešte v čase, keď prebieha zisťovacie konanie vo veci už ním podaného iného návrhu ohľadne **tej istej činnosti, formálne prezentovanej ako samostatný projekt** (napriek tomu, že ide o projekty, medzi ktorými existuje priestorová alebo prevádzková súvislosť so zjavným časovým prepojením – napríklad iný úsek tej istej diaľnice). Správny orgán **nemôže tieto veci spojiť a rozhodnúť o nich v spoločnom konaní**, lebo taká právomoc mu z § 20 zákona č. 24/2006 Z. z. (osobitosti konania) nevyplýva a nevyplýva mu ani z platného znenia zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Je preto povinný rozhodnúť o každom návrhu samostatne.

83 De Salamanca, Á. E.: Project splitting in environmental impact assessment. Published online: 19 April 2016. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2016.1159425> (dostupné dňa 11. 03. 2019)

84 Liebscherová, K. – Hager, B.: Veľa otáznikov ohľadne kumulatívneho posudzovania vplyvov na životné prostredie. <https://www.odpady-portal.sk/Dokument/103403/vela-otaznikov-ohladne-kumulativneho-posudzovania-vplyvov-na-zivotne-prostredie.aspx> (zverejnené 15. 02. 2017)

85 Liebscherová, K. – Hager, B.: Veľa otáznikov ohľadne kumulatívneho posudzovania vplyvov na životné prostredie. <https://www.odpady-portal.sk/Dokument/103403/vela-otaznikov-ohladne-kumulativneho-posudzovania-vplyvov-na-zivotne-prostredie.aspx> (zverejnené 15. 02. 2017)

86 Pozri tiež Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 86.

V týchto prípadoch nejde ani o situáciu, keď by bolo možné vykonať **spoločné posudzovanie vplyvov** podľa § 20 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z.:

§ 20

Osobitosti konania

(2) Ak sú viaceré navrhované činnosti v prevádzkovej alebo priestorovej súvislosti, možno vykonať posudzovanie ich vplyvov spoločne.

Právnym dôvodom je, že nie sú dané podmienky pre takýto procesný postup. Spoločné posudzovanie vplyvov je totiž špeciálny procesný inštitút. K jeho uplatneniu **môže** dôjsť, ak je pre navrhovateľa výhodnejšie, aby sa v **jednom konaní spojilo posudzovanie viacerých predmetov (rôznych navrhovaných činností)**. Je teda vecou postoja samotného navrhovateľa, či chce využiť inštitút spoločného posudzovania vplyvov. Vtedy *podáva návrh* tak, aby sa vykonalo jedno veľké posudzovanie aj konanie vo vzťahu k rôznym navrhovaným činnostiam. Motívom navrhovateľa je predovšetkým možnosť ušetriť na nákladoch na posudzovanie. Navrhovateľ však **nemá právny nárok** na to, aby orgán určil spoločné posudzovanie viacerých navrhovaných činností, ak sú v prevádzkovej alebo priestorovej súvislosti. Je vecou správnej úpravy príslušného orgánu, či takúto procesnú možnosť využije. Orgán by tak mal urobiť predovšetkým, ak spojením posudzovania by mohli byť efektívne vyriešené možné kumulatívne vplyvy prevádzok, prípadne komplexne zhodnotený vplyv navrhovaných činností na chránené vtáčie územie.⁸⁷

Z tohto dôvodu sa inštitút spoločného posúdenia podľa § 20 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. nedá považovať za opatrenie zamerané proti *salami slicing* metóde. Pre ňu je totiž charakteristické, že navrhovateľ zámerne podáva samostatné návrhy na začatie správneho konania, ktoré sa týkajú len časti jeho budúcej činnosti, pričom podania sa týkajú tej istej činnosti. Navyše, keďže navrhovateľ podáva návrhy postupne, nie je čo spájať do spoločného posudzovania.

Salami slicing metóda nie je zákonom č. 24/2006 Z. z. výslovne zakázaná a nie je *de lege lata* protiprávnym konaním navrhovateľa.

Z právnoteoretického hľadiska *salami slicing* metóda je prejavom **zneužívania verejného subjektívneho práva**. Ide o závadové konanie navrhovateľa, ktoré je **v rozpore s účelom** verejnoprávneho inštitútu posudzovania vplyvov na životné prostredie. Ten predpokladá, že predmetom posúdenia budú **vplyvy budúcej činnosti ako celku**, nie jej časti s čiastkovými vplyvmi. Je to v súlade so zásadou komplexnosti posúdenia vplyvov navrhovanej činnosti, vrátane kumulatívnych vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie.

Z právneho hľadiska nejde o šikanu (t. j. právny úkon smerujúci výlučne k spôsobeniu škody, ktorá je jediným účelom takého prejavu vôle).

Salami slicing metódu z právneho hľadiska **nemožno považovať ani za obchádzanie** zákona (t. j. *fraus legis*), lebo prostredníctvom *salami slicing* metódy sa neporušuje žiadny zákonný zákaz.⁸⁸

Podľa platnej právnej úpravy orgány pre ochranu a tvorbu životného prostredia nemajú právomoc:

- uložiť za takéto konanie verejnoprávnu sankciu (keďže nejde o protiprávne správanie osoby),
- reagovať na takéto konanie, ktoré je v rozpore s účelom posudzovania vplyvov na životné prostredie, iným spôsobom.

Skutočnosť, že takéto správanie jednotlivca nie je *de lege lata* postihnutelné normami verejného práva, však neznamená, že by ho musel zákonodarcu tolerovať. Opatrenia proti tzv. *salámovej* metóde sú súčasne prostriedkom pre **zvýšenie efektívnosti rozhodovania orgánov štátnej správy** pri ochrane

87 Bližšie k tomu Katlík, R.: Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 136.

88 Tichý, L.: Zneužití práva – základní kategorie. In: Zneužití práva. Tichý, L. – Maslowski, S. – Troup, T. (eds.). Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 41.

životného prostredia. Je to dané tým, že dôležitým ukazovateľom efektívnosti výkonu verejnej správy je miera, akou verejná správa plní ciele a úlohy, vyplývajúce jej zo zákonov.⁸⁹

Efektívnosť pôsobenia verejnej správy je vyššia, keď zákonom vymedzená právomoc verejnej správy umožňuje, aby orgány mohli pružne reagovať na správanie adresátov verejnej správy **porušujúce verejný záujem**.

Za porušenie verejného záujmu treba totiž z právneho hľadiska považovať aj porušenie **účelu** verejnoprávnej úpravy. I v prípade keď **nie je porušený princíp legality** a preto také správanie adresátov výkonu verejnej správy nie je postihnuteľné prostredníctvom verejnoprávnych sankcií (napr. uložením pokuty), výkon verejného subjektívneho práva, ktorý sleduje **nelegitímny záujem**:

- negatívnym spôsobom dopadá na predmet činnosti verejnej správy a cieľ ňou sledovaný,
- znižuje jej účinnosť a
- marí účel sledovaný smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 a smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014.

V právnom štáte takéto správanie súkromnej osoby nesmie **požívať** ochranu v zmysle zásady „*ten, komu právo patrí, ho nemôže uplatniť, ak ho zneužíva*“.⁹⁰

Z týchto dôvodov je potrebné legislatívne zamedziť zneužívanie verejného subjektívneho práva pri posudzovaní činností s vplyvom na životné prostredie a ich zmien prostredníctvom metódy *salami slicing* predovšetkým úpravou právomoci orgánov štátnej správy vo veciach posudzovania vplyvov činností na životné prostredie.

3. METÓDA SALAMI SLICING A OPATRENIA VYUŽÍVANÉ V PRÁVNEJ ÚPRAVE ČLENSKÝCH ŠTÁTOV EURÓPSKEJ ÚNIE

Zdrojom informácií o právnej úprave opatrení proti metóde *salami slicing* sa stala správa (č. 2012/19) medzinárodnej neziskovej organizácie orgánov ochrany životného prostredia členských štátov Európskej únie – The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL). Správa je výstupom projektu s názvom „The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples“.⁹¹

Správa je zostavená na základe výsledkov prieskumu vykonaného formou dotazníkového prieskumu, základom ktorého boli odpovede členských štátov (Rakúsko, Bulharsko, Chorvátsko, Cyprus, Česká republika, Dánsko, Francúzsko, Nemecko, Maďarsko, Írsko, Taliansko, Litva, Malta, Holandsko, Poľsko, Rumunsko, Slovenská republika, Slovinsko, Španielsko a Spojené Kráľovstvo).

Cieľom projektu nebolo zisťovať mieru súladnosti právnej úpravy jednotlivých štátov so smernicou o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ale len porovnať prax posudzovania vplyvov činností na životné prostredie v týchto štátoch.

Jedna z otázok, ktorá bola adresovaná respondentom, sa týkala existencie osobitných ustanovení v zákonoch proti uplatňovaniu metódy *salami slicing*.

Touto metódou sa v projekte rozumela „*prax rozčlenenia projektu na dve alebo viaceré samostatné časti tak, aby sa na činnosť, ktorá je ich predmetom, nevzťahovalo posudzovanie vplyvov na životné*

89 Venclíček, J.: Efektivnost organizace veřejné správy a zásada dvojinstančního správního řízení. In: Kontrola rozhodovacích procesov vo verejnej správe ako prostriedok hospodárskej efektívnosti verejnej správy. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013. Bratislava, Právnická fakulta UK v Bratislave, s. 627. https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Session_of_Administrative_Law.pdf (zverejnené dňa 27. 03. 2019)

90 Čollák, J.: Zákaz zneužitia práva v súkromnom práve a v práve obchodných spoločností. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 84.

91 The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples. Final Report: 12. 11. 2012. Markus Graggaber, Susanna Eberhartinger-Tafill, Gisela Holzgraefe, Pamela McDonnell, Martino Michieletti, Wilfried Pistecsky. Number report: 2012/09. (dostupné dňa 27. 03. 2019)

*prostredie a v dôsledku toho sa neposudzoval ani projekt ako celok; alebo prax získania povolenia pre projekt, ktorý je pod prahovou hodnotou (a teda nepodlieha EIA) a neskôr rozširujúca tento projekt alebo jeho kapacitu nad prahové hodnoty“.*⁹²

Polovica štátov sa nezmienila o žiadnych osobitných ustanoveniach proti *salami slicing* metóde (napr. Bulharsko, Chorvátsko, Holandsko, Slovinsko). Niektoré z nich uviedli, že „kritériá skríningu sa vzťahujú aj na skríning zmien a rozšírení, z čoho vyplýva, že prípadné rozdelenie projektov sa zistí počas skríningu v pravý čas“. Slovenská republika v rámci odpovede uviedla, že takéto ustanovenia existujú, avšak neobjasnila ich (s. 151).

Spomedzi legislatívnych opatrení, ktoré uviedli respondenti, medzi najzaujímavejšie možno zaradiť informácie z Rakúska, Nemecka a z Poľskej republiky.

V Rakúsku sa musí k zvýšeniu kapacity, o ktoré sa žiadalo, pripočítať suma úprav na rozšírenie kapacity schválených v posledných piatich rokoch.

Okrem toho aj keď je nový projekt rozdelený medzi viacerých rôznych žiadateľov, môže sa podrobiť EIA podľa ustanovení o kumulácii vplyvov činností na životné prostredie.

Obdobnú úpravu obsahoval do 31. januára 2006 zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov v § 2 ods. 2, podľa ktorého: „*Posudzujú sa aj zábery na zmenu činnosti uvedenej v časti A prílohy č. 1 tohto zákona, ak a) v jej dôsledku dôjde k prekročeniu prahovej hodnoty uvedenej v časti A prílohy č. 1 tohto zákona (ďalej len „prahová hodnota“), b) pri činnosti, ktorá už prekračuje prahovú hodnotu, súčet zmien zväčšujúcich rozsah činnosti za posledných päť rokov prekročí 50 % prahovej hodnoty alebo ak sa v dôsledku zmeny zväčší rozsah činnosti najmenej o 25 %, c) pri činnosti, pre ktorú v časti A prílohy č. 1 tohto zákona nebola určená prahová hodnota, súčet zmien zväčšujúcich rozsah činnosti za posledných päť rokov prekročí 50 % pôvodne posudzovaného rozsahu činnosti podľa tohto zákona.*“ Touto úpravou sa pri zmenách (najmä) zvýšením rozsahu činnosti, ktorou spravidla došlo i k zvýšeniu nepriaznivých účinkov na životné prostredie ustanovili limity, pri naplnení ktorých bolo potrebné uskutočniť proces posudzovania. „*Malo sa tým zabrániť tiež „rôznym špekuláciám s plánovaním činností o kapacite (rozsahu) tesne pod prahovou hodnotou (a jej neskorším postupným zvyšovaním) v snahe vyhnúť sa procesu posudzovania.*“⁹³

V Nemecku sa projekty posudzujú spoločne: 1. ak sa nachádzajú v rovnakom prevádzkovom alebo stavebnom mieste a sú spojené so spoločnými prevádzkovými alebo stavebnými zariadeniami alebo 2. ak ako opatrenia zasahujú do prírody a krajiny a sú medzi nimi úzke priestorové vzťahy, 3. a ak slúžia na obdobný účel. Ak dodatočná zmena alebo rozšírenie projektu, ktorý pôvodne nepodliehal požiadavkám EIA, vedie k tomu, že príslušná veľkosť alebo kapacita sa prvýkrát dosiahne alebo prekročí, vykonáva sa posúdenie zmeny alebo rozšírenia a zohľadnia sa vplyvy na životné prostredie pôvodného projektu, ktorý nepodliehal posúdeniu v rámci EIA (s. 32).

V Poľsku sa projekty, ktoré sú technologicky prepojené, považujú za jeden projekt, a to aj vtedy, ak ich majú uskutočniť rôzne subjekty.

Medzi základné právne nástroje, ktoré by mali napomáhať zabrániť uplatňovaniu *salami slicing* metóde v rámci posudzovania vplyvov na životné prostredie, sa vo všeobecnosti podľa odbornej literatúry zaraďuje:

- zvýšenie účinnosti posudzovania vplyvov strategických dokumentov (SEA) a jeho prepojenia s posudzovaním vplyvov navrhovanej činnosti alebo jej zmeny,
- posilnenie právomoci príslušného orgánu,
- úprava osobitných zákazov v postupoch v rámci EIA,

92 „*The term salami slicing describes the practice of dividing projects up into two or more separate entities so that each individual element does not require an EIA and thus the project as a whole is not assessed; or the practice of obtaining permission for a project that is below a threshold (and thus not subject to EIA) and at a later date extending that project or its capacity above the threshold limits.*“ <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/IMPEL-EIA-Report-final.pdf> (p. 31)

93 Úradníček, Š. – Gašparíková, B. – Kozová, M.: Posudzovanie vplyvov na životné prostredie. EIA. I. diel. Zákon s komentárom. Bratislava: ŠEVT, 1994, s. 18.

- povinné určenie rozsahu navrhovanej činnosti (scoping),
- zabránenie vylúčenia časti projektu týkajúcich sa navrhovanej činnosti z EIA,
- uprednostnenie individuálnej konzultácie pred ustanovením prahových hodnôt,
- zavedenie čo najširšej právnej definície projektu, ktorá by vylučovala možnosť vyhnúť sa účelovým rozčlením projektu jeho posúdeniu ako celku.

4. ROZHODOVACIA ČINNOSŤ EURÓPSKEHO SÚDNEHO DVORA/SÚDNEHO DVORA EURÓPSKEJ ÚNIE A METÓDA SALAMI SLICING

Podľa článku 2 bodu 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 v znení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014 „*členské štáty prijímú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že pred udelením povolenia sa pre všetky projekty, ktoré pravdepodobne budú mať významný vplyv na životné prostredie okrem iného z dôvodu ich charakteru, veľkosti alebo umiestnenia, bude vyžadovať povolenie a budú posúdené z hľadiska ich vplyvov*“.

K takýmto opatreniam patrí **aj ustanovenie prahov alebo kritérií na určenie toho, ktoré projekty sú predmetom posudzovania** na základe dôležitosti ich vplyvov na životné prostredie. Od členských štátov sa totiž v zásade nemôže požadovať, aby jednotlivito skúmali všetky projekty, ktoré sú pod týmito prahmi alebo mimo týchto kritérií.

Cieľom smernice je dosiahnuť, aby právna úprava garantovala, že orgán oprávnený povoliť činnosť s vplyvom na životné prostredie bude mať k dispozícii podklad, ktorý bude výsledkom komplexného, odborného a verejného posúdenia **celej činnosti** (projektu) s prihliadnutím na kumulatívne vplyvy s inými činnosťami.

Salami slicing metóda spočíva v tom, že počiatočný projekt sa rozčlení na niekoľko samostatných projektov, ktoré jednotlivito neprekračujú stanovenú prahovú hodnotu alebo nemajú významný účinok v prípade individuálneho posudzovania, a preto si nevyžadujú posúdenie vplyvu, avšak dohromady môžu mať spolu významný vplyv na životné prostredie. Predmetné rozdelenie je uskutočnené len za týmto účelom. **Rozdelenie projektu s cieľom, aby sa zabránilo posúdeniu vplyvu celej činnosti na životné prostredie**, je preto v rozpore s touto smernicou.⁹⁴

V judikatúre týkajúcej sa smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie Súdny dvor systematicky zdôrazňoval, že **cieľ smernice nemožno obísť rozdelením projektov**. Ak viaceré projekty spolu môžu mať významný vplyv na životné prostredie v zmysle článku 2 ods. 1 smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ich vplyv na životné prostredie **by sa mal posudzovať ako celok**.

Projekty je potrebné posudzovať spoločne najmä v prípade, keď sú prepojené, nadväzujú na seba alebo sa prekrývajú s ich vplyvmi na životné prostredie (pozri v tomto zmysle rozsudok vo veci C-147/07, *Ecologistas en Acción-CODA* z 25. júla 2008, bod 44; C 205/08, *Alpe Adria*, už citovaný, bod 53).

„Okrem toho, aby sa predišlo zneužitiu pravidiel Európskej únie rozdelením projektov, ktoré by mohli mať spolu významný vplyv na životné prostredie, je potrebné zohľadniť kumulatívny účinok takýchto projektov, ak majú objektívny a chronologický vzťah medzi nimi“ (vec C-244/12, *Salzburger Flughafen*, bod 21).

Súdny dvor vo svojej judikatúre vždy obhajoval široký výklad smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

Vo veci C-227/01, *Komisia v. Španielsko*, uviedol, že projekt na dlhé vzdialenosti nemožno rozdeliť na po sebe nasledujúce kratšie úseky, aby sa vylúčil projekt ako celok, ako aj časti vyplývajúce z tohto rozdelenia z požiadaviek smernice (odsek 53). Ak by to bolo možné, účinnosť smernice by mohla byť vážne ohrozená, pretože dotknuté orgány by museli rozdeliť projekt na 25 vecí C-201/02, *Wells*; Vec C-508/03, *Komisia v. Spojené kráľovstvo*; Vec C-290/03, *Barker*. 26 Vec C-508/03, *Komisia v. Spojené kráľovstvo* (body 103 až 106).

94 De Salamanca, Á. E.: Project splitting in environmental impact assessment. Published online: 19 April 2016. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2016.1159425> (dostupné dňa 11. 3. 2019)

Podobná situácia nastáva vtedy, keď sa posúdenie vplyvu na životné prostredie neuskutočnilo na projekte, ktorý v zásade nepodlieha posúdeniu, ale zahŕňa *zmenu* alebo rozšírenie činnosti, na ktoré sa vzťahujú prílohy smernice.

Takáto situácia vznikla vo veci C-2/07, Abraham a i. V prejednávanej veci Súdny dvor rozhodol, že „*práce na úprave letiska s dĺžkou dráhy 2 100 metrov alebo viac teda zahŕňajú nielen práce na predĺženie dráhy, ale všetky práce súvisiace s budovami, zariadeniami alebo vybavením tohto letiska, na ktorých sa nachádzajú, a preto sa majú považovať najmä kvôli svojej povahe, rozsahu a vlastnostiam za zmenu letiska. Tak je to najmä v prípade prác zameraných na výrazné zvýšenie činnosti letísk a leteckej dopravy*“ (bod 36).⁹⁵

Vo veci C-205/08 (Umweltanwald von Kärnten) uviedol, že cieľ smernice nie je možné obísť rozdelením jedného zámeru a že nezohľadnenie kumulatívneho účinku viacerých zámerov nesmie mať v skutočnosti za následok, že všetky zábery uniknú povinnosti ich posúdenia, napriek tomu, že ako celok by mohli mať významný vplyv na životné prostredie v zmysle článku 2 odsek 1 smernice. V bode 57 uviedol: „*Pokiaľ ide o okolnosť, že dĺžka časti zámeru, ktorá sa nachádza v Rakúsku, je menej než 15 km, je potrebné upresniť, že táto okolnosť nemôže sama o sebe viesť k tomu, že pri tomto zámere nebude vykonané posúdenie vplyvu. Dotknutý členský štát bude musieť vykonať na svojom území posúdenie vplyvu takéhoto zámeru na životné prostredie a zohľadniť pri tom konkrétne vplyvy uvedeného zámeru.*“

Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že úspešným uplatňovaním *salami slicing* metódy môže byť dotknutá **zásada kumulatívneho posúdenia vplyvu činností** na životné prostredie v situácii, keď ide o **tú istú činnosť**.

Z tohto dôvodu musí vnútroštátna právna úprava pre účinnú transpozíciu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 v znení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014 ustanoviť všeobecne záväzné pravidlá, ktoré by vylučovali uplatnenie *salami slicing* metódy bez ohľadu na to, či ide o činnosti navrhované na území Slovenskej republiky uvedené v prílohe č. 13 alebo o činnosti uvedené v prílohe č. 8 zákona č. 24/2006 Z. z., vrátane ich zmien.

5. ROZHODOVACIA ČINNOSŤ NAJvyššieho SPRÁVNEHO SÚDU ČESKEJ REPUBLIKY A METÓDA SALAMI SLICING

K metóde *salami slicing* sa v odôvodnení viacerých svojich rozhodnutí vyjadril aj Najvyšší správny súd Českej republiky. Vychádzal pritom z platnej úpravy – zo zákona č. 100/2001 Sb., o posudzovaní vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posudzovaní vlivů na životní prostředí, ktorý obsahuje viaceré ustanovenia, ktorých účelom je zamedziť jej uplatňovaniu.

V rozsudku zo dňa 6. augusta 2009, č. k. 9 As 88/2008 – 301 charakterizoval metódu *salami slicing* a zdôraznil nevyhnutnosť posúdenia stavebného zámeru ako celku. Konštatoval, že návrh stavebného zámeru mal byť „*jako jeden záměr podroben posouzení vlivů na životní prostředí. Realizace této stavby a staveb zde v budoucnu předpokládaných totiž bude mít na životní prostředí dopad jako celek, vliv dílčích staveb je z tohoto hlediska irrelevantní. ... Tento fakt sám o sobě však podle názoru kasačního soudu naopak klade zvýšené požadavky na odpovědný přístup stavebního úřadu v rámci jeho správního uvážení a komplexního posouzení již známého stavebního záměru jako celku. A to zvláště za situace, kdy pro předmětné území na základě zásad územního rozvoje nebyl pořízen regulační plán obce [§ 8 písm. c) stavebního zákona], který by jakožto nejpodrobnější typ územně plánovací dokumentace dle „starého“ stavebního zákona detailně určoval využití daného území. Pod tíhou těchto okolností a tímto úhlem pohledu vnímá kasační soud **dělení stavby (tvrzení samostatnosti jednotlivých staveb, z nichž záměr sestává) jako účelové obcházení zákona. Nejvyšší právní soud si na tomto místě dovoluje na okraj poznamenat, že takové dělení by nasvědčovalo použití strategie tzv. „salámové metody“.** Takto bývá v praxi neformálně označována taktika, která se v praxi používá pro strategii, kdy se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně.*“⁹⁶

95 Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. European Union, 2015. 61 p. ISBN 978-92-79-48090-4. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf (dostupné 07. 04 2019).

96 http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0088_9As__0800301A_prevedeno.pdf

V inom rozhodnutí (**rozsudok zo dňa 1. augusta 2012, č. k. 1 As 47/2012-38**)⁹⁷ zdôraznil funkciu územného rozhodnutia v rámci komplexnej ochrany životného prostredia. Pokiaľ nebola v koncepcii poskytnutá komplexná ochrana verejnému záujmu na ochrane prírody a krajiny, možno vzniesť námietky v územnom konaní prípadne v nadväzujúcom konaní o správnej žalobe proti územnému rozhodnutiu, v ktorej rámci môže „*správní soud posuzovat i zákonnost stanoviska EIA a tedy nezákonnost posouzení požadavků na ochranu životního prostředí ke koncepci jako celku. Právě ze shora uvedených důvodů je u výše zmíněných postupů (vydávání stanoviska EIA, územní řízení) nežádoucí tzv. „salámová“ metoda. ... [16] Naproti tomu v případě povolování výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže zpravidla způsobit skutečnost, že jsou dílčí úseky záměru posuzovány samostatně nezákonnost takového postupu, a to právě vzhledem ke specifickému předmětu řízení o těchto výjimkách. Zásah jednotlivých úseků stavby do bioty a do zvláště chráněných druhů živočichů bývá na různých úsecích odlišný, a to z mnoha důvodů – na těchto úsecích bývá rozdílný charakter krajiny, různý výskyt zvláště chráněných území, apod. Každý z těchto úseků vyžaduje specifické posouzení pro možné povolení výjimky.*“⁹⁸

K podstate a účelu metódy *salami slicing* sa Najvyšší správní soud České republiky taktiež vyjadril v odôvodnení **rozsudku zo dňa 13. decembra 2018, č. k. 6 As 139/2017 – 73**.⁹⁹ „[112] Pokud jde o věcnou podstatu uvedené námítky, pojmem „salámová metoda“ bývá neformálně označována taktika, která se v praxi používá pro strategii, kdy se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně. Stavebník tak postupnými kroky dosáhne povolení všech dílčích částí svého záměru, který by mu však jako celek povolen nebyl. Salámová metoda je postupem, který představuje účelové obcházení zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 – 301, nebo ze dne 18. 09. 2014, č. j. 2 As 119/2014 – 31, salámovou metodou bývá ve stavebním právu označováno i postupné rozšiřování schválených a (zdánlivě) hotových staveb, případně postupná legalizace nepovolené stavby po částech; ... [113] **Soudní praxe konstatuje nepřipustnost salámové metody zejména v souvislosti s liniovými stavbami** (typicky stavba dálnic či silničních obchvatů), kdy poté, co jsou schváleny (a často i postaveny) neproblematické úseky liniové stavby, je vznesen požadavek na postavení posledních úseků problematických, a to za situace, kdy nezbývá prakticky žádná alternativa. Současné se **v průběhu procesů EIA neprovede posouzení záměrů liniové stavby jako celku, ale posuzují se jednotlivé úseky. Takový postup je nepřipustný, realizace těchto typů staveb má totiž dopad na životní prostředí jako celek, vliv jednotlivých dílčích částí může být z hlediska zájmů ochrany přírody irelevantní.** Hlavním cílem procesů EIA je zhodnotit předem různé varianty záměru, zpravidla včetně tzv. varianty nulové, tj. možnosti, že se záměr realizovat nebude (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2018, č. j. 6 As 91/2018 – 74). [114] **O nepřipustnou salámovou metodu se jedná zejména tehdy, pokud etapizace výstavby umožní stavebníkovi vyhnout se určitým zákonným požadavkům či dosáhnout pro sebe příznivějšího výsledku (a například pro životní prostředí méně příznivého výsledku).** V každém případě je vždy nutné v případě rozdělení stavby na jednotlivé etapy zohlednit jejich společnou existenci a společný dopad na zákonem chráněné zájmy. Je však třeba zároveň vzít v úvahu nutnou a logickou etapizaci výstavby, kdy zejména u rozsáhlejší výstavby zpravidla nebude z objektivních důvodů možné realizovat všechny stavby v časově blízce souvisejícím termínu. Je možné přihlídnout též k vzájemné podmíněnosti jednotlivých částí výstavby. Pokud by například nebylo možné očekávat rozumné využití první části bez částí navazujících nebo by byly všechny stavby podmíněny novým společným řešením dopravní obslužnosti, je **třeba důsledně trvat na vyhodnocení společného vlivu všech etap již v první fázi výstavby. Naopak méně rigidně je možné posuzovat případy, kdy jednotlivé etapy výstavby mohou v území plnit svoji funkci zcela samostatně a ani ve vzájemném spojení nelze očekávat výrazný negativní vliv na životní prostředí. Ani v takovém případě však není možné vyhnout se posuzování tzv. kumulativních a synergických vlivů, které může vyústit až v závěr, že navazující výstavba není s ohledem na kumulativní zátěž území přípustná. (...)** Obecně totiž platí, že právě v procesech EIA je ještě možné zvažovat různé varianty záměru a vybrat tu, která je z hlediska zájmů

97 http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0047_1As__120_20120827014559_prevedeno.pdf

98 K obdobným záverom dospel Najvyšší správní soud České republiky aj v rozsudku v rozsudku ze dňa 18. 09. 2014, č. k. 2 As 119/2014 – 31 http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0119_2As__1400031_20140924160004_prevedeno.pdf

99 http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0139_6As__1700073_20190103110857_20190104142020_prevedeno.pdf

ochrany životního prostředí ta nejvhodnější. Pokud by již stavby první etapy byly v území *umístěny, společným posouzením v řízení o umístění staveb druhé etapy by již tato skutečnost nemohla být jakkoliv zvrácena (přestože by třeba bylo 6 As 139/2017 – 87 pokračování již od počátku vhodnější jiné řešení první etapy)*. Právě v této skutečnosti tkví ve vztahu ke zjišťovacímu řízení EIA nepřipustnost tzv. *salámové metody, neboť stěžovatel měl již v době zahájení územního řízení pro první etapu výstavby konkrétní podobu záměru umístění obou etap stavby v daném území*. Na těchto závěrech nic nemění ani skutečnost, že městský soud se blíže nevypořádal s námitkami stěžovatele, že ve druhé etapě byl v procesu EIA zhodnocen vliv obou etap výstavby na životní prostředí a rozdělením stavby na dvě etapy stěžovatel žádnou nepřipustnou výhodu na úkor zájmů životního prostředí nezískal. [120] Na výše uvedené nemá vliv ani to, že po vydání napadeného rozhodnutí bylo provedeno posouzení EIA pro druhou etapu výstavby (v níž byl hodnocen i vliv první etapy), jehož výsledek byl kladný. Vadou řízení před žalovaným byla již absence zjišťovacího řízení EIA v řízení o umístění staveb první etapy, a to bez ohledu na výsledek případného zjišťovacího řízení. Nejvyšší správní soud nemohl přihlídnout ani k novelizaci zákona o posuzování vlivů provedené zákonem č. 39/2015 Sb., podle níž s účinností od 01. 04. 2015 zjišťovacímu řízení podléhá až záměr překračující zákonnou hranici 500 parkovacích stání (zákon tedy v nyní účinném znění provedení zjišťovacího řízení nepředpokládá ani při kumulaci obou etap stěžovatelova stavebního záměru). Ke změně zákona však došlo až po vydání napadeného rozhodnutí a podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. [121] Kasační námitky stěžovatele ve vztahu k tzv. salámové metodě (nezákonné fragmentaci řízení) jsou tudíž nedůvodné. **Samotné rozdělení stavebního záměru na několik etap a vedení samostatného územního řízení pro každou z etap je přípustným a mnohdy zároveň účelným postupem stavebníka a stavebního úřadu. Pokud je však od počátku známa konkrétní podoba obou etap a územní řízení jsou vedena současně, v případě povinnosti provést zjišťovací řízení EIA při kumulaci obou etap, je třeba provést toto zjišťovací řízení již před umístěním staveb první etapy.**

6. PRÁVNÁ ÚPRAVA POSUDZOVANIA VPLYVOV ČINNOSTÍ NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE V ČESKEJ REPUBLIKE A LEGISLATÍVNE OPATRENIA PROTI METÓDE SALAMI SLICING

Uvádzame prehľad ustanovení zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ktorých funkciou je zabrániť uplatneniu metódy *salami slicing*:

§ 5

Způsob posuzování vlivů záměru na životní prostředí

(1) Posuzování zahrnuje zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých významných vlivů provedení i neprovedení záměru na životní prostředí.

(2) V dlouhodobém záměru se jeho jednotlivé etapy posuzují samostatně a v kontextu vlivů záměru jako celku.

(3) Při posuzování záměru se hodnotí vlivy na životní prostředí při jeho přípravě, provádění, provozování i jeho případné ukončení, popřípadě důsledky jeho likvidace a dále sanace nebo rekultivace území, pokud povinnost sanace nebo rekultivace stanoví zvláštní právní předpis. Posuzují se vlivy související s běžným provozováním záměru i vlivy vyplývající ze zranitelnosti záměru vůči závažným nehodám nebo katastrofám, které jsou pro daný záměr relevantní.

(4) Posuzování záměru zahrnuje i návrh opatření k předcházení možným významným negativním vlivům na životní prostředí provedením záměru, k vyloučení, snížení, zmírnění nebo minimalizaci těchto vlivů, popřípadě ke zvýšení příznivých vlivů na životní prostředí provedením záměru, a to včetně vyhodnocení předpokládaných účinků navrhovaných opatření, a dále návrh opatření k monitorování možných významných negativních vlivů na životní prostředí, nevyplyvajících-li z požadavků jiných právních předpisů.

Zvláštní ustanovení pro posuzování vlivů stavebních záměrů na životní prostředí

(1) Při posuzování záměru povolovaného podle stavebního zákona (dále jen „stavební záměr“) povolovaného ve společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí nebo v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (dále jen „řízení s posouzením vlivů“) postupuje příslušný úřad v součinnosti s úřadem příslušným k vedení řízení s posouzením vlivů (dále jen „stavební úřad“).

(2) Je-li předmětem řízení s posouzením vlivů pouze část nebo etapa stavebního záměru, který byl předmětem zjišťovacího řízení podle § 7, dokumentace se zpracovává k celému stavebnímu záměru. Ustanovení § 7 odst. 8 věty druhé se nepoužije.

(3) Nejedná-li se o postup podle § 6 odst. 5, zajistí oznamovatel zpracování dokumentace na základě oznámení, vyjádření k oznámení podle § 6 odst. 8 a závěru zjišťovacího řízení podle § 7. Náležitosti dokumentace jsou uvedeny v příloze č. 4 k tomuto zákonu. Dokumentaci předkládá oznamovatel stavebnímu úřadu jako součást dokumentace pro řízení s posouzením vlivů, v počtu vyhotovení stanoveném stavebním zákonem. Ustanovení § 8 odst. 1 se nepoužije.

(4) V případě, že příslušný úřad dojde k závěru, že dokumentace, která byla příslušnému úřadu zaslána stavebním úřadem jako součást dokumentace pro řízení s posouzením vlivů, neobsahuje náležitosti na základě tohoto zákona, sdělí tuto skutečnost stavebnímu úřadu a oznamovateli ve lhůtě 10 dnů; jinak v téže lhůtě sdělí stavebnímu úřadu okruh dotčených správních úřadů a dotčených územních samosprávních celků podle tohoto zákona. Neobsahuje-li dokumentace náležitosti podle tohoto zákona, může oznamovatel dokumentaci před jejím opětovným předložením stavebnímu úřadu projednat s příslušným úřadem. Ustanovení § 8 odst. 2 až 6 se nepoužijí.

(5) Příslušný úřad bez zbytečného odkladu poté, co mu bylo oznámeno zahájení řízení s posouzením vlivů stavebním úřadem, obdrženou dokumentaci zveřejní podle § 16 a doručí zpracovateli posudku. Nestanoví-li příslušný úřad jinak, zpracovatel posudku se účastní veřejného ústního jednání podle stavebního zákona, bylo-li nařízeno. Ustanovení § 17 se nepoužije. Po obdržení výsledků projednání podle stavebního zákona (dále jen „výsledky projednání“) příslušný úřad předá do 5 dnů výsledky projednání zpracovateli posudku.

(6) Podléhá-li záměr mezistátnímu posuzování, sdělí příslušný úřad tuto skutečnost stavebnímu úřadu ve lhůtě uvedené v odstavci 4 a po oznámení o zahájení řízení s posouzením vlivů stavebním úřadem zajistí postup podle § 13 odst. 3 a 4.

(7) Zpracovatel posudku zpracuje posudek na základě dokumentace, výsledků projednání a vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování podle § 13, které se vztahují k vlivům na veřejné zdraví a vlivům na životní prostředí v rozsahu podle § 2. Náležitosti posudku jsou uvedeny v příloze č. 5 k tomuto zákonu. Doba pro zpracování posudku nesmí být delší než 60 dnů ode dne, kdy byly zpracovateli posudku doručeny výsledky projednání včetně vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování podle § 13. Tato lhůta může být v odůvodněných, zejména složitých, případech překročena, nejdéle však o dalších 20 dnů. Ustanovení § 9 odst. 2 a 3 se nepoužijí.

(8) Příslušný úřad vydá na základě dokumentace, výsledků projednání, vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování podle § 13 a posudku stanovisko ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení posudku; prodlení z důvodu nezaplacení vyúčtované částky oznamovatelem podle § 18 odst. 3 se do lhůty nezapočítává. Náležitosti stanoviska jsou uvedeny v příloze č. 6 k tomuto zákonu. Příslušný úřad zašle stanovisko stavebnímu úřadu, dotčeným územním samosprávným celkům, dotčeným správním úřadům a oznamovateli a zveřejní jej podle § 16. Ustanovení § 9a odst. 1 a 2, § 9a odst. 3 věty druhé a § 9a odst. 6 se nepoužijí.

(9) U stavebních záměrů podle odstavce 2 se stanovisko vydává k celému stavebnímu záměru a je podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních ke všem jeho částem nebo etapám.

(10) Dojde-li ke změně příslušného úřadu podle § 23 odst. 4, sdělí ministerstvo tuto skutečnost neprodleně stavebnímu úřadu.

Příloha č. 2 k zákonu č. 100/2001 Sb.

Kritéria pro zjišťovací řízení

I. CHARAKTERISTIKA ZÁMĚRU

Parametry záměru musí být zváženy se zvláštním zřetelem na

1. rozsah a podobu záměru jako celku,
2. kumulaci jeho vlivů s vlivy jiných známých záměrů (realizovaných, povolených, připravovaných, uvažovaných),
3. využívání přírodních zdrojů, zejména půdy, vody a biologické rozmanitosti,
4. produkci odpadů,
5. znečišťování životního prostředí a rušivé vlivy,
6. rizika závažných nehod nebo katastrof relevantních pro záměr, včetně nehod a katastrof způsobených změnou klimatu, v souladu s vědeckými poznatky,
7. rizika pro veřejné zdraví (např. v důsledku kontaminace vod, znečištění ovzduší a hlukového zatížení).

7. PRÁVNÁ ÚPRAVA POSUDZOVANIA VPLYVOV ČINNOSTÍ NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A LEGISLATÍVNE OPATRENIA PROTI METÓDE SALAMI SLICING

Právna úprava právomoci orgánu verejnej správy v prípade uplatňovania salami slicing metódy v zákone NR SR č. 127/1994 Z. z. a v zákone č. 24/2006 Z. z. (v znení účinnom od 01. 01. 2019)

Doterajšie legislatívne opatrenia slovenského zákonodarcu proti metóde *salami slicing* majú spoločné to, že sú viazané výlučne na zmeny činnosti.

Komparácia úpravy právomoci orgánu v prípade posudzovania zmeny činnosti

ZÁKON NR SR č. 127/1994 Z. z.	ZÁKON č. 24/2006 Z. z.
<p>Posudzujú sa aj zámery na zmenu činnosti uvedenej v časti A prílohy č. 1 tohto zákona, ak a) v jej dôsledku dôjde k prekročeniu prahovej hodnoty uvedenej v časti A prílohy č. 1 tohto zákona (ďalej len „prahová hodnota“),</p> <p>b) pri činnosti, ktorá už prekračuje prahovú hodnotu, súčet zmien zväčšujúcich rozsah činnosti za posledných päť rokov prekročí 50 % prahovej hodnoty alebo ak sa v dôsledku zmeny zväčší rozsah činnosti najmenej o 25 %,</p>	<p>§ 18 ods. 1 –</p> <p>Predmetom posudzovania vplyvov navrhovanej činnosti alebo jej zmeny musí byť každá</p> <p>d) zmena navrhovanej činnosti uvedenej v prílohe č. 8 časti A, ak taká zmena samotná dosahuje alebo prekračuje prahovú hodnotu, ak je prahová hodnota pre navrhovanú činnosť v prílohe č. 8 časti A ustanovená,</p>

<p>c) pri činnosti, pre ktorú v časti A prílohy č. 1 tohto zákona nebola určená prahová hodnota, súčet zmien zväčšujúcich rozsah činnosti za posledných päť rokov prekročí 50 % pôvodne posudzovaného rozsahu činnosti podľa tohto zákona.</p>	<p>e) zmena navrhovanej činnosti uvedenej v prílohe č. 8 časti A, ktorá nie je zmenou podľa písmena d) a ide o zmenu, ktorá môže mať významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie, ak ide o činnosť už posúdenú, povolenú, realizovanú alebo v štádiu realizácie, ak to vyplýva z rozhodnutia, ktoré je výsledkom zisťovacieho konania o posudzovaní jej vplyvov,</p> <p>f) zmena navrhovanej činnosti uvedenej v prílohe č. 8 časti B, ak ide o činnosť už posúdenú, povolenú, realizovanú alebo v štádiu realizácie a ide o zmenu, ktorá môže mať významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie, ak to vyplýva z rozhodnutia, ktoré je výsledkom zisťovacieho konania.</p> <p>§ 18 ods. 2 –</p> <p>Predmetom zisťovacieho konania o posudzovaní vplyvov navrhovanej činnosti alebo zmeny navrhovanej činnosti (ďalej len „zisťovacie konanie“) musí byť každá</p> <p>c) zmena navrhovanej činnosti uvedenej v prílohe č. 8 časti A, ktorá nie je zmenou podľa odseku 1 písm. d) a môže mať významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie, ak ide o činnosť už posúdenú, povolenú, realizovanú alebo v štádiu realizácie,</p> <p>d) zmena navrhovanej činnosti uvedenej v prílohe č. 8 časti B, ktorá môže mať významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie, ak ide o činnosť už posúdenú, povolenú, realizovanú alebo v štádiu realizácie.</p>
<p>§ 2 ods. 4 –</p> <p>Ak sa o tom rozhodne v zisťovacom konaní podľa § 10 a 11 tohto zákona, posudzovaniu podliehajú aj zábery na činnosť uvedenú v časti B prílohy č. 1 tohto zákona. Na posudzovanie ich zmeny sa vzťahuje obdobne odsek 2.</p>	<p>§ 18 ods. 4 –</p> <p>Ak ide o viacero na seba nadväzujúcich zmien tej istej činnosti, ktoré samostatne nedosahujú prahové hodnoty uvedené v prílohe č. 8, ale v súčte ich dosahujú alebo prekračujú, považujú sa tieto zmeny činnosti za jednu činnosť.</p>

Za ustanovenia, ktorými sa malo zabrániť „pokusom podhodnotiť v príslušných projektoch kapacitu činnosti a vyhnúť sa tak posudzovaniu podľa zákona pred jej povolením a potom pri realizácii činnosti jej kapacitu podstatne zvýšiť“¹⁰⁰ treba považovať **§ 2 ods. 2 písm. b) a c) a § 2 ods. 4 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z.**

100 Úradníček, Š. – Gašparíková, B. – Kozová, M.: Posudzovanie vplyvov na životné prostredie. EIA. I. diel. Zákon s komentárom. Bratislava: ŠEVT, 1994, s. 21.

Až s účinnosťou od 15. júna 2017 (zákonom č. 142/2017 Z. z.) sa v zákone č. 24/2006 Z. z. upravilo ako opatrenie na ochranu pred metódou *salami slicing* v prípade zmien tej istej činnosti ustanovenie **§ 18 ods. 4**. Právna podmienka *viacerých zmien* tej istej činnosti však z právneho hľadiska vyžaduje *najmenej dve zmeny*, hoci reálne by mohlo dôjsť k dosiahnutiu prahovej hodnoty uvedenej v prílohe č. 8 už pri druhej zmene.

Žiadny z týchto zákonov **neupravuje opatrenie proti zámernému rozčleneniu samotného zámeru činnosti (projektu) na viac projektov**, s cieľom obísť pravidlá posudzovania vplyvov na životné prostredie (*in mala fide*), t. j. prípady, keď navrhovateľ zámerne rozdelí projekt týkajúci sa činnosti uvedenej v prílohe č. 8 zákona č. 24/2006 Z. z. (napr. líniová stavba) v snahe minimalizovať vstupy a výstupy z navrhovanej činnosti a jednotlivé etapy projektu prezentuje ako samostatné projekty, hoci z **vecného hľadiska** v rámci týchto samostatných projektov nejde o činnosti spôsobilé fungovať samostatne (napr. úseky líniovej stavby).

Právna úprava právomoci orgánu verejnej správy v prípade uplatňovania *salami slicing* metódy v návrhu zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie:

V súčasnosti sa uskutočňujú legislatívne práce na príprave nového zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorý má nahradiť platný zákon č. 24/2006 Z. z.¹⁰¹

Zámerom predkladateľa – ako uvádza dôvodová správa k § 53 v návrhu textu nového zákona – je „*pre potreby zamedzeniu tzv. „salami slicing“ sa upravuje možnosť pre príslušný orgán prihliadať na kumulatívne a synergické vplyvy projektu alebo jeho zmeny medzi ktorými existuje priestorová alebo prevádzková súvislosť so zjavným časovým prepojením. Týmto ustanovením sa umožňuje príslušnému orgánu efektívne zabraňovať účelovému obchádzaniu predmetu a účelu konania podľa tohto zákona.*“

§ 53

Osobitosti konania

(1) Konaniam podľa tretej časti zákona sa nemožno vyhnúť účelovým rozdeľovaním projektu. Pri posudzovaní, či ide o účelové rozdeľovanie projektu príslušný orgán prihliada v rámci celkového rozsahu projektu na kumulatívne a synergické vplyvy projektu, medzi ktorými existuje priestorová alebo prevádzková súvislosť so zjavným časovým prepojením.

Napriek tomu, že dôvodová správa sa zmieňuje o **možnosti** orgánu, z návrhu textu paragrafového znenia jednoznačne vyplýva **povinnosť** príslušného orgánu (t. j. správneho orgánu) prihliadnuť v rámci jeho rozhodovania z vecného hľadiska na skutkové okolnosti konkrétneho prípadu. Správny orgán bude musieť pri **posudzovaní celkového rozsahu projektu alebo jeho zmeny** prihliadať na kumulatívne a synergické vplyvy takého projektu alebo jeho zmeny, medzi ktorými existuje priestorová alebo prevádzková súvislosť so zjavným časovým prepojením.

V čom spočíva odlišnosť legislatívneho prístupu k úprave opatrení proti metóde *salami slicing* v návrhu zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v porovnaní s úpravou zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. a zákona č. 24/2006 Z. z.?

V zákone NR SR č. 127/1994 Z. z. ani v zákone č. 24/2006 Z. z. **nenájdeme explicitné vyjadrenie verejnoprávneho zákazu** účelovým spôsobom ovplyvniť výsledok postupu príslušného orgánu. Právna úprava sa sústredila **len na úpravu právomoci orgánu hmotnoprávnej povahy**, čo je plne v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

101 Návrh nového zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie bol zverejnený na <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2019/384>.

Z obsahu návrhu zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie je však evidentné, že predkladateľ si ako legislatívny cieľ vytýčil:

- ustanoviť verejnoprávny zákaz *salami slicing* metódy, keď správanie zo strany navrhovateľa predstavuje správanie *in mala fide* (návrh ho označuje slovom „účelové“),
- vymedziť cieľ predmetného zakázaného správania navrhovateľa (spočíva v zámernom prispôbení rozsahu projektu alebo jeho zmeny z dôvodov *in mala fide*, ktoré by malo mať vplyv na výsledok procesného postupu podľa tretej časti zákona, t. j. v konaní o posudzovaní vplyvov podľa § 20 – § 25, v zisťovacom konaní podľa § 26 – § 28, v zisťovacom konaní pre zmenu projektu podľa § 29 – § 31 a taktiež subjektu oprávneného podať podnet v konaní o podnete podľa § 32 – § 34),
- vymedziť vecnú pôsobnosť tohto verejnoprávneho zákazu (zákaz dopadá na rozdeľovanie projekt alebo na rozdeľovanie jeho zmeny“),
- ustanoviť právomoc príslušného orgánu, ktorou sa má vylúčiť negatívny účinok porušenia tohto verejnoprávneho zákazu.

149

Vzhľadom na čl. 1 ods. 1 a čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky je potrebné, aby v novej právnej úprave:

- oprávnený subjekt vopred a bez ťažkostí rozpoznal, aké jeho správanie je vo verejnom záujme zakázané,
- predmetný zákaz bol z legislatívneho hľadiska výslovne a jasne ustanovený.

Pokiaľ by zákonodarca zotrval na koncepcii úpravy explicitného verejnoprávneho zákazu *účelového rozdeľovania projektu alebo jeho zmeny*, potom by bolo potrebné **konkretizovať**:

- obsah predmetného verejnoprávneho zákazu,
- právny dôsledok nedodržania tohto zákazu a
- právomoc správneho orgánu v konaniach podľa tretej časti zákona.

Návrh ustanovenia § 53 v pripravovanom zákone o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v predloženej podobe je **prívetmi všeobecne formulovaný** a preto v praxi ťažko aplikovateľný.

V záujme zvýšenia efektívnosti výkonu štátnej správy a v záujme právnej istoty navrhovateľov ako aj v záujme predchádzania súdnym sporom, treba preto odporučiť, aby návrh zákona ustanovil:

- **obsah** úkonu na začatie konania podľa tretej časti zákona, ktorý je v rozpore so zákazom účelového rozdeľovania projektu alebo jeho zmeny,
- **nepripustnosť** úkonu na začatie konania podľa tretej časti zákona, ktorý je v rozpore so zákazom účelového rozdeľovania projektu alebo jeho zmeny,
- **právomoc** príslušného orgánu v konaní podľa tretej časti zákona.

Takouto všeobecne záväznou právnou úpravou by bol viazaný nielen príslušný orgán, ale aj navrhovateľ činnosti či podávateľ podnetu.

Obsah úkonu:

Zákon by mal ustanoviť zákaz rozčlenenia projektu tak, že **vyhlási za nepripustný predmet posudzovania projekt, ktorý nie je spôsobilý vzhľadom na jeho priestorové, technologické alebo prevádzkové vlastnosti samostatne plniť svoju funkciu.**

Samostatnosť plnenia svojej funkcie nie je daná, pokiaľ projekt vyžaduje alebo predpokladá, že projekt bude spôsobilý plniť svoju funkciu len v spojitosti s iným projektom. Za taký prípad treba považovať aj

samostatný úsek líniovej stavby, pretože líniová stavba je spôsobilá plniť svoju funkciu len ako jedna stavba. Tým nie je dotknutá možnosť realizovať líniovú stavbu po etapách, avšak predmetom posudzovania vplyvov líniovej stavby musia byť jej vplyvy ako jednej činnosti (jedného celku).

Nepripustnosť úkonu/dôsledok:

Nepripustnosť návrhu/podnetu spočíva v tom, že navrhovateľ/podávateľ podnetu žiada, aby sa rozhodlo o veci, ktorá nemôže byť predmetom konania.

Tým, že by zákon ustanovil nepripustnosť takéhoto úkonu, by nebola dotknutá povinnosť príslušného orgánu v začatom správnom konaní rešpektovať dispozičnú zásadu (príslušný orgán by bol viazaný návrhom, resp. podnetom).

Ak by však v konaní zistil, že ide o nepripustný návrh/podnet, mal by povinnosť (ustanovenú v rámci § 53 návrhu zákona, ktorý upravuje osobitosti konania) návrh alebo podnet **zamietnuť**. Bolo by vecou posúdenia zo strany príslušného orgánu v každom konkrétnom prípade, či z vecného a tým aj právneho hľadiska ide o nepripustný úkon.

Zamietnutie by príslušný orgán vykonal formou **rozhodnutia**, proti ktorému **by bol prípustný riadny opravný prostriedok**. Šlo by o rozhodnutie **vo veci samej** (tzv. meritórne rozhodnutie). Z tohto dôvodu by jeho odôvodnenie muselo obsahovať vecné a právne argumenty, na základe ktorých správny orgán rozhodol o tom, že projekt alebo jeho zmena je podľa zákona nespôsobilá byť predmetom konania podľa tretej časti zákona.

Vzhľadom k tomu, že nezákonným rozhodnutím môže byť dotknuté základné právo subjektu, ktorý návrh alebo podnet podal, *právoplatné* rozhodnutie by bolo preskúmateľné:

- mimo odvolacieho konania (§ 65 – § 66 zákona č. 71/1967 Zb.),
- v správnom súdnictve na základe správnej žaloby (§ 177 a nasl. Správneho súdneho poriadku).

Pripomienky k ustanoveniam návrhu zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktoré sú opatreniami proti *salami slicing* metóde:

Vnútroštátna úprava členského štátu Európskej únie nesmie tolerovať takú interpretáciu alebo prax orgánov, ktorá by nepodporovala naplnenie cieľa smernice, a preto nie je v rozpore so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011, ak zákon síce nezakazuje deľbu zmeny projektu, avšak v konečnom dôsledku podriaďuje **na seba nadväzujúce zmeny toho istého projektu** režimu posudzovania.

Špeciálny právny problém predstavuje účelové správanie subjektu v prípade na seba nadväzujúcich **zmien projektu** takým spôsobom, keď ten zámerne predkladá oznámenia tak, aby predmetom samostatného konania podľa tretej časti zákona boli len:

- zmeny tej istej činnosti, ktoré samostatne nedosahujú prahové hodnoty,
- zmeny tej istej činnosti, ktoré samostatne nemajú významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie.

Režazením oznámení navrhovateľa o takýchto zmenách vo vzťahu k tej istej činnosti, o ktorých sa rozhoduje samostatne v konaniach, by mohlo dôjsť k tomu, že by zmena projektu nikdy nemusela byť predmetom povinného ani fakultatívneho posúdenia.

Z tohto dôvodu je možné a vhodné aj v pripravovanom zákone inšpirovať sa úpravou § 18 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z. z.

V súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je nevyhnutné taktiež explicitne ustanoviť *povinnosť* príslušného orgánu posudzovať na seba nadväzujúce zmeny toho istého projektu ako jednu zmenu v prípade, keď nastanú zákonom ustavené podmienky.

Správny orgán uplatní túto svoju právomoc vždy, keď v konaní podľa tretej časti zákona zistí, že v konkrétnom prípade nastal taký skutkový stav, s ktorým zákon spája túto jeho právomoc.

(1) Konaniam podľa tretej časti zákona sa nemožno vyhnúť účelovým rozdeľovaním projektu alebo jeho zmeny. Pri posudzovaní celkového rozsahu projektu alebo jeho zmeny príslušný orgán prihliada na kumulatívne a synergické vplyvy takého projektu alebo jeho zmeny, medzi ktorými existuje priestorová alebo prevádzková súvislosť so zjavným časovým prepojením. Predmetom posudzovania vplyvov podľa § 20 ods. 1, predmetom zisťovacieho konania podľa § 26 a predmetom konania o podnete podľa § 32 nesmie byť projekt, ktorý nie je spôsobilý vzhľadom na svoje priestorové, technologické alebo prevádzkové vlastnosti samostatne plniť svoju funkciu; **príslušný orgán pri posudzovaní projektu prihliada na tieto skutočnosti z úradnej povinnosti počas celého konania. Ak príslušný orgán zistí, že ide o projekt, ktorý nesmie byť predmetom konania podľa druhej vety tohto ustanovenia, návrh alebo podnet zamietne rozhodnutím.**

Ak ide o zmeny toho istého projektu, ktoré samostatne nedosahujú prahové hodnoty uvedené v prílohe č. 8, ale v súčte ich dosahujú alebo prekračujú, alebo o zmeny toho istého projektu, ktoré samostatne nemajú, ale v súčte môžu mať významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie, príslušný orgán ich posúdi ako jednu zmenu projektu **a to aj v spojení s pretrvávajúcimi vplyvmi pôvodne povoleného projektu, ktorého sa zmeny týkajú.**

Ak ide o zmenu činnosti, ktorej posudzovanie vplyvov ešte nebolo právoplatne ukončené, spojí príslušný orgán konanie o navrhovanej činnosti a konanie o navrhovanej zmene do spoločného konania. Ak už bol vydaný rozsah navrhovanej činnosti, príslušný orgán rozsah hodnotenia zmien postupom podľa § 21 a v prípade potreby vyzve navrhovateľa na dopracovanie správy o hodnotení.

Špeciálnym problémom je otázka prípustného rozčlenenia navrhovaných činností, ktoré majú veľký rozsah (tzv. líniové stavby) z dôvodov *bona fide* (vecná, časová, finančná náročnosť celého projektu, keď navrhovateľ nie je spôsobilý realizovať projekt ako celok naraz).

Zákonná úprava by preto mala **umožňovať rozdelenie projektu** na také jeho časti, ktoré tvoria samostatné, plnohodnotne fungujúce projekty, relatívne nezávislé od existencie inej časti celého projektu (napr. rozdelenie diaľnice na niekoľko cestných úsekov). Tu však nejde o situáciu, keď výsledkom rozdelenia je projekt, ktorý nie je spôsobilý vzhľadom na svoje priestorové, technologické alebo prevádzkové vlastnosti samostatne plniť svoju funkciu.

Návrh zákona o EIA v § 37 ustanovuje **osobitosti vo vzťahu ku konaniu o posudzovaní vplyvov, ktorých predmetom je líniová stavba**. V rámci nich vyžaduje, aby navrhovateľ pred predložením oznámenia o projekte podľa § 21 ods. 1 vypracoval štúdiu realizovateľnosti. Z textu však **nie je zrejmé, či štúdia realizovateľnosti sa má týkať celej líniovej stavby alebo len jej úseku.**

Už zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. v § 22 ustanovil tzv. dvoj etapové posudzovanie vplyvov dopravných a iných líniových stavieb. Šlo o možnosť, nie o povinnosť (dikcia „spravidla“). V prvej etape sa vypracovala východisková štúdia pre celý úsek líniovej stavby obsahujúca variantné riešenie navrhovanej trasy, ktorej účelom bol výber optimálneho variantu trasy (koridoru) líniovej stavby. V druhej etape sa posudzoval zámer na jednotlivý technicky, dopravne alebo inak ucelený úsek líniovej stavby, pričom sa muselo vychádzať z trasy (koridoru) líniovej stavby určenej záverečným stanoviskom ministerstva.

Tým bol po právnej stránke garantovaný účel inštitútu posudzovania vplyvov činností na životné prostredie vo vzťahu k líniovým stavbám.

Ak má byť tento účel právne garantovaný v novom zákone o EIA, je potrebné zabezpečiť, aby ani prípustným následným rozdelením projektu líniovej stavby nebola dotknutá povinnosť posúdenia projektu ako celku.

Za týmto účelom by bolo potrebné upraviť text návrhu zákona o EIA nasledovne:

§ 37

Posudzovanie líniových stavieb

(1) Pred predložením oznámenia o projekte podľa § 21 ods. 1, ktorým je líniová stavba, je navrhovateľ povinný vypracovať štúdiu realizovateľnosti **pre celý úsek líniovej stavby, obsahujúcu aj variantné riešenie navrhovanej trasy (koridoru) líniovej stavby.**

(2) V rámci prípravy štúdie realizovateľnosti navrhovateľ:

- vyhodnotí a porovná varianty líniovej stavby a líniovej stavby s nulovým variantom, pričom prihliada na vplyvy,
- v spolupráci s ministerstvom zverejní návrh štúdie realizovateľnosti v informačnom systéme na 30 dní,
- informuje o zverejnení v hromadnom informačnom prostriedku s celoštátnym dosahom,
- vykoná konzultácie so subjektami konania,
- sa vysporiada so stanoviskami verejnosti, pričom toto vysporiadanie odôvodní.

(3) Verejnosť môže doručiť navrhovateľovi stanoviská v lehote podľa odseku 2 písmena e).

(4) Pre vybraný variant, ktorý je výsledkom štúdie realizovateľnosti, navrhovateľ vypracuje oznámenie o projekte podľa § 21 ods. 1.

(5) Pred predložením oznámenia o projekte podľa § 21 ods. 1, ktorým je jednotlivý úsek líniovej stavby spôsobilý vzhľadom na svoje priestorové, technologické alebo prevádzkové vlastnosti samostatne plniť svoju funkciu, navrhovateľ je povinný vypracovať štúdiu realizovateľnosti, v ktorej vychádza z určenej trasy (koridoru) líniovej stavby podľa odseku 1. Ustanovenia odsekov 2 až 4 sa použijú v plnom rozsahu.

(6) Ak ide o pochybnosti, či ide o líniovú stavbu podľa odseku 1 alebo o jej súčasť, rozhodne ministerstvo; proti rozhodnutiu sa nemožno odvolať.



V.

PRINCÍP ZÁKAZU ZNEUŽITIA PRÁVA PRI APLIKÁCII ZÁKONA Č. 211/2000 Z. Z. O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM

1. PRÁVNÁ PODSTATA ZNEUŽITIA VEREJNÉHO SUBJEKTÍVNEHO PRÁVA NA PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov upravuje na zákonnej úrovni právo na prístup k informáciám zakotvené v čl. 26 a čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky.

153

To platí aj v prípade, keď ide o právo:

- na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii (§ 3),
- prístup k informáciám na účely opakovaného použitia (§ 21d a nasl.).

Zákon č. 211/2000 Z. z. ustanovuje podmienky, postup a rozsah slobodného prístupu k informáciám. V zmysle § 2 zákona č. 211/2000 Z. z. sa subjekty povinné sprístupňovať informácie na základe zákona, vymedzené v tomto ustanovení, označujú ako „povinné osoby“.

V praxi sa možno stretnúť s takým správaním žiadateľov o informácie podľa § 3 zákona č. 211/2000 Z. z., ktoré súdna judikatúra aj právna teória považuje za zneužívanie verejného subjektívneho práva. Ide napríklad o žiadosti o sprístupnenie zjavne nezmyselných informácií.

Zneužívaním verejného subjektívneho práva na prístup k informáciám v najvšeobecnejšom zmysle treba rozumieť jeho uplatnenie za účelom, ktorý zákonná úprava nesleduje. Ide teda o konanie, ktorého cieľom nie je získanie požadovanej informácie (prístup k informáciám je účelom zákona č. 211/2000 Z. z.), ale podanie žiadosti o informácie sleduje iný účel.

Z teoretického hľadiska **nejde o protiprávne správanie**, nakoľko osoba realizuje svoje právo žiadať informáciu od povinnej osoby spôsobom, ktorý všeobecne záväzné pravidlá správania neporušuje, resp. nie je **s nimi** v rozpore. Naopak, subjekt využíva doslovné znenie právnej normy, čo vylučuje možnosť hovoriť o nezákonnosti správania subjektu.

V týchto prípadoch však možno hovoriť o nelegitímnosti správania žiadateľa. Nelegitímnosť jeho správania vo všeobecnosti spočíva v tom, že subjekt uplatňuje svoje verejné subjektívne právo na prístup k informáciám **so zámerom spôsobiť ujmu** (motív). Nie je pritom podstatné, či zámerom žiadateľa je spôsobiť ujmu iného alebo ujmu spoločnosti (napr. sťažiť výkon verejnej správy). Z toto dôvodu ide vždy o **zavinené správanie** osoby.

Úmysel osoby škodiť prostredníctvom výkonu svojho verejného subjektívneho práva, sa prejavuje **nepriamo v excesívnom alebo v abnormálnom použití** platnej právnej úpravy.¹⁰²

Excesívnosť výkonu verejného subjektívneho práva spočíva v neštandardnom správaní subjektu. Takéto správanie je založené na prísne formálnom (doslovnom) výklade zákona, ktorý sa však vo svojom dôsledku prieči požiadavke rozumného usporiadania spoločenských vzťahov, zmyslu právnej úpravy. Nejde tu pritom o nesprávny výklad zákona vyplývajúci z nedostatočnej odbornosti, skúsenosti žiadateľa o informáciu. Ide tu o prípad, keď osobe s plnou právnou subjektivitou je táto skutočnosť zrejmä už pri realizácii úkonu (napr. žiadosť o sprístupnenie informácie o počte zamestnaných sliepok).

102 De Fontaine, S. R.: Zneužití daňového práva ve francouzském daňovém právu. In: Zneužití práva. Tichý, L. – Maslowski, S. – Troup, T. (eds.). Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 166.

Abnormálnosť výkonu verejného subjektívneho práva spočíva v nepotrebnom, neúmernom využívaní verejného subjektívneho práva (napr. informačný filibustering – t. j. zahlcovanie povinnej osoby žiadosťami o informácie).

V rámci **civilného práva** sa za zneužívanie výkonu subjektívneho práva považuje také konanie, ktorého „cieľom nie je dosiahnutie účelu a zmyslu sledovaného právnom normou, ale ktoré je v rozpore s ustálenými dobrými mravmi vykonané s priamym úmyslom spôsobiť inému účastníkovi ujmu“ (Najvyšší súd Českej republiky, sp. zn. 22 Cdo 1917/2004)¹⁰³. Otázka interpretácie obsahu inštitútu dobrých mravov má svoju tradíciu a súdna judikatúra ju aj náležite rozvinula. V **správnom práve** sa však právny inštitút dobrých mravov neuplatňuje.

Odborná literatúra v súčasnosti už uvádza, že medzi zásady aplikácie zákona č. 211/2000 Z. z. treba zaradiť aj zásadu zákazu zneužitia práva. Tento záver opiera o judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, z ktorej vyplýva, že súd neposkytne právnu ochranu žiadostiam, ktorých cieľom nie je skutočná snaha o realizáciu práva na informácie.¹⁰⁴ Ide najmä o rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sži/4/2014 z 12. 03. 2014, ktorý prvýkrát pripustil možnosť aplikácie princípu zákazu zneužitia práva pri posudzovaní žiadostí o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z.

Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. **3 Sži 4/2014** z 12. 03. 2014 uviedol:

„Zákon o slobode informácií neobsahuje vo svojich ustanoveniach legálnu definíciu zneužitia práva. Zákaz zneužívania výkonu práva je však jedným z ústavných princípov právneho štátu, ktoré ústava implicitne obsahuje v čl. 1 ods. 1. Ústavné princípy predstavujú hodnotovú časť (background – pozadie) formálnej aplikácie práva, aj v prípadoch, keď zákon sa o tom osobitne nezmieňuje. Cieľom testu zneužitia práva je preskúmať, či formálnou aplikáciu zákona – postupom podľa dikcie zákona nedochádza k narušeniu ústavného pozadia právnej regulácie.“

Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 3 Sži 4/2014 ďalej uviedol:

„Kumulatívne požiadavky na aplikáciu zákona vyžadujú od štátnych orgánov konanie nielen v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, ale súčasne pri zachovaní ústavných princípov. Zneužitie práva v oblasti práva na informácie je v zásade individuálnou situáciou, kedy v rámci správnej úvahy a v rámci úvahy súdu **existuje dostatočný počet indícií, že cieľom žiadosti o informácie nie je reálny záujem získať informáciu**. Je potrebné odlišovať tento reálny záujem, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle žiadateľa. Existenciu tohto reálneho záujmu, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle žiadateľa je nevyhnutné odlišovať od formalizovaného právneho záujmu na poskytnutí informácie, ktorý žiadateľ nemusí preukázať (podľa § 3 ods. 3 zákona o slobode informácií informácie sa sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje). To, že sa informácie poskytujú bez preukázania právneho dôvodu alebo záujmu ešte neznamena, že je daná vážnosť vôle žiadateľa informácie získať.“

Zákon č. 211/2000 Z. z. **neupravuje postup povinnej osoby** v takýchto prípadoch, nakoľko zákonodarca predpokladá, že žiadateľ bude využívať svoje základné právo **dobromyseľne**. Súčasná právna úprava, ktorá nepočíta s tzv. malicióznym správaním subjektu, preto ani **neupravuje právomoc** povinnej osoby právne účinným spôsobom reagovať v situácii, keď žiadateľ zámerne realizuje svoje základné právo formálne síce v súlade so zákonom, ale v rozpore s účelom, ktorý zákonom predpokladá, t. j. keď jeho cieľom nie je získať informáciu ale napr. sťažiť činnosť verejnej správy.

Aby bolo možné aplikovať princíp zákazu zneužitia práva, je potrebné ujasniť si, čo možno z právneho hľadiska považovať za **úkon zneužívajúci právo na prístup k informácii, ktorá je v dispozícii povinnej osoby**.

103 Příbelská, P. – Baricová, J. In: Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 218.

104 Ikrényi, I. – Ikrényi, P. in: Ikrényi, P. – Tkáč, J. – Ikrényi, I. – Vokálová, D. – Bako, M.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 25 – 26.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že zneužitie práva pri aplikácii zákona č. 211/2000 Z. z. sa vyznačuje rovnakými znakmi, ktoré sú prítomné aj v prípade **všetkých foriem zneužitia práva**, pričom tieto znaky musia byť naplnené súčasne:

- **maliciózne konanie** osoby spočívajúce v **aktívnom správaní** osoby, ktorá využíva medzeru alebo prílišnú všeobecnosť formulácie všeobecne záväzného pravidla správania v platnej právnej úprave, postupuje formálne v jeho intenciách, avšak zásadne ide o konanie *excesívne*, t. j. vykračujúce z obsahu všeobecne záväzného pravidla, lebo nie je súladné so zamýšľaným zámerom autora právnej normy, t. j. podaním žiadosti o informácie v skutočnosti nesleduje získanie požadovaných informácií, konanie osoby zapríčiňuje *maliciózny následok*, ktorý oslabuje spoločenský vzťah regulovaný zákonom a **spôsobuje ujmu**, (t. j. napríklad zahltenie povinnej osoby množstvom žiadostí o informácie a významné sťaženie výkonu verejnej správy – tzv. informačný filibustering, žiadosť o sprístupnenie nezmyselnej informácie – napr. informácie o počte sliepok zamestnaných na úrade – alebo úmyselné podávanie rovnakých žiadostí o sprístupnenie informácie, pričom žiadateľ vystupuje vždy v rôznej hmotnoprávnej pozícii – napr. raz ako fyzická osoba a raz ako konateľ obchodnej spoločnosti), pričom tento následok nie je zákonom explicitne zakázaný alebo vyhlásený za protiprávny (nezákonný) a postihnuteľný sankciou (napriek tomu je to však **následok neželateľný, lebo nie je normou predpokladaný**),
- vždy ide o **zavinené konanie, lebo osoba zámerne** (úmyselne) uskutočňuje úkon, ktorý je nástrojom na dosiahnutie maliciózneho následku, a je si vedomá spojitosti jej maliciózneho konania s malicióznym následkom.

2. ŠIKANÓZNY VÝKON PRÁVA — FORMA ZNEUŽITIA PRÁVA

Na rozdiel od iných právnych oblastí, kde zneužívanie práva obchádzaním zákona alebo podvodným správaním je motivované snahou získať neoprávnenú výhodu (napr. daňové právo), zneužívanie práva na prístup k informáciám podľa zákona č. 211/2000 Z. z. má v praxi výhradne formu šikany.

Z teoretického hľadiska možno konštatovať, že *šikanózne správanie* predstavuje **svojvoľné uplatňovanie práva**¹⁰⁵. Šikanózne využitie práva na prístup k informáciám smeruje k inému cieľu, než na ktoré je ustanovenie zákona určené¹⁰⁶, teda nesmeruje k získaniu požadovaných informácií, a preto ide o **nelegitímny cieľ**.

Treba zdôrazniť, že šikanózny úmysel žiadateľa o informáciu **musí byť v tomto smere preukázaný** ešte v čase, keď sa o žiadosti ohľadne sprístupnenia informácie rozhoduje. Aj v platnej právnej úprave týkajúcej sa možnosti súdu odmietnuť šikanóznú správnu žalobu, sa možno stretnúť s explicitnou požiadavkou „zjavnosti“.¹⁰⁷ Jej funkciou je zabezpečiť, aby orgán svoju právomoc neuplatnil v prípade, keď jestvuje len pochybnosť o úmysle osoby zneužiť svoje subjektívne právo. Ide o obzvlášť citlivú záležitosť najmä v prípadoch, keď by rozhodnutím a postupom orgánu verejnej správy bolo dotknuté základné právo (právo na informácie, právo pokojne sa zhromažďovať atď.).

Povinná osoba, ktorá rozhoduje v správnom konaní na základe podanej žiadosti, musí teda mať **v čase rozhodovania spoľahlivo preukázané**, že ide o maliciózny úkon žiadateľa, ktorý nesmeruje k získaniu požadovaných informácií t. j. v tomto smere nesie dôkazné bremeno. Svoje rozhodnutie nesmie preto založiť len na nepriamych indíciách. „*Či ide v konkrétnom prípade o zneužitie práva, by mal správny orgán posudzovať starostlivo. Za šikanózny výkon práva na prístup k informáciám možno považovať len situáciu, keď je konanie v súlade so znením normy, ale v rozpore s jej zrejým (a nie len odhadovaným) účelom.*“¹⁰⁸

105 Příbelská, P. – Baricová, J. in Baricová, J. – Fečík, M. – Števíček, M. – Filová, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 217.

106 Pomahač, R.: Lze se (ve správním právu) spoléhat na zákaz zneužití práva? In: Zneužití práva. Tichý, L. – Maslowski, S. – Troup, T. (eds.). Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 55.

107 Příkladem je úprava právomoci správného soudu podľa § 28 ods. 1 Správného soudního poriadku: „*Správný soud může výnimčně odmietnuť žalobu fyzické osoby a právnické osoby, ktorá má zjavne šikanózný charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie.*“

108 Potacs, M.: Zneužití práva v ústavním státě. In: Zneužití práva. Tichý, L. – Maslowski, S. – Troup, T. (eds.). Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 150.

Aby sa vylúčilo riziko porušenia ústavou garantovaného práva žiadateľa o informácie, povinná osoba by mala uplatňovať svoju právomoc iba v prípadoch, keď:

- neexistuje pochybnosť o malicióznosti úkonu, t. j. keď úkon je prostriedkom spôsobenia ujmy na záujme chránenom verejným právom a súčasne
- spôsobenie tejto ujmy je **výlučným** dôvodom realizácie takéhoto úkonu (motív).

Pokiaľ zákon explicitne ustanoví **právomoc orgánu v prípade zneužitia práva** (v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky), je to v prípade, keď samotný právny úkon osoby pre jeho zjavnú nezmyselnosť, fiktívnosť, nedostatok vážnosti vôle (úkon vykonaný naschvál, žartom a pod.) malicióznosť nepochybne vykazuje. Zákonodarca také úkony už z ich podstaty považuje za úkony zneužívajúce právo a preto ich za také **normatívnym spôsobom** vyhlasuje. Vtedy nie je potrebné takýto účel úkonu zo strany orgánu dokazovať, postačí len správne subsumovať konkrétny prípad pod právnu normu. Orgán je povinný v odôvodnení rozhodnutia uviesť, na základe akých skutkových okolností prípadu kvalifikoval úkon ako úkon zneužívajúci právo.

Oveľa častejšou situáciou však je (a týka sa to aj zákona č. 211/2000 Z. z.), že zákonodarca neupraví postup v prípade zneužitia verejného subjektívneho práva a preto orgán právomoc v oblasti ochrany verejného záujmu ustanovenú zákonom nemá. Jeho prípadný aktivizmus nad rámec zákonnej úpravy s odvolaním sa na zákaz zneužitia práv a slobôd podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky môže byť kvalifikovaný ako **nezákonnosť**, keď neunesie dôkazné bremeno, t. j. spoľahlivo nepreukáže právnu povahu takého zneužívajúceho úkonu.

Šikana sa od ostatných foriem zneužívania práva odlišuje tým, že osoba **vykonáva svoje verejné subjektívne právo nad rámec jeho obsahu**.

Cieľom osoby je dosiahnuť maliciózny výsledok v podobe **ujmy** (poškodiť, sťažiť, zosmiešniť). Cieľom konania osoby **nie je dosiahnuť výhodu**, čo je typické v prípade **obchádzania zákona**.

Maliciózny výsledok šikanózneho uplatňovania práva na prístup k informáciám negatívne dopadá aj na **verejný záujem na riadnom a účinnom výkone verejnej správy** (napr. zahltenie orgánu veľkým počtom žiadostí v rámci informačného filibusteringu), keďže vybavovanie žiadostí o sprístupnenie informácie je výkonom verejnej správy.

Z právneho hľadiska **nejde o marenie a sťažovanie výkonu verejnej správy ako protiprávny následok správneho deliktu**, lebo k takémuto protiprávnemu následku môže dôjsť len porušením zákonnej povinnosti. Šikanózneho výkonu verejného subjektívneho práva však nespočíva **v porušovaní zákonnej povinnosti**, a preto nemožno hovoriť o protiprávnom následku.

Za najčastejšie sa vyskytujúce prejavy zneužitia práva na prístup k informáciám možno podľa nášho názoru považovať:

- podanie žiadosti o sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná, a
- tzv. informačný filibustering.

ŽIADOSŤ O SPRÍSTUPNENIE INFORMÁCIE, KTORÁ JE ZJAVNE NEZMYSELNÁ

Za **informáciu, ktorá je zjavne nezmyselná** treba vo všeobecnosti považovať takú, ktorá z právneho ani faktického hľadiska nemôže byť v dispozícii povinnej osoby, ktorej žiadosť o sprístupnenie bola adresovaná, a ani v dispozícii inej povinnej osoby, lebo povinnosť mať ju nemôže ani vyplývať zo žiadneho zákona.

Do tejto skupiny patria žiadosti vykonané žartom alebo žiadosti hanlivého obsahu (napr. žiadosť, v ktorej sa osoba dožaduje údaj o počte zamestnaných sliepok na úrade). Ide o úkony, ktoré sú vykonávané s cieľom škodiť reputácii povinnej osoby, uraziť zamestnanca povinnej osoby atď.

Takáto žiadosť **nie je vedená skutočným záujmom žiadateľa** o informáciu. Ide teda o situáciu, keď existuje rozpor medzi prejavom vôle a vôľou toho, kto úkon vykonal. Žiadateľ ani neočakáva, že by ním požadovanú informáciu povinná osoba mohla mať k dispozícii. Žiadateľ je spôsobilý rozpoznať

uvedenú skutočnosť vopred a to aj bez toho, aby musel zisťovať, či by takúto informáciu mala mať povinná osoba, ktorej žiadosť adresoval alebo iná povinná osoba v dispozíci na základe jej vecnej pôsobnosti.

Malicióznosť správania osoby spočíva v tom, že žiadateľ, ktorý úmyselne žiada o sprístupnenie informácie, o ktorej vie, že nejestvuje, **samoúčelne** vyvolá procesný postup povinnej osoby. Tá je povinná – pri nedostatku zákonom ustanovenej právomoci – podanú žiadosť vybaviť v správnom konaní. Podaná žiadosť totiž spĺňa všetky náležitosti návrhu na začatie konania o sprístupnenie informácie.

Absencia skutočného záujmu osoby na poskytnutí informácie je v takýchto prípadoch zjavná a je poznávacím právnym znakom šikanózneho výkonu subjektívneho práva na prístup k informáciám.

Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pre takýto úkon je typické to, že *chýba vážnosť vôle získať informáciu*. Ako výstižne vysvetlil „to, že sa informácie poskytujú bez preukázania právneho dôvodu alebo záujmu, ešte neznamená, že je daná vážnosť vôle žiadateľa informácie získať“ (sp. zn. 3SŽi 4/2014).¹⁰⁹

Nemožno sem podradiť prípady, keď povinná osoba nie je spôsobilá identifikovať, ktorej informácie sa podaná žiadosť týka, v dôsledku zmätočnosti alebo nekonkrétnosti podania – dokumenty Rady Európy sa v tejto situácii zmieňujú o extrémne nejasných (expressively vague) žiadostiach. Takýto nedostatok podania musí povinná osoba odstrániť v súčinnosti so žiadateľom postupom podľa § 14 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z.¹¹⁰

Keďže zákon č. 211/2000 Z. z. výslovne nezakazuje podanie žiadosti o informáciu, ktorá je zjavne nezmyselná, zo súčasného znenia zákona povinnej osobe explicitne nevyplyva **právomoc zamietnuť podanú žiadosť ako neprípustnú** z hmotnoprávneho dôvodu.

Taktiež **nemá právomoc zastaviť konanie**, nakoľko žiadny z dôvodov podľa § 30 ods. 1 **zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov** sa nedá v takejto situácii aplikovať. Treba poznamenať, že *de lege ferenda* by vzhľadom na inštitút zastavenia správneho konania ani nebolo vhodné uvažovať o úprave právomoci povinnej osoby zastaviť správne konanie z dôvodu podania žiadosti o sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná, lebo **zjavná nezmyselnosť informácie** nie je z hľadiska jej právnej podstaty procesnoprávnou prekážkou pre vybavenie veci, ale **hmotnoprávnou prekážkou**.

Pre zvýšenie účinnosti a efektívnosti výkonu verejnej správy by sa mohol v zákone č. 211/2000 Z. z. *de lege ferenda* ustanoviť ako osobitný dôvod pre zamietnutie žiadosti o sprístupnenie informácie, ak osoba žiada o informáciu, ktorá je „zjavne nezmyselná“.

Inšpiráciou pre túto právnu úpravu môže byť aj čl. VI bod 6. odporúčania Výboru ministrov R (2002) 2 o prístupe k úradným dokumentom, podľa ktorého skutočnosť, že žiadosť je zjavne nezmyselná (*the request is manifestly unreasonable*), je dôvodom pre jej zamietnutie. Za vhodnejšiu formuláciu na účely slovenskej právnej úpravy však považujeme slovné spojenie „zjavne nezmyselná informácia“. Pôjde napríklad o informáciu, ktorá je zjavne urážlivá a žiadnym spôsobom nesúvisí s činnosťou povinnej osoby (napr. informácia o počte sliepok pracujúcich na úrade). Formulácia „zjavne nezmyselná žiadosť“ nie je vhodná, pretože je oveľa vágnejšia a mohla by viesť k subjektívizmu a svojvôli pri rozhodovaní tým, že by umožňovala posudzovanie nielen obsahu požadovaných informácií, ale aj iných okolností podanej žiadosti.

Samozrejme, v záujme ochrany žiadateľa pred nezákonným rozhodnutím a postupom a v záujme zabezpečenia preskúmania zákonnosti takéhoto rozhodnutia odporúčanie Výboru ministrov R (2002) 2 zdôrazňuje povinnosť orgánu verejnej správy, ktorý zamietla (v celom rozsahu alebo aj čiastočne) žiadosť o sprístupnenie úradného dokumentu, uviesť dôvod odmietnutia sprístupnenia.¹¹¹

109 Rumana, I. – Šingliarová, I.: Judikatúra vo veciach slobodného prístupu k informáciám. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 11.

110 Podľa § 14 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. „Ak žiadosť nemá predpísané náležitosti uvedené v odseku 2, povinná osoba bezodkladne vyzve žiadateľa, aby v určenej lehote, ktorá nesmie byť kratšia ako sedem dní, neúplnú žiadosť doplnil. Poučí žiadateľa aj o tom, ako treba doplnenie urobiť. Ak napriek výzve povinnej osoby žiadateľ žiadosť nedoplní a informáciu nemožno pre tento nedostatok sprístupniť, povinná osoba žiadosť odloží.“

111 Košičiarová, S. in Dobrovodský, R. – Košičiarová, S.: Právo na informácie. Kraków: Spółka Słowaków w Polsce – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2015, s. 20.

Zakotvením takejto právnej úpravy neodpadne povinnosť vykonať správne konanie o podanej žiadosti o informácie, lebo vždy musí byť daná povinnosť posúdenia, či ide o takúto informáciu. Možno teoreticky uvažovať o tom, že v prípade zjavne nezmyselných informácií by zákon v záujme efektívnosti výkonu verejnej správy vylúčil možnosť podať riadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o informácie vydanému v zákonnej lehote. Treba však zvážiť, či by takáto právna úprava nevedla k oslabeniu právnej ochrany dobromyseľných žiadateľov pred prípadnou svojvôľou povinných osôb a nepreniesla by záťaž na súdy v rámci správneho súdnictva.

Zákon č. 211/2000 Z. z. neobsahuje ustanovenia, ktoré by explicitne dávali návod povinnej osobe, ako má postupovať pri vybavovaní žiadosti o sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná. Pri nedostatku úpravy právomoci povinnej osoby sa presadila prax povinných osôb **nevyhovieť** žiadosti na základe § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z.¹¹² Povinné osoby v takýchto prípadoch vydávajú rozhodnutia o nesprístupnení informácie s odôvodnením, že **informáciu nemajú k dispozícii**.

Je otázne, či takéto rozhodnutia možno za súčasného platného stavu považovať za zákonné, lebo sú založené na ustanovení zákona, ktoré sa na túto situáciu nevzťahuje. Za „informácie, ktorá má povinná osoba k dispozícii“ treba totiž podľa § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. považovať „informácie, ktoré povinná osoba pri svojej činnosti používa, využíva alebo s ktorými narába“.¹¹³

Striktne vzaté, keďže účel ustanovenia § 3 ods. 1 je odlišný, je otázne, či ním možno zdôvodniť výrok rozhodnutia o nevyhovení žiadosti o sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná. V praxi totiž nemôže vzniknúť spor o tom, či požadovanú informáciu má mať povinná osoba k dispozícii (napr. z dôvodu, že informácia sa má nachádzať v jej dispozícii, lebo ide o informáciu súvisiacu s predmetom jej činnosti alebo z dôvodu, že informácia sa nachádza v dispozícii inej povinnej osoby). *De lege ferenda* by predmetom sporu, ak by sa ustanovila právomoc povinnej osoby zamietnuť sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná, mohlo byť len to, či možno v konkrétnom prípade považovať informáciu za zjavne nezmyselnú.

Ako však už bolo uvedené vyššie, prax povinných osôb sa v súčasnosti ustálila tak, že povinné osoby používajú výklad ustanovenia § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z., pri ktorom „nezmyselné informácie“ podradujú pod pojem „informácia, ktorá nie je k dispozícii“ a zamietajú žiadosti o sprístupnenie nezmyselných informácií z dôvodu, že takéto informácie nie sú k dispozícii.

INFORMAČNÝ FILIBUSTERING – ZAHLCOVANIE ŽIADOSŤAMI O INFORMÁCIE ALEBO OBJEMOM POŽADOVANÝCH INFORMÁCIÍ

Ide o obštrukčnú metódu, pri ktorej nie je dôležitý obsah žiadosti (a teda žiadateľ nemá skutočný záujem získať požadované informácie), ale zahltenie a zamestnanie orgánu verejnej správy činnosťou na spracovaní informácie.¹¹⁴

Správanie žiadateľa sa navonok prejavuje ako správanie formálne súladné so zákonom, lebo osoba žiada o **informácie, ktoré má povinná osoba v dispozícii**.

Typické pre informačný filibustering ako **formu šikanózneho konania** vo veciach prístupu k informáciám je to, že ide o využívanie verejného subjektívneho práva **nad rámec jeho obsahu**. Kým v prípade žiadosti o sprístupnenie zjavne nezmyselnej informácie sa predmetný exces prejavuje vo vzťahu k obsahu informácie, v prípade informačného filibusteringu sa prejavuje v **zjavne neprimeranom množstve** vyžadovaných informácií alebo podaných žiadostí o sprístupnenie informácií súčasne.

¹¹² Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. „Každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii.“

¹¹³ Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov. Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občana 2012, s. 39.

¹¹⁴ Dobrovodský, R.: Vybrané otázky aplikácie zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. In: Verejná správa, právny štát a ochrana základných ľudských práv a slobôd. Maslen, M. (ed.). Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce 2014, s. 48.

Ten istý žiadateľ **zámerne** podáva žiadosti v neobvykle veľkom rozsahu alebo v neprimerane krátkych časových intervaloch. Môže pritom požadovať informácie spôsobom, ktorý nedovoľuje v konaní o sprístupnení informácie aplikovať **prekážku veci právoplatne rozhodnutej** tým, že čiastkovo pozmeňuje predmet žiadosti alebo vystupuje v rôznych právnych pozíciách (raz napríklad ako súkromná fyzická osoba a následne ako konateľ obchodnej spoločnosti).

Nie je pritom podstatné, či ide o totožné informácie, ani to, či ide o informácie, ktoré sú vylúčené zákonom zo sprístupnenia. Povinná osoba totiž musí žiadosť vybaviť v každom prípade spôsobom, ktorý predpokladá zákon (sprístupniť informáciu, vydať rozhodnutie o nesprístupnení alebo zastaviť konanie).

Keďže ani Ústava Slovenskej republiky (čl. 26), ani zákony nelimitujú množstvo informácií, ktoré je oprávnená osoba žiadať od povinnej osoby, ani nezakazujú takéto správanie, nemožno ho považovať za protiprávne.

Za šikanózný výkon práva na prístup k informáciám možno považovať, len ak ide o **zjavne** neprimeraný výkon práva na prístup k informáciám.

Keďže informačný filibustering je forma zneužívania práva, pre jeho identifikáciu sú podstatné nasledujúce prvky, ktoré musia byť **naplnené súčasne** a ktoré musí povinná osoba **preukázať v konaní o sprístupnenie informácie**, aby mohla uplatniť opatrenie na ochranu verejného záujmu (či už jej vyplýva zo zákona alebo s odkazom na čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky):

- *maliciózne konanie* spočívajúce v **aktívnom správaní** osoby, ktorá využíva skutočnosť, že zákon č. 211/2000 Z. z. explicitne neupravuje žiadne obmedzenia prístupu k informáciám pokiaľ ide o ich množstvo, avšak zásadne ide o konanie *abnormálne*, t. j. spočívajúce v nepotrebnom, neúmernom využívaní verejného subjektívneho práva,
- maliciózne konanie osoby zapríčiňuje **maliciózný následok**, ktorý spočíva vo významnom sťažení výkonu verejnej správy (napr. v zahltení povinnej osoby žiadosťami o prístup k informáciám),
- ide o **zavinené konanie**, lebo osoba **zámerne** (úmyselne) uskutočňuje svoje právo na prístup k informáciám spôsobom, z ktorého je zjavné, že jej cieľom nie je získať informáciu ako takú, ale výlučne vyvolať maliciózný následok, t. j. samotné právo na prístup k informáciám je nástrojom maliciózneho následku.

Pri posudzovaní, či ide o filibustering, je vždy dôležité posúdiť, či je žiadateľom o informácie **ten istý subjekt** (fyzická alebo právnická osoba).

Najvyšší súd SR však považoval za šikanózný výkon práva na prístup k informáciám aj situáciu, keď žalobca ako žiadateľ bol konateľom vo viacerých obchodných spoločnostiach a tieto subjekty doručili mestu P. ako povinnej osobe v dňoch 16. septembra 2013 a 17. septembra 2013 v tej istej veci štyri identické žiadosti o sprístupnenie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z., ktorými požadovali sprístupniť *rovnaké* informácie (odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 4 Sžo 55/2015 zo dňa 2. februára 2016).

Zo skutkových okolností prípadu podľa súdu vyplynulo, že v konkrétnom prípade nemohol byť motívom konania reálny záujem o informácie, ale úmyselné vyvolanie štyroch správnych konaní, v ktorých bolo rozhodnuté rovnakým spôsobom. Takéto konanie súd posúdil ako samoučelné.

Najvyšší súd SR v rozsudku **sp. zn. 4 Sžo 55/2015** zo dňa 2. februára 2016 uviedol nasledovné:

„Z administratívneho spisu mal odvolací súd preukázané, že z obsahu žiadosti žalobcu o sprístupnenie informácií zo dňa 16. 09. 2013 je zrejmé, že žiadateľ má vedomosť o informáciách, ktoré boli zo strany mesta Prešov sprístupnené listom č. 93739/2013/V zo dňa 05. 06. 2013 P. J. – CORYN, Jesenná 8, Prešov už na základe jeho žiadosti o sprístupnenie informácií zo dňa 13. 05. 2013, pretože sa na tieto informácie vo svojej žiadosti priamo odvoláva a ide zároveň o totožnú osobu žiadateľa – P. J., ktorý je konateľom spoločnosti žalobcu.“

Ďalej je nevyhnutné uviesť, že žalobca ako žiadateľ je konateľom vo viacerých obchodných spoločnostiach (CORS, spol. s r.o., PONECO, s.r.o., BENC, s.r.o., resp. ako fyzická osoba P. J.) a **tieto**

subjekty doručili Mestu Prešov, ako povinnej osobe v dňoch 16. 09. 2013 a 17. 09. 2013 v tej istej veci, ktorá je predmetom preskúmania v rámci tohto odvolacieho konania štyri identické žiadosti o sprístupnenie informácií, ktorými požaduje sprístupniť rovnaké informácie, z čoho možno vyvodiť šikanózný výkon práva vo vzťahu k povinnej osobe.“

Z uvedeného prípadu vyplýva aj dôležitý záver pre postup pri posúdení toho, či konanie žiadateľa o prístup k informáciám predstavuje zneužitie práva na prístup k informáciám (t. j. maliciózne konanie). Konanie nie je možné posúdiť izolovane len s prihliadnutím na maliciózne následok. Je nevyhnutné **súčasne vyhodnotiť, či ide o podanie žiadosti s cieľom úmyselne sťažiť výkon verejnej správy.** Bez komplexného posúdenia všetkých skutkových okolností konkrétneho prípadu existuje riziko, že povinná osoba neopodstatnene zamietne žiadosť o sprístupnenie veľkého počtu informácií.

Zo súdnej judikatúry vyplýva, že ani samotný veľký objem informácií požadovaných oprávnenou osobou nemôže postačovať pre vyvodenie záveru, že ide o prejav zneužitia jej práva na informácie. Súdny viackrát posudzovali prípady, v ktorých žiadatelia žiadali o sprístupnenie veľkého objemu informácií.

Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku **sp. zn. 3 SŽi 4/2014** zo dňa 12. 03. 2014 v odvolacom konaní posudzoval prípad, kedy žiadateľ (odsúdený Okresným súdom v Martine na trest odňatia slobody a nachádzajúci sa vo výkone trestu odňatia slobody), podal na Okresný súd v Martine žiadosť o sprístupnenie informácií, ktorá obsahovala 58 bodov. Žiadateľ v tejto žiadosti požadoval sprístupnenie 58 rôznych informácií alebo skupín informácií týkajúcich sa činnosti súdu, textov právnych predpisov alebo jeho vlastnej trestnej veci, o ktorej súd konal.¹¹⁵

115 V rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SŽi/4/2014 sa táto žiadosť o informácie rekapituluje nasledovne: „... žiadateľ žiadosťou zo dňa 15. 04. 2013 žiadal sprístupniť informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. a to v nasledovných bodoch: 1. sprístupnenie faktúr za dodávku teplej úžitkovej vody za roky 2012 a 2013; 2. sprístupnenie dokladov za nákup pohonných hmôt do služobných motorových vozidiel z rokov 2009 až 2013; 3. sprístupnenie všetkých úradných oznamov zverejnených na úradnej tabuli Okresného súdu Martin ku dňu doručenia tejto žiadosti; 4. sprístupnenie zápisníc zo zasadnutí sudcovskej rady Okresného súdu Martin z rokov 2012 a 2013; 5. sprístupnenie Rozvrhu práce (aj s dodatkami) pre Okresný súd Martin na rok 2013; 6. sprístupnenie platobného výmeru na vyrubenie miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady pre Okresný súd Martin na rok 2013; 7. sprístupnenie protokolov o absolvovaní povinnej technickej kontroly za všetky motorové vozidlá v držbe Okresného súdu Martin od roku 2009 až po rok 2013; 8. sprístupnenie zoznamu inventáru (všetkého majetku) Okresného súdu Martin ku dňu doručenia tejto žiadosti; 9. sprístupnenie faktúr za používanie telefónov a internetu (pevné linky, mobilné telefóny, internetové pripojenie a služby) za rok 2013; 10. sprístupnenie dokladu o vykonaní poslednej revízie výťahového zariadenia – výťahu nachádzajúceho sa v budove Okresného súdu Martin; 11. sprístupnenie dokladu o vykonaní poslednej revízie elektroinštalácie a elektrických rozvodov a zariadení nachádzajúcich sa v budove Okresného súdu Martin; 12. sprístupnenie dokladov preukazujúcich odbornú prípravu všetkých prísediacich sudcov zaradených na výkon funkcie Rozvrhom práce Okresného súdu Martin za rok 2007 a 2013; 13. sprístupnenie správy z posledného vykonaného auditu na Okresnom súde Martin; 14. sprístupnenie dokumentácie z použitia a využitia Sociálneho fondu pre Okresný súd Martin od roku 2009 až po súčasnosť; 15. sprístupnenie celého obsahu (všetkých údajov), ktoré eviduje a spracováva Okresný súd Martin pre potreby výkonu štátnej štatistiky od roku 2009 až po súčasnosť; 16. sprístupnenie evakuačného plánu úniku z budovy Okresného súdu Martin v prípade požiaru; 17. sprístupnenie plánu riadenia bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci pre zamestnancov Okresného súdu Martin; 18. sprístupnenie dokladov za úhradu cestnej dane za motorové vozidlá v držbe Okresného súdu Martin od roku 2009 až po súčasnosť; 19. sprístupnenie správneho a kancelárskeho poriadku pre okresné sudy, krajské sudy a špecializovaného trestného súdu; 20. sprístupnenie riadnej, mimoriadnej a individuálnej účtovnej závierky Okresného súdu Martin za rok 2009, 2011 a 2012 vrátane výkazov zisku a strát (vrátane poznámok); 21. sprístupnenie rozhodnutia 1217121/2007 s vyznačením právoplatnosti; 22. sprístupnenie knihy jász služobného motorového vozidla Okresného súdu Martin s údajom o prejdených kilometroch za rok 2013; 23. sprístupnenie všetkých rozsudkov vydaných sudcom JUDr. Romanom Tichým za obdobie od roku 2004 až po súčasnosť. Žiadam v tomto bode o sprístupnenie všetkých právoplatných rozsudkov vydaných týmto sudcom z úseku trestných vecí a aj z úseku starostlivosti o maloletých; 24. sprístupnenie dokladov preukazujúcich úhradu denných nákladov na poštovné Okresným súdom Martin za odoslanú korešpondenciu s uvedením podacích čísel zásielok a výšky sumy výplatného za jednotlivé zásielky od roku 2009 až po súčasnosť; 25. sprístupnenie všetkých meritorných rozhodnutí z registra Pp z roku 2012 (vrátane neprávoplatných) z roku 2012; 26. sprístupnenie všetkých meritorných súdnych rozhodnutí z registra Nt z rokov 2010, 2011, 2012 vrátane neprávoplatných rozhodnutí; 27. sprístupnenie celého obsahu evidencie žiadostí o sprístupnenie informácií doručených Okresnému súdu Martin v roku 2012 – evidovaných podľa zákona č. 211/2000 Z. z., t. j. dátum podania žiadosti, vyžadované informácie, výsledok vybavenia žiadosti (poskytnutie informácie, výsledok vybavenia opravných prostriedkov, vydanie rozhodnutia alebo postúpenie žiadosti). Všetky informácie, ktoré boli žiadateľom v r. 2012 sprístupnené Okresným súdom Martin taktiež žiadam sprístupniť; 28. sprístupnenie zákonov: 163/2003 Z. z., 549/2003 Z. z., 385/2000 Z. z., 185/2002 Z. z., 502/2001 Z. z., 152/1998 Z. z., 278/1993 Z. z., 254/1998 Z. z., 215/2004 Z. z., 275/2006 Z. z., 431/2002 Z. z.; 29. sprístupnenie všeobecne právneho záväzného predpisu o vnútornej revízii súdu; 30. sprístupnenie všeobecne právneho záväzného predpisu o náležitostiach rozvrhu práce; 31. sprístupnenie všeobecne právneho záväzného predpisu o používaní úradného odevu sudcami, prokurátormi a advokátmi v konaní pred súdmi; 32. sprístupnenie všeobecne →

Okresný súd v Martine žiadosť o informácie zamietol. Vo svojom prvostupňovom administratívnom rozhodnutí okrem iného uviedol, že o motivácii žiadateľa zasahovať do riadnej činnosti súdu sa možno domýšľať, faktom však je, že žiadateľ bol Okresným súdom Martin odsúdený na viacero trestov odňatia slobody za závažnú trestnú činnosť, momentálne sa nachádza vo výkone trestu a zároveň sa na tunajšom súde proti nemu vedie ďalšie trestné konanie, v ktorom mu v prípade uznania jeho viny tiež hrozí dlhoročný trest odňatia slobody. Okresný súd v Martine vo svojom rozhodnutí konštatoval, že zo žiadosti žiadateľa je zjavné a celkom zjavné, že žiadateľ svoje subjektívne právo na slobodný prístup k informáciám zneužíva a vykonáva ho šikanóznym spôsobom.¹¹⁶

záväzného právneho predpisu o spôsobe spravovania, poskytovania, sprístupňovania a zverejňovania údajov v centrál-
nom informačnom systéme; 33. sprístupnenie všeobecne záväzného právneho predpisu o pravidlách určovania počtu
miest sudcov, ostatných zamestnancov súdov, voľných miest sudcov a rozdeľovania zamestnaneckých miest na sú-
doch; 34. sprístupnenie všeobecne záväzného právneho predpisu o kategóriách údajov, ktoré sa zo súdnych rozhodnutí
vylúčia a postupe pri zverejňovaní súdnych rozhodnutí; 35. výsledky (správy) – ich sprístupnenie – z vnútornej revízie
Okresného súdu Martin od roku 2005 až po súčasnosť; 36. sprístupnenie zoznamu spisových značiek živých vecí zo
všetkých súdnych oddelení, kde súdne konanie trvá viac ako 3 roky; 37. sprístupnenie zoznamu spisových značiek
živých vecí zo všetkých súdnych oddelení, kde súdne konanie trvá viac ako 5 rokov s uvedením príčin a dôvodov, pre-
čo nie sú konkrétne konania ukončené, ako aj uvedenie príčin nečinnosti súdu; 38. zápisnice zo súdnych konaní – ich
sprístupnenie – na ktorých sa zúčastnil predseda Okresného súdu Martin z rokov 2009, 2010, 2011 a 2012 v rámci vyko-
návania dohľadu nad dodržiavaním sudcovskej etiky, zásad dôstojnosti súdneho konania a plynulosti súdneho konania;
39. sprístupnenie mzdy a odmeny za mesiac február 2013 (platové pomery a ďalšie finančné náležitosti) priznané za
výkon funkcie všetkých prísediacich sudcov Okresného súdu Martin (u každého sudcu žiada údaj sprístupniť osobitne);
40. sprístupnenie všetkých súdnych rozhodnutí (aj neprávoplatné), ktorými boli osoby s priezvkami: B., B., N., K., P.,
Š. – uznané za vinných zo spáchania akéhokoľvek trestného činu, prípadne oslobodené spod obžaloby prokurátora. Ak
Okresný súd Martin vo svojej evidencii eviduje viac osôb s rovnakým priezviskom, žiada sprístupniť všetky rozhodnutia
všetkých osôb rovnakého priezviska; 41. sprístupnenie servisnej knižky všetkých služobných motorových vozidiel v
držbe Okresného súdu Martin v roku 2012; 42. sprístupnenie všetkých žiadostí o zaradenie uchádzačov do posledného
výberového konania na obsadenie funkcie predsedu Okresného súdu v Martine vrátane motivačných listov uchádzačov
a ich profesijných životopisov; 43. sprístupnenie dokladov za nákup nemrznúcej zmesi do ostrekovačov služobných
motorových vozidiel od roku 2009 až po súčasnosť; 44. sprístupnenie dokladov za kúpu náhradných bateriek do hodín
zn. Weimar (inventárne číslo 96/0004) od roku 2009 až po súčasnosť; 45. sprístupnenie dokladov za finančnú úhradu
spojenú s údržbou, opravami a čistením sudcovských talárov za roky 2009, 2010, 2011, 2012 a 2013; 46. sprístupnenie
zmluvy s poskytovateľom internetu pre Okresný súd Martin (uzavretá so súčasným prevádzkovateľom služby); 47. sprís-
tupnenie zoznamu spisových značiek (živé aj archivné veci) zapísaných do všetkých súdnych registrov na Okresného
súdu Martin za obdobia: a) od 07. 02. 2008 do 09. 06. 2008; b) od 04. 03. 2006 do 16. 08. 2007; c) od 10. 06. 2009 do 07.
02. 2010; d) od 14. 09. 2011 do 18. 04. 2012; e) od 07. 02. 2011 do 10. 06. 2011; i) od 31. 09. 2012 do 28. 12. 2012; g)
od 02. 04. 2007 do 25. 04. 2007; h) od 09. 07. 2006 do 27. 09. 2006; i) od 01. 04. 2004 do 16. 03. 2007; 48. sprístupnenie
Ústavy Slovenskej republiky platnej ku dňu doručenia tejto žiadosti; 49. sprístupnenie Listiny základných práv a slobôd;
50. sprístupnenie majetkových priznaní všetkých sudcov zo všetkých úsekov Okresného súdu Martin (vrátane prísedia-
cich sudcov, predsedu a podpredsedu Okresného súdu Martin) za rok 2012; 51. sprístupnenie rozpočtu Okresného súdu
Martin na rok 2013; 52. sprístupnenie zoznamu advokátov ex-offo v obvode Okresného súdu Martin; 53. sprístupnenie
všetkých rozsudkov vydaných sudcom JUDr. Jozefom Medveďom z trestného úseku za obdobie od roku 2008 až po
rok 2013 (vrátane neprávoplatných); 54. sprístupnenie dokladu o ekologickej likvidácii starého akumulátora núdzového
osvetlenia z roku 2010; 55. sprístupnenie dokladov za nákup predlžovacích káblov a „rozdvojek“ pre potreby Okresného
súdu Martin za obdobie od roku 2009 až po súčasnosť; 56. sprístupnenie dokladov za nákup počítačov a softvérov z
rokov 2009 až 2013; 57. sprístupnenie protokolov o absolvovaní povinnej emisnej kontroly za všetky motorové vozidlá v
držbe Okresného súdu Martin od roku 2009 až po rok 2013; 58. sprístupnenie informácie, prečo účastníkom konania
vo veci 2Nt/39/2012 nie je doposiaľ doručené uznesenie 2Nt/39/2012 zo dňa 5.3.2013, a prečo spis 2Nt/39/2012 nie je
predložený Krajskému súdu v Žiline na konanie o sťažnosti.“

- 116 Krajský súd v Žiline v rozsudku sp. zn. 21 S 75/2013 zo dňa 13. 12. 2013 rekapituluje prvostupňové administratívne
rozhodnutie Okresného súdu Martin nasledovne: „Okresný súd Martin rozhodnutím I 33/13 zo dňa 30. 04. 2013 žiadosti
žalobcu podľa § 18 ods. 2 prvej vety zákona č. 211/2000 Z. z. v spojitosti s § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Zb. nevyhovel.
V odôvodnení rozhodnutia poukázal na to, že je nepochybné, že so súčasnými personálnymi a materiálnymi prostried-
kami Okresného súdu Martin nie je možné žiadosť žiadateľa vybaviť úplne v zákonnej lehote 8 pracovných dní, ani
v predĺženej 16-dňovej lehote. Žiadateľovi je táto skutočnosť nepochybne zjavná a svojím podaním evidentne sleduje
cieľ paralyzovať popri prípade až znemožniť riadny chod povinnej osoby ako okresného súdu pri výkone právomoci. O moti-
vácii žiadateľa zasahovať do riadnej činnosti súdu sa možno domýšľať, faktom však je, že žiadateľ bol Okresným súdom
Martin odsúdený na viacero trestov odňatia slobody za závažnú trestnú činnosť. Aj momentálne sa nachádza vo výkone
trestu. Zároveň sa na tunajšom súde proti nemu vedie ďalšie trestné konanie, v ktorom mu v prípade uznania jeho viny
tiež hrozí dlhoročný trest odňatia slobody. Hoci zákon o slobodnom prístupe k informáciám nevyžaduje, aby žiadateľ
o sprístupnenie informácie preukázal dôvod, pre ktorý sa informácia požaduje, niet pochyb o tom, že cieľ, ktorý takýto
žadateľ sleduje musí byť legitímny. Nie je možné priznať ochranu právam, ktoré nie sú uplatňované v dobrej viere, resp.
v súlade s dobrými mravmi. Názor pripúšťajúci opačný výklad by bol absurdný. Zo žiadosti je zjavné a celkom zjavné, že
žadateľ svoje subjektívne právo na slobodný prístup k informáciám zneužíva a vykonáva ho šikanóznym spôsobom. Po-
vinná osoba je presvedčená, že takto uplatňovanému právu preto nie je možné vyhovieť. Základnou úlohou Okresného
súdu Martin danou mu ústavou a zákonmi je riadny výkon súdnictva. Ide o naplnenie funkcie súdu ako základnej zložky
súdnej moci, ktorá je jednou z troch druhov moci v štáte. Súd výkonom súdnictva realizuje svoju primárnu kompetenciu.

Žiadateľ podal proti rozhodnutiu o nesprístupnení informácií odvolanie na Krajský súd v Žiline. Vo svojom odvolaní žiadateľ uviedol, že Okresný súd Martin od januára 2013 vôbec nereaguje na viaceré jeho žiadosti o sprístupnenie informácií a ani na iné podania, pričom svojich povinností sa nezákonne zbavuje. Žiadateľ vo svojom odvolaní priznal, že v danom prípade obsah jeho žiadosti tvorí veľký počet požadovaných informácií a že rôznosť jej obsahu môže robiť dojem, že ide o paralyzovanie, resp. šikanovanie súdu. Podľa žiadateľa je to však následok predchádzajúcej dlhodobej nečinnosti Okresného súdu Martin, ktorý si za takýto stav môže sám. Žiadateľ v odvolaní uviedol, že jeho cieľom je len dosiahnutie svojich práv na prístup k informáciám, a aj keď zvolený postup nie je štandardným postupom, v danom prípade je ale opodstatnený. Žiadateľ tiež v odvolaní uviedol, že zákon taxatívne neobmedzuje počet požadovaných informácií v jednej žiadosti a že zo strany Okresného súdu Martin nedošlo ani len k náznaku snahy čo aj len čiastočne vybaviť žiadosť žiadateľa – napr. predĺžením zákonnej lehoty, prípadne vybavením len niektorej časti žiadosti alebo snahou dohodnúť sa so žiadateľom na inom spôsobe sprístupnenia informácie. Žiadateľ nakoniec poukázal na to, že v záujme neohroziť základnú úlohu Okresného súdu v Martine, týmto dal súhlas na predĺženie zákonnej lehoty v bodoch č. 1, 2, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 23, 24, 35, 37, 38, 39, 41, 43, 44, 45, 47, 50, 51, 54, 55, 56 a 57 na dva mesiace z pôvodných 8 pracovných dní, pričom však na sprístupnenie ostatných informácií trvá naďalej v zákonom stanovenej lehote.¹¹⁷

Následne Krajský súd v Žiline ako druhostupňový správny orgán odvolanie žiadateľa zamietol. V rozhodnutí o odvolaní okrem iného krajský súd uviedol, že šikanózný prístup žiadateľa je možné vyčítať aj z množstva žiadosti, ktoré zaslal povinnej osobe, že žiadateľ nepožiadala povinnú osobu iba jednorázovo o také veľké množstvo informácií, ale pravidelne ju atakuje svojimi žiadosťami, že na základe toho zrejme, že žiadateľ koná takto úmyselne a že túto skutočnosť potvrdzuje aj charakter jednotlivých bodov žiadosti.¹¹⁸

Povinná osoba zastáva názor, že ani žiadna iná činnosť, ktorú by prípadne bola povinná popritom vykonávať nesmie túto základnú úlohu ohroziť a ani obmedziť. Procesné a iné právne predpisy, ktoré upravujú činnosť sudcov, zamestnancov súdu, prípadne súdu samotného ako inštitúcie pri výkone súdnictva ustanovujú na vykonanie jednotlivých procesných úkonov lehoty. Nedodržanie týchto lehôt je spojené s prísnyimi sankciami, preto nemožno zapojiť aparát súdu len do jednej činnosti a to vybavovania žiadosti žiadateľa na úkor všetkých ostatných činností, ktoré je povinný vykonávať. Povinná osoba neupiera žiadateľovi uplatňovanie jeho práva na prístup k informáciám, ako takého. Nie je však možné, aby bola priznaná ochrana niekomu, kto toto právo zneužíva zjavne v zlom úmysle a to najmä na úkor spravodlivej ochrany práv na súdnu ochranu iných osôb.“

117 Krajský súd v Žiline v rozsudku sp. zn. 21 S 75/2013 zo dňa 13. 12. 2013 rekapituluje odvolanie žiadateľa proti prvostupňovému rozhodnutiu Okresného súdu Martin nasledovne: „*Proti predmetnému rozhodnutiu žalobca podal odvolanie, pričom rozhodnutie považoval za nezákonné a nesprávne. Povinná osoba od mesiaca január 2013 vôbec nereaguje na viaceré jeho žiadosti o sprístupnenie informácií a aj iné podania, pričom svojich povinností sa nezákonne zbavuje. Uviedol a priznal, že v danom prípade obsah žiadosti sám o sebe ako taký, ktorý tvorí veľký počet požadovaných informácií, ako aj rôznosť jej obsahu môže robiť dojem, že ide o paralyzovanie, resp. šikanovanie súdu. Je to však príčina a následok jeho predchádzajúcej dlhodobej nečinnosti a za takýto stav si môže Okresný súd v Martine pochopiteľne sám. Uviedol, že jeho cieľom je len dosiahnutie svojich práv na prístup k informáciám, i keď zvolený postup nie je štandardným postupom. V danom prípade je ale opodstatnený. Poukázal na ust. § 3 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z., podľa ktorého sa informácie sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu, alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje. Poukázal aj na ust. § 82 a nasl. zákona č. 757/2004 Z. z. upravujúce pri zverejňovaní a sprístupnení súdnych rozhodnutí rovnako na čl. 26 ods. 1 Ústavy SR, ako aj na čl. 10 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktoré mu právo na informácie jednoznačne zaručujú. Taktiež uviedol, že v prípade požadovaných informácií ide o informácie verejné a vôbec sa nejdená o neverejné informácie, kde by mohlo dôjsť k zákonnému obmedzeniu sprístupňovania, okrem informácií, ktoré obsahujú osobné údaje, ktoré je potrebné zanonymizovať, t. j. nejde o prípady uvedené v § 8 až § 12 zákona č. 211/2000 Z. z.. Počet požadovaných informácií v jednej žiadosti taktiež nie je taxatívne obmedzený žiadnym zákonným ustanovením. Zo strany prvostupňového orgánu, resp. povinnej osoby nedošlo ani len k náznaku snahy, ani čo i len čiastočne vybaviť žiadosť žiadateľa – napr. predĺžením zákonnej lehoty, prípadne vybavenie len niektorej časti žiadosti alebo snahou dohodnúť sa so žiadateľom na inom spôsobe sprístupnenia informácie. V závere poukázal na to, že v záujme neohroziť základnú úlohu Okresného súdu v Martine, týmto dal súhlas na predĺženie zákonnej lehoty v bodoch č. 1, 2, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 23, 24, 35, 37, 38, 39, 41, 43, 44, 45, 47, 50, 51, 54, 55, 56 a 57 na dva mesiace z pôvodných 8 pracovných dní, pričom však na sprístupnenie ostatných informácií trvá naďalej v zákonom stanovenej lehote.*“

118 Krajský súd v Žiline v rozsudku sp. zn. 21 S 75/2013 zo dňa 13. 12. 2013 rekapituluje druhostupňové administratívne rozhodnutie Krajského súdu v Žiline nasledovne: „*V odôvodnení rozhodnutia žalovaný poukázal na to, že sa stotožňuje s názorom povinnej osoby, ktoré odôvodnenie je uvedené v napadnutom rozhodnutí. (...) Predmetná žiadosť je zjavne šikanózna a podľa obsahu 58 bodov žiadosti je možné predpokladať, že povinná osoba by musela vynaložiť veľké úsilie, aby žiadateľovi informácie sprístupnila, dokonca by musela až pozastaviť svoju primárnu činnosť. Rozsah žiadosti*

Žiadateľ podal voči administratívne rozhodnutiu Krajského súdu v Žiline správnu žalobu, ktorú Krajský súd v Žiline rozsudkom sp. zn. 21 S 75/2013 zo dňa 13. 12. 2013 zamietol. Krajský súd v rozsudku sp. zn. 21 S 75/2013 okrem iného uviedol:

„Žiadosť žalobcu o poskytnutie – sprístupnenie informácií v rozsahu 58 bodov, ktoré sú v žiadosti špecifikované vzhľadom na rozsah žiadosti, aj keď zákon o slobode informácií nevyklučuje, že žiadateľ môže žiadať neobmedzené množstvo informácií, je potrebné vyhodnocovať v kontexte s účelom a zmyslom zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, ale tiež aj v kontexte s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a posudzovať ho tiež v kontexte s inými právnymi predpismi. (...) To znamená, že neposkytnutie, nesprístupnenie informácií v počte 58 bodov vo vzťahu k žalobcovi v danom prípade bolo potrebné za účelom zabezpečenia iného legitímneho cieľa, aby bol najmä zabezpečený výkon kompetencii povinnej osoby Okresného súdu Martin, t. j. podľa názoru súdu nebol tu vzhľadom na rozsah a štruktúru požadovaných informácií primeraný vzťah proporcionality medzi rozsahom žiadaných informácií a legitímnym účelom, ktorý musí byť obsiahnutý zákonom o slobode informácií (aj rozhodnutie Ústavného súdu SR č. k. IV. ÚS 472/2012-61, zo dňa 10. 01. 2013). (...) **Zo skutočností zistených z obsahu predloženého spisu nedá súdu konštatovať, že žalobca vo vzťahu k povinnej osobe – k Okresnému súdu Martin, sleduje iný cieľ ako získať, dosiahnuť sprístupnenie požadovaných informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.**“

163

Žiadateľ (žalobca) následne podal odvolanie na Najvyšší súd SR.¹¹⁹ Vo vyjadrení k odvolaniu žalobcu (žiadateľa o informácie) Krajský súd v Žiline okrem iného znovu zopakoval, že cieľom podanej žiadosti nebol reálny záujem o informácie, ale sťaženie bežnej činnosti súdu.¹²⁰

Najvyšší súd SR svojím rozsudkom **sp. zn. 3 SžI 4/2014** zo dňa 12. 03. 2014 odvolanie žiadateľa o informácie (žalobcu) zamietol, rozsudok Krajského súdu v Žiline potvrdil. Najvyšší súd SR vo svojom rozsudku sp. zn. 3 SžI 4/2014 uviedol:

o sprístupnenie informácií má taký charakter, že by postup striktne podľa zákona bol prakticky nemožný v rozpore s dosiahnutím účelu zákona. Takéto veľké množstvo informácií by povinná osoba nedokázala sprístupniť, ani v predĺženej zákonnej lehote podľa § 17 ods. 2 zákona o slobode k informácií. Hoci žiadateľ vo svojom odvolaní konkretizoval, ktoré informácie požaduje sprístupniť v zákonnej lehote a ktoré do dvoch mesiacov, predĺženie zákonnej lehoty na žiadosť žiadateľa zákon nepozná. Ani táto skutočnosť však nemení nič na tom, že povinná osoba by musela obmedziť svoje primárne povinnosti. Šikanózný prístup žiadateľa je možné vyčítať aj z množstva žiadosti, ktoré zaslal povinnej osobe. Na základe uvedeného potom je zrejmé, že žiadateľ koná takto úmyselne a nie kvôli tomu, aby neovládal princíp sprístupňovania informácie podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám. **Túto skutočnosť potvrdzuje aj charakter jednotlivých bodov žiadosti. Žiadateľ nepožiadala povinnú osobu jednorázovo o také veľké množstvo informácií, ale pravidelne ju atakuje svojimi žiadosťami.** Nie je možné teda, by bola priznaná ochrana niekomu, kto toto právo zneužíva a to najmä na úkor spravodlivej ochrany práv na súdnu ochranu iných osôb.“

119 V rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SžI/4/2014 sa takto rekapitulujú argumenty uvedené v odvolaní žiadateľa o informácie – žalobcu: „Prvostupňový a druhostupňový správny orgán, ako aj samotný súd, ktorý preskúmaval zákonnosť a postup správneho orgánu vo svojich rozhodnutiach len zhodne konštatujú, že by pri možnom vybavovaní žiadosti mohol byť ohrozený chod súdu a výkon jeho primárnej kompetencie, a že vybavovanie mojej žiadosti by neprimerane administratívne a personálne zaťažilo povinnú osobu. V danom prípade sa jedná o tvrdenia dotknutej povinnej osoby, ktorá žiadnym spôsobom nepreukázala svoje tvrdenia. Jedná sa len o hypotetické tvrdenie povinnej osoby, nakoľko sa ani len nepokúsila žiadosti vyhovieť, a to ani len čiastočným sprístupnením niektorých informácií. Má však za to, že žiadosti mohlo byť aspoň čiastočne vyhovené. V predmetnej žiadosti sa domáhal sprístupniť informácie, ktoré povinná osoba mala k dispozícii. Poukazujem na to, že zákon o slobode informácií nelimituje počet a rozsah informácií, ktoré oprávnená osoba môže žiadať sprístupniť. Zároveň v zmysle § 7 zák. č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií bolo možné mojej žiadosti vyhovieť aj v lehote 5 dní, kedy povinná osoba mohla niektoré požadované informácie (zverejnené rozsudky, právne predpisy, rozvrh práce súdu) vybaviť oznámením údajov umožňujúcim vyhľadanie a získanie zverejnenej informácie.“

120 V rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SžI/4/2014 sa takto rekapituluje vyjadrenie žalovaného Krajského súdu v Žiline k odvolaniu žalobcu (žiadateľa o informácie): „Žalobca novo uvádza tvrdenia, že žalovaný, resp. prvostupňový správny orgán nepreukázali, že by pri reálnom vybavení dotknutej žiadosti žalobcu o informácie, obsahujúcej 58 rôznych, zväčša vôbec nesúvisiacich otázok (žiadostí) odlišného charakteru, mohlo dôjsť k paralyzovaniu povinnej osoby (Okresného súdu Martin). V tomto smere dokazovanie sa však javí i ako nadbytočné, keďže už zo samotného obsahu žiadosti žalobcu, tiež spôsobu formulovania jednotlivých 58 otázok (žiadostí) a najmä v ich sumáre, vo väzbe na zákonnú lehotu, v ktorej by mala byť celá info-žadosť vybavená, je nepochybné neprimerané zaťaženie – ochromenie až paralyzovanie činnosti okresného súdu pri zabezpečovaní jeho hlavnej činnosti – riadneho výkonu súdnictva v rozhodnej dobe. Z obsahu vyjadrenia vyplýva, že cieľom podanej žiadosti nebol reálny záujem o informácie, ale sťaženie bežnej činnosti súdu.“

„... zásadnou spornou otázkou bolo, či kvalita a rozsah informácií, ktoré žalobca žiadal od žalovaného ako povinnej osoby podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám indikovali, že ide o porušenie princípu zákazu zneužitia práva vo verejnoprávnej sfére. (...) **Celkovo žiadosť v počte 58 bodov vykazuje znaky informačného filibusteringu, teda obštrukčnej metódy, pri ktorej nie je dôležitý obsah žiadosti, ale zahliť a zamestnanie orgánu verejnej správy činnosťou na spracovaní informácie pre žalobcu.** Právny systém musí byť spôsobilý brániť sa proti takýmto typom žiadostí, pretože sú v rozpore s princípom dobrej verejnej správy a v konečnom dôsledku žiadosti vedú k tomu, že orgány verejnej správy sa nevenujú svojej primárnej činnosti, ale vybavovaniu nezmyselných žiadostí. Indície, ktoré naznačujú pochybnosti o vážnosti prejavenej vôle žiadateľa sú nasledovné: **Typickým znakom zneužitia práva na informácie je skutočnosť, že žiadateľ o poskytnutie informácie žiada „všetko“, pričom v žiadosti ustupuje kvalita informácie nad rozsahom.** Zneužívaná je skutočnosť, že výkon práva na informácie nepodlieha poplatkovej povinnosti. Skutočnosť, že informácie nepodliehajú poplatkovej povinnosti však znamená, že právo musí byť vykonávané primeraným spôsobom.“

Najvyšší súd SR však vo svojom rozsudku uviedol aj závery, s ktorými možno polemizovať resp. nesúhlasí. Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 3 SŽI 4/2014 uviedol aj nasledovné:

„Ďalším typickým znakom je, že **sú žiadané prevádzkové informácie** organizácie, ktoré vyžadujú aktívnu činnosť organizácie pri ich vyhľadávaní a ktoré v zásade nemajú priamu súvislosť s vymedzeným úsekom štátnej správy, na ktorom povinná osoba pôsobí. Žiadané sú informácie, ktorých vyhľadanie a poskytnutie dokáže zahliť a nadmerne zamestnať orgán verejnej správy práve činnosťou, ktorá u zamestnancov je spôsobilá vyvolať pocit, že nejde o racionálnu činnosť, ale napriek tomu ju musia splniť. Najvyšší súd konštatuje, že súdy v rámci svojej činnosti okrem poznania dikcie zákona musia byť spôsobilé vyhodnotiť aj situáciu, či nejde o zneužitie práva. Ide o diskrečnú právomoc súdov.“

Tzv. **prevádzkové informácie**, t. j. informácie netýkajúce sa rozhodovania povinnej osoby o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy, **sú predmetom legitímneho záujmu verejnosti, pretože ide aj o dôležité informácie o hospodárení povinnej osoby s verejnými prostriedkami alebo o informácie týkajúce sa efektivity, účelnosti a zákonnosti činnosti povinnej osoby.** Vylúčenie takýchto informácií z pôsobnosti zákona č. 211/2000 Z. z. by bolo v rozpore s ústavným právom na informácie. Iba samotné požadovanie tzv. prevádzkových informácií teda nemôže byť dôvodom na aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva alebo na zamietnutie žiadosti o informácie. Musia byť zároveň prítomné zjavné a dostatočné indície, že cieľom žiadateľa nie je získať tieto informácie, ale zahliť alebo zaťažiť povinnú osobu.

Taktiež treba uviesť, že **pri posudzovaní, či ide o filibustering, sa nemožno riadiť subjektívnymi pocitmi zamestnancov orgánu verejnej správy pri vybavovaní žiadosti o informácie**, že nejde o racionálnu činnosť, ale treba vychádzať z objektívnych kritérií. Preto za zneužitie práva na informácie a za filibustering nemožno automaticky považovať žiadosť o informácie, „ktorých vyhľadanie a poskytnutie dokáže zahliť a nadmerne zamestnať orgán verejnej správy práve činnosťou, ktorá u zamestnancov je spôsobilá vyvolať pocit, že nejde o racionálnu činnosť“.

Krajský súd v Prešove v rozsudku **sp. zn. 3 S 1/2017** zo dňa 30. novembra 2017 za žiadosť vykazujúcu znaky obštrukčnej metódy nepovažoval žiadosť o poskytnutie „kópií všetkých stavebných povolení a kolaudačných rozhodnutí vydaných po 01. 07. 2004 pre nehnuteľnosti v obci Veľká Lomnica“ (žiadosť o informácie sa týkala cca 1200 žiadostí o vydanie stavebných povolení a kolaudačných rozhodnutí od 01. 07. 2004 do 18. 04. 2016).¹²¹

121 Krajský súd v Prešove v rozsudku sp. zn. 3S 1/2017 zrekapituloval žiadosť žiadateľa o informácie nasledovne: „Prvostupňový správny orgán Obec Veľká Lomnica, stavebný úrad rozhodnutím zo dňa 23.09.2016 č. SP/XXX-XXX/XX-Šk rozhodol ako povinná osoba v zmysle § 15 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej len zákon o slobodnom prístupe k informáciám) a podľa § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len správny poriadok) tak, že nevyhovел žiadosti žalobkyne o poskytnutie informácií týkajúcich sa predloženia kópií všetkých stavebných povolení a kolaudačných rozhodnutí vydaných po 01.07.2004 pre nehnuteľnosti v obci Veľká Lomnica s tým, že uvedenú informáciu v celom rozsahu žiadala zaslať v elektronickej podobe na emailovú adresu: a@b.c v odôvodnení prvostupňový

Obec Veľká Lomnica a jej starosta odmietli poskytnúť požadované informácie, s odkazom na vyššie citovaný rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SŽi 4/2014 zo dňa 12. marca 2014.¹²²

Krajský súd v Prešove nesúhlasil so stavebným úradom a starostom obce Veľká Lomnica a zrušil ich rozhodnutia ako nezákonné.

Krajský súd v Prešove v rozsudku sp. zn. 3 S 1/2017 zo dňa 30. novembra 2017 uviedol nasledovné:

- „33. V konkrétnom prípade prvostupňový správny orgán, ako povinná osoba, odmietol sprístupniť informácie z dôvodu, že ide o porušení princípu zákazu zneužitia práva vo verejnoprávnej sfére.
34. Tak ako sa to uvádza aj v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 3SŽi/4/2014 (na ktorý poukazuje sám žalovaný) zákon o slobodnom prístupe k informáciám neobsahuje zákonnú definíciu zneužitia práva a posúdenie tejto otázky je potrebné posudzovať individuálne, kedy v rámci správnej úvahy **je potrebné zistiť, či existuje dostatočný počet indícií, že cieľom žiadosti o informáciu nie je reálny záujem získať informácie ale obštrukcia.**

165

správny orgán uviedol, že dňa 18. 07. 2016 podala žalobkyňa žiadosť o poskytnutie informácií týkajúcich sa predloženia kópií všetkých stavebných povolení, tak ako je to uvedené vyššie. Rozsah požadovaných informácií zahŕňa cca 1200 žiadostí v sledovanom období od 01. 07. 2004 do 18. 04. 2016 ukončených rozhodnutiami v správnom konaní (stavebné povolenia a kolaudačné rozhodnutia) na všetky nehnuteľnosti, ich digitalizáciu a zaslanie na emailovú adresu. Stavebný úrad v uvedenom období vydal stavebné povolenia a kolaudačné rozhodnutia v katastrálnom území Veľká Lomnica okrem stavieb rodinných domov a doplnkových stavieb k rodinným domom, aj na stavby občianskej vybavenosti (budovy obecného úradu, školy, škôlky, zdravotného strediska, požiarnej zbrojnice, objektov služieb – predajní potravín JEDNOTA s.d. a SINTRA), na stavby rekreačných objektoch (rekreačné domy, hotelov a pod...), na stavby vyhradených technických zariadení (vysoko tlakový plynovod s regulačnou a odorizačnou stanicou, VN rozvody s kioskovými trafostanicami), na rozvody všetkých inžinierskych sietí okrem verejných vodovodov a verejných kanalizácií a na stavby bytových domov s ich vybavením.“

- 122 Krajský súd v Prešove v rozsudku sp. zn. 3S/1/2017 zrekapituloval zamietavé rozhodnutie starostu obce Veľká Lomnica nasledovne: „Elementárne predloženie kópií všetkých stavebných povolení a kolaudačných rozhodnutí vydaných v územnej pôsobnosti obce Veľká Lomnica po 01. 07. 2004 „znamená spracovanie údajov pre poskytnutie takto požadovaných informácií elektronizáciu jednotlivých stavebných povolení a kolaudačných rozhodnutí (ďalej len rozhodnutia) v celkovom rozsahu cca 1200 spisov v sledovanom období od 01. 07. 2004 do súčasnosti, ktoré je o to komplikovanejšie, že povinná osoba by boli nútená nie len kopírovať všetky rozhodnutia, následne ich upravovať v zmysle zákona č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov, zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností v znení neskorších predpisov a pod., takto pripravené ich digitalizovať a potom zasielať elektronickou poštou. Takúto činnosť nie je možné zabezpečiť v lehotách stanovených zákonom o slobode informácií, ani pri súčasnom personálnom obsadení stavebného úradu vo väzbe na jeho riadnu činnosť podľa ustanovení stavebného zákona a príslušných právnych predpisov a už vôbec nie je možné predpokladať výšku úhrady za sprístupnenie informácie v zmysle § 14 ods. 5 zákona o slobode informácií. Účelové tvrdenie uvedené v odvolaní „V pozícii žiadateľky sa domáham iba elementárneho poskytnutia kópie dokumentácie z úradného spisu, ktorého existenciu je nevyhnutné zachovať počas celej existencie dotknutej stavby s prihladnutím na vyradenie písomností v zmysle registratúrneho poriadku obecného úradu Veľká Lomnica, pričom poskytnutie požadovaných informácií nevyžaduje žiadne spracovanie“ je vzhľadom na vyššie uvedené dôvody zavádzajúce. Je potrebné taktiež uviesť, že každé rozhodnutie vydané na stavby slúžiace pre trvalé bývanie obsahuje ich dispozičné riešenia, podlažnosť a základné ukazovatele, takže informácie, ktoré sa dotýkajú súkromia fyzickej osoby, na ktorých zverejnenie by bolo potrebné pre tento účel požiadať o predchádzajúci písomný súhlas. (...) V rámci konania o slobode informácií si povinná osoba pre účely konania zabezpečila kópiu rozsudku Najvyššieho súdu SR zo dňa 12. 03. 2014 sp. zn. 3SŽi/4/2014, na základe ktorého jednoznačne dospela k záveru, že podanou žiadosťou v uvedenom rozsahu dochádza k zneužívaniu práva v rámci slobodného prístupu k informáciám a je možné sa domnievať, že žiadateľkou môže dôjsť k zneužitiu sprístupnených informácií z takto vyhotovenej databázy. (...) Primárnou funkciou stavebného úradu je zabezpečenie činnosti pri vydávaní rozhodnutí v zmysle stavebného zákona. Podľa tohto zákona sú jednoznačne určení účastníci príslušných konaní, ktorými sú predovšetkým osoby, ktoré majú vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich, vrátane susediacich pozemkov a stavieb, ak ich vlastnícke alebo iné práva k týmto pozemkom a stavbám môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté. Tieto osoby ako účastníci konania majú práva taxatívne uvedené v zmysle § 23 správneho poriadku. Stavebný úrad z týchto činností disponuje spisovými materiálmi, ktoré sú v jeho pôsobnosti, no nemá zákonnú povinnosť viesť evidenciu vydaných rozhodnutí (t. j. aj pre daný prípad stavebných povolení, rozhodnutí o zmene stavby počas výstavby a kolaudačných rozhodnutí) stavebného úradu v elektronickej podobe. Zároveň stavebný úrad nedisponuje spisovými materiálmi od 01. 07. 2004 od oddelenia stavebného poriadku, odboru životného prostredia v Kežmarku tak, ako to žiadateľka požaduje a nemá kompetencie poskytovať dokumentáciu z úradných spisov od 01. 07. 2004 vedených v spisovej agende oddelenia stavebného poriadku, odboru životného prostredia v Kežmarku. K tvrdeniu odvolateľky, že „existenciu úradných spisov je nevyhnutné zachovať počas celej existencie dotknutej stavby“ je potrebné uviesť, že súčasťou základných pojmov registratúrneho poriadku je o.i. aj vyradovanie spisov, čo jednoznačne znamená, že stavebný úrad má za povinnosť spisové materiály po úložnej dobe vyvieť a skartovať, a nie „zachovať počas celej existencie dotknutej stavby“. Táto povinnosť je na jednotlivých stavebníkoch.“

35. *To, že rozsah požadovanej informácie zahŕňa cca 1200 žiadostí v sledovanom období automaticky neznamená, že žiadosť vykazuje znaky obštrukčnej metódy, pri ktorej nie je dôležitý obsah žiadosti, ale zahltenie a zamestnanie orgánu verejnej správy činnosťou na spracovanie informácie.*
36. *Pre takýto záver nie je v prvostupňovom rozhodnutí, ale ani v rozhodnutí žalovaného dostatok argumentov, naopak rozhodnutia sú pre absenciu akýchkoľvek dôvodov nepreskúmateľné a teda v rozpore s § 46 ods. 1 a § 47 ods. 1, 3 správneho poriadku.“*

Vyššie uvedené súdne rozhodnutia potvrdzujú, že skutočnosť, že žiadateľ vyžaduje v žiadosti **veľký počet informácií**, ktoré má povinná osoba v dispozícii, sama nepostačuje na to, aby jeho žiadosť bola právne vyhodnotená ako informačný filibustering. To platí aj v situácii, keď je vopred zrejmé, že ich povinná osoba nebude (ani pri všetkom vynaloženom úsilí, ktoré možno od nej za daných organizačných a technických podmienok oprávnene očakávať) spôsobilá poskytnúť žiadateľovi v **zákom ustanovenej lehote**, a to ani po jej predĺžení.

Vyhodnotenie žiadosti za filibustering má opodstatnenie len vtedy, ak sa v konaní súčasne preukáže „že cieľom podanej žiadosti nebol reálny záujem o informácie, ale sťaženie bežnej činnosti“ (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SŽi 4/2014 zo dňa 12. marca 2014).

Z rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SŽi 4/2014 možno vyvodit', že najvyšší súd v predmetnom prípade pravdepodobne nepriamo identifikoval úmysel zneužiť právo na informácie na základe toho, že žiadateľ bol vo výkone trestu odňatia slobody, že bol odsúdený okresným súdom (povinnou osobou) na trest odňatia slobody, že sa voči nemu viedlo na okresnom súde ďalšie trestné konanie, že nemohol požadované informácie vo výkone trestu odňatia slobody náležite využiť, že jeho žiadosť o informácie požadovala sprístupnenie 58 druhov (skupín) rozmanitých a navzájom nesúvisiacich informácií a že žiadateľ aj v minulosti požadoval od okresného súdu veľké množstvo informácií, a následne z týchto skutočností odvodil maliciózny úmysel žiadateľa.

Tieto argumenty týkajúce sa predpokladanej motivácie žiadateľa o informácie však nie sú v rozsudku Najvyššieho súdu SR dostatočne uvedené a vysvetlené a sú obsiahnuté skôr v administratívnych rozhodnutiach Okresného súdu v Martine, Krajského súdu v Žiline a v rozsudku Krajského súdu v Žiline.

Povinné osoby v praxi, pokiaľ žiadateľ podá žiadosť o rozsiahly počet informácií, niekedy kvalifikujú podanie ako prejav informačného filibusteringu aj v prípadoch, keď osoba bližšie „neselektuje“, resp. nekonkretizuje (nešpecifikuje) požadované informácie.

Príkladom takejto žiadosti bol prípad posudzovaný v rozsudku Najvyššieho súdu SR **sp. zn. 3 SŽo 197/2015** zo dňa 25. 01. 2017, keď žiadateľ požiadal Okresný súd Košice I. o sprístupnenie všetkých rozhodnutí Okresného súdu Košice 1 a v prípade odvolacích konaní aj rozhodnutí odvolacieho súdu – Krajského súdu v Košiciach, v súdnych konaniach, ktoré boli začaté po 01. 01. 2005, ktorých účastníkom je alebo bolo mesto Košice. Svoju žiadosť odôvodnil aj okolnosťou, že žiadané informácie boli inej spoločnosti sprístupnené Okresným súdom Námestovo a Okresným súdom Veľký Krťš.

Krajský súd v Košiciach (ktorý bol v konaní pred Najvyšším súdom SR žalovaný) v odôvodnení svojho rozhodnutia o odvolaní proti rozhodnutiu o nesprístupnení informácie uviedol, že žiadateľ sa „v podanej žiadosti nedožadoval sprístupnenia konkrétnych súdnych rozhodnutí, prípadne rozhodnutí týkajúcich sa konkrétnych právnych nárokov alebo právnych povinností, ale bez bližšieho selektovania všetkých súdnych rozhodnutí týkajúcich sa mesta Košice, vydaných za obdobie takmer 9 rokov“.¹²³ Treba

123 V rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3SŽo 197/2015 sa rekapituluje rozhodnutie žalovaného Krajského súdu v Košiciach nasledovne: „V predmetnej veci zo súdnych registrov povinnej osoby bolo preukázané, že od 01. 01. 2005 do dňa vydania prvostupňového rozhodnutia bolo právoplatne skončených a v súdnych konaniach vydaných celkom 3622 rozhodnutí. Vzhľadom na enormný počet súdnych rozhodnutí a s prihliadnutím na skutočnosť, že prevažná väčšina týchto rozhodnutí nebola anonymizovaná v elektronickej podobe, by sa musela anonymizovať mechanicky, v dôsledku čoho realizácia žiadostí by predstavovala neprimerané zaťaženie zamestnancov súdu, čo by mohlo vyústiť až do paralyzovania činnosti okresného súdu pri zabezpečovaní jeho hlavnej činnosti. Z podanej žiadosti žalobcu možno vyvodit', že žalobca žiadal o poskytnutie všetkých informácií, pričom v žiadosti ustupuje kvalita informácie nad rozsahom. Podľa názoru krajského súdu, cieľom podanej žiadosti žalobcu nebol reálny záujem o informácie, ale sťaženie bežnej činnosti súdu.“

však poznamenať, že tu nejde o prípad, keď povinná osoba nie je schopná z obsahu žiadosti zistiť, ktorých informácií sa žiadosť týka a musela by postupovať podľa § 14 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z.

Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 3 Sžo 197/2015 zo dňa 25. 01. 2017 uviedol nasledovné:

„Žiadosť o sprístupnenie informácií podľa zákona o slobode informácií má slúžiť iba ako nástroj spoločenskej kontroly a nie ako prostriedok na zneužitie práva. (...) V prípade, ak by žalovaný mal vyhovieť žiadosti žalobcu, musel by, podľa vlastného vyjadrenia, vytvárať informácie, ktoré by získal spracovaním tisícok spisov, jednalo by sa o nezanedbateľné sumarizovanie (vyhľadávanie, kopírovanie a anonymizovanie) tisícok rozhodnutí na základe pokynu žalobcu, čo by viedlo k mareniu činnosti príslušného organizačného útvaru. (...) Podľa názoru súdu, keďže žalobca žiadal o súdne rozhodnutia (t. j. všetky rozhodnutia, či už procesné, v merite vecí, právoplatné, neprávoplatné), v ktorých je žalovaným Mesto Košice a je zrejmé, že žalovaný žiadanými informáciami disponuje, **požadovaný rozsah údajov o ktoré žalobca žiadal, potreba ich spracovania, by viedli k úplnej eliminácii reálnej schopnosti žalovaného plniť verejné úlohy**, ktoré mu zverujú príslušné osobitné predpisy. (...) Je zrejmé, že pred poskytnutím informácií požadovaných žalobcom, by bolo povinnosťou žalovaného v záujme dodržiavania zákona o ochrane osobných údajov vykonať anonymizáciu všetkých rozhodnutí, t. j. spracovať, upraviť údaje, ktoré má k dispozícii.“

167

Najvyšší súd SR sa následne v rozsudku zaoberal aj porovnaním predmetnej žiadosti o informácie s inými žiadosťami o sprístupnenie súdnych rozhodnutí smerujúcimi na iné súdy, na ktoré v žalobe poukazoval žiadateľ o informácie s tým, že tieto žiadosti boli vybavené kladne. Zdá sa, že pre urobenie záveru, že v predmetnom prípade ide o zneužitie práva na informácie, bol pre najvyšší súd rozhodujúci aj vysoký počet požadovaných súdnych rozhodnutí – t. j. celkovo 3 622 súdnych rozhodnutí (v porovnaní s oveľa nižším počtom rozhodnutí 45, 117 a 48 – požadovaných od iných súdov).

Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 3 Sžo 197/2015 uviedol:

„V žiadosti aj v odvolaní žalobca kládol dôraz aj na okolnosť, že v skutkovo obdobných prípadoch povinné osoby, Okresné súdy v Námestove a Veľkom Krtíši žiadosti o sprístupnenie totožných informácií vyhovie. Podľa názoru najvyššieho súdu, Krajský súd v Košiciach neporušil tzv. zásadu precedensu vyjadrenú v § 3 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorého správne orgány pri rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo obdobných prípadoch sú podľa zákona povinné dbať na to, aby nevznikli neodôvodnené rozdiely v rozhodovaní. V tomto prípade senát odvolacieho súdu zdôrazňuje, že z dôkazných prostriedkov, ktoré žalobca predložil na podporu svojho tvrdenia, nevyplýva totožnosť prípadov. Je z nich zrejmé, že v prípadoch na ktoré poukazoval žalobca, sa jednalo o nepomerne nižší počet požadovaných rozhodnutí, v prípade Okresného súdu Námestovo sa jednalo o 45 právoplatných rozhodnutí, v prípade Okresného súdu Veľký Krtíš o 117 rozhodnutí a v prípade Okresného súdu Trnava o 48 rozhodnutí. **Porovnaním uvedených počtov s množstvom žalobcom požadovaných rozhodnutí Okresného súdu Košice I a Krajského súdu v Košiciach vo veciach, kde je účastníkom konania Mesto Košice v rozsahu 3 622 rozhodnutí možno logicky dospieť k záveru, že spracovanie takéhoto množstva rozhodnutí do takej formy, aby mohli byť žalobcovi sprístupnené, by bolo spôsobilé ochromiť riadny chod súdov, t. j. činnosť, na ktorú boli vytvorené.**“

Je potrebné zdôrazniť, že vnútroštátne súdy pri svojej snahe vymedziť svojou judikatúrou obsah a rozsah pojmu filibustering – t. j. zahltenie žiadosťami o informácie, ktoré je možné považovať za zneužitie práva, musia nevyhnutne zohľadniť aj judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu. Z rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že ani žiadosť o poskytnutie kópií niekoľkých stoviek úradných rozhodnutí nebolo možné považovať za filibustering alebo za zneužitie práva.

Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Rakúsko* zo dňa 28. novembra 2013 posudzoval prípad, kedy rakúske občianske združenie požiadalo regionálny rakúsky pozemkový úrad (komisiu) v Tirolsku o poskytnutie anonymizovaných kópií 580 úradných rozhodnutí o prevodoch poľnohospodárskej a lesnej pôdy od 1. januára 2000 do 18. júla 2005 – teda za obdobie 4 a pol roka.

Rakúsky pozemkový úrad aj vnútroštátne rakúske súdy zamietli žiadosť o informáciu s argumentmi, že nešlo o žiadosť o informáciu v zmysle rakúskeho zákona o prístupe k informáciám, pretože vybavenie takejto žiadosti by vyžadovalo, aby pozemkový úrad zhromažďil všetky rozhodnutia vydané v priebehu niekoľkých rokov, anonymizoval ich a zaslal ich kópie žiadateľovi. Pozemkový úrad (komisia) argumentoval, že vybavenie takej žiadosti by vyžadovalo vyhľadávanie, zhromažďovanie a prípravy, ktoré by významne ovplyvnili plnenie iných úloh pozemkového úradu.

Rakúska vláda v konaní pred Európskym súdom pre ľudské práva argumentovala, že zamietnutie žiadosti o informácie bolo oprávnené, pretože jeho cieľom bolo zachovať riadne fungovanie pozemkového úradu (komisie), pretože vybavenie predmetnej žiadosti o informácie by vyžadovalo značné kapacity na anonymizáciu početných rozhodnutí vydaných v priebehu niekoľkých rokov, čo by mohlo ohroziť plnenie hlavných úloh pozemkového úradu (komisie).

Európsky súd pre ľudské práva však tieto argumenty neakceptoval a rozhodol, že Rakúsko a jeho vnútroštátne orgány porušili právo žiadateľa na slobodu prejavu podľa čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorého súčasťou je aj právo na prístup k informáciám.

Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí Österreichische Vereinigung... uviedol:

- „45. *Súd poznamenáva, že združenie žiadajúce o informácie tým, že požiadalo o anonymizované kópie rozhodnutí komisie, akceptovalo, že sporné rozhodnutia obsahovali osobné údaje, ktoré by museli byť odstránené pred tým, ako by sa rozhodnutia mohli sprístupniť. Taktiež pochopilo, že príprava a zasielanie požadovaných kópií zahŕňali určité náklady, ktoré združenie navrhlo uhradiť. Žiadosť združenia bola však napriek tomu bezpodmienečne zamietnutá.*

- 46. *Vzhľadom na to, že komisia je verejným orgánom, ktorý rozhoduje spory týkajúce sa „občianskych práv“ v zmysle článku 6 Dohovoru (pozri Eisenstecken v. Rakúsko, č. 29477/95, § 20, ECHR 2000-X), ktoré tvoria navyše predmet značného verejného záujmu, Súd považuje za prekvapujúce, že žiadne z rozhodnutí komisie nebolo uverejnené, či už v elektronickej databáze alebo v akejkoľvek inej forme. Z toho vyplýva, že veľká časť predpokladaných ťažkostí, na ktoré sa odvoláva komisia ako dôvod svojho odmietnutia poskytnúť združeniu kópie mnohých rozhodnutí vydaných počas dlhého obdobia, bola vytvorená na základe vlastnej voľby komisie nezverejňovať žiadne z jej rozhodnutí. V tejto súvislosti Súd pripomína tvrdenie združenia, ktoré nebolo rakúskou vládou spochybnené, že od iných regionálnych pozemkových komisií obdržalo anonymizované kópie rozhodnutí bez osobitných ťažkostí.*

- 47. *Na základe vyššie uvedeného Súd konštatuje, že dôvody uvádzané vnútroštátnymi orgánmi pri zamietnutí žiadosti združenia o prístup k rozhodnutiam komisie – aj keď boli „relevantné“ – neboli však „dostatočné“. Hoci Súdu neprináleží, aby stanovil, akým spôsobom by Komisia mohla a mala poskytnúť združeniu prístup k svojim rozhodnutiam, konštatuje, že úplné odmietnutie prístupu k akémukoľvek z rozhodnutí komisie bolo neprimerané (disproportionate). Komisia, ktorá na svojej vlastnej voľby, disponovala informačným monopolným postavením vo vzťahu k svojim rozhodnutiam, zneвозмоžnila združeniu, aby uskutočnilo svoj výskum v jednej z deviatich rakúskych spolkových krajín, konkrétne v Tirolsku, a aby sa zmysluplným spôsobom zúčastnilo na legislatívnom procese týkajúcom sa zmien a doplnení zákona o prevodoch nehnuteľností v Tirolsku. Súd preto dospel k záveru, že zásah do práva žiadateľa na slobodu prejavu nemožno považovať za nevyhnutný v demokratickej spoločnosti.*

- 48. *Preto došlo k porušeniu článku 10 Dohovoru.“*

Bez ohľadu na niektoré názory správnych orgánov a niektoré rozhodnutia vnútroštátnych súdov treba na záver konštatovať, že aj keď osoba žiada veľký objem informácií (alebo „všetko“), len na takomto skutkovom základe nemožno posúdiť, či takýto postup žiadateľa je informačným filibusteringom. O filibustering ide vtedy, keď sa v konaní súčasne preukáže, že výlučným dôvodom pre podanie žiadosti bolo sťažiť postup povinnej osoby (úmysel).

VYHLÁDÁVANIE POŽADOVANÝCH INFORMÁCIÍ A VYTVÁRANIE „NOVEJ“ INFORMÁCIE

Za zneužitie práva (a za sťaženie postupu povinnej osoby ako maliciózneho následku zneužitia práva na prístup informácie) nemožno z právneho hľadiska považovať situáciu, keď sa *žiadateľ fakticky dožaduje vytvorenia „novej“ informácie, ktorá nie je k dispozícii*.

V takom prípade povinná osoba zamietne žiadosť o sprístupnenie informácie na základe § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. z dôvodu, že informáciu nemá k dispozícii, čo musí dôkladne odôvodniť.

Podľa vyššie citovaného rozsudku Krajského súdu v Prešove sp. zn. **3 S 1/2017** zo dňa 30. 11. 2017 pokiaľ povinná osoba *„zistí, že požadovanými informáciami fakticky disponuje, je povinná ich žiadateľovi poskytnúť, okrem prípadu, že sa jedná o výluk, alebo o obmedzenie informácie v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám*.

Pri výklade zákonnej výluky z povinnosti poskytnúť informácie, ktoré by bolo nutné vytvárať, je potrebné rozlišovať medzi prípadmi, kedy k vytvoreniu odpovede na žiadosť stačí púhe mechanické vyhládanie a zhromaždenie údajov, ktoré má povinný subjekt k dispozícii a prípadmi, kedy je nevyhnutné s týmito údajmi vykonávať ďalšie spracovanie, t. j. nad rámec jednoduchého uvedenia do odpovede na žiadosť.

Pojem „vytváranie nových informácií“ predstavuje pojem natoľko neurčitý, že pri jeho aplikácii je potrebné zo strany povinných subjektov starostlivo dbať o to, aby bol vykladaný ústavne komformným spôsobom, teda spôsobom, ktorý nebude neprimerane zužovať rozsah ústavou zaručeného práva na informácie. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že **pri rozlišovaní situácií, kedy ešte ide o vyhládanie (zhromaždenie) požadovaných informácií a ich usporiadanie pre poskytnutie žiadateľovi, a kedy už pôjde o vytvorenie novej informácie, nemožno vychádzať len z prístupnosti či doby, ktorá by bola potrebná pre prípravu odpovede na žiadosť (zhromaždenie informácií).**

Prístup k informáciám predstavuje jeden z prostriedkov kontroly verejnej správy občanmi a v záujme čo najefektívnejšieho zabezpečenia tejto funkcie kladie na subjekty verejnej správy určité nároky. Neobmedzuje sa teda iba na poskytnutie informácií, ktoré má orgán verejnej správy bezprostredne k dispozícii, ale nijako nevylučuje, ale naopak **predpokladá, že požadované informácie dostupné v rámci právomoci tohto orgánu verejnej správy, budú vyhladané a zhromaždené až na základe žiadosti. Nutnosť vyhládania informácií nepredstavuje žiadane dôvod, ktorý by orgán verejnej správy oprávňoval ju žiadateľovi neposkytnúť.**

V súvislosti s vyhľadávaním požadovaných informácií je potrebné spomenúť nález Ústavného súdu SR sp. zn. **II. ÚS 830/2016** zo dňa 02. 02. 2017, v ktorom ústavný súd posudzoval prípad týkajúci sa vyhľadávania mnohých informácií krajským súdom. Žiadateľ v tomto prípade požiadal o informáciu – oznámenie spisového čísla rozsudkov Krajského súdu v Bratislave, ktoré boli v súdnom oddelení 9Saz vydané od 21. 04. 2011 do 08. 03. 2012 a ktoré zrušili rozhodnutie správneho orgánu podľa § 205j ods. 3 OSP buď ako jediný dôvod alebo kumulatívne s inými zákonnými dôvodmi. O rovnakú informáciu žiadal vo vzťahu k súdnemu oddeleniu 10Saz, a to za obdobie od 01. 01. 2011 do 08. 03. 2012.

Krajský súd v Bratislave ako povinná osoba rozhodol o odmietnutí žiadosti s odôvodnením, že krajský súd ako povinná osoba nevedie evidenciu súdnych rozhodnutí podľa formy rozhodovania, t. j. podľa paragrafov a zákonov, na ktoré vo svojej žiadosti poukazuje sťažovateľ. Najvyšší súd SR v konaní o správnej žalobe rozhodol, že krajský súd ako prvostupňový správny orgán požadovanými informáciami nedisponoval a musel by ich vyhľadávať podľa kritérií zadaných žalobcom.

Ústavný súd SR nálezom sp. zn. **II. ÚS 830/2016** však rozhodol, že Najvyšší súd SR porušil základné právo sťažovateľa na informácie v zmysle čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktoré kladú požiadavky na kvalitu odôvodnenia súdneho rozhodnutia.

- 10.1 *Krajský súd ako povinná osoba sprístupňujúca informácie odmietol podľa § 15 ods. 1 zákona o slobode informácií žiadosť sťažovateľa o sprístupnenie informácie (...) na tom základe, že povinná osoba nevedie evidenciu súdnych rozhodnutí podľa formy rozhodovania, t. j. podľa paragrafov a zákonov, na ktoré vo svojej žiadosti poukazuje sťažovateľ, v danom prípade podľa § 250j ods. 3 OSP. S týmto záverom sa stotožnili aj správne súdy, konkrétne aj najvyšší súd v napadnutom rozsudku.*
- 10.2 *S uvedenými závermi sa však ústavný súd stotožniť nemôže. Uvedené odôvodnenie totiž nezohľadňuje kľúčové premenné, ktoré si vzhľadom na ústavné garancie práva sťažovateľa na informácie vyžadovali byť vzaté do úvahy a byť riadne zodpovedané.*
- 10.3 *Po prvé, to, že krajský súd nevedie evidenciu súdnych rozhodnutí podľa formy rozhodovania, t. j. podľa paragrafov a zákonov, ešte neznamená, že krajský súd nemá interný elektronický register podaní a rozhodnutí, resp. vhodný interný počítačový softvér, v rámci ktorého je možné dohľadať konkrétnu rozhodovaciu činnosť konkrétnych senátov krajského súdu. Krajský súd mohol a mal sťažovateľovi ako žiadateľovi objasniť, či takýmito elektronickými prostriedkami disponuje, či ich v prípade kladnej odpovede využil pri snahe vyhovieť žiadosti sťažovateľa a s akým výsledkom.*
- 10.4 *Po druhé, krajský súd mohol a mal využiť pri vybavovaní žiadosti sťažovateľa postup obdobný, ako využil Krajský súd v Košiciach pri vybavovaní takmer tožnej žiadosti sťažovateľa. A teda krajský súd mohol dopytovať konkrétne senáty 9Saz a 10Saz a informovať sťažovateľa, či podľa informácií z týchto senátov existujú také rozhodnutia, aké sťažovateľ vo svojej žiadosti označil (a v prípade kladnej odpovede takéto požadované rozhodnutia, samozrejme, sprístupniť). Ústavný súd nevyslovuje, že zodpovedný pracovník za vybavenie žiadosti takýmto spôsobom reálne nepostupoval, ale bolo potrebné, aby krajský súd sťažovateľovi uvedené riadne oznámil v písomnom rozhodnutí a dal tak najavo, že sa jeho žiadosti snažil vyhovieť aj tým spôsobom, že vyťažil samotné senáty 9Saz a 10Saz s konkrétnym výsledkom.*
- 10.5 *Po tretie, nič nebránilo (resp. ak bránilo, bolo potrebné to zdôvodniť) krajskému súdu, aby sťažovateľovi zaslal kópie všetkých rozhodnutí (právoplatné a anonymizované) prijatých v senátoch 9Saz a 10Saz v sťažovateľom požadovanom a označenom období (ktoré, samozrejme, krajský súd má minimálne v papierovej forme archivované – mysliac tým konkrétne spisy senátov 9Saz a 10Saz) s tým, aby si sťažovateľ sám v uvedených rozhodnutiach vyhľadal podľa jeho kľúčových bodov tie, ktoré požadoval.*
- 10.6 *Po štvrté, právna úprava § 64 ods. 1 a 2 vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 543/2005 Z. z. o Spravovacom a kancelárskom poriadku pre okresné súdy, krajské súdy, Špeciálny súd a vojenské súdy v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška“), na ktorú krajský súd sťažovateľa odkázal, nie je v prípade sťažovateľovej žiadosti relevantná, keďže sťažovateľ nežiadal o potvrdenie o skutočnostiach známych z konkrétného spisu, ale žiadal o informácie o spisových značkách rozhodnutí (vecí) v určitých okruhoch právnych problémov, ktoré mu v čase podania žiadosti neboli známe (ich existencia, počet, konkrétne spisové značky a pod.), kde by až následne (ak by také rozhodnutia, ktoré sťažovateľ definoval vo svojej sťažnosti, existovali a krajský súd by ich sťažovateľovi sprístupnil na základe jeho žiadosti) sťažovateľ mohol už z konkrétného spisu (následne už jemu známeho podľa sprístupnených spisových značiek) požadovať v zmysle vyhlášky potvrdenie o skutočnostiach známych zo súdneho spisu, prípadne odpis alebo rovnopis niektorej písomnosti.*
- 10.7 *Keďže uvedené nedostatky pri vybavovaní sťažnosti sťažovateľa zo strany krajského súdu, ktoré nie sú zlučiteľné s právom sťažovateľa na informácie, neodstránil ani najvyšší súd v napadnutom rozsudku, došlo podľa názoru ústavného súdu k porušeniu*

základného práva sťažovateľa na informácie v zmysle čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy. Zároveň tak nedošlo zo strany najvyššieho súdu k zodpovedaniu (reakcii) kľúčových otázok dôležitých pre spravodlivé rozhodnutie veci a odôvodnenie napadnutého rozsudku je tak nepostačujúce pre konštatovanie zachovania práva sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktoré kladú podmienky na určité kvalitu odôvodnenia súdneho rozhodnutia.“

Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. **5 SŽi 5/2013 a 5 SŽi 6/2013** zo dňa 27. 2. 2014 posudzoval prípad, kedy žiadateľka žiadala o sprístupnenie informácií o platoch a odmenách udelených na Ministerstve financií SR.¹²⁴ Žiadateľka najprv žiadala informácie uviesť jednotlivo za každý kalendárny mesiac formou tabuľkových prehľadov podľa ňou vytvorených vzorov, uvedených v prílohe žiadosti, ale neskôr v rámci rozkladu navrhla, aby žiadané informácie nemuseli byť v tabuľkovej forme, ale iba v písomnej forme na základe predlôh, ktoré predmetné informácie obsahujú. Ministerstvo financií SR odmietlo sprístupniť informácie z dôvodu, že zákon neukladá povinnosť vytvárať informácie, ktoré neexistujú vo forme požadovanej žiadateľom a že aj v prípade zberu informácií z rôznych predlôh by podľa neho šlo o vytváranie úplne nových informácií.

171

Najvyšší súd SR však zrušil rozhodnutie ministerstva financií ako nezákonné a v rozsudku sp. zn. 5 SŽi 5/2013 a 5 SŽi 6/2013 uviedol:

*„Skutočnosti uvádzané žalovaným nemožno v jeho rozhodnutí ani v rozhodnutí o odvolaní považovať za platné dôvody pre nesprístupnenie účastníčkou žiadanej informácie resp. informácií. Skutočnosť, že účastníčka konania „žiadala aj sprístupnenie podrobného členenia všetkých druhov odmien“ v žiadnom prípade neodôvodňuje nesprístupnenie informácií v plnom rozsahu. Najvyšší súd poukazuje na to, že čo sa týka formy poskytnutia informácie, absencia povinnosti povinnej osoby vytvárať nové informácie, resp. povinnosti informácie nanovo organizovať, neznamená, že povinná osoba má v prípade takejto požiadavky žiadateľa právo a dôvod informácie nesprístupniť. Pokiaľ tu nie je dôvod na odmietnutie sprístupnenia podľa § 8 a nasl. ZSI, povinnej osobe stále prináleží povinnosť informáciu sprístupniť, avšak nie je viazaná požadovaným formátom informácie (napr. osobitná tabuľka). **Informáciu v takom prípade sprístupní vo formáte najmenej invazívnom voči jej pôvodnému formátu.***

„Presunutie“ údajov z viacerých zdrojov do nového dokumentu však nemožno označiť za „tvorbu novej informácie“. Je tu dôvodný predpoklad, že táto migrácia dát sa minimálne v prípade aktuálnych informácií nebude diať ich manuálnym prepisovaním, ale metódou „copy&paste“ s prípadným exportom v tunajšej veci pravdepodobne z programu mzdovej účtárne ministerstva financií. Rovnako vytvorenie výberu z informácií, ktorými povinná osoba disponuje v členení relevantnom pre ich primárne použitie (tu v prejednávanej veci spracovanie miezd a odvodov), nie je tvorbou novej informácie. Tou by bola napríklad extrapolácia údajov, vytváranie grafov mzdových výdavkov a pod. Výklad, ktorým argumentuje žalovaný v napadnutom rozhodnutí predstavuje extenzívne chápanie z obmedzenia realizácie práva na prístup k informáciám, čo je neprípustné.“

Predmetom súdnych sporov bolo to, či **„sťažený“ zber údajov** možno považovať:

- za vytvorenie nových informácií, alebo
- za maliciózny následok zneužitia práva na prístup k informáciám, alebo
- za žiadosť o informácie, ktoré by mala povinná osoba vyhľadať, zhromaždiť a sprístupniť.

¹²⁴ Išlo o žiadosť o sprístupnenie informácií o tarifných, funkčných, mimoriadnych a osobných platoch, výške ich refundácii z finančných prostriedkov z technickej podpory, o všetkých druhoch vyplatených odmien vrátane názvov cieľových úloh, za splnenie ktorých bola časť odmien vyplatená a o ďalších finančných náležitostiach za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti, uhrádzaných zo štátneho rozpočtu SR alebo z iného verejného rozpočtu a medzinárodných inštitúcií všetkých predstavených a vedúcich zamestnancov na 1. Sekcie kontroly od apríla 2007 do februára 2008; 2. Sekcie auditu a kontroly medzin. finančných zdrojov od apríla 2007 do februára 2008; 3. Sekcie auditu a kontroly MF SR od marca 2008 do decembra 2010; 4. Oddelenia vnútornej a cenovej kontroly MF SR od júla 2009 do decembra 2010; 5. Oddelenia sťažností a petícií MF SR od júla 2009 do decembra 2010.

Možno súhlasiť s názorom, že niekedy býva zložité rozlíšiť medzi situáciou, kedy ide iba o vyhľadanie a zhromaždenie požadovaných informácií, a kedy už ide o vytvorenie kvalitatívne novej informácie, a že rozlíšenie oboch situácií treba hľadať v miere „intelektuálnej náročnosti“ činnosti, ktorá je nutná pre prípravu odpovede na žiadosť o informácie.¹²⁵

Skutočnosť, že povinná osoba nemá požadované informácie v momente žiadosti vyhľadané a zhromaždené podľa špecifikácie (vlastnosti) určenej žiadateľom alebo že nemá tieto informácie k dispozícii v jednotnej počítačovej databáze, z ktorej by ich mohla v krátkom čase vybrať, nezbavuje povinnú osobu povinnosti požadované informácie vyhľadať a sprístupniť.¹²⁶

Za „vytváranie nových informácií“ však nemožno považovať samotné vyhľadávanie a zhromažďovanie viacerých požadovaných dokumentov. Ak žiadateľ požaduje v jednej žiadosti sprístupnenie viacerých dokumentov, ktoré sa nachádzajú na rôznych miestach, ich vyhľadaním a zhromaždením nedochádza ku žiadnym kvalitatívnym zmenám požadovaných informácií a nemení sa ich kvalitatívna podstata.¹²⁷

V praxi sa bolo možné stretnúť s názorom, že aj samotná **anonymizácia** požadovaných informácií (napr. vylúčenie osobných údajov z požadovaných dokumentov) je sťažením výkonu verejnej správy. Anonymizáciu dokumentov však nemožno z právneho hľadiska považovať za vytváranie novej informácie, pretože je to opatrenie na ochranu osobných údajov, ktoré je povinná osoba zabezpečiť podľa osobitného predpisu a ide jednoznačne o vylučovanie chránených informácií a nie o vytváranie nových informácií.

Sťažený zber údajov nemá právnu povahu vytvorenia novej informácie, lebo tu **nejde o vytváranie databázy informácií alebo o vytváranie kvalitatívne novej informácie**. Z tohto dôvodu povinná osoba nie je oprávnená zamietnuť žiadosť o sprístupnenie informácie na základe § 3 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. Ak by tak urobila, bolo by potrebné jej rozhodnutie považovať za **nezákonné**.

„Sťažený“ zber údajov v prípadoch, keď žiadateľ požaduje informáciu, ktorá je u povinnej osoby v dispozícii, avšak je potrebné ich vyhľadať a zhromaždiť, pričom nedochádza ku kvalitatívnym zmenám týchto informácií, lebo žiadateľ ich ani nepožaduje, **nie je následkom zneužitia práva na prístup k informáciám**. Takáto žiadosť nie je totiž v rozpore s účelom zákona č. 211/2000 Z. z.

O tom jednoznačne svedčí aj ustanovenie § 17 ods. 2 písm. b) zákona č. 211/2000 Z. z., podľa ktorého je dôvodom na predĺženie lehoty na vybavenie žiadosti o informácie o 8 pracovných dní (na celkových 16 pracovných dní) aj situácia, kedy je pre vybavenie žiadosti potrebné vykonať „*vyhľadávanie a zber väčšieho počtu oddelených alebo odlišných informácií požadovaných na sprístupnenie v jednej žiadosti*“. Vyhľadávanie a zber (zhromažďovanie) väčšieho počtu oddelených a odlišných informácií teda zákon považuje za prirodzenú súčasť vybavovania niektorých žiadostí o informácie.

Podľa súdnej judikatúry za maliciózny následok zneužitia práva na prístup k informáciám treba považovať len také **sťaženie výkonu verejnej správy, ktoré porušuje verejný záujem na účinnosti jej výkonu**. Možno podotknúť, že nejde o protiprávny následok, nakoľko je dôsledkom konania žiadateľa, ktorý realizuje svoje právo na prístup k informáciám v súlade so znením zákona, avšak nad rámec jeho obsahu.

V krajnom prípade sa prejavuje v podobe **zahľtenia** povinnej osoby žiadosťami o prístup k informáciám, ktorých cieľom je zamestnať povinnú osobu výlučne alebo v prevažnej miere sprístupňovaním

125 Česká odborná literatúra uvádza: „Zde pak může být obtížné rozlišit, do jaké míry se ještě jedná o zpracování odpovědi na žádost, t. j. o vyhledání (shromáždění) požadovaných informací a jejich uzpůsobení pro poskytnutí žadateli a kdy již půjde o vytvoření nové informace. Rozlišení obou kategorií nemůže spočívat v pracovní či době, která by byla potřebná při přípravu odpovědi na žádost (shromáždění informací), neboť tyto faktory zákon o svobodném přístupu k informacím zohledňuje institutem mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací (§ 17 odst. 1), resp. možností prodloužit lhůtu pro poskytnutí informace (§ 14 odst. 7). Rozlišení obou kategorií tudíž musí být hledáno v míře „intelektuální náročnosti“ činnosti, která by byla nutná pro přípravu odpovědi na žádost. Jinak řečeno o vytvoření nové informace půjde pouze tehdy, jestliže k vytvoření odpovědi na žádost nestačí pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt k dispozici a které jsou žadatelem poptávány, ale jestliže je nezbytné s těmito údaji provádět další zpracování nad rámec prostého „vtělení“ do odpovědi na žádost.“ (Furek, A. – Rothanzl, L.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. Praha: Linde Praha a.s., 2010, s. 60 – 61.)

126 Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov. Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občana 2012, s. 47.

127 Tamže, s. 43.

informácií na úkor jej ostatnej činnosti. Tento **maliciózny dôsledok informačného filibusteringu** vymedzilo aj odôvodnenie rozhodnutia Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 96/2010. Podľa neho „*následkom takéhoto javu by bezpochyby mohlo byť značné sťaženie alebo aj úplné ochromenie povinných subjektov pri plnení ich verejných úloh. Účelom zákona o slobodnom prístupe k informáciám nie je paralyzovať činnosť orgánov verejnej moci ako povinných osôb, ale zabezpečiť poskytovanie informácií verejnosti primeraným spôsobom. Určiť mieru požiadaviek na poskytnutie informácií, ktoré ešte nevyvolávajú nebezpečenstvo znefunkčnenia konkrétnej povinnej osoby, nie je možné všeobecne aplikovateľným spôsobom.*“¹²⁸

Nevyhnutným predpokladom toho, aby sa konanie osoby mohlo z právneho hľadiska považovať za informačný filibustering, je, že osoba **zámerne** (úmyselne) uskutočňuje svoje právo na prístup k informáciám takým spôsobom, aby sťažila výkon verejnej správy.

V konaní musí byť žiadateľovi preukázané, že jeho cieľom nie je získať informáciu, ale výlučne vyvolať maliciózny následok. Typickým znakom je, že u žiadateľa chýba vážnosť vôle, jej cieľom nie je záujem o získanie samotnej informácie.

Súdna judikatúra uvedenú skutočnosť opísala tak, že „*v žiadosti ustupuje kvalita informácie nad rozsahom*“. Táto skutočnosť však neznamena, že by žiadateľ nemohol legitímne žiadať o informácie vo veľkom rozsahu.

Ak osoba informáciu zámerne žiada spôsobom, ktorý vedie k tomu, že povinná osoba jej musí na základe zákona viacnásobne sprístupniť totožnú informáciu, možno usudzovať na úmysel žiadateľa privodiť maliciózny následok (napr. ak bude tú istú informáciu žiadať tá istá osoba sprístupniť raz ako fyzická osoba a inokedy ako konateľ spoločnosti s ručením obmedzeným, lebo vie, že inak by povinná osoba zastavila konanie podľa § 30 ods. 1 písm. i) zákona č. 71/1967 Zb.).

Maliciózny následok sa prejavuje v tom, že na základe podanej žiadosti o sprístupnenie informácie musí povinná **osoba vykonávať úkony**, ktoré sú vo vzťahu k žiadateľovi **nadbytočné resp. zbytočné**. Posúdenie toho, či ide o takéto úkony, musí vychádzať z vyhodnotenia objektívnych kritérií, ktoré povinná osoba vykonáva v každom konkrétnom prípade, t. j. táto otázka je predmetom dokazovania.

OPATRENIA PROTI INFORMAČNÉMU FILIBUSTERINGU DE LEGE FERENDA

Keďže účelom realizácie práva na prístup k informáciám nesmie byť jeho vykonávanie spôsobom, ktoré spôsobuje ujmu na verejnom záujme, ktorým je účinnosť verejnej správy, nemalo by byť zákonom tolerované.

Z pohľadu možnej právnej úpravy v budúcnosti (*de lege ferenda*) možno uvažovať o tom, že by sa informačný filibustering mohol stať osobitným dôvodom pre *zastavenie konania* o sprístupnenie informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z., nie dôvodom pre zamietnutie žiadosti. Je to preto, lebo pri informačnom filibusteringu ide o nadmerné využívanie procesného (dispozičného) práva v podobe podania návrhu na začatie správneho konania. Hmotnoprávny aspekt prístupu k informáciám v tomto prípade nemôže byť dotknutý, lebo pri tejto forme šikanózneho výkonu práva žiadateľ žiada o informácie, ktoré má povinná osoba v dispozícii a ktoré je mu povinná poskytnúť na základe žiadosti podľa § 14 zákona č. 211/2000 Z. z.

I keď inštitút zastavenia správneho konania slúži na odstránenie neprekonateľných procesnoprávných prekážok, taká úprava by bola vhodnejšia, lebo by sa ňou vylúčilo riziko, že ak by chcela osoba v budúcnosti legitímne požiadať znovu o rovnakú informáciu, o ktorú už žiadala v rámci zastaveného konania pre informačný filibustering, konanie o jej sprístupnení by správny orgán nemohol zastaviť z dôvodu prekážky právoplatne rozhodnutej veci.

Povinná osoba bude musieť mať spoľahlivo preukázané, že v konkrétnom prípade ide o maliciózny úkon žiadateľa o informácie, v tomto ohľade znáša dôkazné bremeno. Vždy sa bude vyžadovať podrobné a presvedčivé odôvodnenie zo strany povinnej osoby vo vydanom rozhodnutí, ktoré by, samozrejme, muselo byť preskúmateľné súdom.

¹²⁸ Rumana, I. – Šingliarová, I.: Judikatúra vo veciach slobodného prístupu k informáciám. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 28.

- Baricová, J. – Fečík, M. – Števček, M. – Filová, A. a kol.: *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 1 824 s. ISBN 978-80-7400-68-4.
- Berthier, A. – Friel, A. – Bechtel, S.: *Access to Justice in European Union Law*. A Legal guide on Access to Justice in environmental matters. ClientEarth, 2019. Dostupné na <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2019-02-26-access-to-justice-in-european-union-law-a-legal-guide-on-access-to-justice-in-environmental-matters-ce-en.pdf>
- Černý, P.: *Zneužití práva v judikatuře správních soudů České republiky*. Justičná revue, 69, 2017, č. 11, s. 1398.
- Čollák, J.: *Zákaz zneužitia práva v súkromnom práve a v práve obchodných spoločností*. Praha: C. H. Beck, 2018. 208 s. ISBN 978-80-7400-724-8.
- De Salamanca, Á. E.: *Project splitting in environmental impact assessment*. Published online: 19 April 2016. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2016.1159425> (dostupné dňa 11. 3. 2019)
- Dobrovodský, R. – Košičiarová, S.: *Právo na informácie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2015. 120 s. ISBN 978-83-7490-915-0.
- Fuksová, L.: *Dostavba D8 a zákaz zneužití práva. Jiné právo*. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2012/10/lucie-fuksova-dostavba-d8-zakaz.html>
- Furek, A. – Rothanzl, L.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Linde Praha a.s., 2010.
- Holländer, P.: *Filozofie práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. 424 s. ISBN. 978-80-7380-366-7.
- Ikrényi, P. – Tkáč, J. – Ikrényi, I. – Vokálová, D. – Bako, M.: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015. 475 s. ISBN 978-80-8168-228-5.
- *Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive*. European Union, 2015. 61 p. ISBN 978-92-79-48090-4. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf (dostupné 07. 04. 2019).
- Katrlík, R.: *Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 393 s. ISBN 978-80-8168-340-4.
- Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M.: *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1 687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- *Kontrola rozhodovacích procesov vo verejnej správe ako prostriedok hospodárskej efektívnosti verejnej správy*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013. Bratislava, Právnická fakulta UK v Bratislave. 627 s. https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Session_of_Administrative_Law.pdf (zverejnené dňa 27. marca 2019)
- Kopecký, M.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.
- Košičiarová, S.: *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013. 357 s. ISBN 978-80-89122-85-1.
- Liebscherová, K. – Hager, B.: *Veľa otáznikov ohľadne kumulatívneho posudzovania vplyvov na životné prostredie*. <https://www.odpady-portal.sk/Dokument/103403/vela-otaznikov-ohladne-kumulativneho-posudzovania-vplyvov-na-zivotne-prostredie.aspx> (zverejnené 15. 02. 2017)
- Ondříšek, R.: Legalita a aplikace zneužití práva v daňovém právu. In: Popovič, A. – Románová, A. – Straková, I. (eds.): *Zneužitie a iné formy obchádzania práva*. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 227. Dostupné na https://www.upjs.sk/public/media/1084/Zbornik_48.pdf.
- Prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia v európskom práve. VIA IURIS, 2019. Dostupné na <https://viaiuris.sk/obcan/obcan-analyzy/pristup-k-spravodlivosti-vo-veciach-zivotneho-prostredia-v-europskom-prave/>
- Pulkrábek, Z.: *Zákaz zneužití práva v rozpore s jeho účelem*. Praha: Eurolex Bohemia, 2007. 159 s. ISBN 80-86861-93-7.
- Rumana, I. – Šingliarová, I.: *Judikatura vo veciach slobodného prístupu k informáciám*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 358 s. ISBN 978-80-8168-096-0.
- Svoboda, T. – Giňová, P. M.: Zneužití práva v kontextu účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí. In: Popovič, A. – Románová, A. – Straková, I. (eds.): *Zneužitie a iné formy obchádzania práva*. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 321. Dostupné na https://www.upjs.sk/public/media/1084/Zbornik_48.pdf.
- *The Aarhus Convention Implementation Guide. Second edition*. Ženeva: OSN, 2014. Dostupné na http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.

- The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples. Final Report: 12. 11. 2012. Markus Graggaber, Susanna Eberhartinger-Tafill, Gisela Holzgraefe, Pamela McDonnell, Martino Michieletti, Wilfried Pistecsky. Number report: 2012/09. 228 p. (dostupné dňa 27. marca 2019)
- Tichý, L. – Maslowski, S. – Troup, T. (eds.). Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016. 298 s. ISBN 978-80-87975-43-5.
- Úradníček, Š. – Gašparíková, B. – Kozová, M.: *Posudzovanie vplyvov na životné prostredie. EIA. I. diel. Zákon s komentárom*. Bratislava: ŠEVT, 1994. 196 s. ISBN 80-88707-06-4.
- *Verejná správa, právny štát a ochrana základných ľudských práv a slobôd*. Maslen, M. (ed.). Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce 2014. 208 s. ISBN 978-83-7490-783-5.
- Wilfling, P.: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe. Rozhodnutia súdov*. Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občana 2012, 296 s. ISBN 978-80-970686-4-6.
- Záhumenská, V. – Bidmonová, Š.: *Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání, Správní právo*. 2016, č. 1. Dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/ucast-spolku-na-uzemnim-rizeni-a-obstrukcni-jednani.aspx>
- Záhumenská, V.: *Kdo blokuje výstavbu? Analýza účasti veřejnosti v územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků*. Arnika, Praha 2018. Dostupné na <https://arnika.org/kdo-blokuje-vystavbu-17>