

Ministerstvo životného prostredia SR
Sekcia ochrany prírody a krajiny
Nám. L. Štúra č. 1
974 01 Bratislava

V Pezinku dňa 28.4.2011.

Vec: Stanovisko k príprave zákona o ochrane prírody a krajiny

Združenie VIA IURIS – Centrum pre práva občana bolo dňa 18. marca 2011, listom č. 3096/2011-2.1 oslovené Ministrom životného prostredia SR, aby sa zúčastnilo na príprave nového zákona o ochrane prírody a krajiny, ktoré pripravuje Ministerstvo životného prostredia SR v spolupráci so zainteresovanými subjektmi. Dovoľujeme si predložiť naše stanovisko k časti návrhu zákona týkajúcej sa dostatočnej a efektívnej účasti verejnosti v konaniach podľa zákona o ochrane prírody, nakoľko sa na túto oblasť zameriava naša činnosť. Stanovisko prikladáme v prílohe.

Zároveň Vás chceme požiadať o možnosť prezentovať toto stanovisko aj osobne na zasadnutí pracovnej skupiny k tvorbe nového zákona, prostredníctvom nami vyslaného zástupcu. Náš zástupca by sa zúčastnil rokovania pracovnej skupiny naplánovanej na deň 25.05.2011. V tento deň by sa, podľa naplánovaného harmonogramu, malo rokovanie zaoberať príslušnou časťou zákona – teda osobitosťami konaní podľa zákona o ochrane prírody. Dovoľujeme si Vás preto požiadať o zaslanie pozvánky pre nášho zástupcu na zasadnutie pracovnej skupiny v uvedený deň.

S pozdravom



Mgr. Martin Štoffa
riaditeľ VIA IURIS

Príloha: podľa textu



Stanovisko k príprave zákona o ochrane prírody a krajiny.

1.

Navrhujeme v návrhu zákona o ochrane prírody a krajiny **zakotviť efektívnu účasť** dotknutej verejnosti (napr. mimovládnych organizácií zaoberajúcich sa ochranou prírody a krajiny) vo všetkých správnych konaniach podľa zákona o ochrane prírody a to spôsobom, ktorý by týmto členom dotknutej verejnosti zabezpečil **postavenie účastníka konania** podľa ustanovenia § 14 zákona č. 71/1967 o správnom konaní (správny poriadok).

Navrhujeme sa inšpirovať príslušnými ustanoveniami zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení platnom do 30.11.2007, ktoré boli zmenené novelou zákona o ochrane prírody a krajiny č. 454/2007 Z.z..

Konkrétne sa jedná o ustanovenia § 82 ods. 3, 6 a 7, ktoré zneli

§ 82 ods. 3

*„(3) Účastníkom konania o vydanie súhlasu alebo povolenie výnimky je v prípadoch uvedených v odseku 2 len žiadateľ, ak tento zákon neustanovuje inak. **Účastníkom konania podľa tohto zákona je aj občianske združenie, ktorého cieľom podľa stanov alebo ich zmien platných najmenej jeden rok je ochrana prírody a krajiny (§ 2 ods. 1) a ktoré písomne oznámi svoju účasť v konaní najneskôr do siedmich dní od upovedomenia podľa odseku 7.** Účastníkom konania o vydanie súhlasu na zriadenie zoologickej záhrady je aj obec, v ktorej katastrálnom území je alebo má byť zoologická záhrada umiestnená.“*

§ 82 ods. 6

„(6) Občianske združenie podľa odseku 3 môže písomne požiadať orgán ochrany prírody, aby ho písomne upovedomil o začatých správnych konaniach, v ktorých môžu byť dotknuté záujmy ochrany prírody a krajiny chránené týmto zákonom. Žiadosť musí obsahovať najmä názov občianskeho združenia, jeho sídlo, identifikačné číslo, meno a priezvisko osoby oprávnenej konať v mene občianskeho združenia a určenie konania, o ktorého začatí chce byť občianske združenie upovedomené; prílohou k žiadosti musia byť zaregistrované stanov občianskeho združenia a ich zmeny.“

§ 82 ods. 7

„(7) Orgán ochrany prírody, ktorému žiadosť podľa odseku 6 bola doručená, je povinný písomne upovedomiť občianske združenie o začatých správnych konaniach, v ktorých môžu byť dotknuté záujmy ochrany prírody a krajiny chránené týmto zákonom, a to najneskôr do siedmich dní odo dňa začatia konania alebo odo dňa doručenia žiadosti, ak sa konanie už začalo.“

2.

Rovnako navrhujeme, aby sa v návrhu nového zákona o ochrane prírody a krajiny **zakotvila aj dostatočná a efektívna účasť dotknutej verejnosti v konaniach, na ktoré sa nebude vzťahovať správny poriadok a ktoré budú mať vplyv na ochranu prírody a krajiny s obdobnými právami, aké má účastník konania v konaniach na ktoré sa vzťahuje správny poriadok.** Podľa súčasného znenia zákona sa jedná napr. o konania podľa ustanovenia § 50 až § 53 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, v ktorých sa vyhlasujú nové chránené územia, resp. menia, alebo zrušujú sa existujúce chránené územia alebo konanie o vydaní odborného stanoviska podľa ustanovenia § 28 ods. 4 zákona o ochrane prírody a krajiny.



Ideálne riešenie takýchto typov konaní z hľadiska efektívnej účasti dotknutej verejnosti v nich **vidíme v ich nevyčleňovaní z režimu správneho konania** (na rozdiel od súčasnej úpravy zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny). Napr. v prípade konania o vyhlasovaní nového chráneného územia by sa o pripomienkach podaných v procese jeho vyhlasovania zo strany dotknutej verejnosti mohlo rozhodovať v správnom konaní, v ktorom by mala dotknutá verejnosť priznané postavenie účastníka konania.

Odôvodnenie k navrhovaným bodom:

Navrhované body je do návrhu zákona potrebné vložiť za účelom zosúladenia návrhu zákona s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky – konkrétne s Aarhuským dohovorom.

Uznesením Národnej rady SR č. 1840 zo dňa 23.9.2005 vyslovila Národná rada SR súhlas s pristúpením Slovenskej republiky k Dohovoru EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (tzv. Aarhuský dohovor). Aarhuský dohovor bol zverejnený v Zbierke zákonov pod č. 43/2006 Z.z. Slovenská je republika povinná dodržiavať a naplňovať svoje medzinárodné záväzky vyplývajúce z tohto medzinárodného dohovoru.

Podľa čl. 2 ods. 4 Aarhuského dohovoru „*verejnosť*“ znamená jednu alebo viac fyzických osôb alebo právnických osôb a v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi alebo praxou **ich združenia, organizácie alebo skupiny**“ a 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 spĺňajúce všetky požiadavky vnútroštátneho práva považujú za zaujímavé sa o rozhodovací proces.**“ Environmentálne mimovládne organizácie zaoberajúce sa ochranou životného prostredia sú teda v zmysle Aarhuského dohovoru verejnosťou aj zainteresovanou verejnosťou.

A.

Povinnosť zakotviť postavenie účastníka konania pre mimovládne organizácie zaoberajúce sa ochranou životného prostredia vyplýva z čl. 6 ods. 1 písm. b) Aarhuského dohovoru.

Aarhuský dohovor v ustanovení článku **6 ods. 1 písm. b)** stanovuje, že tzv. „zainteresovaná verejnosť“ (podľa čl. 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru sú zainteresovanou verejnosťou aj mimovládne organizácie chrániace životné prostredie) **musí mať v konaní o povolení činnosti „ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie“**, práva vymenované v čl. 6 Aarhuského dohovoru. Podľa znenia Aarhuského dohovoru „*Strany na tento účel určia, či určitá navrhovaná činnosť podlieha týmto ustanoveniam*“.

Podľa Implementačného sprievodcu k Aarhuskému dohovoru (str. 92) „*Pododsek b) stanovuje pre Strany povinnosť zahrnúť pod článok 6 iné aktivity neobsiahnuté v prílohe, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie.*“ Podľa Implementačného sprievodcu k Aarhuskému dohovoru (str. 93) „*Je tiež zjavné, že predtým ako bude pododsek b) aplikovaný, nie je potrebné, aby bolo vopred určené, že navrhovaná činnosť bude s určitosťou mať významný vplyv na životné prostredie. Dohovor stanovuje, že Strany rozhodnú o použití článku 6 tam, kde navrhované činnosti neobsiahnuté v prílohe môžu mať významný vplyv na životné prostredie.*“



Podľa čl. 6 ods. 1 písm. b) Aarhuského dohovoru je štát jednoznačne povinný vo svojej vnútroštátnej legislatíve priznať zainteresovanej verejnosti (teda aj ekologickým mimovládny organizáciám) práva vymenované v čl. 6 a 9 pri povoľovaní činností, ktoré **potenciálne „môžu mať“** významný vplyv na životné prostredie.

Činnosti, ktoré budú povoľované podľa návrhu zákona o ochrane prírody a krajiny celkom jednoznačne môžu potenciálne mať významný vplyv na životné prostredie, pretože ide o povoľovanie priamych zásahov do prírody a životného prostredia.

Práva účasti na konaní sú vymenované v ďalších odsekoch článku 6 Aarhuského dohovoru – ide napr. o právo **byť informovaný** o konaniach o povoľovaní navrhovaných činností (čl. 6 ods. 2 a 6), právo **podávať pripomienky** k navrhovaným činnostiam ešte pred vydaním rozhodnutia o povolení činnosti (čl. 6 ods. 7), právo, aby boli v rozhodnutiach o povolení činnosti **zohľadnené výsledky účasti verejnosti** (čl. 6 ods. 8) alebo právo **byť informovaný o výslednom rozhodnutí a dôvodoch a úvahách, z ktorých rozhodnutie vychádza**, pričom rozhodnutie musí obsahovať **informácie o zapojení verejnosti** do konania (čl. 6 ods. 9). Podľa čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru musia mať mimovládne organizácie chrániace životné prostredie **prístup k súdu** za účelom napadnúť vecnú alebo procesnú nezákonnosť rozhodnutia o povolení činností, podliehajúcich článku 6, alebo nečinnosť.

Práve postavenie **účastníka správneho konania** v zmysle ustanovení Správneho poriadku **spĺňa** požiadavky kladené Aarhuským dohovorom na účasť zainteresovanej verejnosti v konaniach o povolení činností a prístup k súdu.

Súčasná príslušná úprava v zákone č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny priznáva členom dotknutej verejnosti vo väčšine konaní len postavenie tzv. „zúčastnenej osoby“. „Zúčastnená osoba“ pritom **nemá** (v porovnaní s „účastníkom“ konania) v konaní o povolení činností nasledovné práva, ktoré zainteresovaná verejnosť (aj združenia chrániace životné prostredie) musia mať podľa Aarhuského dohovoru:

- a) právo, aby sa správny orgán v odôvodnení rozhodnutia uviedol, ako sa vyrovnal s jej návrhmi a námietkami a s jej vyjadreniami k podkladom rozhodnutia
- b) právo na sprístupnenie obsahu (textu) textu rozhodnutia, vrátane odôvodnenia rozhodnutia
- c) právo na doručenie rozhodnutia o proteste prokurátora
- d) právo, aby správny orgán upovedomil o oprave chýb v písaní, v počtoch a iných zrejmych nesprávnostiach v písomnom vyhotovení rozhodnutia
- e) právo na prístup k súdu za účelom napadnúť vecnú alebo procesnú nezákonnosť rozhodnutia o povolení činnosti alebo nečinnosť.

Na základe uvedeného sú v súčasnosti platné ustanovenia zákona zakotvujúce postavenie „zúčastnenej osoby“ **v rozpore s Aarhuským dohovorom. Navrhujeme, aby sa pre združenia chrániace životné prostredie zakotvilo postavenie účastníka konania, čím bude ustanovenie zosúladené s Aarhuským dohovorom.**



B.

Povinnosť zakotviť postavenie účastníka konania pre mimovládne organizácie zaoberajúce sa ochranou životného prostredia vyplýva aj z čl. 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru.

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.**“

Podľa čl. 9 ods. 4 prvej vety Aarhuského dohovoru: „Navyše bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 1, postupy uvedené v odsekoch 1, 2 a 3 zabezpečia zodpovedajúcu a **účinnú nápravu vrátane predbežných právnych opatrení, ak sú vhodné, a musia byť primerané, spravodlivé, včasné a nie nedostupne drahé.**“

Z čl. 9 ods. 3 vyplýva verejnosti, a to najmä environmentálnym mimovládnym organizáciám, **právo na prístup k súdne konaniu** za účelom napadnúť nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu. V podmienkach slovenského právneho poriadku spĺňa požiadavky čl. 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru **iba súd**. Iba súd možno považovať za „nezávislý a nestranný orgán“, ktorý disponuje právomocou zjednať „zodpovedajúcu“ resp. adekvátnu nápravu (zrušiť nezákonné rozhodnutie), pričom v súčasnosti má právomoc vydať aj predbežné právne opatrenie – t.j. odložiť vykonateľnosť rozhodnutia, proti ktorému bola podaná žaloba.

Podobný názor výklad čl. 9 ods. 3 Dohovoru má aj Európska komisia. V odôvodnení návrhu smernice o prístupe k spravodlivosti vo veciach životného prostredia z 24. októbra 2003 COM (2003) 624 final Európska komisia 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.**“

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

(dostupné na

http://www.unece.org/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_3_e.pdf).



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.*“

Iba účastník správneho konania má teda právo byť žalobcom a teda **iba účastník správneho konania má právo na prístup k súdu za účelom preskúmania zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu.** Zúčastnená osoba podľa § 15a správneho poriadku nemá právo na prístup k súdu. Túto skutočnosť potvrdzuje i názor odbornej literatúry, podľa ktorého „...užití zužujúcího ustanovení § 250 ods. 2 bude mať miesto 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).

Aby bol zabezpečený prístup k súdu v zmysle čl. 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru, je preto potrebné členom dotknutej verejnosti priznať postavenie účastníka správneho konania.

C.

Obdobné dôvody, ako sú uvedené v bodoch A. a B. platia primerane aj pre tie konania (ak sa budú v návrhu zákona o ochrane prírody a krajiny nachádzať), na ktoré sa nebude vzťahovať správny poriadok, avšak ktoré budú spĺňať podmienku uvedenú v čl. 6 ods. 1 písm. b) Aarhuského dohovoru. Pôjde tak o konania, ktoré nebudú podliehať správne poriadku, avšak budú sa vzťahovať na činnosti **„ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie“.** Aj v týchto konaniach je, v zmysle vyššie uvedeného, potrebné zabezpečiť efektívnu a dostatočnú účasť členov dotknutej verejnosti.

Účastníctvo dotknutej verejnosti v správnom konaní a ich možnosť podať odvolanie proti nezákonnému rozhodnutiu umožňujú riešiť možné pochybenia a porušenia zákona už v štádiu správneho konania. Nie je teda potrebné aby tieto porušenia zákona riešil hneď súd, keďže ich môže rýchlejšie a efektívnejšie vyriešiť samotný správny orgán.

Kontaktná osoba: Mgr. Imrich Vozár, +421 907 042 567, koncipient@kovacechova.sk