

ÚSTAVNOPRÁVNE ASPEKTY PRINCÍPOV DOBREJ VEREJNEJ SPRÁVY, SÚDNA JUDIKATÚRA A OCHRANA PRÍRODY¹

SOŇA KOŠIČIAROVÁ

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Katedra správneho práva,
práva životného prostredia a finančného práva, Slovenská republika

Abstract in original language

Verejná správa zohráva kľúčovú úlohu v demokratickej spoločnosti – orgány verejnej správy vykonávajú aktivity v početných oblastiach. Ich činnosť vplýva na práva a záujmy súkromných osôb a vnútroštátna úprava i rôzne medzinárodné nástroje, osobitne nástroje Rady Európy, prinášajú osobám určité práva vo vzťahu k verejnej správe.

Úlohou referátu je analyzovať význam Ústavy Slovenskej republiky a odporúčania Výboru ministrov Rady Európy členským štátom CM/Rec (2007) 7 v oblasti správneho konania na úseku ochrany prírody.

Key words in original language

Ústava Slovenskej republiky; princípy dobrej verejnej správy; odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy členským štátom CM/Rec (2007) 7; ochrana prírody.

Abstract

Public authorities play a key role in democratic societies; they are active in numerous spheres. Their activities affect private persons' rights and interests and national legislation and various international instruments, particularly those of the Council of Europe, offer these persons certain rights with regard to the administration.

The aim of the paper is to analyze the role of Slovak constitution and the Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers in the field of the administrative procedure on nature protection.

Key words

Constitution of the Slovak Republic; principles on good administration; Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration; nature protection.

¹ Tento článok bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0319/10) „Správne súdnictvo“.

Úvod

Princípy dobrej verejnej správy tvoria súčasť princípov európskeho správneho práva. Dôležitú úlohu pri ich presadzovaní zohráva aj Rada Európy, či už prostredníctvom jej dokumentov prijatých vo forme rezolúcií alebo odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy, alebo judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva.

Princípy dobrej verejnej správy sú v súčasnosti komplexným spôsobom uvedené v odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy členským štátom CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe (ďalej len ako „odporúčanie CM/Rec (2007) 7“)¹.

Možno ich rozčleniť na princípy hmotnoprávneho charakteru (princíp viazanosti právom, rovnoprávnosti, neustrannosti, proporcionality, právnej istoty, konania v primeranej časovej lehote, participácie, úcty k súkromiu a transparentnosti a princíp zodpovednosti verejnej správy) a na princípy procesnoprávneho charakteru (čl. 12 až 22).

Cieľom nášho príspevku je poukázať na tie ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky, ktoré podporujú presadzovanie vybraných princípov dobrej verejnej správy procesnoprávneho charakteru uvedených v odporúčaní CM/Rec (2007) 7 a ktoré by mali byť premietnuté aj v slovenskej právnej úprave správneho konania podľa zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov.

Ústavné právo na spravodlivý proces

P. Svoboda definuje základné procesné právo ako právo na ustanovený postup pri vydávaní a výkone rozhodnutí správnych orgánov. Uvedené právo je čiastočne vyjadrené v čl. 36 ods. 1 a 4 Listiny základných práv a slobôd² (ďalej len ako „Listina“) a v čl. 46 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len ako „ústava“).

¹[http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Rec\(2007\)7_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Rec(2007)7_en.pdf)

² SVOBODA, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a. s. 2007, s. 127, ISBN 978-80-7201-676-1.

Z obsahu znenia predmetných ustanovení sa analogicky odvodzuje aj existencia všeobecného práva osoby na stav, keď v demokratickom a právnom štáte (čl. 1 ods. 1 ústavy) orgány verejnej moci konajú iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 2 ods. 2).

Uvedená ústavnoprávna požiadavka je obzvlášť dôležitá v prípade postupov správnych orgánov, v ktorých sa rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach konkrétnych právnických a fyzických osôb. Prípadnú absenciu takejto regulácie by bolo potrebné kvalifikovať ako porušenie čl. 46 ods. 1 ústavy upravujúceho právo na súdnu a inú právnu ochranu.

V európskom kontexte sa však uvedené právo chápe širšie, t. j. nielen ako právo osoby na to, aby bol postup orgánu upravený zákonom v situácii, keď sa rozhoduje o konkrétnych právach a povinnostiach osôb (napr. v správnom konaní), ale aj v situácii, keď orgány prijímajú správne akty so všeobecne záväzným právnym účinkom, spôsobilé ovplyvniť neurčený počet osôb.

Odporúčanie CM/Rec (2007) 7 v tejto súvislosti, v časti upravujúcej pravidlá vzťahujúce sa na procesný postup vykonávateľov verejnej správy, definuje pojem „administratívne rozhodnutie“ tak, že na účely kódexu dobrej verejnej správy za ne považuje tzv. regulačné a neregulačné rozhodnutia. Obsah regulačných rozhodnutí tvoria všeobecne záväzné pravidlá; neregulačné rozhodnutia odporúčanie člení na individuálne (adresované jednej osobe alebo viacerým konkrétnym osobám) a iné.

Odporúčanie CM/Rec (2007) 7 sa pritom výslovne zmieňuje o práve súkromných osôb zúčastniť sa prijímania určitých neregulačných rozhodnutí (to be involved in certain non-regulatory decisions). V čl. 15 ods. 1 uvádza, že „ak zamýšľa orgán verejnej správy prijať neregulačné rozhodnutia, ktoré môžu mať vplyv na bližšie neurčený počet osôb, ustanoví postupy umožňujúce účasť týchto osôb na rozhodovacom procese (napríklad prostredníctvom písomných komentárov, vypočúvaní, zastúpenia v poradnom zbore kompetentného orgánu, konzultácií a prieskumov verejnej mienky). Aby osoba mohla toto svoje právo uplatniť, odporúčanie v čl. 15 ods. 2 ustanovuje, že členské štáty Rady Európy by mali za týmto účelom zainteresovanej osobe garantovať:

- právo byť jasne informovaná o návrhu rozhodnutia,
- právo na to, aby jej bola poskytnutá príležitosť vyjadriť jej názor.

I takéto zákonom upravené postupy majú – podľa odporúčania – prebiehať v primeranej časovej lehote.

Práva zainteresovaných osôb podľa čl. 15 odporúčania sa v zákone premietajú v právnej úprave vyhlasovania ochrany osobitne chránených častí prírody a krajiny a tvorby (resp. zmeny) koncepčných nástrojov ochrany prírody a krajiny.

Vyhlasovanie ochrany osobitne chránených častí prírody a krajiny sa na Slovensku realizuje formou všeobecne záväzných právnych predpisov. Ustanovenie § 50 zákona č. 543/2002 Z. z. garantuje právo vlastníka (správca, nájomcu) pozemku dotknutého zamýšľanou ochranou, ktorého možno zistiť z evidencie v katastri nehnuteľností, a dotknutej obci právo na písomné oznámenie zámeru vyhlásiť chránený krajinný prvok, chránený areál, prírodnú rezerváciu, prírodnú pamiatku, chránené vtáčie územia, zóny chráneného územia alebo chránený strom. Oznámenie zámeru obsahuje najmä základnú charakteristiku zámeru na vyhlásenie ochrany, miesto jeho realizácie. Ak je dotknutý väčší počet vlastníkov pozemkov alebo ak ich pobyt nie je známy, možno oznámenie zámeru doručiť verejnou vyhláškou.

Obec je povinná do 15 dní od doručenia oznámenia zámeru informovať o ňom verejnosť vo svojom územnom obvode a umožniť nahliadnuť doň na obvyklom mieste, najmä na úradnej tabuli, najmenej po dobu 15 dní.

Vlastník (správca, nájomca) dotknutého pozemku a obec má právo najneskôr do 30 dní od doručenia oznámenia zámeru alebo jeho verejného oznámenia podať k nemu písomné pripomienky orgánu ochrany prírody. Orgán ochrany prírody je povinný najneskôr do 30 dní pripomienky prerokovať s tým, kto ich podal.

Vzhľadom na skutočnosť, že uplatňovanie schváleného koncepčného nástroja ochrany prírody v praxi môže v konečnom dôsledku nepriamo vplyvať na právny status konkrétnych právnických alebo fyzických osôb, právna úprava – a to aj pod vplyvom komunitárneho práva – zakotvuje povinnosť orgánu ochrany prírody návrh prerokovať aj s dotknutými právnymi subjektmi. Podľa § 54 od. 5 zákona č. 543/2002 Z. z. orgán obstarávajúci program starostlivosti o chránené územia, chránené stromy a o územia medzinárodného významu, je povinný prerokovať navrhované opatrenia praktickej starostlivosti so známymi vlastníkmi (správcami, nájomcami) dotknutých pozemkov.

Špeciálnym subjektom v tomto postupe môže byť aj mimovládna záujmová organizácia. Podľa § 54 ods. 18 zákona č. 543/2002 Z. z. má osobitné postavenie v procese tvorby dokumentácie ochrany prírody a krajiny pri jeho pripomienkovaní občianske združenie, ktorého cieľom podľa stanov (alebo ich zmien) platných najmenej jeden rok je ochrana prírody a krajiny. Zákon ukladá orgánu ochrany prírody určité povinnosti voči takémuto občianskemu združeniu, ak ho požiadalo, aby ho písomne upovedomil o obstarávanej dokumentácii a predpokladanom termíne jej schvaľovania. Orgán ochrany prírody, ktorému takáto žiadosť bola doručená, je povinný písomne upovedomiť občianske združenie o obstarávanej dokumentácii

ochrany prírody a krajiny a predpokladanom termíne jej schvaľovania, a to najneskôr do siedmich dní odo dňa doručenia žiadosti.

V oboch typoch postupov platí, že pripomienky zainteresovaných osôb nie sú pre orgán ochrany prírody záväzné; ten ich teda môže, ale nemusí rešpektovať.

Ústavné právo na spravodlivý proces vyjadrujúce požiadavku, aby zákon upravoval postup pri vydávaní a výkone rozhodnutí správnych orgánov, sa premieta do právnej úpravy pravidiel procesnoprávneho charakteru. V právnom štáte sa pritom uplatňuje princíp, že postup prebieha na základe procesných pravidiel účinných v čase začatia postupu. Toto by malo platiť i v prípade, ak v priebehu postupu nadobudne účinnosť nová právna úprava. Za týmto účelom by mal nový zákon výslovne ustanoviť, že postupy, ktoré neboli dokončené ku dňu účinnosti nového zákona, sa dokončia podľa doterajšieho právneho predpisu. Takáto legislatívna prax je v súlade s čl. 1 ods. 1, ústavy zaručuje právnu istotu osobám, o ktorých právach a povinnostiach sa rozhoduje, lebo zabraňuje zmene pravidiel rozhodovania v priebehu začatého konania. Príkladom môže byť § 104 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z., ktorý ustanovil, že „konania, ktoré neboli dokončené do dňa účinnosti tohto zákona, dokončia sa podľa doterajšieho právneho predpisu. Právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali pred účinnosťou tohto zákona, zostávajú zachované.“ Uvedené pravidlo by sa malo uplatňovať aj v prípade novelizácie právnej úpravy, keď nový zákon neobsahuje intertemporálne ustanovenia.³

³ Obdobne rozhodol Najvyšší správny súd rozhodnutím z 27. marca 2009 (č. k. 4 As 71/2008 – 123) vo veci udelenia výnimky z ochranných podmienok osobitne chránených druhov živočíchov vyskytujúcich sa na území navrhovanej stavby podľa § 56 zákona č. 114/1992 Zb. zo zákazov uvedených v § 50 tohto zákona. Rozhodnutie žalovaného správneho orgánu bolo vydané po tom, ako sa predchádzajúce správne konania právoplatne skončili rozhodnutím z 5. septembra 2005 (právoplatnosť nadobudlo 27. septembra 2005). Toto rozhodnutie bolo následne zrušené rozsudkom Mestského súdu v Prahe z 24. augusta 2006 (č. k. 11 Ca 276/2005-40). Zákon č. 500/2004 Zb. (správny poriadok) nadobudol účinnosť 1. januára 2006. Pred týmto dátumom bolo teda konanie právoplatne skončené a rozhodnutie bolo právoplatné k dátumu nadobudnutia účinnosti nového správneho poriadku. K zrušeniu právoplatného rozhodnutia žalovaného orgánu súdom došlo za účinnosti nového správneho poriadku.

Najvyšší správny súd v tejto súvislosti aplikoval § 179 zákona č. 500/2004 Zb. Dikcia ods. 1 a 2 tohto zákonného ustanovenia znie: (1) Řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Bylo-li rozhodnutí před účinností tohto zákona zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů. (2) Bylo-li řízení pravomocně skončeno před účinností tohto zákona, postupuje se při přezkumném řízení, obnově řízení nebo vydávaní nového rozhodnutí podle tohto zákona, včetně lhůt, v nichž lze takové řízení zahájit.“ Podľa názoru súdu bolo v danom prípade potrebné aplikovať pravidlo, že po zrušení právoplatného správneho rozhodnutia, ku ktorému došlo už za účinnosti nového správneho poriadku, sa v ďalšom konaní postupuje podľa tohto nového procesnoprávneho predpisu.

V ďalšom texte sa budeme zaoberať právnou úpravou práva na spravodlivý proces len v rámci postupov orgánov ochrany prírody, ktoré majú charakter správneho konania.

Ústavné právo na spravodlivý proces implicitne zahŕňa právo priamo dotknutej osoby byť účastníkom postupu, v ktorom sa vydáva akt vykonávateľa verejnej správy.

Platná zákonná úprava, ktorá by vylučovala takúto osobu (t. j. osobu, o ktorej možno odôvodnene predpokladať, že výsledok postupu orgánu priamo ovplyvní jej právne postavenie), treba považovať za úpravu porušujúcu čl. 46 ods. 1 ústavy. Ústavný súd Českej republiky vo svojom náleze N č. 42/2000 zv. 17 Zbierky ÚS v tejto súvislosti uviedol, že „je treba trvať na tom, aby zákonodarce pri špecifickom vymezení účastenství nevyloučil a priori subjekty, u kterých lze možnost zásahu do jejich prav z povahy řízení důvodně předpokládat“. Je pritom právne irelevantné, či osoba má hmotnoprávny vzťah k veci alebo či iba tvrdí existenciu tohto vzťahu k veci (spomeňme si na znenie legálnej definície účastníka správneho konania podľa § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov).

Zákon č. 543/2002 Z. z. zakotvuje vo svojej šiestej časti osobitné pravidlá pre správne konanie, ktoré majú prednosť pred všeobecnou úpravou správneho konania.⁴

V § 82 ods. 3 upravuje špeciálnym spôsobom účastníkov konania o vydanie súhlasu alebo povolenie výnimky na činnosti v chránenom území. Za

Kolektiv odboru řízení státní správy: Judikatura v právu životního prostředí 2009. Praha: Ministerstvo životního prostředí České republiky 2010, s. 11 – 12, č. j.: 52711/ENV/10, 1020/420/10.

⁴ Vzťah *lex specialis derogat legi generali* aplikoval aj Ústavný súd Českej republiky vo svojom náleze z 12. júla 2006 (sp. zn. IV. ÚS 208/04). Vznik účastníctva v správnom konaní o stanovení zóny havarijného plánovania odvodil z § 70 ods. 2 zákona č. 114/1992 Zb. o ochrane prírody a krajiny, ktoré výslovne upravuje účastníctvo občianskeho združenia alebo jeho organizačnej jednotky, ktorého hlavným poslaním podľa stanov je ochrana prírody a krajiny v správnych konaniach, pri ktorých môžu byť dotknuté záujmy ochrany prírody a krajiny chránené podľa tohto zákona. Vznik účastníctva bol závislý na posúdení otázky, či rozhodnutie má takýto charakter. Najvyšší správny súd v odôvodnení svojho rozhodnutia zdôraznil, že účastníctvo sťažovateľa vzniknúť nemohlo, preto takýto charakter rozhodnutie o stanovení zóny havarijného plánovania nemá, nakoľko upravuje len oblasť opatrení na ochranu obyvateľstva. Ani ústavný súd sa z tohto dôvodu nedomnieval, že by v tomto prípade bolo porušené právo na spravodlivý proces sťažovateľa.

Bahýľ, J. – Bahýľová, L. – Kocourek, T.: Příklady a judikatura z práva životního prostředí. Praha: Leges 2010, s. 204, ISBN 978-80-87212-46-2

účastníka tohto konania považuje len žiadateľa. V praxi pritom môže ísť o osobu odlišnú od vlastníka (správcu, nájomcu) pozemku, na ktorom sa má požadovaná činnosť vykonávať. V takom prípade je žiadateľ povinný ako prílohu k žiadosti priložiť aj súhlas vlastníka, správcu, prípadne nájomcu (ak mu takéto oprávnenie vyplýva z nájomnej zmluvy) pozemku. Zdá sa, že takáto právna konštrukcia by mala byť dostatočná, pokiaľ ide o ochranu vlastníka pozemku, nakoľko bez jeho súhlasu nemôže orgán ochrany prírody vo veci rozhodnúť. Problém však nastáva napríklad v okamihu, keď orgán na základe úplnej žiadosti súhlas vydá alebo povolí výnimku a vlastník pozemku podá proti neprávoplatnému rozhodnutiu opravný prostriedok. Je teda na mieste vyriešiť otázku, či by mal správny orgán považovať takéto podanie za úkon, ktorý nemôže vyvolať zamýšľaný právny účinok. Odpoveď – v kontexte čl. 46 ods. 1 ústavy – je zrejماً. Vlastník pozemku je v takýchto prípadoch vždy priamo dotknutý rozhodnutím. Konštrukcia zakotvená v § 82 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z., ktorou zákonodarca pravdepodobne sledoval len aspekt racionálnosti výkonu štátnej správy na úseku ochrany prírody, nie je preto – podľa nášho názoru – ústavne konformná. Na tejto skutočnosti nemôže nič zmeniť ani fakt, že vlastník pozemku ešte pred začatím alebo dodatočne v priebehu správneho konania súhlasil s takouto činnosťou. Vzhľadom na znenie čl. 12 ods. 1 ústavy, podľa ktorého základné práva sú neodňateľné, nemožno sa ústavou zaručeného práva na spravodlivý proces účinne vzdať, a to ani priamo, či nepriamo. Keďže za spravodlivé prejednanie veci možno považovať len taký postup vykonávateľa verejnej správy, ktorý rešpektuje všetky procesné princípy tvoriace súčasť štruktúry základných ľudských práv a slobôd bez ohľadu na formuláciu danú konkrétnou pozitívnou právnou úpravou⁵, orgán ochrany prírody by v danom prípade mal považovať úkon vlastníka pozemku za riadny opravný prostriedok podaný oprávnenou osobou.

Základné procesné práva

Popri základnom procesnom práve na spravodlivý proces možno hovoriť o čiastkových základných procesných právach, t. j. o procesných právach v užšom zmysle slova. P. Svoboda uvádza, že sú v ústavnom poriadku Českej republiky čiastočne výslovne a čiastočne implicitne obsiahnuté v čl. 36 ods. 1 a 4, čl. 37 a čl. 38 ods. 2 Listiny⁶ (analogicky

⁵ ČIČ, M. et al: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin: Matica Slovenská 1997, s. 235, ISBN 80-7090-444-5.

⁶ SVOBODA, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a. s. 2007, s. 128, ISBN 978-80-7201-676-1.

možno v tomto ohľade citovať základné práva zakotvené v čl. 46 ods. 1 a 4, čl. 47 a v čl. 48 ústavy).

Odporúčanie CM/Rec (2007) 7 za takéto základné procesné práva osôb považuje:

- dispozičné právo (čl. 12 a čl. 13),
- právo na rozhodnutie v primeranej lehote (čl. 13),
- právo byť vypočutý a právo na zastúpenie v konaní (čl. 14),
- právo na spravodlivú a primeranú výšku náhrady trov konania (čl. 16),
- právo na ukončenie konania rozhodnutím a právo na odôvodnenie rozhodnutia (čl. 17),
- právo na oznámenie rozhodnutia (čl. 18),
- právo na to, aby rozhodnutie nemalo retroaktívne účinky a aby nadobudlo účinnosť až po jeho oznámení (čl. 19),
- právo na primeranú lehotu na dobrovoľné splnenie uloženej povinnosti, právo na to, aby postup pri výkone rozhodnutia bol upravený zákonom a právo na primerané opatrenia v rámci výkonu rozhodnutia (čl. 20),
- právo na to, aby orgán dbal pri zmene alebo zrušení rozhodnutia na práva a záujmy osôb (čl. 21).

Okrem toho odporúčanie CM/Rec (2007) 7 v tretej časti upravuje:

- právo na súdny prieskum rozhodnutia (čl. 22),
- právo na preskúmanie platného rozhodnutia, ktorého využitie nesmie byť osobe na ujmu (čl. 22),
- právo na náhradu škody spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo postupom vykonávateľa verejnej správy (čl. 23).

Keďže zákon č. 543/2002 Z. z. upravuje špeciálne pravidlá vzťahujúce sa na konanie, ktoré majú prednosť pred všeobecnou procesnou úpravou zakotvenou v zákone č. 71/1967 Zb., zameriame sa ďalej na analýzu tých základných procesných práv osôb, ktoré vyplývajú účastníkom správneho konania na úseku ochrany prírody a krajiny z tejto osobitnej úpravy.

Dispozičné právo

Podľa čl. 12 odporúčania CM/Rec (2007) 7 „orgány verejnej správy môžu prijať správne rozhodnutia buď z vlastnej iniciatívy alebo na základe žiadosti súkromnej osoby“. Podľa čl. 13 bod 1. odporúčania „súkromné osoby majú právo žiadať orgány verejnej správy o prijatie individuálnych rozhodnutí, ktoré sú v ich kompetencii“.

Právna úprava v súvislosti s právom osoby podať návrh na začatie konania, ktoré na druhej strane znamená povinnosť správneho orgánu vybaviť vec, zakotvuje obsahové a formálne náležitosti takéhoto podania.

Podľa § 19 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. z podania musí byť zrejmé, kto ho podáva, akej veci sa týka a čo sa navrhuje; osobitné právne predpisy môžu ustanoviť jeho ďalšie náležitosti. Takýmto osobitným predpisom je aj zákon č. 543/2002 Z. z., ktorý v § 82 ods. 1 zakotvuje obsahové a formálne náležitosti žiadosti o vydanie rozhodnutia, avšak výpočet obsahových náležitostí je zakotvený demonštratívnym spôsobom. Z hľadiska právnej istoty žiadateľa (osoba nevie z právnej úpravy zistiť, čo je potrebné do obsahu žiadosti zahrnúť, lebo všeobecne záväzné pravidlo nie je jasne formulované, nedáva jednoznačný návod, ako konať) a vzhľadom na čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, keď by zákon (alebo aspoň všeobecne záväzný právny predpis vydaný na jeho základe) ustanovoval, za akých podmienok možno považovať žiadosť za úplnú, treba takúto legislatívnu prax odmietnuť. Tá totiž okrem iného podporuje zbytočné predlžovanie času správneho konania.

Zaujímavý právny spor sa v súvislosti s problematikou úplnosti podanej žiadosti riešil na Najvyššom súde Slovenskej republiky v rámci konania proti nečinnosti Ministerstva životného prostredia SR.

Dňa 3. januára 2004 sa navrhovateľ domáhal preskúmania postupu ministerstva pri vybavovaní jeho žiadosti o udelenie výnimky zo zákazu komerčných činností s chránenými živočíchmi – korytnačkami (podľa § 22 zákona č. 237/2002 Z. z. o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Uviedol, že žiadosť podal 2. januára 2003. Ministerstvo o žiadosti nerozhodlo, udelenie povolenia podmienilo doplnením dokumentácie a údajov, ktoré ako ústredný orgán na úseku ochrany ohrozených druhov má k dispozícii na príslušnom obvodnom úrade životného prostredia.

Ministerstvo argumentovalo, že žiadosť navrhovateľa neobsahovala náležitosti podľa § 24 ods. 1 zákona a preto ho vyzvalo na jej doplnenie s upozornením, že podľa § 34 ods. 3 zákona č. 237/2002 Z. z. sa správne konanie začína až doručením kompletnej žiadosti. Ide o špeciálnu úpravu. Má prednosť pred úpravou zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorej sa správne konanie začína, len čo bol návrh na začatie správneho konania (aj pokiaľ nemá predpísané náležitosti) doručený príslušnému správne orgánu.

Najvyšší súd Slovenskej republiky však nedal ministerstvu za pravdu a zásadu *lex specialis derogat legi generali* neaplikoval. Spor rozhodol ústavne konformným spôsobom – s prihliadnutím na ústavné právo žiadateľa na spravodlivý proces. Zdôraznil, že „kompletnosť žiadosti si nemožno zamieňať s jej opodstatnenosťou. Tú možno overiť a zistiť len v konaní. Potreba a možnosť dokazovania aj v tomto smere nemôže byť blokovaná tvrdením, že správne konanie nezačalo“, a to aj v situácii, keď § 34 ods. 3 zákona č. 237/2002 Z. z. odsúva začatie konania k momentu doručenia kompletnej žiadosti. Prekážky vytvorené štátnymi orgánmi nemôžu dopadať na ťarchu občana. Odporca tak – podľa názoru súdu – pochybil, ak o žiadosti nekonal a nezisťoval skutočný stav veci za použitia právnych prostriedkov, ktoré má na rozdiel od fyzickej či právnickej osoby k dispozícii. Súd uznesením sp. zn. 2 Sžnč 1/2004 uložil podľa § 250t ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku ministerstvu povinnosť konať a rozhodnúť o žiadosti navrhovateľa v lehote do dvoch mesiacov od právoplatnosti jeho uznesenia.

Tento prípad ukazuje, že viazať začatie správneho konania až na moment doručenia kompletnej žiadosti osoby, nie je z ústavnoprávneho hľadiska vhodným legislatívnym riešením. Komunikácia medzi správnym orgánom a žiadateľom o vydanie rozhodnutia v prípade, ak žiadateľ správnemu orgánu nedoručil žiadosť so všetkými náležitosťami, nemá totiž zákonom ustanovené pravidlá, ktoré by poskytovali právnu garanciu ochrany žiadateľovi a určovali postup správneho orgánu v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy.

Niektoré zákony na Slovensku zakotvujú požiadavku, aby návrh na začatie konania bol podaný v dostatočnom časovom predstihu. Príkladom takejto úpravy je aj § 82 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. Ten ustanovuje, že „žiadosť sa podáva v dostatočnom časovom predstihu, spravidla najmenej 30 dní pred plánovanou činnosťou“. Prípadné nedodržanie lehoty však nemá pre účastníka konania nepriaznivý právny dôsledok, nakoľko tu ide správnou normu odporúčajúceho charakteru. Neplatilo by to len vtedy, ak by zo zákona výslovne vyplýval opak.

Dispozičné právo účastníka konania sa neprejavuje len v rámci jeho možnosti vyvolať správne konanie, ale aj ho ukončiť skôr, než vo veci správny orgán právoplatne rozhodne.

Niektoré osobitné zákony nevyžadujú – na rozdiel od § 30 ods. 1 písm. b/ zákona č. 71/1967 Zb. – na späťvzatie návrhu na začatie konania, ktorý je dôvodom na zastavenie konania, súhlas ostatných účastníkov (v tejto súvislosti možno spomenúť aj § 82 ods. 9 písm. b/ zákona č. 543/2002 Z. z.). Dôvodom takéhoto prístupu zákonodarcu zrejme je, že v environmentálnom práve vo všeobecnosti ide o konanie, v ktorom sa navrhovateľ domáha práva zaťažovať životné prostredie vplyvmi svojej budúcej činnosti, prevádzky, výrobkov uvádzaných na trh a pod., kým ďalší účastníci konania (napr. vlastník pozemku, záujmové združenie na ochranu životného prostredia) vystupujú voči žiadateľovi ako „protiváha“, s cieľom

zabrániť realizácii jeho zámeru. Zákonodarca preto nepredpokladá, že by títo ostatní účastníci mali dôvod nepodporiť zastavenie konania v prípade, ak to z akéhokoľvek dôvodu chce osoba, ktorá konanie o povolenie činnosti svojím podaním vyvolala.

Zákon č. 543/2002 Z. z. v § 82 ods. 9 písm. h/ upravuje špeciálny dôvod pre zastavenie konania orgánom ochrany prírody. Ten je povinný konanie zastaviť, ak účastník konania vzal späť svoje odvolanie (rozklad) alebo návrh na obnovu konania.

Ustanovenie tohto dôvodu na zastavenie konania je – podľa nášho názoru – vhodné v konaní, keď účastník podal návrh na obnovu konania, nakoľko v takomto prípade zostane nedotknuté napadnuté právoplatné rozhodnutie vo veci samej a rozhodnutím o zastavení konania (proti ktorému je zo zákona vylúčené odvolanie a rozklad) sa iba ukončí procesný postup vyvolaný podaním v zmysle § 63 správneho poriadku. Je však otázne, či je z legislatívneho hľadiska vhodné takúto povinnosť orgánu ochrany prírody ustanoviť v prípade späťvzatia odvolania (rozkladu). Podľa § 88 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. totiž v takom prípade rozhodnutie nadobudne právoplatnosť dňom doručenia späťvzatia odvolania (rozkladu) orgánu, ktorý vydal rozhodnutie na prvom stupni. To v praxi znamená, že konanie skončí vydaním rozhodnutia vo veci samej. Podľa nášho názoru nie je vhodné, aby orgán ochrany prírody musel podľa zákona aj súčasne konanie zastaviť. Výsledkom postupu podľa platných ustanovení zákona v praxi je existencia dvoch rozhodnutí – rozhodnutia vo veci samej a rozhodnutia o zastavení konania, čo oslabuje právnu istotu účastníka konania. Je to iná situácia, ako keď účastník konania v zmysle § 30 ods. 1 písm. b/ zákona č. 71/1967 Zb. vezme späť návrh na začatie konania. Ak tak urobí v odvolacom konaní, správny orgán rozhodne len o zastavení konania.

Možno teda uzavrieť, že § 82 ods. 9 písm. h/ a § 88 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. sú vzájomne protirečivé ustanovenia, ktoré sa do zákona dostali nedopatrením bez toho, aby si zákonodarca uvedomil vzájomný právny dôsledok ich aplikovania.

Právo na rozhodnutie v primeranej lehote

Podľa čl. 13 odporúčania CM/Rec (2007) 7 „orgány verejnej správy prijímu rozhodnutie iniciované žiadosťou v primeranej časovej lehote, ktorú môže určiť zákon. Mali by sa predvídať opravné opatrenia pre prípady, keby daný orgán rozhodnutie neprijal.“

Lehota pre rozhodnutie je inštitút, ktorý tak v správnom poriadku, ako aj v osobitných predpisoch slúži na presadzovanie princípu rýchlosti

správneho konania. Má prispievať k tomu, aby správne orgány vybavovali veci včas. Z pohľadu účastníka konania predstavuje jeho ústavou garantované právo na konanie bez zbytočných prietahov, ktoré možno odvodiť z čl. 38 ods. 2 Listiny a z čl. 48 ods. 2 ústavy.

Osobitná právna úprava v rámci rozhodovania na úseku ochrany prírody a krajiny – vzhľadom na vecnú náročnosť rozhodovania – ustanovuje v porovnaní so zákonom č. 71/1967 Zb. dlhšie zákonné lehoty na rozhodnutie (§ 85 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z.). I v týchto prípadoch umožňuje – rovnako ako správny poriadok - lehotu primerane predĺžiť, ak nemožno vzhľadom na povahu veci rozhodnúť v zákonnej lehote. Primeranosť je otázkou výkladu zákona, ale vo všeobecnosti ju možno vyjadriť tak, že predĺžiť treba iba o toľko, čo je v konkrétnom prípade nevyhnutné.

V záujme ochrany účastníka konania zákon č. 543/2002 Z. z. ustanovuje maximálnu hranicu takto predĺženej lehoty. Orgán ochrany prírody môže túto lehotu v zložitých prípadoch pred jej uplynutím predĺžiť najviac o štyri mesiace; ak je dôvodom na predĺženie lehoty potreba vyčkania na priebeh vegetačnej sezóny alebo rozmnožovacieho cyklu, najviac na 1 rok. Takáto úprava je – podľa nášho názoru – vhodná, nakoľko zvyšuje právnu istotu účastníka konania.

Ako špeciálny prostriedok na ochranu účastníka v konaní, ktorého predmetom je zabezpečenie povinností podľa zákona č. 326/005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov (t. j. povinnosti obhospodarovateľa lesa na jeho náklady neodkladne vykonať opatrenia na odvrátenie ohrozenia lesov a odstránenie následkov škôd, keď v chránených územiach s piatym stupňom ochrany má túto povinnosť až po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia orgánu štátnej správy ochrany prírody o povolení výnimky), zákon č. 543/2002 Z. z. zakotvuje v § 85 ods. 4 fikciu pozitívneho rozhodnutia. Vzhľadom na to, že ide na slovenské pomery o zriedkavo využívaný právny inštitút, s ktorým nie sú skúsenosti, zákonodarcu sa pri jeho úprave nevyhol pochybeniu, ktoré sťažuje jeho aplikáciu v právnej praxi. Podľa platnej právnej úpravy totiž „ak orgán ochrany prírody rozhodnutie nevydá, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým žiadosti vyhovel“. Chýba však úprava dňa oznámenia rozhodnutia a určenie tohto dňa ex lege obdobne, ako je tomu napríklad v zákone č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, ktorý zakotvuje inštitút fikcie negatívneho rozhodnutia a ustanovuje, že „za deň doručenia rozhodnutia sa v tomto prípade považuje tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti“. V dôsledku toho je problematické podľa zákona č. 543/2002 Z. z. určiť deň nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia.

Naopak, zákonodarcu treba pochváliť, lebo požiadavku na uplatnenie zásady, že vykonávateľ verejnej správy má postupovať bez zbytočných

prieťahov expressis verbis zakotvil v § 81 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z. z. aj v postupoch, na ktoré sa neaplikujú všeobecné predpisy o správnom konaní. Samozrejme, že aj keby tak neurobil, bolo by uvedený princíp možné odvodiť s prihliadnutím na požiadavky dobrej verejnej správy a z čl. 48 ods. 2 ústavy.

Právo na ukončenie konania rozhodnutím a právo na odôvodnenie rozhodnutia

Uvedené procesné právo je implicitne obsiahnuté v čl. 36 ods. 1 Listiny a v čl. 46 ods. 1 ústavy. Podľa P. Svobodu ústavnoprávna úprava predmetného práva zahŕňa:

- právo na vydanie a oznámenie rozhodnutia,
- právo na vydanie a oznámenie rozhodnutia v primeranej lehote (čl. 38 ods. 2 Listiny),
- právo na odôvodnenie rozhodnutia,
- právo na poučenie o riadnych opravných prostriedkoch (ako špeciálne právo na poučenie o procesných právach v konaní).⁷

Článok 17 odporúčania CM/Rec (2007) 7 v súvislosti s požiadavkami na obsahové a formálne náležitosti rozhodnutí správnych orgánov požaduje, aby „boli formulované jednoducho, jasne a zrozumiteľne“. Súčasne „pri každom prijatom individuálnom rozhodnutí je potrebné uviesť príslušné dôvody, vysvetliť právne i faktické dôvody jeho prijatia, minimálne v tých prípadoch, kedy takéto rozhodnutia ovplyvňujú práva jednotlivca“. Jednoznačne ide o minimálne požiadavky, ktoré majú zabezpečiť právnu ochranu účastníka konania v tom smere, že osobe musí byť zrejmé, čo je výsledkom konania vo veci. Tieto zakotvuje § 47 zákona č. 71/1967 Zb.

Osobitné predpisy v oblasti ochrany životného prostredia subsidiárne upravujú špeciálne požiadavky na obsahové náležitosti rozhodnutí vydané v príslušnom druhu správneho konania. Súčasťou výroku sú napríklad

⁷ SVOBODA, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a. s. 2007, s. 133, ISBN 978-80-7201-676-1.

podmienky vykonávania povolenej činnosti zaťažujúcej životné prostredie (§ 82 ods. 12 zákona č. 543/2002 Z. z.), podrobnosti o opatreniach a technických zariadeniach na ochranu ovzdušia, vody a pôdy v prevádzke, určenie emisných limitov, opatrenia na predchádzanie havárií, požiadavky na spôsob a metódy monitorovania, opatrenia pre prípad ukončenia činnosti v prevádzke (§ 18 ods. 1 zákona č. 245/2003 Z. z. atď).

S prihliadnutím na čl. 2 ods. 2 ústavy treba odmietnuť legislatívnu prax, keď platný predpis uvádza výpočet obsahových náležitostí rozhodnutí správnych orgánov demonštratívny spôsobom (pozri napr. § 6 ods. 6 zákona č. 15/2005 Z. z. o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Právny nárok účastníka konania na vydanie rozhodnutia v správnom konaní sa premieta aj do právnej úpravy inštitútu zastavenia správneho konania, keď je potrebné z rôznych (vecných a právnych) dôvodov začaté správne konanie ukončiť bez toho, aby orgán rozhodol vo veci samej. Dôvody, kedy sa tak môže stať, musí zakotvovať zákon, a to výslovne, nakoľko musí byť zaručená právna istota osoby. V tomto ohľade nemožno pripustiť svojvôľu vykonávateľa verejnej správy. V žiadnom prípade nie je možné, aby sa začaté konanie ukončilo bez rozhodnutia správneho orgánu, z ktorého z obsahu musí byť zrejmý výsledok rozhodovania vykonávateľa verejnej správy (napr. úradným listom). To platí aj vtedy, ak sa účastníkovi konania vyhovuje v plnom rozsahu a namiesto písomného vyhotovenia rozhodnutia sa účastníkovi konania vydá osobitný doklad alebo poskytuje plnenie (§ 47 ods. 7 zákona č. 71/1967 Zb.). V takom prípade má správny orgán povinnosť vyznačiť rozhodnutie zápisom v spise.

Taxatívny výpočet dôvodov pre zastavenie konania zakotvuje všeobecná právna úprava správneho konania (§ 30 zákona č. 71/1967 Zb.). Zákon č. 543/2002 Z. z. v § 82 ods. 9 zakotvuje takýto výpočet dôvodov špeciálnym spôsobom.

Podľa § 82 ods. 10 zákona č. 543/2002 Z. z. sa rozhodnutie vyznačuje zápisom v spise ak:

- účastník konania, na ktorého návrh sa konanie začalo, vzal návrh na začatie konania späť,
- jeden z účastníkov konania zomrel alebo bol vyhlásený za mŕtveho alebo ak zanikol bez právneho nástupcu a ak s tým súhlasia ostatní účastníci konania,
- jediný účastník konania zomrel alebo bol vyhlásený za mŕtveho alebo ak zanikol bez právneho nástupcu.

Podľa stanoviska Konzultačného zboru Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pre aplikáciu správneho poriadku č. 13 zo 7. februára 2005 z údajov vyznačených v spise podľa § 30 ods. 1 správneho poriadku musí byť zrejмый výrok o zastavení konania a dôvodoch zastavenia. Súčasťou vyznačenia je jeho dátum, meno a priezvisko oprávnenej osoby a jej podpis. Stanovisko zrejme vychádza z čl. 17 odporúčania CM/Rec (2007) 7, avšak s týmto názorom sa nestotožňujeme, nakoľko tento pragmatický výklad je – podľa nášho názoru – zužujúci a nemá oporu v platnej úprave.

Zákon č. 543/2002 Z. z. neobsahuje ustanovenie, ktorým by osobitným spôsobom upravil náležitosti rozhodnutia vyznačeného v spise alebo vylúčil aplikáciu § 47 správneho poriadku. Z tohto dôvodu treba vychádzať z platného znenia správneho poriadku. Rozhodnutie orgánu ochrany prírody o zastavení konania musí mať všetky obsahové náležitosti v zmysle § 47 ods. 1 správneho poriadku i v prípadoch, keď sa iba vyznačuje v spise, t. j. výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade), vrátane údaju, či rozhodnutie možno preskúmať súdom. Správny poriadok neustanovuje výnimku z tohto pravidla; na tejto požiadavke je potrebné trvať aj preto, lebo i takéto rozhodnutie je po nadobudnutí právoplatnosti preskúmateľné súdom.

Právo na zverejnenie správneho rozhodnutia

Je súčasťou práva na ukončenie konania rozhodnutím a práva na odôvodnenie rozhodnutia.

Účel predmetného procesného práva osoby vyjadruje čl. 18 bod 1. odporúčania CM/Rec (2007) 7. Podľa neho rozhodnutia sa zverejňujú „aby mali osoby, ktorých sa tieto rozhodnutia týkajú, o nich presné a komplexné informácie“.

Odporúčanie v súvislosti s právom na zverejnenie správneho rozhodnutia formuluje pravidlá pre spôsob oznamovania rozhodnutia (čl. 18 bod 1. druhá veta – „zverejnenie môže mať podobu osobného alebo všeobecného oznámenia“) a určuje podmienky, za ktorých sa tieto spôsoby oznamovania uplatňujú (čl. 18 bod 2. prvá veta „osoby, ktorých sa týkajú individuálne rozhodnutia, budú o nich informované osobne, s výnimkou takých mimoriadnych udalostí, kedy je možné použiť iba všeobecné oznámenie) a obsahové náležitosti oznamovaného rozhodnutia (obligatórnou súčasťou rozhodnutia je za každých okolností poučenie o opravnom prostriedku a o lehote na jeho podanie).

Zákon č. 71/1967 Zb. upravuje dva základné spôsoby oznámenia rozhodnutia správneho orgánu, ktoré vyvoláva právne účinky rozhodnutia

voči účastníkovi konania – doručenie písomného vyhotovenia rozhodnutia a ústne vyhlásenie prítomnému účastníkovi konania za predpokladu, že sa tento vzdal svojho práva na doručenie písomného vyhotovenia rozhodnutia. Doručiť rozhodnutie možno za zákonom ustanovených podmienok aj verejnou vyhláškou.

Osobitným problémom pred 1. januárom 2004, keď nadobudla účinnosť novela zákona č. 71/1967 Zb. (zákon č. 527/2003 Z. z.) bolo najmä doručovanie písomností do vlastných rúk v prípade, ak ich adresátom bola právnická osoba alebo fyzická osoba – podnikateľ. V praxi sa často stávalo, že zásielky boli nedoručiteľné napríklad z dôvodu, že na uvedenej adrese nebolo možné účastníka konania zistiť a tak nemohli vzniknúť účinky oznámenia rozhodnutia.

Chýbajúcu právnu úpravu sa snažili preklenúť špeciálnou úpravou predmetného inštitútu zákon č. 543/2002 Z. z. a zákon č. 15/2005 Z. z. Zákonodarcia ustanovil zákonnú povinnosť účastníkov konania (§ 84 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z., § 6 ods. 13 zákona č. 15/2005 Z. z.) a ich zástupcov (§ 84 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z.) bez zbytočného odkladu oznámiť správne orgánu zmenu bydliska, sídla alebo akúkoľvek obdobnú skutočnosť nevyhnutnú na riadne doručovanie písomností. Okrem toho upravil:

- inštitút fikcie doručenia písomnosti (§ 84 ods. 5 zákona č. 543/2002 Z. z.), keďže išlo o prípady, keď nebolo možné doručovať písomnosti verejnou vyhláškou,

- právomoc správneho orgánu za zákonom ustanovených podmienok (ak by doručovanie písomnosti bolo spojené s ťažkosťami alebo s preťahmi, ak ide o účastníka konania so sídlom v cudzine) uložiť účastníkovi konania povinnosť zvoliť si na prijímanie písomnosti zástupcu s tým, že ak si ho účastník nezvolí, budú sa preňho písomnosti ukladať na správnom orgáne s účinkami doručenia (§ 84 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z. z., § 6 ods. 14 zákona č. 15/2005 Z. z.).

Na Slovensku jestvuje pomerne rozsiahla úprava doručovania prostredníctvom verejnej vyhlášky v osobitných zákonoch upravujúcich postupy verejnej správy. Vztahuje sa pritom nielen na oznamovanie rozhodnutí a úkonov v správnom konaní; inštitút verejnej vyhlášky sa aplikuje aj v postupoch, ktoré nemajú právnu povahu správneho konania. Prostredníctvom verejnej vyhlášky sa oznamujú aj ďalšie správne akty, napr. návrhy normatívnych správnych aktov, dokumentov záväzného charakteru a pod.

Ako príklad možno uviesť doručovanie oznámenia zámeru vyhlásiť tzv. maloplošné chránené územia podľa § 50 zákona č. 543/2002 Z. z. Ak je dotknutý väčší počet vlastníkov pozemkov alebo ak ich pobyt nie je známy, možno oznámenie zámeru doručiť verejnou vyhláškou. Zákon však

bližšie neupravuje spôsob tohto doručenia. Keďže tu nejde o správne konanie, nemožno sa ani priamo dovolávať pravidiel ustanovených pre doručovanie verejnou vyhláškou správnym poriadkom.

Právo na preskúmanie platného rozhodnutia (čl. 22)

Základným predpokladom realizácie procesného práva na preskúmanie rozhodnutia vykonávateľa verejnej správy je, že adresát rozhodnutia má informáciu o možnosti a spôsobe uplatnenia tohto práva. Odporúčanie CM/Rec (2007) 7 v tejto súvislosti výslovne ukladá, aby správny orgán poučil osobu o opravnom prostriedku (čl. 18 bod 2. druhá veta). Táto povinnosť jestvuje vždy, t. j. aj v prípade, ak zákon nepripúšťa podanie opravného prostriedku proti platnému rozhodnutiu.

Predmetné procesné právo je súčasťou základného procesného práva na poučenie o procesných právach v konaní vo všeobecnosti. Implicitne je zakotvené v čl. 36 ods. 1 Listiny a v čl. 46 ods. 1 ústavy.

Ústavnoprávna úprava nezaručuje právo na riadny opravný prostriedok. Záleží preto na obsahu zákonnej úpravy, či zakotví právo na podanie odvolania, resp. rozkladu proti neprávoplatnému rozhodnutiu správneho orgánu. Takýto postup je konformný aj s čl. 22 bod 2. odporúčania CM/Rec (2007) 7, podľa ktorého „pred súdnou revíziou je v zásade možné podať odvolanie v správnom konaní, v niektorých prípadoch môžu byť takéto odvolania povinné. Môže ísť o odvolanie na základe skutkovej podstaty alebo odvolanie na základe zákonnosti správneho rozhodnutia.“⁸

Zákon č. 71/1967 Zb. vychádza z princípu tzv. generálnej klauzuly. Tá znamená, že účastník konania môže vždy podať proti neprávoplatnému rozhodnutiu správneho orgánu riadny opravný prostriedok, okrem prípadu, ak zákon túto možnosť vylučuje alebo ak sa účastník konania odvolania vzdal.

Právo podať riadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu vylučuje nielen sám zákon č. 71/1967 Zb., ale aj osobitné zákony dikciou „proti rozhodnutiu nie je prípustné odvolanie“ (napr. § 82 ods. 10 zákona č. 543/2002 Z. z.). Takéto ustanovenie je z právneho hľadiska jasné a nespochybniteľné a treba ho prednostne zákonodarcovi odporúčať, nakoľko akýkoľvek iný legislatívny prístup môže vyvolať v právnej praxi otázky. Ako príklad možno citovať § 6 ods. 7 zákona č. 15/2005 Z. z., podľa ktorého

⁸ They may concern an appeal on merits or an appeal on the legality of an administrative decision.

rozhodnutie Ministerstva životného prostredia SR o vydaní povolenia na dovoz a vývoz exemplárov druhov nadobúda právoplatnosť dňom doručenia. Len výkladom § 52 ods. 1 správneho poriadku, podľa ktorého je rozhodnutie, proti ktorému sa nemožno odvolať (podať rozklad) právoplatné, možno nepriamo dospieť k tomu, že zákonodarca v tomto prípade vylúčil právo účastníka na riadny opravný prostriedok.

Zákon č. 543/2002 Z. z. vylučuje právo podať odvolanie (rozklad) proti rozhodnutiu o zastavení konania. Zákonodarca k takejto úprave pristúpil najmä z dôvodu racionálnosti a efektívnosti právnej úpravy výkonu verejnej správy. Odôvodnenie takéhoto legislatívneho postupu je dané prejavom vôle účastníka konania (späťvzatie návrhu na začatie správneho konania) alebo existenciou faktických a právnych prekážok ďalšieho konania (napr. smrť účastníka konania alebo uplynutie lehoty na prejednanie iného správneho deliktu).

Dispozičným právom účastníka konania vo vzťahu k odvolaciemu konaniu (konaniu o rozklade) je jeho oprávnenie vzdať sa odvolania (rozkladu) podľa § 53 a vziať odvolanie späť v zmysle § 54 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb. Predpisy environmentálneho práva na Slovensku tejto problematike pozornosť nevenujú. Výnimkou je § 88 zákona č. 543/2002 Z. z. Ten totiž v § 88 ods. 1 *expressis verbis* zakotvuje to, k čomu možno dospieť v rámci správneho poriadku len výkladom jeho súvisiacich ustanovení – že vzdanie sa odvolania (rozkladu) možno urobiť na orgáne, ktorý vydal rozhodnutie v prvom stupni, a to až po oznámení rozhodnutia.

Právo na súdny prieskum rozhodnutia (čl. 22)

Podľa čl. 22 bod 1. odporúčania CM/Rec (2007) 71 „súkromné osoby majú nárok požadovať súdnu revíziu správneho rozhodnutia, ktoré priamo ovplyvňuje ich práva a záujmy, a to priamo alebo prostredníctvom procesnej námietky“. Z formulácie je zrejмый imperatívny obsah tejto požiadavky, ktorý chýba v prípade práva na preskúmanie platného rozhodnutia správnym orgánom.

V slovenskom právnom poriadku platí zásada, že všetky rozhodnutia správnych orgánov (a ich postup) sú preskúmateľné súdom. Vyplýva to jednak z čl. 46 ods. 2 ústavy, jednak z § 247 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Zákon môže vylúčiť rozhodnutie zo súdneho prieskumu, ak sa však zákonodarca odhodlá k tomuto legislatívnemu kroku, musí dbať na dôležitú ústavnoprávnu zásadu zakotvenú v druhej vete čl. 46 ods. 2 a to, že z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Zákon č. 543/2002 Z. z. nemá žiadne osobitné

ustanovenie, ktoré by vylučovalo zo súdneho prieskumu rozhodnutie orgánu ochrany prírody.

Občiansky súdny poriadok vychádza z koncepcie ochrany subjektívnych práv žalobcu (§ 247 ods. 1, § 250b ods. 2, 3). Je to v súlade s čl. 46 ods. 2 ústavy, podľa ktorého sa môže obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy, ten, kto tvrdí, že bol ukrátený rozhodnutím na svojich právach (pozri tiež čl. 36 ods. 2 Listiny). Pokiaľ by sa žalobca domáhal ochrany cudzích práv (t. j. práv tretích osôb), alebo ak by žiadal ochranu svojho práva, aj keď by v skutočnosti nešlo o jeho právo, ale o právo tretej osoby, žaloba by bola podaná neoprávnenou osobou. Žaloby proti rozhodnutiam správnych orgánov, ktoré sú preskúmané súdmi postupom podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, sú tak – z hľadiska právnej teórie – žalobami na ochranu verejných subjektívnych práv. (Za verejné subjektívne práva sa v právnej teórii označujú práva, ktorých sa môžu súkromné osoby domáhať voči orgánom verejnej moci – pozn. autorky.)

Občiansky súdny poriadok a ani žiadny iný osobitný zákon v Slovenskej republike zatiaľ neumožňuje podať na súd žalobu vo verejnom záujme (tzv. *actio popularis*). Takáto žaloba by sa od žaloby na ochranu verejných subjektívnych práv odlišovala predovšetkým tým, že by:

- bezprostredne smerovala k ochrane vecne vymedzeného verejného záujmu (napr. záujmu na ochrane životného prostredia, záujmu na ochrane zdravia),
- žalobca by v nej namietal ukrátenie verejného subjektívneho práva tretej osoby (resp. viacerých tretích osôb) v dôsledku nezákonného rozhodnutia a postupu správneho orgánu.

Vzhľadom na to, že domáhať sa ústavného práva na súdnu a inú právnu ochranu možno podľa čl. 51 ods. 1 ústavy len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú, dôležité je i zistenie, že sú splnené zákonné predpoklady na takéto preskúmanie, a to procesná legitímácia na podanie žaloby a predchádzajúci procesný postup osoby žiadajúcej súdnu ochranu v správnom súdnictve.

Záver

Cieľom nášho príspevku bolo poukázať na tie ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky, ktoré podporujú presadzovanie vybraných princípov dobrej verejnej správy procesnoprávneho charakteru uvedených v odporúčaní CM/Rec (2007) 7, a ktoré by mali byť premietnuté aj v slovenskej právnej úprave správneho konania podľa zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov.

Predmetom právnej analýzy sa stali len niektoré aspekty tejto oblasti. Táto znovu potvrdzuje to, čo je rokmi overenou pravdou - aj pri maximálnom

úsilí zákonodarcu, keď sa úprava de lege lata javí byť konformnou s Ústavou Slovenskej republiky ako aj s požiadavkami odporúčania CM/Rec (2007) 7, to tak nemusí byť a prax nás o tom často opakovane presvedča. Príspevok treba chápať len ako námet pre širšiu odbornú diskusiu, ktorá by mohla viesť k precízácii platnej právnej úpravy.

Literature:

- Bahýľ, J. – Bahýľová, L. – Kocourek, T.: Příklady a judikatura z práva životního prostředí. Praha: Leges 2010, 208 s., ISBN 978-80-87212-46-2
- Čič, M. et al: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin: Matica Slovenská 1997, 598 s., ISBN 80-7090-444-5
- Kolektiv odboru řízení státní správy: Judikatura v právu životního prostředí 2009. Praha: Ministerstvo životního prostředí České republiky 2010, 122 s., č. j.: 52711/ENV/10, 1020/420/10.
- Svoboda, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a. s. 2007, 340 s., ISBN 978-80-7201-676-1

Contact – email

sona.kosiciarova@truni.sk