

# OSOBITOSTI KONANIA A ROZHODOVANIA NA ÚSEKU OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY VO VZŤAHU K SPRÁVNEMU PORIADKU

BRANISLAV CEPEK

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Slovenská republika

## Abstrakt v rodném jazyce

V príspevku autor analyzuje osobitné procesné inštitúty upravené v zákone č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, vo vzťahu k správne poriadku, ktorý predstavuje všeobecnú právnu úpravu procesného postupu pri rozhodovaní. Pozornosť venuje najmä procesným inštitútom a ich osobitostiam vecnej príslušnosti, účastníkom konania, zastaveniu konania a náležitostiam rozhodnutia.

## Klíčová slova v rodném jazyce

Špeciálne procesné pravidlá, pôsobnosť správneho poriadku, zásada informovanosti verejnosti, zastavenie konania, náležitosti rozhodnutia.

## Abstract

Author analyses special procedural institutes which are ruled in the Law number 543/2002 Z. z. about the protection of nature and land in amendments and their relationship to Administrative order. Administrative order represents general legal regulation which is concerned to decision movements. Author attends to procedural institutes and their individualities, material competence, participants in administrative law relations in administrative proceedings, discontinuance of proceedings and essentials of the decision.

## Key words

Special procedural regulations, competence of Administrative order, principle to inform public, discontinuance of proceedings, essentials of decision.

Postup správnych orgánov pri rozhodovaní o práve alebo povinnosti konkrétnej osoby na úseku ochrany prírody a krajiny, je upravený normami procesného charakteru. Tieto procesnoprávne normy ustanovujú, akým spôsobom sa majú osoby správať (t.j. aké majú procesné práva a povinnosti) v rámci formalizovaného procesného postupu nazývaného správne konanie. Procesnoprávne normy sú zvyčajne kodifikované v samostatných zákonoch, ktoré sa nazývajú poriadkami. Správne konanie je upravené v zákone č. 71/1967 Z. z. v znení neskorších noviel o správnom konaní (správny poriadok). Popri vymedzení okruhu správnych orgánov tento zákon vymedzuje svoju pôsobnosť aj vo vzťahu k iným právnym predpisom. Formulačne to zákonodarca vyjadril slovami „ak osobitný zákon neustanovuje inak“. Obsahovo táto formulácia vyjadruje dve skutočnosti:

- subsidiaritu správneho poriadku,
- negatívne vymedzenie pôsobnosti.

Princíp subsidiarity je výrazom mnohostrannosti spoločenských vzťahov vznikajúcich

v procese rozhodovania o individuálnych právach a povinnostiach účastníkov, ktoré nemožno upraviť v jedinom procesnom predpise. Preto existuje jeden procesný predpis s univerzálnou

pôsobnosťou – správny poriadok a osobitné právne predpisy, v ktorých sa premietajú príslušné odchýlky. Inými slovami, správny poriadok platí len vtedy, ak osobitné právne predpisy neustanovujú inak.

Osobitné predpisy možno rozdeliť na dve skupiny:

- osobitné predpisy, pri ktorých je vzťah k správneému poriadku založený na princípe subsidiarity,
- osobitné predpisy, pri ktorých sa princíp subsidiarity neuplatňuje, pretože ide o autonómnu právnu úpravu.

Do prvej skupiny patrí aj zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, ktorý ustanovuje osobitné procesné inštitúty vo veciach ochrany prírody a krajiny.

Vo svojom príspevku sa zameriam na analýzu vybraných procesných inštitútov, ktoré sú v zákone č. 543/2002 Z. z. upravené odlišne od všeobecnej úpravy obsiahnutej v správnom poriadku.

Základné zásady konania. Správne konanie je vybudované na určitých právnych postulátoch, ktoré sú označované ako procesné zásady. Uvedenými procesnými zásadami sa spravuje celé správne konanie, vo všetkých jeho štádiách. Procesné zásady nie sú len kategóriou právnej teórie, ale ich premietnutie do zákona z nich vytvorilo záväzné pravidlá správania. Základné pravidlá konania plnia v podstate dve funkcie:

sú záväzným právnym nástrojom pre postup správnych orgánov a ich nerešpektovanie alebo opomenutie predstavuje vadu konania, ktorá podľa svojej závažnosti môže viesť k zrušeniu rozhodnutia,

sú interpretačným pravidlom pre jednotlivé ustanovenia správneho poriadku, resp. procesných ustanovení osobitných právnych predpisov.

Základné pravidlá konania svojím významom presahujú rámec správneho poriadku, pretože sa vzťahujú aj na vydávanie niektorých dokumentov mimo rámca pôsobnosti správneho konania (potvrdenia, osvedčenia a pod.)

Po poslednej novele správny poriadok zakotvuje aj zásadu materiálnej rovnosti, podľa ktorej správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely. Jej dôsledné uplatňovanie v právnej praxi má napomáhať prehĺbovaniu právnej istoty adresátov rozhodnutí tým, že prikazuje správnym orgánom rešpektovať kontinuitu ich rozhodovania tak, aby v konečnom dôsledku neboli hmotnoprávne diskriminovaní účastníci konania a zistenie porušenia tejto procesnej zásady v rozhodovaní správneho orgánu, resp. správnych orgánov, ktoré sú povinné jednotne vykladať a aplikovať zákon, môže v právnej praxi – či už účastníkovi konania alebo nadriadenému správneému orgánu signalizovať existenciu nezákonnosti rozhodovania vo veci samej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Košičiarová, S.: In: Acta Facultatis Iuridicae XXIV, Universitatis Cmeniana, Bratislava, 2006, s. 239.

V zmysle čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky sa zaručuje právo na informácie. Orgány verejnej moci sú povinné primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Sprístupňovanie informácií vo všeobecnej rovine upravuje zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. V správnom poriadku je upravený postup súvisiaci so správnym konaním za predpokladu, že ide o konanie, ktoré je predmetom záujmu verejnosti, alebo ak tak ustanovuje osobitný zákon. Rozsah poskytovaných informácií sa týka začatia, priebehu a skončenia správneho konania a formu poskytovania informácií zákon upravuje len exemplifikatívne. Za vec, ktorá je predmetom záujmu verejnosti, treba z právneho hľadiska považovať aj takú záležitosť verejného záujmu (najmä na úseku ochrany prírody a krajiny), na ovplyvňovanie ktorej verejnosť aktívne využije napr. petičné právo ako zákonný prostriedok.

V zmysle zákona č. 543/2002 Z. z., zásadu informovanosti treba uplatniť aj na konanie o vydanie súhlasu alebo povolenia s výnimkou konaní uvedených v § 82 ods. 8, nakoľko v § 82 ods. 3 zákona o ochrane prírody a krajiny účastníkom konania o vydanie súhlasu, alebo povolenie výnimky je len žiadateľ a účastníkom konania o vydanie súhlasu na zriadenie zoológickej je aj obec, v ktorej katastrálnom území má byť zoológická záhrada umiestnená. Ďalej predmetné ustanovenie upravuje, že združenie s právnou subjektivitou, ktorého predmetom činnosti je ochrana prírody a krajiny aspoň jeden rok, aby tieto subjekty nevznikali účelovo a ktoré oznámi svoju účasť v konaní najneskôr do siedmich dní je zúčastnenou osobou, čo znamená že zásadu informovanosti verejnosti treba uplatniť aj na konanie o vydanie takéhoto súhlasu, alebo povolenia.

Účastník konania. Účastník konania je definovaný kombináciou troch všeobecných kritérií a jedného špeciálneho kritéria. Vo všetkých prípadoch je znakom účastníka konania hmotnoprávny pomer fyzickej osoby alebo právnickej osoby k veci, ktorá je predmetom konania. Inými slovami správny poriadok síce vymedzuje, kto je účastníkom konania, no odpoveď na to, na koho sa táto definícia vzťahuje, dávajú predpisy hmotného práva. Až z týchto predpisov vyplýva okruh osôb, ktoré sú alebo ktoré sa môžu stať nositeľmi práv a povinností, o ktorých správny orgán rozhoduje. Správny orgán priznáva postavenie účastníka každému, kto spĺňa procesné predpoklady, bez ohľadu na to, či v skutočnosti spĺňa aj materiálne predpoklady. Špeciálne kritériá obsahujú osobitné predpisy, ktoré môžu upravovať pojem účastníka konania odchyľne. Okruh subjektov, ktorým toto postavenie priznávajú, môže byť formulovaný širšie. Postavenie účastníka môžu dokonca priznať aj tomu, na koho sa vymedzenie § 14 ods. 1 vôbec nevzťahuje. Tieto osobitné predpisy majú v aplikačnom procese prednosť pred všeobecnou úpravou obsiahnutou v správnom poriadku.

Správny poriadok popri pozitívnom vymedzení účastníka neustanovuje, kto sa nepovažuje za účastníka. Vychádzajúc z interpretácie jednotlivých ustanovení správneho poriadku, postavenie účastníka konania nemá:

- správny orgán, ktorý uskutočňuje konanie, a to ani v prípade keď ide o preskúmanie jeho rozhodnutia nadriadeným orgánom alebo výkon rozhodnutia,
- osoby zúčastnené na konaní ako svedok, znalec, tlmočník, alebo osoby zaviazané na predloženie listiny, prípadne veci dôležitej pre správne konanie,
- prokurátor v konaní o proteste prokurátora.

Postavenie účastníka konania nemajú ani tzv. dotknuté orgány. Ich podstata v správnom konaní spočíva v tom, že sa buď vyjadrujú k predmetu konania alebo sa musí od týchto orgánov vyžiadať súhlas, resp. sa s ním musí dosiahnuť dohoda s navrhovaným riešením. Takýto postup upravuje stavebný zákon, zákon o vodách a pod<sup>2</sup>.

Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny obsahuje špeciálne ustanovenie vo vzťahu k § 14 správneho poriadku. Toto ustanovenie vymedzuje účastníka konania v porovnaní so správnym poriadkom užšie (účastníkom konania na orgáne ochrany prírody je len žiadateľ, t.j. osoba, ktorá dala návrh na začatie konania a v konaní sa má konať o jeho právach právom chránených záujmoch a povinnostiach). Predmetné ustanovenie však vylučuje možnosť procesného vplyvu vlastníka, správcu, prípadne nájomcu (ak mu takéto postavenie vyplýva z nájomnej zmluvy) pozemku v konaniach o vydanie súhlasu alebo povolenia výnimky činností, ktoré sa majú v budúcnosti vykonať na jeho pozemku. Ako jedínú formu participácie na konaní zákon ustanovuje vlastníkov súhlas, ktorý je povinnou náležitosťou žiadosti o vydanie rozhodnutia. Z tohto hľadiska by bolo treba v zmysle platnej právnej úpravy posúdiť napríklad odvolanie podané takouto osobou ako podanie neprípustné, pritom podanie opravného prostriedku vlastníkom nemožno de facto v právnej praxi vylúčiť, lebo vlastníkovi nemusí byť ľahostajné napríklad to, akým spôsobom orgán ochrany prírody v rozhodnutí určí podrobnejšie podmienky vykonávania činnosti zabezpečujúcej ochranu prírody a krajiny<sup>3</sup>.

V ostatnom období na úseku životného prostredia boli prijaté niektoré zákony, ktoré priznávali postavenie účastníka aj ďalším subjektom nad rámec § 14 správneho poriadku. Ide o subjekty, ktoré v danom konaní reprezentujú určitý verejný záujem. Sú to najmä niektoré občianske združenia a perspektívne možno predpokladať, že počet týchto subjektov bude mať v právnom konaní narastajúcu tendenciu. Na túto skutočnosť reagovala aj posledná novela správneho poriadku, ktorá tieto subjekty označila termínom „zúčastnená osoba“. Možno konštatovať, že tieto subjekty, aj keď sú v osobitných zákonoch označené ako účastník, resp. účastník na účely tohto zákona, nemajú postavenie účastníka v zmysle procesnej strany. Jej právne postavenie vyplýva vždy z osobitného zákona (napr. zo zákona č. 245/2002 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), ktorý môže rozsah jej procesných práv ustanoviť aj širšie, než ho zakotvuje správny poriadok, nikdy však vzhľadom na účel, ktorý táto osoba má plniť v správnom konaní, nebude mať zúčastnená osoba všetky procesné práva, ktoré z právnej úpravy vyplývajú účastníkovi konania. V danom konaní sa totiž nerozhoduje o ich právach, resp. povinnostiach. Z toho dôvodu aj rozsah ich procesných práv nemôže byť analogicky právom účastníka, ale musí zodpovedať iba účelu, ktoré v konaní tieto subjekty reprezentujú.

Zúčastnená osoba nemôže vystupovať v akomkoľvek konaní, ale len v konaní, ktoré upravuje osobitný zákon. Tento zákon súčasne ustanoví, ktoré subjekty budú mať postavenie zúčastnených osôb a aký verejný záujem budú obhajovať. Postavenie zúčastnených osôb v konaní zákon koncipuje ako právo, nie ako povinnosť. Preto neúčastť osoby v konaní nie je prekážkou pre ďalší postup v konaní a jej účasť na konaní nemožno vynucovať napr. podľa § 42 alebo § 43 zákona o správnom konaní.

---

<sup>2</sup> SOBIHARD, J.: Správny poriadok – komentár. Bratislava: IURA EDITION, 2005, s. 58.

<sup>3</sup> KOŠIČIAROVÁ, S.: In: Acta Facultatis Iuridicae, XXIV, Universitatis Comeniana, Bratislava, s. 241.

Správny poriadok ustanovuje základné procesné práva zúčastnených osôb (právo byť informovaný o podaniach účastníkov, zúčastniť sa na ústnom pojednávaní, navrhovať dôkazy a pod.). Osobitný zákon v súlade so subsidiárnou pôsobnosťou správneho poriadku môže so zreteľom na špecifiká konania priznať zúčastneným osobám aj ďalšie práva. Neprináleží im však napríklad právo podávať opravné prostriedky. Tieto subjekty sa však vo vymedzenom rozsahu môžu zúčastniť aj na druhostupňovom konaní.

Zastavenie konania. Zastavenie konania je jednou z foriem, ktorou sa správne konanie uzatvára konečným spôsobom. Dochádza k nemu v prípadoch ustanovených v správnom poriadku alebo v osobitných zákonoch z dôvodov, ktoré bránia pokračovať v konaní. Pri zastavení konania je správne konanie skončené skôr, než sa dospeje k meritórnemu rozhodnutiu vo veci samej. Keďže dôvody na zastavenie konania sú vymedzené taxatívne, ak sú slnené zákonné podmienky, správny orgán nemá inú možnosť. Voľná úvaha je v podstate vylúčená. Až do prijatia ostatnej novely správneho poriadku zákon poznal iba dva dôvody na zastavenie konania, a to ak účastník návrh na začatie konania vzal späť, alebo ak odpadol dôvod konania začatého na podnet správneho orgánu. Absencia ďalších dôvodov sa v rokoch predchádzajúcich novele riešila parciálnymi úpravami v osobitných zákonoch, čo do istej miery spôsobovalo neprehľadnosť. Výpočet dôvodov na zastavenie konania uvádzaných v správnom poriadku je taxatívny a nemožno ho rozširovať. Zastavenie konania sa uskutočňuje formou procesného rozhodnutia. Toto rozhodnutie sa doručuje účastníkom konania. K neformálnemu zastaveniu konania, ktoré sa vyznačuje iba v spise, dochádza len v týchto prípadoch:

- ak účastník konania vzal svoj návrh na začatie konania späť a konanie sa netýka iného účastníka konania alebo ostatní účastníci konania súhlasia so späťvzatím návrhu a nejde o konanie, ktoré môže začať správny orgán,
- účastník konania zomrel, bol vyhlásený za mŕtveho alebo zanikol bez právneho nástupcu a konanie sa týkalo len tohto účastníka konania.

V prvom prípade sa nevyžaduje rozhodnutie, pretože zastaveniu konania predchádza kvalifikované podanie účastníka konania. V druhom prípade už rozhodnutie nemožno doručiť, pretože fyzická osoba zomrela alebo právnická osoba zanikla bez právneho nástupcu.

Dôvody na zastavenie konania podľa zákona č. 543/2002 Z. z. sú formulované pomerne široko, pretože v čase jeho prijatia sa subsidiárne podľa správneho poriadku dali použiť len zmienené dva dôvody na zastavenie konania. Nakoľko sa pri postupe v súvislosti so zastavením konania vo veciach ochrany prírody a krajiny aplikuje zásada *lex specialis derogat legi generali*, je potrebné spomenúť len tie, ktoré upravuje predmetný zákon. Zákon č. 543/2002 Z. z. v § 82 ods. 9 písm. h/ ustanovuje, že orgán ochrany prírody je povinný zastaviť konanie, ak účastník konania vzal späť svoje odvolanie (rozklad) alebo návrh na obnovu konania. Procesné právo účastníka konania vziať späť svoj právny úkon je výrazom tzv. dispozičnej zásady, kedy účastník konania prejavom svojej vôle spôsobí, že začaté správne konanie sa neukončuje vydaným rozhodnutím vo veci samej, teda rozhodnutie, ktoré upravuje jeho hmotnoprávne postavenie, ale vydá sa procesné rozhodnutie. I v konaní pred orgánmi ochrany prírody platí, že rozhodnutím o zastavení konania nemožno nahrádzať rozhodovanie vo veci samej, teda vo veci, kvôli ktorej konanie začalo. Odvolací orgán preto v praxi nebude preskúmavať len to, či boli splnené podmienky na vydanie procesného rozhodnutia, ale vždy v súlade s § 59 ods. 1 správneho poriadku preskúma celý doterajší postup prvostupňového orgánu, teda aj z hmotnoprávneho hľadiska.

Zákon č. 543/2002 Z. z. vo svojom ustanovení § 82 ods. 10 vhodne vylučuje možnosť podať opravný prostriedok voči tu uvedeným rozhodnutiam o zastavení konania. Na druhej strane nerieši príslušnosť orgánu ochrany prírody na preskúmanie odvolania proti rozhodnutiu o zastavení konania vydaného druhostupňovým orgánom a v takom prípade treba určiť jeho príslušnosť podľa znenia § 58 ods. 3 správneho poriadku<sup>4</sup>.

**Kontaktní údaje na autora – email:**

*branislav.cepek@flaw.uniba.sk*

---

<sup>4</sup> KOŠIČIAROVÁ, S.: In: Acta Facultatis Iuridicae, Universitas Comeniana, Bratislava. 2006. s. 243.