

V Pezinku, 10.05.2011

Pripomienky VIA IURIS k Správe o implementácii Aarhuského dohovoru

I. k čl. 4 a k čl. 6

V Správe o implementácii Aarhuského dohovoru (ďalej len „Správa“) v časti VII, VIII a IX, týkajúcich sa implementácie čl. 4 Aarhuského dohovoru úplne absentuje informácia o paušálnom utajení celej dokumentácie týkajúcej sa povoľovania jadrových zariadení podľa zákona č. 541/2004 Z.z. o mierovom využívaní atómovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorá je vymenovaná v prílohe 1 a 2 atómového zákona, a to jednak pre žiadateľov o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z.z., tak aj pre účastníkov konaní o povoľovaní jadrových zariadení a povoľovaní činností súvisiacich s prevádzkou jadrových zariadení podľa atómového zákona a stavebného zákona. Takéto paušálne utajenie tejto dokumentácie je pritom v rozpore s čl. 4, čl. 6 ods. 2 a 3 a čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru.

Národná rada Slovenskej republiky na svojom marcovom zasadaní schválila zákon č. 145/2010 Z.z., ktorým sa okrem zákona č. 24/2006 Z. z. o EIA, mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám, zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) a zákon č. 541/2004 Z.z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) takto:

Do zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám sa doplnilo ustanovenie § 11 ods. 1 písm. h), znejúce že *„Povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak... ide o dokumentáciu, ktorá obsahuje informácie, ktorých zverejnenie by sa mohlo použiť na plánovanie a vykonanie činností s cieľom spôsobiť narušenie alebo zničenie jadrového zariadenia alebo objektov osobitnej dôležitosti a ďalších dôležitých objektov podľa osobitných predpisov.“^{24c)}“⁴¹*

Do ustanovenia § 3 zákona č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) sa doplnilo nové ustanovenie odseku 14, ktoré znie: *„Dokumentácia uvedená v prílohách č. 1 a 2 sa považuje za dokumentáciu, ktorá obsahuje informácie, ktorých zverejnenie by sa mohlo použiť na plánovanie a vykonanie činností s cieľom spôsobiť narušenie alebo zničenie jadrového zariadenia alebo objektov osobitnej dôležitosti a ďalších dôležitých objektov^{3b)} a tým nepriaznivo ovplyvniť bezpečnosť verejnosti.“^{3c)} Táto dokumentácia sa nezverejňuje podľa osobitného predpisu.“^{3d)}“⁴²*

¹ Poznámka pod čiarou k odkazu 24c znie: „^{24c)} Napríklad § 27 zákona č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky v znení zákona č. 330/2003 Z. z., § 3 ods. 14 a prílohy č. 1 a 2 zákona č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. .../2010 Z. z.“.

² Poznámky pod čiarou k odkazom 3b až 3d) znejú:

3b) § 27 zákona č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky v znení zákona č. 330/2003 Z. z.

3c) Čl. 4 ods. 4 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 43/2006 Z. z.).



Z vyššie uvedených ustanovení vyplýva, že úplne celá dokumentácia, uvedená v prílohe 1. a 2. atómového zákona, sa automaticky považuje za informáciu, ktorá sa nesprístupňuje v zmysle nového ustanovenia § 11 ods. 1 písm. h. zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám.

Ustanovenie § 8 ods. 4 tretia veta atómového zákona znie: „Účastníkom konania o vydanie povolenia, ktorému predchádzalo konanie o posudzovaní vplyvov na životné prostredie podľa osobitného predpisu^{11a)} je aj fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu.^{11b)} Úrad odmietne týmto účastníkom sprístupniť informácie podľa osobitného predpisu,^{3d)} ak by ich sprístupnenie mohlo nepriaznivo ovplyvniť bezpečnosť verejnosti.^{3c)}“³

Do ustanovenia § 125 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebného zákona) sa doplnil nový odsek 5, ktorý znie: „Stavebný úrad účastníkom konania podľa osobitného predpisu¹⁹⁾ odmietne sprístupniť informácie podľa osobitného predpisu,^{12aa)} ak by ich sprístupnenie mohlo nepriaznivo ovplyvniť bezpečnosť verejnosti.^{12ab)}“⁴

Možno zhrnúť, že úplne celá dokumentácia uvedená v prílohe č. 1 a 2 atómového zákona sa považuje za informáciu, ktorej sprístupnenie by mohlo „nepriaznivo ovplyvniť bezpečnosť verejnosti“. Zároveň úrad účastníkom konania podľa atómového zákona a stavebného zákona odmietne sprístupniť informáciu, ktorej sprístupnenie by mohlo „nepriaznivo ovplyvniť bezpečnosť verejnosti“. Dôsledkom týchto ustanovení je, že v konaní o povolení činnosti podľa atómového zákona a podľa stavebného zákona správny orgán odmietne sprístupniť informácie v prílohe 1. a 2. atómového zákona dokonca aj účastníkom správneho konania.

Spoločná správa príslušných parlamentných výborov, ktorá sprevádzala legislatívny návrh, uvádza nasledovné zdôvodnenie prijatia vyššie uvedených ustanovení:

„Nakoľko sa predloženou novelou zákona č. 24/2006 Z. z. verejnosti priznáva priamo zo zákona právo byť účastníkom konania v povolovacích procesoch podľa osobitných predpisov, môže sa dostať navrhovaná právna úprava do kolízie s obmedzeniami prístupu verejnosti k informáciám o objektoch osobitnej dôležitosti a ďalších dôležitých objektoch. Ak by navrhovaná právna úprava zostala bezo zmeny v osobitných právnych predpisoch (stavebný zákon, atómový zákon, zákon o slobode informácií) bolo by nutné účastníkom konania, ktorí uplatnia svoje písomné stanovisko v procese EIA vyhovieť v požiadavke o poskytnutie kompletnej dokumentácie v povolovacom procese. Pozmeňujúce návrhy akcentujú najmä otázku povolovacích procesov v jadrovej energetike. ... **Obmedzenia prístupu k dokumentácii**, ktorej zverejnenie môže uľahčiť naplánovanie a vykonanie aktivít namierených proti objektom osobitnej dôležitosti a ďalším dôležitým objektom, **umožňuje aj**

3d) § 11 ods. 1 písm. h) zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení zákona č. .../2010 Z. z.

³ Poznámky pod čiarou k odkazom 11a a 11b znejú:

11a) Zákon č. 24/2006 Z. z. v znení neskorších predpisov.

11b) § 24 až 27 zákona č. 24/2006 Z. z. v znení neskorších predpisov.

⁴ Poznámky pod čiarou k odkazom 12aa a 12ab znejú:

^{12aa)} § 11 ods. 1 písm. h) zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení zákona č. .../2010 Z. z.

^{12ab)} Čl. 4 ods. 4 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 43/2006 Z. z.).



Aarhuský dohovor v čl. 4 ods. 4 a čl. 10 ods. 1 posledná veta smernice 85/337/EHS v platnom znení.

Uvedená argumentácia Aarhuským dohovorom ani predpismi Európskej únie však v žiadnom prípade neobstojí. Aarhuský dohovor (Dohovor EHK OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, zverejnený v zbierke zákonov pod č. 43/2006) ani predpisy EÚ **neumožňujú kompletne utajiť úplne celú dokumentáciu týkajúcu sa povoľovania jadrových zariadení**. Možno utajiť **iba konkrétne informácie, ktorých zverejnenie by naozaj mohlo ohroziť bezpečnosť**. Predpisy EÚ jednoznačne stanovujú, že „citlivé“ informácie sa z dokumentácie vylúčia (napr. začernia), ale zostávajúce informácie sa verejnosti musí poskytnúť.

Nie je možné odvolávať sa na znenie Aarhuského dohovoru. Podľa čl. 4 ods. 4 písm. b) Aarhuského dohovoru **„Žiadosť o informáciu o životnom prostredí môže byť zamietnutá, ak by jej zverejnenie nepriaznivo ovplyvnilo... medzinárodné vzťahy, obranu štátu alebo bezpečnosť verejnosti;“**.

Avšak v čl. 4 ods. 6 Aarhuského dohovoru je výslovne stanovený nasledovný princíp: **„Každá Strana zabezpečí, že ak informácie, ktoré sa podľa odseku 3 písm. c) a odseku 4 nesprístupnia, možno oddeliť bez toho, aby bola dotknutá dôvernosť takto oddelených informácií, orgán verejnej moci sprístupní zostatok požadovanej informácie o životnom prostredí.“**

Tento všeobecne uznávaný princíp týkajúci sa prístupu k informáciám bol vyslovene potvrdený aj rozsudkami Európskeho súdneho dvora Hautala v. Council T-14/98 [1999] ECR II-2489 alebo JT Corporation v. Commission Case T-123/99 [2000] ECR II-3269.

Pri posudzovaní, či je utajenie informácií pre ochranu iných ústavných záujmov (napr. bezpečnosti verejnosti a štátu) naozaj nevyhnutné, sa posudzuje, či nebolo možné dosiahnutie sledovaného cieľa iným prostriedkom resp. spôsobom, ktorý by základné právo obmedzoval v menšej miere, šetrnejšie. Ide o všeobecne uznávaný princíp proporcionality. V prípade práva na informácie sa skúma, či neexistoval prostriedok resp. spôsob, ktorý by síce dosiahol sledovaný cieľ (napr. ochranu bezpečnosti štátu a verejnosti), ale ktorý by právo na informácie obmedzoval v menšej miere, šetrnejšie. Premietnutím požiadavky „nevyhnutnosti“ je princíp, že ak žiadateľ o informácie žiada dokument obsahujúci niekoľko chránených informácií, nemôže sa odmietnuť sprístupnenie celého dokumentu, ale chránené informácie sa majú z dokumentu vylúčiť (napr. začerniť) a zvyšok dokumentu sa musí sprístupniť. Tento princíp je zakotvený aj v zákone č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám zakotvený v ustanovení § 12 prvá veta zákona nasledovne: **„Všetky obmedzenia práva na informácie vykonáva povinná osoba tak, že sprístupní požadované informácie... po vylúčení tých informácií, pri ktorých to ustanovuje zákon.“**

Je úplne jednoznačné, že paušálne utajenie kompletne celej dokumentácie uvedenej v prílohe 1. a 2. atómového zákona je **v rozpore s požiadavkou proporcionality** pri obmedzovaní práva na informácie, keďže je zjavné, že **ochranu konkrétnych „citlivých“ informácií možno dosiahnuť aj šetrnejšie – a to tým, že citlivé informácie, ktorých zverejnenie by mohlo ohroziť bezpečnosť verejnosti, sa z dokumentácie uvedenej v čl. 1 a 2. vylúčia.**

Je totiž zjavné, že rozsiahla dokumentácia uvedená v čl. 1 a 2. prílohy atómového zákona, obsahujúca tisíce strán textu, obsahuje aj informácie, ktorých zverejnenie nemôže ohroziť bezpečnosť verejnosti.

Informácie, ktoré v žiadnom prípade nemôžu ohroziť bezpečnosť jadrových zariadení sú napríklad mnohé informácie nachádzajúce sa v koncepčných plánoch vyradovania jadrových



zariadení, v dokladoch o zabezpečení finančného krytia zodpovednosti za jadrovú škodu okrem úložiska, v dokumentoch týkajúcich sa veľkosti hraníc jadrového zariadenia a veľkosti oblasti ohrozenia jadrovým zariadením, v pláne ochrany obyvateľstva krajov v oblasti ohrozenia, ale aj niektoré informácie o bezpečnosti jadrových zariadení, o hlbinnom úložisku vysokoradioaktívnych materiálov, o jadrovom odpade a jeho transporte, vývoze a dovoze.

Je neprípustné, aby úrady mali možnosť paušálne zamietnuť sprístupnenie informácií o bezpečnosti jadrových zariadení a činností, informácií o koncepčných plánoch a informácií finančného charakteru. Tým, že zákon utajil paušálne celú dokumentáciu uvedenú v prílohe 1. a 2. atómového zákona, **utajil aj informácie, ktorých zverejnenie nemôže ohroziť bezpečnosť a na ktorých sprístupnenie má verejnosť právo.**

Jediné informácie, na ktoré by mala verejnosť nárok, by boli informácie z procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie (EIA). Počas procesu posudzovania vplyvov však zďaleka nie sú k dispozícii komplexné informácie o projekte navrhovanej činnosti (jadrového zariadenia). Dokumentácia z procesu povoľovania činností a zariadení je oveľa komplexnejšia ako dokumentácia, ktorá je k dispozícii v procese EIA. Informácie, ktoré sú k dispozícii v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie v žiadnom prípade nie sú svojou konkrétnosťou a rozpracovanosťou porovnateľné s informáciami dostupnými v procese povoľovania.

Aarhuský dohovor ukladá vo svojom čl. 6 ods. 2 a 3 zabezpečiť verejnosti dostatočné a včasné informácie tak, aby dotknutá verejnosť mala „možnosť pripraviť sa a účinne sa zúčastňovať na rozhodovacom procese o životnom prostredí“. Túto povinnosť si však Slovenská republika, na základe vyššie uvedeného, pri povoľovaní jadrových zariadení neplní.

Vzhľadom k uvedenému považujeme za nevyhnutné, aby v Správe bol tento principiálny nedostatok uvedený adekvátnym spôsobom.

II. k čl. 6

V Správe o implementácii Aarhuského dohovoru v častii XV týkajúcej sa implementácie čl. 6 Aarhuského dohovoru je na str. 19 uvedené, že „*Posledná zmena zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie bola vykonaná novelou č. 145/2010, ktorou sa okrem iného menil § 24 definujúci pojem „zainteresovaná verejnosť“. Postavenie verejnosti sa významne zmenilo novým znením §§ 24a, 25, 26 a 27 zákona o posudzovaní. Za predpísaných podmienok môžu FO, občianska iniciatíva, občianske združenie alebo MVO podporujúca ochranu ŽP v následnom povoľovacom konaní podľa osobitného predpisu mať postavenie **účastníka konania**. Doteraz mali tieto osoby postavenie zúčastnenej osoby, čím sa značne posilnilo právo verejnosti mať účasť na rozhodovacom procese (napr. právo podať opravný prostriedok).*“

Na strane 21 je zároveň uvedené

„Ad a)

(i) *Účastníkmi konaní o povoľovaní činností uvedených v prílohe č. I Aarhuského dohovoru sú členovia zainteresovanej verejnosti, ktorí sa zúčastnia procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z.z.*

(ii) *Zákon č.117/2010 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon OPaK“) novelizoval § 82 ods. 3 zákona OPaK. S účinnosťou od 01.05.2010 sa rozšírila možnosť pre združenie s*



právnou subjektivitou, ktorého predmetom činnosti je ochrana prírody a krajiny a ktoré písomne oznámi svoju účasť v konaní podľa zákona OPaK, byť nielen zúčastnenou osobou ale mať postavenie účastníka konania, a to v prípadoch keď mu to vyplýva z osobitných predpisov (napr. zákon EIA). Rovnako, fyzická osoba a právnická osoby môže mať postavenie účastníka konania v konaniach vedených podľa zákona OPaK, a to v prípadoch, keď jej to vyplýva z osobitného predpisu – napr. zo zákona EIA. Účasť verejnosti v konaniach podľa zákona o ochrane prírody vyplýva zo zákona EIA (čo predstavuje väčšinu konaní podľa zákona o ochrane prírody) a v súčasnosti sa pripravuje legislatívna úprava na posilnenie aktívnejšej účasti verejnosti v oblasti ochrany prírody.“

II.1.

Sme presvedčení o tom, že tieto informácie týkajúce sa účasti verejnosti v konaniach podľa zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny **nie sú dostatočné a zahmlievajú skutočnosť, že zákon o ochrane prírody nepriznáva mimovládny organizáciám zaoberajúcim sa ochranou životného prostredia postavenie účastníka konania vo väčšine konaní podľa tohto zákona.** V týchto konaniach je priznané len postavenie zúčastnenej osoby podľa § 15a správneho poriadku.

Nič na tom nemení ani skutočnosť, že zákon o ochrane prírody umožňuje členom zainteresovanej verejnosti postavenie účastníka konania pre povoľovanie tých činností v ktorých prebehol proces posudzovania vplyvov na životné prostredie, pretože počet týchto konaní je minimálny v porovnaní s konaniami, ktorým proces posudzovania vplyvov na životné prostredie nepredchádzal. Vo všetkých konaniach s podstatnými zásahmi do prírody, ktorým nepredchádza proces posudzovania vplyvov na životné prostredie nemajú členovia zainteresovanej verejnosti postavenie účastníka konania. **Sme presvedčení o tom, že takáto úprava je v rozpore s čl. 6 Aarhuského dohovoru a považujeme za dôležité, aby táto informácia bola v Správe o implementácii Aarhuského dohovoru uvedená.**

Rovnako, z praxe príslušných štátnych orgánov nijakým spôsobom nevyplýva, žeby sa článok 6 ods. 1 písm. b) Aarhuského dohovoru mohol dotýkať aj konaní podľa iných predpisov, týkajúcich sa ochrany životného prostredia (ako je napr. zákon o lesoch, zákon o vodách, banský zákon, zákon o ochrane poľnohospodárskej pôdy atp.). Je pritom viac než zrejmé, že konania podľa týchto zákonov môžu spĺňať podmienky uvedené v čl. 6 ods. 1 písm. b) Aarhuského dohovoru a teda, že sa môže jednať o konania s významným dopadom na životné prostredie.

Sme presvedčení o tom, že z čl. 6 ods. 1 písm. b) Aarhuského dohovoru vyplýva povinnosť zakotviť postavenie účastníka konania pre mimovládne organizácie zaoberajúce sa ochranou životného prostredia vo všetkých konaniach podľa zákona o ochrane prírody. Zároveň sme presvedčení o tom, že tieto podmienky spĺňajú aj konania podľa iných zákonov, úzko sa dotýkajúcich ochrany životného prostredia (napr. niektoré konania podľa už spomínaného zákona o lesoch, či vodného zákona).

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 určitou istotou 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 napr. ekologickým mimovládny organizáciám) práva podľa vymenované v čl. 6 a 9 pri povoľovaní činností, ktoré **potenciálne „môžu mať“** významný vplyv na životné prostredie.

Činnosti povoľované napr. podľa zákona o ochrane prírody či zákona o lesoch 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 informovaná** 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 informovaná 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.

„Zúčastnená osoba“ **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 nesprávnych v písomnom vyhotovení rozhodnutia
- e) právo na prístup k súdu za účelom napadnúť vecnú alebo procesnú nezákonnosť rozhodnutia o povolení činnosti alebo nečinnosť.

Súčasnne platné znenie zákona o ochrane prírody, resp. zákona o lesoch priznáva združeniam chrániacim životné prostredie iba postavenie „zúčastnenej osoby“. Preto sú ustanovenia týchto zákonov zakotvujúce postavenie „zúčastnenej osoby“ **v rozpore s Aarhuským dohovorom.**

Postavenie účastníka konania a ani zúčastnenej osoby nie je priznaná pre združenia chrániace životné prostredie v ďalších príslušných predpisoch (s výnimkou konaní podľa zákona o integrovanej prevencii a o používaní geneticky modifikovaných technológií), ktoré sa úzko dotýkajú ochrany životného prostredia a táto skutočnosť **je rovnako v rozpore**



s Aarhuským dohovorom.

Vzhľadom k uvedenému považujeme za dôležité, aby bolo v príslušnej časti Správy jasne uvedené, že v prípade účasti v uvedených konaniach (s výnimkou konaní podľa zákona o ochrane prírody, ktorým predchádza proces posudzovania vplyvov na životné prostredie) nemá žiadny člen zainteresovanej verejnosti postavenie účastníka konania a tak v prípade týchto konaní nie sú naplnené podmienky uvedené v čl. 6 ods. 2, 3, 4, 8 a 9 Aarhuského dohovoru.

II.2

V Správe úplne absentuje vyjadrenie skutočnosti, že novela zákona č. 24/2006 Z.z. EIA č. 145/2010, na ktorú sa Správa často odvoláva je nedostatočná, pretože nerieši účasť verejnosti pre povoľovanie činností, kde posudzovanie vplyvov prebehlo pred 1.9.2009.

Vzhľadom k tomu, že verejnosť sa musí zapojiť do predchádzajúceho EIA procesu, ak chce byť účastníkom povoľovacích konaní, nastala situácia, že na Slovensku bude povolená celá rada projektov so závažným dopadom na zdravie a životné prostredie, kde nebola zabezpečená adekvátna účasť verejnosti. Verejnosť sa v miere zodpovedajúcej európskym predpisom môže zapájať do rozhodovania od 1.9.2009 (deň odkedy je možné uplatniť predmetnú novelu, vzhľadom na prechodné ustanovenia, konkrétne § 65a zákona platného pred účinnosťou predmetnej novely). V prípade projektov, kde bol proces EIA už ukončený, je logicky uvedená podmienka nespĺniteľná a teda fyzické osoby a časť právnických osôb, ktoré „majú záujem na rozhodovaní“, zostávajú z rozhodovania vylúčené.

Považujeme preto za dôležité, aby bola táto skutočnosť v Správe uvedená.

III. k čl. 9

III.1.

Vo všeobecnosti sú časti Správy, ktoré sa týkajú implementácie čl. 9 Aarhuského dohovoru sú podľa nášho názoru úplne nedostatočné, nezrozumiteľné a vôbec neodzrkadľujú podstatu jeho implementácie v právnom poriadku Slovenskej republiky.

Tieto časti by mali zahŕňať

1. akým spôsobom je zabezpečený prístup k súdu pre členov zainteresovanej verejnosti v prípade, ak sú porušené ich práva zaručené čl. 4 Aarhuského dohovoru za účelom ich účinnej ochrany. V kontexte právneho poriadku Slovenskej republiky to znamená najmä prístup k súdu v prípade porušenia povinností povinných osôb podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám
2. akým spôsobom je zabezpečený prístup k súdu pre členov zainteresovanej verejnosti v prípade, ak sú porušené ich práva zaručené čl. 6 Aarhuského dohovoru za účelom ich účinnej ochrany. V kontexte právneho poriadku Slovenskej republiky to znamená najmä prístup verejnosti k súdu v prípade preskúmania zákonnosti rozhodnutí o povoľovaní činnosti, ktorému



predchádza proces posudzovania vplyvov na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. V texte týchto častí Správy sa však nevyskytuje ani zmienka o tomto zákone

3. akým spôsobom je zabezpečené naplnenie čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru (k tomu vid' nižšie bod 2)
4. akým spôsobom sú zabezpečené požiadavky vyplývajúce z čl. 9 ods. 4 (rovnako k tomu vid' nižšie bod 3)

Navrhujeme preto prepracovanie týchto častí zrozumiteľnejším spôsobom.

III.1.

V Správe je v časti týkajúcej sa implementácie čl. 9 ods. 3 [časť XXVIII písm. c)] uvedené, že:

„V súčasnosti existuje prístup k súdu za účelom napadnúť porušenie práva z oblasti životného prostredia v týchto prípadoch:

- ak sú osoby účastníkmi správneho konania z dôvodu, že sa konanie priamo dotýka ich práv
- ak ide o mimovládne organizácie, ktoré boli účastníkom povoľovacieho konania podľa zákona o integrovanej prevencii alebo o používaní geneticky modifikovaných technológií.“

Táto informácia je však nie je podľa nášho názoru nie je dostatočná a úplná.

Z čl. 9 ods. 3 v nadväznosti na čl. 9 ods. 4 Dohovoru vyplýva, že zmluvná strana Dohovoru (Slovenská republika) musí

- určiť **subjekty** („členov verejnosti“),
- ktoré **spĺňajú určité kritériá** (napr. ekologická mimovládna organizácia pôsobiaca určitú dobu),
- ktoré musia mať právo **napadnúť na orgány spĺňajúcom požiadavky čl. 9 ods. 4** (nezávislý a nestranný orgán, disponujúci právomocou zjednať efektívnu a včasnú nápravu a nariadiť „nápravné opatrenie“),
- **akékoľvek (každé)** porušenie vnútroštátneho práva z oblasti životného prostredia (konanie alebo opomenutie), či už zo strany orgánov verejnej správy alebo súkromných osôb.

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

- musí byť umožnená „zodpovedajúca a účinná náprava“,
- musí byť možnosť nariadenia „nápravného opatrenie“ („injunctive relief“) – t.j. príkaz niečo vykonať, nejakého konania sa zdržať, niečo uviesť do pôvodného stavu,
- prieskum musí byť „spravodlivý“ („fair“) – podľa Implementačného sprievodcu k Dohovoru to znamená, že musí byť „nestranný“, „nezaujatý“, „bez zvýhodňovania“ alebo bez „sledovania vlastných záujmov“,⁵
- prieskum musí byť „equitable“ – t.j. taký, pri ktorom sa neuplatňuje zákon tvrdým alebo formálnym spôsobom,
- prieskum musí byť „včasný“ („timely“),
- prieskum musí byť „nie nedostupne drahý“ („not prohibitively expensive“).

⁵ Implementačný sprievodca k Dohovoru, s. 133.



Cieľom čl. 9 ods. 3 a 4 Aarhuského dohovoru je zabezpečiť dostatočnú vymáhateľnosť práva v oblasti životného prostredia. Vymáhanie práva v oblasti životného prostredia v súčasnosti zabezpečujú najmä orgány štátnej správy (napr. inšpekcia životného prostredia, ktorá môže ukladať sankcie tým, ktorí porušujú predpisy). To sa však ukázalo ako neúčinné. Neúčinnosť vymáhania práva v oblasti životného prostredia iba prostredníctvom štátnych orgánov potvrdzuje aj Európska komisia. V návrhu smernice o prístupe k spravodlivosti vo veciach životného prostredia⁶, ktorý je návrhom na implementáciu čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, navrhla Európska komisia zakotviť pre členov verejnosti (tzv. „oprávnené subjekty“ resp. "qualified entities" – ide najmä ekologické mimovládne organizácie spĺňajúce stanovené podmienky)⁷ právo napadnúť na súde alebo na inom nezávislom orgáne zriadenom zákonom akékoľvek porušenie práva z oblasti životného prostredia.⁸ 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.”⁹

V právnom poriadku Slovenskej republiky však **neexistujú ustanovenia vymedzujúce okruh oprávnených subjektov (členov verejnosti), ktoré môžu na nezávislom orgáne (súde) napadnúť akékoľvek porušenie vnútroštátneho práva z oblasti životného prostredia.** Verejnosť má prístup k súdu iba vo vymedzenom okruhu prípadov (napr. môže napadnúť na súde nezákonné rozhodnutia o povolení vymedzených činností s najvýraznejším vplyvom na životné prostredie).¹⁰ V Slovenskej republike tak existuje veľké množstvo konaní, rozhodnutí a aktov orgánov verejnej moci s výrazným zásahom do životného prostredia a zdravia obyvateľov, ktorých nezákonnosť nemôže napadnúť na nezávislom orgáne (súde) buď žiadny člen verejnosti alebo len úzko vymedzený okruh účastníkov predchádzajúceho správneho konania (účastníkom správneho konania je podľa § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní len osoba, ktorej práva môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté). Správne orgány navyše možnosť „dotknutosti“ interpretujú veľmi úzko, čiže ani napr. mimovládne organizácie pôsobiace v oblasti životného prostredia nemôžu napadnúť zjavné porušenie práva napr. v konaniach podľa zákona o ochrane prírody a krajiny, stavebného zákona, zákona o odpadoch, zákona o ochrane ovzdušia, lesného zákona atď. Treba si tiež uvedomiť, že množstvo rozhodnutí a aktov je vydávaných

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 Podľa čl. 2 ods. 1 písm. c) návrhu smernice „qualified entity“ means any association, organisation or group, which has the objective to protect the environment and is recognized according to the procedure laid down in Article 9”.

⁸ Podľa čl. 2 ods. 1 písm. f) návrhu smernice „environmental proceedings“ means the administrative or judicial review proceedings in environmental matters, other than proceedings in criminal matters, before a court or other independent body established by law, which is concluded by a binding decision“. Podľa čl. 5 ods. 1 návrhu smernice „Member States shall ensure that qualified entities recognised in accordance with Article 9 have access to environmental proceedings, including interim relief, without having a sufficient interest or maintaining the impairment of a right, if the matter of review in respect of which an action is brought is covered specifically by the statutory activities of the qualified entity and the review falls within the specific geographical area of activities of that entity.”

⁹ Tzv. „Explanatory memorandum“ k návrhu smernice, bod 1.1.

¹⁰ Mimovládne organizácie sa po splnení zákonom stanovených podmienok môžu stať účastníkmi konaní o povolení činností (a následne mať prístup na súd) podliehajúcich zákonu č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, a účastníkmi niektorých konaní podľa zákona č. 359/2007 Z.z. o náprave a prevencii environmentálnych škôd a zákona č. 151/2002 Z.z. o geneticky modifikovaných organizmoch. Z celkového počtu konaní a rozhodnutí orgánov verejnej moci v oblasti životného prostredia však tieto konania predstavujú iba nepatrnú časť, takže je táto úprava z hľadiska cieľov čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nedostatočná.



v konaniach, ktorých účastníkom nie je žiadny člen verejnosti alebo nie sú vôbec vydávané v správnom konaní, čo znamená, že účastníkom konania nie je žiadna osoba (ani žiaden člen verejnosti).

To má za následok stav, že členovia verejnosti (napr. mimovládne organizácie zaoberajúce sa ochranou životného prostredia) nemôžu vystupovať ako verejní ochrancovia životného prostredia a vymáhanie dodržiavania práva v oblasti životného prostredia je neefektívne. Na to, že členovia verejnosti nemôžu vystupovať ako „verejní ochrancovia životného prostredia“, poukázala aj Európska komisia, ktorá koncom roku 2009 zaslala Slovenskej republike oficiálny list, v ktorom upriamuje pozornosť na čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru a žiada vládu SR...“ o vyjadrenie k právam verejnosti pokiaľ ide o prístup k správne alebo súdne konaniu vo veciach životného prostredia...“. Konceptia čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru je postavená práve na tom, že vymáhať dodržiavanie práva z oblasti životného prostredia (napr. podať žalobu na súd proti nezákonnému rozhodnutiu) majú vymedzení členovia verejnosti (oprávnené subjekty) bez ohľadu na to, či bolo nezákonným rozhodnutím priamo dotknuté alebo porušené ich právo.

Zároveň sa sme presvedčení, že účastníctvo mimovládnych environmentálnych organizácií v povoľovacích konaniach podľa zákona o integrovanej prevencii alebo o používaní geneticky modifikovaných technológií je implementáciou čl. 6 a čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru.

Vzhľadom k uvedenému považujeme za nevyhnutné, aby v Správe boli jasne uvedené nedostatky implementácie čl. 9 ods. 3.

III.2.

Rovnako časť Správy týkajúcu sa implementácie čl. 9 ods. 4 [časť XXVIII písm. d)] považujeme za nedostatočnú.

Z článku 9 ods. 4 Aarhuského dohovoru vyplýva, že súd musí mať možnosť nariadiť „nápravné opatrenie“ („injunctive relief“) – t.j. **prikaz niečo vykonať, nejakého konania sa zdržať, niečo strpieť, alebo niečo uviesť do pôvodného stavu.** V zmysle čl. 9 ods. 4 Dohovoru je „injunctive relief“ nielen **predbežným opatrením** (vydané pred rozhodnutím súdu vo veci samej), ale aj **následným nápravným opatrením** nariadeným pri konečnom rozhodnutí vo veci samej.¹¹ Nápravné opatrenie musí zároveň byť legislatívne upravené takým spôsobom, aby zabezpečovalo „zodpovedajúcu a účinnú nápravu“ a „včasný“ súdny prieskum – teda aby bolo zabezpečené, že pred rozhodnutím súdu vo veci samej nebude napadnutá činnosť už nezvratne zrealizovaná. Zároveň musí pôsobiť voči správne orgánu (tým, že sa odloží vykonateľnosť rozhodnutia), ako aj voči tomu, kto na základe správneho rozhodnutia vykonáva predmetnú činnosť (tým, že súd tomuto subjektu prikáže niečo konať, niečo sa zdržať alebo niečo strpieť).

Súčasnú zmenu § 250c ods. 1 druhá a tretia veta Občianskeho súdneho poriadku obsahuje iba takú úpravu „nápravného opatrenia“, ktorá zahŕňa iba možnosť odkladu vykonateľnosti napadnutého správneho rozhodnutia: „Na žiadosť účastníka môže predseda senátu uznesením vykonateľnosť rozhodnutia odložiť, ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma. Ak predseda senátu nevyhoví žiadosti, upovedomí o tom účastníka.“ Súčasnú úpravu odkladu vykonateľnosti rozhodnutia nemožno pokladať sa takú, ktorá spĺňa požiadavky čl. 9 ods. 4 Dohovoru na účinné a včasné nápravné opatrenie. Je to

¹¹ Implementačný sprievodca k Dohovoru, s. 133.



z dôvodu prílišnej vágnosti kritérií, za splnenia ktorých súd „môže“ odložiť vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu a tiež z dôvodu, že o odmietnutí nariadiť odklad vykonateľnosti súd nevydáva rozhodnutie, a teda sa proti nemu nemožno brániť. Navyše, ak súd nevyhoví žiadosti o odklad vykonateľnosti, nie je podľa zákona povinný to ani zdôvodniť. V praxi súdy robia iba oznámenie stručným listom.

V praxi sa navyše stáva, že súd len zriedka odkladá vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu, v dôsledku čoho kým súd posúdi zákonnosť napadnutého rozhodnutia a rozhodne o žalobe, tak je rozhodnutie už zrealizované (napr. na základe stavebného povolenia je už postavená stavba).

Tieto informácie sú v Správe uvedené nedostatočne a preto požadujeme ich doplnenie.