

Účast' mimovládnych organizácií v správnych konaniach a ich prístup k súdu podľa Aarhuského dohovoru

Mgr. Peter Wilfling

právnik

člen občianskeho združenia Občan a demokracia, Bratislava

Článok sa venuje otázke, aké majú mať mimovládne organizácie zaoberajúce sa ochranou životného prostredia postavenie v konaniach o povolení činností, ktoré ovplyvňujú životné prostredie. Požiadavky na účasť verejnosti a mimovládnych organizácií v rozhodovacích procesoch a na ich prístup k súdu vyplývajú z Aarhuského dohovoru, ku ktorému Slovenská republika pristúpila. V súčasnosti prerokované návrhy zákonov, ktoré menia postavenie ekologických mimovládnych organizácií z postavenia účastníka správneho konania na postavenie „zúčastnenej osoby“, nespĺňajú požiadavky tohto medzinárodného dohovoru.

Úvod

Je všeobecne uznávanou skutočnosťou, že účinná ochrana životného prostredia je nevyhnutná pre zabezpečenie spokojného života, pre ochranu základných práv, súkromia, života a zdravia ľudí. Aby bola naozaj zabezpečená, verejnosť musí byť dostatočne informovaná o povoľovaní činností ovplyvňujúcich jej zdravie, súkromie a životné prostredie, musí mať právo zúčastniť sa rozhodovania o povolení týchto činností a pri porušení práva musí mať možnosť domáhať sa účinnej nápravy na nezávislom orgáne (súde). V praxi však často nie je garantovaná dostatočná účasť verejnosti na rozhodovaní ovplyvňujúcim životné prostredie.¹ Je napríklad stále rozšírená prax, že keď pri povoľovaní stavby osoba nevlastní susedný pozemok, hoci povolenie tejto stavby výrazne ovplyvní užívanie jej nehnuteľnosti, jej súkromie resp. právo na kvalitný život v súkromí bez nadmerných rušivých vplyvov, nie je akceptované účasťou tejto osoby v povoľovacom konaní,² ani možnosť jej prístupu na súd, kde by sa mohla domáhať nápravy nezákonného rozhodnutia. Dôsledkom toho je nedostatočná ochrana subjektívnych práv a nedostatočná vymáhateľnosť práva v oblasti životného prostredia.

Tento problém je považovaný za vážny aj medzinárodným spoločenstvom. Aby bola zabezpečená účinná ochrana životného prostredia, v roku 1998 bol v dánskom Aarhuse podpísaný Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej „Aarhuský dohovor“ alebo „dohovor“). Podľa čl. 1 dohovoru je jeho cieľom „prispieť k ochrane práva každého

¹ Konkrétne ide napríklad o povoľovanie činností, ktoré významne ovplyvňujú životné prostredie a ktoré podliehajú procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie – t. j. napríklad o povoľovanie banskej ťažby, o povoľovanie výstavby nových elektrární, rafinérií, železiarní, skládok a spaľovní nebezpečného odpadu, chemických tovární, cementární, priehrad, kameňolomov, skládov jadrového paliva, skládov chemikálií, kafleríí a bitúnkov, povoľovanie stavby priemyselných zón a priemyselných parkov, priehrad a vodných nádrží, diaľnic, letísk alebo povoľovanie výroby jedov a pesticídov.

² Napríklad výklad definície účastníka územného a stavebného konania v Stavebnom zákone (č. 50/1976 Zb.) býva často príliš reštriktívny.

človeka, príslušníka tejto i budúcich generácií, žiť v životnom prostredí, ktoré je primerané pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu“. K Aarhuskému dohovoru doteraz pristúpilo 41 štátov, vrátane Slovenskej republiky a samotných Európskych spoločenstiev.³ Dohovor je medzinárodnou zmluvou o ľudských právach podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy SR. Vo vzťahu k Slovenskej republike nadobudol platnosť 5. marca 2006 a bol zverejnený v Zbierke zákonov SR pod číslom 43/2006. Tým sa stal súčasťou vnútroštátneho právneho poriadku. S cieľom naplniť požiadavky Aarhuského dohovoru na účasť verejnosti v povoľovacom konaní a na prístup k súdu prijali Európske spoločenstvá Smernicu 2003/35/ES,⁴ ktorá v mnohých prípadoch doslovne preberá ustanovenia Aarhuského dohovoru.

Aarhuský dohovor zakotvuje pre verejnosť právo na prístup k informáciám o životnom prostredí (čl. 4 a 5, tzv. 1. pilier dohovoru), právo zúčastniť sa rozhodovacích procesov o povolení činností ovplyvňujúcich životné prostredie a právo verejnosti vyjadrovať sa ku zámerom, plánom a návrhom právnych predpisov ovplyvňujúcich životné prostredie (čl. 6, 7 a 8, tzv. 2. pilier dohovoru) a právo napadnúť porušenie práva v oblasti životného prostredia na nezávislom orgáne resp. súde (čl. 9, tzv. 3. pilier dohovoru). Súlad slovenského právneho poriadku s požiadavkami Aarhuského dohovoru bol v minulosti analyzovaný aj v slovenskej odbornej literatúre.⁵

Uvedomujúc si prekážky, s ktorými sa stretávajú jednotlivci pri ochrane svojich subjektívnych práv, zmluvné strany Aarhuského dohovoru priznali špecifické postavenie združeniam (organizáciám) osôb, ktorých cieľom je chrániť životné prostredie (t.j. ekologickým mimovládne organizáciám). Podľa Aarhuského dohovoru majú mať ekologické mimovládne organizácie také postavenie, ktoré by im umožňovalo účinne sa zúčastniť konania o povolení činností, ktoré môžu významne ovplyvniť životné prostredie, a v prípade porušenia zákona domáhať sa nápravy na nezávislom orgáne resp. súde. Tento cieľ podporuje aj Európska komisia. V návrhu smernice o prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia⁶ požaduje zakotviť pre ekologické mimovládne organizácie možnosť napadnúť na súde akékoľvek porušenie práva z oblasti životného prostredia. V odôvodnení návrhu smernice sa uvádza: „Navyše, nedostatočné vymáhanie práva na ochranu životného prostredia sa deje často vďaka faktu, že aktívna procesná legitímácia je obmedzená na osoby, ktorým bolo priamo zasiahnuté do ich práv. Cesta, ako zlepšiť vymáhanie práva na tomto poli, vedie preto cez zaistenie toho, aby organizácie zaoberajúce sa ochranou životného prostredia mali prístup k administratívnym alebo súdnym konaniam vo veciach ochrany životného prostredia.“

Podľa súčasného právneho stavu v Slovenskej republike majú ekologické mimovládne organizácie splňajúce zákonom stanovené podmienky právo byť účastníkom správneho konania o povolení činností ovplyvňujúcich životné prostredie.⁷ Ide o povoľovanie činností

³ K Aarhuskému dohovoru pristúpili Európske spoločenstvá rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES zo dňa 17. februára 2005 (Úradný vestník Európskej únie zo dňa 17. mája 2005, L 124/1), čím sa Aarhuský dohovor zároveň stal súčasťou komunitárneho práva.

⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/35/ES zo dňa 26. mája 2003, ktorou sa zabezpečuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov. Táto smernica doplnila smernicu Rady 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie a smernicu Rady 96/61/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia o ustanovenia týkajúce sa účasti verejnosti a prístupu verejnosti k spravodlivosti pri povoľovaní činností podliehajúcich procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie a procesu integrovaného povoľovania.

⁵ Košičiarová, S. – Shalaldehy, H.: Aarhuský dohovor – ciele a skutočnosť. Justičná revue, 58, 2006, č. 6 – 7, s. 906 - 914.

⁶ Návrh smernice z 24. októbra 2003 COM (2003) 624 final je návrhom na implementáciu čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru. Je dostupný na http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2003/com2003_0624en01.pdf.

⁷ Článok zohľadňuje stav slovenskej legislatívy platný k 1. augustu 2007.

podliehajúcich zákonu č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, zákonu č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia, zákonu č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny a zákonu č. 151/2002 Z. z. o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov. Na základe toho, že sú účastníkmi správneho konania, majú podľa Občianskeho súdneho poriadku právo domáhať sa na súde nápravy nezákonného rozhodnutia – podať proti rozhodnutiu žalobu.⁸

Téma účasti ekologických mimovládnych organizácií na rozhodovaní a ich prístupu k súdu je v súčasnosti aktuálna. Viaceré návrhy zákonov prerokované v Národnej rade SR alebo predložené do legislatívneho procesu navrhujú zmeniť postavenie mimovládnych organizácií z postavenia účastníka správneho konania o povolení činností na postavenie „zúčastnenej osoby“ podľa § 15a zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej „Správny poriadok“).⁹ „Zúčastnená osoba“ je inštitút, ktorý bol do slovenského právneho poriadku zavedený novelou zákona o správnom konaní č. 527/2003 Z. z. V článku sa preto budeme venovať najmä posúdeniu, či je postavenie „zúčastnenej osoby“ v súlade s požiadavkami Aarhuského dohovoru na postavenie ekologických mimovládnych organizácií.

1. Požiadavky na účasť mimovládnych organizácií v povolovacích konaniach

Aarhuský dohovor zakotvuje práva na účasť v povolovacích konaniach pre dve „formy“ verejnosti. Každá z nich má v povolovacích konaniach vymedzený odlišný rozsah práv. V prvom rade ide o „verejnosť (resp. „širokú“ verejnosť), ktorú podľa čl. 2 ods. 4 tvoria všetky fyzické a právnické osoby, ich združenia a organizácie. V druhom rade ide o „zainteresovanú verejnosť“, ktorá má väčší rozsah práv ako „široká verejnosť“. Podľa čl. 2 ods. 5 je „zainteresovaná verejnosť“ definovaná ako verejnosť, ktorá „je alebo by mohla byť ovplyvnená rozhodovacím procesom týkajúcim sa životného prostredia alebo má na tomto procese záujem“.¹⁰ Definícia „zainteresovanej verejnosti“ v čl. 2 ods. 5 dohovoru ďalej výslovne uvádza, že „pre potreby tejto definície sa mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia a splňajúce všetky požiadavky vnútroštátneho práva považujú

⁸ § 250 ods. 2 prvá veta Občianskeho súdneho poriadku.

⁹ Ide o návrhy zákonov prerokované v Národnej rade SR v roku 2007. Dňa 17. mája 2007 bola Národnou radou SR schválená novela zákona č. 129/1996 Z. z. o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá účinná od 1. júla 2007, ktorou bol zmenený zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, čím sa postavenie miestnych občianskych združení a ekologických mimovládnych organizácií zmenilo z postavenia účastníka konania o povolení stavby diaľnic na postavenie zúčastnenej osoby. Podľa stanoviska Legislatívnej rady vlády SR zo dňa 28. februára 2007 k návrhu zákona inštitút zúčastnenej osoby nespĺňa požiadavky smernice 85/337/EHS (stanovisko k materiálu č. 4183/2007). Dňa 26. júna 2007 bola Národnou radou SR schválená poslanecká novela zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, ktorou bol znovu zmenený aj zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Táto novela zmenila postavenie ekologických mimovládnych organizácií z postavenia účastníka správneho konania na postavenie zúčastnenej osoby, a to nielen v konaniach o povolení činností podľa zákona o ochrane prírody a krajiny, ale aj vo všetkých konaniach o povolení činností podliehajúcich zákonu o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, čiže aj pri povoľovaní činností s najvýznamnejším vplyvom na životné prostredie. Tento zákon bol dňa 19. júla 2007 vrátený prezidentom SR Národnej rade SR na opätovné prerokovanie, pričom prezident vo svojom stanovisku namietol aj skutočnosť, že zmena postavenia ekologických mimovládnych organizácií z postavenia účastníka správneho konania na postavenie zúčastnenej osoby je v rozpore s Aarhuským dohovorom. V júli 2007 bol v legislatívnom procese aj návrh novely zákona č. 151/2002 Z. z. o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov a návrh zákona o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy strategických stavieb, ktoré tiež navrhujú zmeniť postavenie ekologických mimovládnych organizácií z postavenia účastníka správneho konania na postavenie zúčastnenej osoby.

¹⁰ K bližšiemu vysvetleniu definície „zainteresovanej verejnosti“ pozri publikáciu The Aarhus Convention: An Implementation Guide. United Nations, New York and Geneva, 2000, s. 40, dostupná na <http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf> (ďalej „Implementačný sprievodca k Aarhuskému dohovoru“).

za zaujímavé sa o rozhodovací proces.“ Dohovor v tomto ustanovení zakotvuje právnu fikciu, že takéto mimovládne organizácie sú vždy „zainteresovanou verejnosťou“ a musia mať zabezpečené práva, ktoré podľa dohovoru patria zainteresovanej verejnosti.

Ako sme už spomínali, podľa nášho právneho poriadku sú zainteresovanou verejnosťou ekologické mimovládne organizácie, ktoré spĺňajú požiadavky stanovené zákonmi o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia, o ochrane prírody a krajiny a o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov.¹¹

Požiadavky na účasť zainteresovanej verejnosti v povoľovacom konaní sú zakotvené v čl. 6 Aarhuského dohovoru.

Čl. 6 ods. 1 dohovoru vymedzuje, v ktorých konaniach musia byť tieto práva zabezpečené. Podľa čl. 6 ods. 1 písm. a) Aarhuského dohovoru ide v prvom rade o povoľovanie činností výslovne uvedených v prílohe I dohovoru (napríklad významných priemyselných prevádzok, banskej ťažby, výstavby diaľnic atď.). Podľa prílohy I bodu 20 dohovoru ide aj o ktorúkoľvek činnosť neuvedenú v bodoch 1 – 19 prílohy, kde je podľa vnútroštátneho práva zabezpečená účasť verejnosti v rámci procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie. To znamená, že ide aj o všetky činnosti, ktoré podliehajú slovenskému zákonu č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.¹²

Ďalej ide podľa čl. 6 ods. 1 písm. b) Aarhuského dohovoru o povoľovanie činností, ktoré síce nie sú uvedené v prílohe I dohovoru, ale ktoré „môžu mať významný vplyv na životné prostredie“. Ide teda aj o potenciálny významný vplyv na životné prostredie. Je povinnosťou členských štátov vymedziť, či určitá navrhovaná činnosť podlieha tomuto ustanoveniu.¹³ Podľa čl. 6 ods. 11 sa práva na účasť v konaní priznávajú zainteresovanej verejnosti v „možnom a primeranom rozsahu“ pri povoľovaní zámerného uvoľňovania geneticky modifikovaných organizmov do životného prostredia.¹⁴

Niekedy sa objavuje otázka, či nie sú požiadavky Aarhuského dohovoru splnené už tým, že verejnosť má právo zúčastniť sa procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie, byť v rámci neho informovaná a že má právo podávať pripomienky k zámeru navrhovanej činnosti. Čl. 6 ods. 1 Aarhuského dohovoru ustanovuje, že verejnosť musí mať právo na účasť

¹¹ Požiadavky, ktoré musia ekologické mimovládne organizácie splniť, aby sa stali účastníkmi konania o povolení činnosti, stanovuje § 26 a § 27 zákona č. 24/2006 Z. z., § 10 ods. 3 písm. b) a c) zákona č. 245/2003 Z. z., § 82 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. a § 33 až § 35 zákona č. 151/2002 Z. z. Odborná literatúra uvádza názor, že hmotnoprávna požiadavka na mimovládnu organizáciu v § 27 zákona č. 24/2006 Z. z., aby mala dvojročnú pôsobnosť, je diskriminačná a je v rozpore s Aarhuským dohovorom. Za diskriminačnú však nemožno podľa tohto názoru považovať požiadavku na splnenie špeciálnych procesnoprávných podmienok pre priznanie postavenia účastníka konania – napr. prihlásenie sa do konania v stanovenej lehote. K tomu pozri Košičiarová, S. – Shalaldehy, H.: Aarhuský dohovor – ciele a skutočnosť. Justičná revue, 58, 2006, č. 6 – 7, s. 912.

¹² V slovenskom právnom poriadku bolo ustanovenie čl. 6 ods. 1 písm. a) dohovoru naplnené zakotvením účasti ekologických mimovládnych organizácií v konaniach podliehajúcich zákonu o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a zákonu o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia.

¹³ V slovenskom právnom poriadku bolo ustanovenie čl. 6 ods. 1 písm. b) dohovoru naplnené napríklad zakotvením účasti ekologických občianskych združení v konaniach podľa zákona o ochrane prírody a krajiny. Konania vedené podľa zákona o ochrane prírody majú priamy dopad na stav prírody a životného prostredia a preto existuje odôvodnený predpoklad, že tieto konania môžu mať významný vplyv na životné prostredie.

¹⁴ V slovenskom právnom poriadku bolo toto ustanovenie naplnené zakotvením účasti ekologických občianskych združení v konaniach podľa zákona o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov. Na 2. stretnutí zmluvných strán Aarhuského dohovoru v roku 2005 v Alma-ate bol prijatý dodatok k dohovoru, ktorý posilňuje práva na účasť verejnosti pri rozhodovaní týkajúcom sa geneticky modifikovaných organizmov. Dodatok ešte nebol Slovenskou republikou ratifikovaný. Text dodatku je dostupný na: <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.2.e.pdf>.

zabezpečené pri rozhodovaní o tom, či „povoliť navrhované činnosti“.¹⁵ Keďže výsledok procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie (tzv. záverečné stanovisko) nie je záväzný a je iba jedným z podkladov v samotnom konaní o povolení činnosti,¹⁶ účasť na procese posudzovania vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie nemožno považovať za účasť na povoľovaní tejto činnosti.

Zainteresovanej verejnosti, ktorej súčasťou sú aj ekologické mimovládne organizácie spĺňajúce stanovené podmienky, vyplývajú¹⁷ z Aarhuského dohovoru nasledovné práva v konaní o povolení činnosti:

- a) právo byť podrobne informovaná o konaniach o povoľovaní navrhovaných činností (čl. 6 ods. 2, 3 a 6)
- b) právo podávať pripomienky a námietky k navrhovanej činnosti (čl. 6 ods. 4 a 7)¹⁸
- c) právo, aby boli v rozhodnutí riadne zohľadnené výsledky účasti verejnosti (čl. 6 ods. 8)¹⁹ (Podľa Implementačného sprievodcu k Aarhuskému dohovoru musí príslušný orgán seriózne zvážiť všetky obdržané pripomienky a musí vydať rozhodnutie, ktoré je založené na všetkých obdržaných informáciách a pripomienkach. Zároveň musí vedieť preukázať, prečo boli konkrétne pripomienky alebo námietky zamietnuté.²⁰)
- d) právo byť ihneď informovaná o rozhodnutí, pričom príslušný orgán musí sprístupniť „text rozhodnutia spolu s odôvodneniami a úvahami, na ktorých je rozhodnutie založené“ (č. 6 ods. 9)²¹

1.1 Posúdenie súladu súčasného právneho stavu s požiadavkami Aarhuského dohovoru na účasť na konaní

Ako sme už uviedli, ekologické mimovládne organizácie ako členovia „zainteresovanej verejnosti“ majú v súčasnosti v právnych predpisoch postavenie účastníka správneho konania o povolení činnosti. Je potrebné posúdiť, či postavenie účastníka konania (§ 14 Správneho poriadku) a postavenie zúčastnenej osoby (§ 15a Správneho poriadku) je v súlade s požiadavkami Aarhuského dohovoru na účasť zainteresovanej verejnosti. Budeme sa zaoberať vymedzením týchto inštitútov vo všeobecnom predpise o správnom konaní – v Správnom poriadku, ktorý sa subsidiárne aplikuje pri väčšine konaní o povolení činností

¹⁵ Anglická formulácia znie: „...with respect to decisions on whether to permit proposed activities“. Formulácia rovnakého významu je obsiahnutá aj v Smernici 85/337/EHS (v znení Smernice 2003/35/ES), podľa ktorej verejnosť má mať právo zúčastniť sa na konaní o povolení činností podliehajúcich posudzovaniu vplyvov na životné prostredie („*decision to grant or refuse development consent*“).

¹⁶ Podľa § 38 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie „*Pri rozhodovaní o povolení navrhovanej činnosti sa musí prihliadať na obsah záverečného stanoviska k činnosti podľa § 37.*“ Na záverečné stanovisko sa teda musí prihliadať, ale správny orgán rozhodujúci o povolení činnosti ním nie je striktnie viazaný.

¹⁷ Bud' z toho dôvodu, že zainteresovaná verejnosť je súčasťou „širokej verejnosti“ a teda má aj jej práva alebo z dôvodu, že Aarhuský dohovor priznáva osobitne určité práva zainteresovanej verejnosti.

¹⁸ Podľa čl. 6 ods. 4 Aarhuského dohovoru „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. 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.“

¹⁹ Podľa čl. 6 ods. 8 Aarhuského dohovoru „Každá Strana zabezpečí, aby pri rozhodovaní boli náležite zohľadnené výsledky účasti verejnosti.“ Anglický text znie: „Each Party shall ensure that in the decision due account is taken of the outcome of the public participation.“

²⁰ Implementačný sprievodca k Aarhuskému dohovoru, s. 109.

²¹ Podľa čl. 6 ods. 9 Aarhuského dohovoru „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.“

ovplyvňujúcich životné prostredie.²² Ohľadom postavenia zúčastnenej osoby sa zameriame na posúdenie súladu s čl. 6 ods. 8 a čl. 6 ods. 9 Aarhuského dohovoru, ktorý možno považovať za problematický.

1.1.1 Čl. 6 ods. 8 dohovoru - právo, aby boli v rozhodnutí riadne zohľadnené výsledky účasti verejnosti

Účastník správneho konania má podľa § 47 ods. 3 Správneho poriadku právo, aby správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uviedol ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia. Na základe toho možno konštatovať, že postavenie účastníka konania je v súlade s čl. 6 ods. 8 Aarhuského dohovoru.

Zúčastnená osoba však nemá podľa súčasného právneho stavu právo, aby bolo v rozhodnutiach o povolení činnosti uvedené, ako sa príslušný orgán vysporiadal s jej návrhmi, námietkami a vyjadreniami. Tým nie je ani zabezpečené, že príslušný orgán zohľadní alebo zváži pripomienky a námietky zúčastnenej osoby, pretože z rozhodnutia nebude zrejmé, či a ako ich orgán zobral do úvahy. Príslušný orgán v tom prípade v rozhodnutí nevysvetlí, prečo pripomienky a námietky zúčastnenej osoby neakceptoval resp. zamietol. Z uvedených dôvodov postavenie zúčastnenej osoby nie je v súlade s čl. 6 ods. 8 Aarhuského dohovoru.

1.1.2 Čl. 6 ods. 9 dohovoru - právo na okamžité informovanie o rozhodnutí vrátane sprístupnenia textu rozhodnutia

Účastník správneho konania má podľa § 51 ods. 1 Správneho poriadku právo na doručenie rozhodnutia, podľa § 69 ods. 3 má právo na doručenie rozhodnutia o proteste prokurátora a podľa § 47 ods. 6 má právo, aby ho správny orgán upovedomil o oprave chýb v písaní, v počtoch a iných zrejmých nesprávnostiach v písomnom vyhotovení rozhodnutia. Z vyššie uvedeného vyplýva, že postavenie účastníka konania spĺňa požiadavky čl. 6 ods. 9 Aarhuského dohovoru.

Zúčastnená osoba tieto práva nemá. Podľa § 38 ods. 5 zákona č 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie povoľujúci orgán „vhodným spôsobom zverejní výrokovú časť rozhodnutia a podstatnú časť jeho odôvodnenia týkajúcu sa vplyvu na životné prostredie, a to ešte pred nadobudnutím jeho právoplatnosti“. Možno však súhlasiť s názorom, že ustanovenie je zužujúce a neurčuje kritérium alebo hranice pre úvahu správneho orgánu o tom, čo bude za takúto podstatnú časť rozhodnutia považovať.²³ Ustanovenie nezabezpečuje zverejnenie celého textu rozhodnutia. Zúčastnená osoba tiež nemá právo, aby ju správny orgán upovedomil o oprave chýb v písaní, v počtoch a iných zrejmých nesprávnostiach v písomnom vyhotovení rozhodnutia, ani právo na doručenie rozhodnutia o proteste prokurátora. Tým nie je zabezpečená informovanosť o konečnom znení textu rozhodnutia ani o prípadnom zrušení rozhodnutia na základe protestu prokurátora.

Navyše, podľa § 47 ods. 1 druhá veta Správneho poriadku odôvodnenie rozhodnutia „nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovuje v plnom rozsahu.“ V situácii, ak by bol jediným účastníkom konania navrhovateľ a zainteresovaná verejnosť (ekologická mimovládna organizácia) by bola iba zúčastnenou osobou, rozhodnutie nebude musieť byť odôvodnené, ak sa navrhovateľovi úplne vyhoví. Z uvedeného vyplýva, že postavenie zúčastnenej osoby nie je v súlade s čl. 6 ods. 9 Aarhuského dohovoru.

²² Nie je samozrejme vylúčená možnosť, že osobitné zákony môžu účastníkovi konania alebo zúčastnenej osobe priznať iné práva alebo viac práv, ako vyplývajú zo Správneho poriadku.

²³ Košičiarová, S. – Shalaldehy, H.: Aarhuský dohovor – ciele a skutočnosť. Justičná revue, 58, 2006, č. 6 – 7, s. 909.

Z vyššie uvedeného porovnania vyplýva, že postavenie účastníka správneho konania spĺňa požiadavky kladené Aarhuským dohovorom na zabezpečenie účasti zainteresovanej verejnosti v konaniach o povolení činností. Naproti tomu postavenie zúčastnenej osoby nespĺňa požiadavky čl. 6 ods. 8 a 9 Aarhuského dohovoru.

2. Požiadavky na prístup mimovládnych organizácií k spravodlivosti

Požiadavky na prístup k spravodlivosti zakotvuje čl. 9 Aarhuského dohovoru. Podľa čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru musí byť zabezpečené, aby členovia zainteresovanej verejnosti „*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 podliehajúceho článku 6 a v prípadoch ustanovených vnútroštátnym právom*“.²⁴ Toto právo však nemajú všetci členovia zainteresovanej verejnosti, ale iba tí jej členovia, ktorí „*majú dostatočný záujem*“ alebo tí, ktorí „*tvrdia, že ich práva sú porušené*“, ak to administratívne procesné právo štátu požaduje ako podmienku.²⁵ Podľa § 250 ods. 2 prvá veta Občianskeho súdneho poriadku sa možnosť napadnúť nezákonné rozhodnutie správneho orgánu alebo jeho nečinnosť žalobou na súde priznáva tomu, kto tvrdí, že bol rozhodnutím ukrátený na svojich právach.

Pre postavenie ekologických mimovládnych organizácií je významná ďalšia veta čl. 9 ods. 2, ktorá ustanovuje: „*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).*“ Toto ustanovenie zakotvuje princíp, že ekologická mimovládna organizácia spĺňajúca podmienky stanovené vnútroštátnym právom má vždy prístup k preskúmaniu pred súdom alebo nezávislým a nestranným orgánom. Zakotvuje sa tu právna fikcia, že táto organizácia sa vždy považuje za takú, ktorá má „*dostatočný záujem*“ alebo za takú, ktorej práva môžu byť porušené. Nemusí teda preukazovať dostatočnosť záujmu alebo porušenie svojich práv. Pri podaní žaloby proti nezákonnému rozhodnutiu nie je teda povinnosťou ekologickej mimovládnej organizácie skutočne preukázať, že rozhodnutím o povolení bolo porušené určité jej subjektívne právo. Za účelom odstrániť prípadné prekážky pri domáhaní sa súdneho prieskumu rozhodnutí porušujúcich hmotnoprávne ustanovenia²⁶ bola táto právna fikcia premietnutá aj do slovenskej legislatívy.²⁷

²⁴ Celý text čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru znie: „*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 podliehajúceho 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 nevyklúčujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správneho preskúmania pred súdnym preskúmaním, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva.*“ Skoro zhodné ustanovenie obsahuje čl. 10a Smernice 85/337/EHS (v znení Smernice 2003/35/ES).

²⁵ Anglický text znie: „...maintaining impairment of a right, where the administrative procedural law of a Party requires this as a precondition...“. Oficiálny slovenský preklad Aarhuského dohovoru obsahuje formuláciu „ak pretrváva porušovanie ich práva v prípadoch, kde to právne predpisy Strany upravujúce správne konanie požadujú ako predbežnú podmienku“, ktorá však podľa nás nie je výstižná.

²⁶ V minulosti sa v praxi českých súdov vyskytli prípady, kedy sudy odmietli žaloby mimovládnych organizácií napádajúcich porušenie hmotnoprávných ustanovení zákona z dôvodu, že nezákonným rozhodnutím nemôžu byť

Významným ustanovením Aarhuského dohovoru týkajúcim sa prístupu k spravodlivosti je čl. 9 ods. 3.²⁸ Ustanovenie zakotvuje právo členov verejnosti splňajúcich určité podmienky napadnúť akékoľvek úkony (napríklad rozhodnutia) alebo postup orgánov verejnej moci a súkromných osôb, ktoré sú v rozpore s vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia. Toto ustanovenie nie je zatiaľ do slovenského právneho poriadku transponované a možno povedať, že predstavuje pre zákonodarcu veľkú výzvu. Vzhľadom na šírku problematiky sa týmto ustanovením nebudeme v článku podrobnejšie zaoberať.

Otázkou vynárajúcou sa v súvislosti s čl. 9 Aarhuského dohovoru je, či z práva na „prístup k procesu preskúmania pred súdom alebo iným nezávislým a nestranným orgánom ustanoveným na základe zákona“ vyplýva, že zainteresovaná verejnosť musí mať v slovenských podmienkach prístup k súdu, alebo môže ísť aj o iný orgán. Pri riešení tejto otázky treba vychádzať z ustanovenia čl. 9 ods. 4 prvej vety Aarhuského dohovoru, ktoré ustanovuje kvalitatívne štandardy, ktoré musí proces preskúmania spĺňať. Podľa čl. 9 ods. 4 prvej vety Aarhuského dohovoru „...postupy uvedené v odsekoch 1, 2 a 3 zabezpečia zodpovedajúcu a účinnú nápravu vrátane predbežných právnych opatrení, ak sú vhodné, a musia byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé.“

Podľa čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru musí teda proces preskúmania byť „zodpovedajúci“²⁹ resp. adekvátny, čo znamená, že musí v plnej miere napraviť vzniknuté poškodenie resp. porušenie.³⁰ V prípade nezákonného rozhodnutia je adekvátnou nápravou porušenia zákona iba zrušenie tohto rozhodnutia. Nezávislý orgán musí mať aj právomoc vydať „nápravné opatrenie“.³¹ Ide o príkaz niečo konať, nejakého konania sa zdržať alebo niečo strpieť. Môže ísť o predbežné nápravné opatrenie, ktorým sa v potrebných prípadoch upravujú pomery ešte pred rozhodnutím vo veci samej, alebo následné nápravné opatrenie, ktoré je ukladané rozhodnutím vo veci samej.³² Napokon, konanie vedené orgánom musí byť „spravodlivé“,³³ čo znamená, že orgán musí byť nestranný, nezaujatý, nesmie preferovať žiadnu zo strán a nesmie sledovať vlastný záujem.³⁴ Napokon aj čl. 9 ods. 2 dohovoru výslovne ustanovuje, že musí ísť o súd alebo iný „nezávislý a nestranný“ orgán.

porušené žiadne ich subjektívne práva hmotnoprávneho charakteru. Súdny napríklad argumentovali, že mimovládna organizácia ako právnická osoba nemá spôsobilosť na právo na priaznivé životné prostredie, pretože to môže patriť len živému organizmu – fyzickej osobe. Po vstupe Aarhuského dohovoru do platnosti už táto otázka nepredstavuje problém.

²⁷ Ustanovenie § 26 tretej vety zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktorý vymedzuje podmienky na účasť miestneho ekologického občianskeho združenia v konaní o povolení činnosti, znie: „Takéto združenie sa na účely tohto zákona považuje za subjekt, ktorého právo na priaznivé životné prostredie môže byť rozhodnutím dotknuté.“ Rovnaké ustanovenie obsahuje ustanovenie § 27 zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, vymedzujúce podmienky účasti ekologickej mimovládnej organizácie na konaní o povolení činnosti, a ustanovenie § 10 ods. 3 písm. b) a c) zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia, vymedzujúce účasť ekologickej organizácie alebo miestneho občianskeho združenia na tzv. integrovanom povoľovaní.

²⁸ Podľa čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru: „Navyše bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá Strana zabezpečí, ak sú splnené podmienky uvedené v jej vnútroštátnom práve, ak sú nejaké, aby členovia verejnosti mali prístup k správne alebo súdne konaniu umožňujúcemu napadnutie úkonov a opomenutí súkromných osôb a orgánov verejnej moci, ktoré sú v rozpore s jej vnútroštátnym právom v oblasti životného prostredia.“

²⁹ Anglický výraz je „adequate“.

³⁰ Implementačný sprievodca k Aarhuskému dohovoru, s. 133.

³¹ Anglický výraz je „injunctive relief“. Oficiálny slovenský preklad výrazu ako „predbežné právne opatrenie“ nie je podľa nášho názoru úplne výstižný. Nápravné opatrenie totiž nemusí byť iba „predbežné“.

³² Viac o nápravnom opatrení v Implementačnom sprievodcovi k Aarhuskému dohovoru na s. 133.

³³ Anglický výraz je „fair“.

³⁴ Implementačný sprievodca k Aarhuskému dohovoru, s. 133.

Pri skúmaní, ktoré iné orgány by mohli vyhovovať požiadavkám čl. 9 Aarhuského dohovoru, prichádzajú teoreticky do úvahy orgány prokuratúry, ktorej úlohou je dozor nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy,³⁵ alebo nadriadený správny orgán, ktorý môže preskúmať rozhodnutie na základe podnetu na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania.³⁶

Podľa zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre môže osoba podať podnet prokurátorovi, aby prešetril zákonnosť rozhodnutia alebo postupu správneho orgánu. Podľa § 22 ods. 1 zákona o prokuratúre je prokurátor „oprávnený podať protest“. Nie je teda výslovne povinný podať protest. V dôsledku toho ani zainteresovaná verejnosť nemá zaručený nárok na prístup k procesu preskúmania rozhodnutia – t.j. nárok na podanie protestu prokurátora. Prokurátor navyše nemôže nezákonné rozhodnutie zrušiť, ale môže iba protestom navrhnúť jeho zrušenie orgánu, ktorý rozhodnutie vydal. O tom, či návrhu prokurátora bude vyhovieť a či rozhodnutie bude zrušené, rozhoduje správny orgán – ten, ktorý rozhodnutie vydal, prípadne nadriadený orgán.³⁷ Prokurátor teda sám nemôže zabezpečiť adekvátnu nápravu. Prokurátor tiež nemá právomoc vydať „nápravné opatrenie“ – príkaz niečo konať, nejakého konania sa zdržať alebo niečo strpieť.

Nadriadený orgán verejnej správy, ktorému možno podať podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, je súčasťou sústavy orgánov verejnej správy, ktoré rozhodnutie vydali. Preto nenapĺňa požiadavku nezávislosti a nestrannosti. Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania tiež nespĺňa požiadavku, aby išlo o „prístup k procesu preskúmania“ rozhodnutia. „Prístup k procesu preskúmania“ znamená, že zainteresovaná verejnosť (ekologická mimovládna organizácia) má v konaní postavenie, ktoré jej zabezpečí, aby bolo nezákonné rozhodnutie určitým procesným postupom naozaj preskúmané. Ak je na posúdení orgánu, či rozhodnutie preskúma, nejde o „prístup k procesu preskúmania“. Aj podľa odbornej literatúry však osoba nemá nárok na preskúmanie a zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania.³⁸

V podmienkach slovenského právneho poriadku spĺňa požiadavky čl. 9 Aarhuského dohovoru iba súd. Súd možno považovať za „nezávislý a nestranný orgán“, ktorý disponuje právomocou zjednať „zodpovedajúcu“ resp. adekvátnu nápravu (zrušiť nezákonné rozhodnutie), pričom v súčasnosti má právomoc vydať aj určitú formu nápravného opatrenia (odložiť vykonateľnosť rozhodnutia, proti ktorému bola podaná žaloba).³⁹ Prokurátor alebo nadriadený orgán preskúmavajúci rozhodnutie mimo odvolacieho konania tieto požiadavky nespĺňajú.

Podľa čl. 9 Aarhuského dohovoru teda ekologická mimovládna organizácia spĺňajúca požiadavky stanovené vnútroštátnym právom má vždy právo domáhať sa na súde preskúmania procesnej alebo vecnej nezákonnosti rozhodnutí o povolení činností podliehajúcich čl. 6 Aarhuského dohovoru.

³⁵ § 4 ods. 1 písm. e) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

³⁶ § 65 a nasl. Správneho poriadku.

³⁷ § 69 ods. 2 Správneho poriadku.

³⁸ Podľa odbornej literatúry: „Na rozdíl od odvolacího řízení a obnovy řízení nemá účastník řízení právní nárok na přezkoumání pravomocného rozhodnutí mimo odvolací řízení.“ (Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. Praha : C. H. Beck, 2001, s. 243). Podobne Šlauf, V. – Matrasová, E. – Příhoda, P. – Šmíd, L.: Správní řád. Komentář. Praha : Linde, a.s., 1999, s. 108.

³⁹ § 250c ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Treba však podotknúť, že súčasnú úpravu odkladu vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia správneho orgánu tiež nemožno pokladať sa takú, ktorá spĺňa požiadavky čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru na účinné a včasné nápravné opatrenie. Je to z dôvodu prílišnej vágnosti kritérií, za splnenia ktorých môže súd odložiť vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu, a tiež skutočnosťou, že o odmietnutí nariadiť odklad vykonateľnosti súd nevydáva rozhodnutie, a teda sa proti nemu nemožno brániť.

2.1 Posúdenie súladu súčasného právneho stavu s požiadavkami Aarhuského dohovoru na prístup k spravodlivosti

Treba zodpovedať otázku, aké postavenie musí mať podľa slovenského právneho poriadku zainteresovaná verejnosť (ekologická mimovládna organizácia), aby mohla na súde napadnúť nezákonnosť rozhodnutia o povolení činnosti.

Zainteresovaná verejnosť v postavení účastníka správneho konania má prístup na súd zabezpečený podľa Občianskeho súdneho poriadku – konkrétne podľa piatej časti druhej hlavy upravujúcej konanie o preskúmaní zákonnosti právoplatného rozhodnutia správneho orgánu. Podľa § 250 ods. 2 prvá veta Občianskeho súdneho poriadku „*Žalobcom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach.*“ Z toho vyplýva, že ak ide o rozhodnutie vydávané v správnom konaní, iné osoby ako účastníci správneho konania (napr. zúčastnené osoby) nemôžu proti nezákonnému rozhodnutiu podať žalobu.⁴⁰

Vyskytli sa aj argumenty, že prístup zúčastnenej osoby k súdu je možný cez podanie podnetu na prokuratúru. Avšak rozhodnutie správneho orgánu o tom, že nevyhovie protestu prokurátora, nemôžu účastníci konania ani osoby, ktoré podnet podali, napadnúť na súde.⁴¹ Podľa § 250b ods. 5 Občianskeho súdneho poriadku „*Prokurátor môže podať žalobu do dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia.*“. Ak nie je vyhovie protestu, prokurátor síce môže proti rozhodnutiu správneho orgánu podať žalobu, avšak ide iba o jeho oprávnenie (možnosť). Prokurátor nie je povinný podať žalobu. V takej situácii nemožno konštatovať, že zainteresovaná verejnosť má prístup k súdu. Ďalším argumentom, ktorý vo verejnej diskusii odznel, bolo, že zúčastnená osoba (resp. každá osoba) môže mať prístup na súd cez podanie podnetu na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania podľa § 65 a nasl. Správneho poriadku. Ak však nadriadený orgán, ktorému bol podnet podaný, zastáva názor, že podnet na preskúmanie rozhodnutia nie je opodstatnený, podľa Správneho poriadku o tom nerozhoduje rozhodnutím, ale iba to oznámi podávateľovi podnetu jednoduchým prípisom. Podávateľ podnetu sa proti prípisu nemôže odvolať alebo žiadať, aby postup úradu preskúmal súd.⁴² Tento názor zastáva aj súdna prax.⁴³

Z uvedeného vyplýva, že iba postavenie účastníka správneho konania umožňuje v súčasnosti zainteresovanej verejnosti mať prístup na súd a domáhať sa nápravy nezákonného rozhodnutia alebo postupu.

⁴⁰ Túto skutočnosť potvrdzuje i názor odbornej literatúry, podľa ktorého „...užití zužujícího ustanovení § 250 ods. 2 bude mít místo jen tam, kde napadené rozhodnutí bylo vydáno v řízení podle správního řádu, a tu je k žalobě legitimován jen ten, kdo byl v takovém řízení účastníkem. Jinak řečeno, ustanovení § 250 ods. 2 jako lex specialis k § 247 ods. 1 zužuje pro ty případy, kdy rozhodnutí bylo vydáno v řízení podle správního řádu, okruh možných žalobců, jinak se však neužije.“ (Bureš, J. – Drápal, L. – Mazanec, M.: Občanský soudní řád. Komentář. Praha : C. H. Beck, 2001, s. 1155).

⁴¹ Podľa rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 SŽ 95/2003 (publikovanom v časopise Zo súdnej praxe č. 12/2005) „Rozhodnutie, ktorým správny orgán nevyhovie protestu prokurátora nie je rozhodnutím, ktorým sa zakladá, mení alebo zrušuje právo alebo povinnosť fyzickej alebo právnickej osoby ani sa priamo ich práv alebo právom chránených záujmov alebo povinností netýka. Preto takéto rozhodnutie na základe žaloby fyzickej alebo právnickej osoby nepodlieha súdnemu preskúmaniu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku...“.

⁴² Podobne Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2004, s. 271.

⁴³ Podľa rozsudku Vrchného súdu v Prahe 6 A 35/92 „Vyrozměnění podatele podnětu o tom, že správní orgán neshledal důvody ke zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 spr. řádu, je sdělením úřadu, které nepodléhá přezkumu soudem ve správním soudnictví.“ Citované podľa Ondruš, R.: Správní řád. Komentář. Praha : Linde, a.s., 2003, s. 586.

2.1.1 K právu ekologických mimovládnych organizácií podať odvolanie

Ustanovenie čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru predpokladá, že štáty môžu považovať za účelné, aby zainteresovaná verejnosť ešte pred prístupom k súdu vyčerpala opravné prostriedky v rámci administratívneho konania pred správnym orgánom.⁴⁴ Ak by mala zainteresovaná verejnosť postavenie účastníka konania, podľa § 53 Správneho poriadku by mala aj právo podať odvolanie proti rozhodnutiu správneho orgánu. Považujeme za účelné, aby mala zainteresovaná verejnosť aj právo podať odvolanie v rámci správneho konania o povolení činnosti. Možnosť podať odvolanie umožňuje riešiť možné pochybenia a porušenia zákona už v štádiu správneho konania, a teda rýchlejšie a efektívnejšie než v súdnom konaní. Dlhotrvalý súdny proces prináša právnu neistotu ako pre zainteresovanú verejnosť, tak aj pre žiadateľa o povolenie činnosti, a zväčša nespĺňa podmienky „včasnosti“ a „účinnosti“ vyplývajúce z čl. 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru. Mohlo by tiež dochádzať k situáciám, kedy by súdy rušili právoplatné rozhodnutia o povolení činnosti z dôvodu, že v prvostupňovom konaní bola urobená chyba, ktorá nemohla byť napravená v odvolacom konaní, pretože zainteresovaná verejnosť nemala právo podať odvolanie.

Záver

Z vyššie uvedeného vyplýva, že riešením, ako v súčasnosti naplniť požiadavky Aarhuského dohovoru a Smernice 2003/35/ES na účasť na konaní a na prístup k spravodlivosti, je, aby zainteresovaná verejnosť (a teda aj ekologické mimovládne organizácie spĺňajúce požiadavky stanovené vnútroštátnym právom) mala postavenie účastníka správneho konania. Prípadné iné riešenia by si vyžadovali legislatívne zmeny vo viacerých zákonoch (napr. v Správnom poriadku, v Občianskom súdnom poriadku). Zakotvenie postavenia zúčastnenej osoby v zmysle § 15a Správneho poriadku pre zainteresovanú verejnosť však nespĺňa požiadavky Aarhuského dohovoru.

⁴⁴ V čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru sa tiež uvádza: „Ustanovenia odseku 2 nevyklúčujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správneho preskúmania pred súdnym preskúmaním, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva.“