

**Recenzenti:**

Prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.  
JUDr. Božena Gašparíková, CSc.

**Autorský kolektív:**

Doc. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.  
JUDr. Jana Dudová, Dr.  
JUDr. Ilona Jančárová, Dr.  
Doc. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.  
Doc. RNDr. Mária Kozová, CSc.  
Doc. JUDr. Eva Kružíková, CSc.  
Doc. JUDr. Erika Kučerová, CSc.  
Doc. JUDr. Václav Mezřícký  
Doc. JUDr. Mária Patakyová, PhD.  
Doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.  
Doc. JUDr. Ján Pirč, CSc.  
Doc. JUDr. Ivana Prúchová, CSc.  
Doc. Ing. Eva Romančíková, CSc.  
Doc. JUDr. Ján Svák, CSc.  
JUDr. Ing. Štefan Úradníček

Schválené Vedením PF UK a Edičnou komisiou PF UK  
ako učebnica pre študentov Právnickej fakulty UK v Bratislave.

Právo životného prostredia – Všeobecná časť, Edícia učebnice.  
© Doc. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD. za kolektív, 2002

Redakčná úprava: JUDr. Draga Inovecká  
© Heureka, Záhradnícka 2, 931 01 Šamorín,  
<http://www.heureka.sk>, e-mail: [heureka@nexta.sk](mailto:heureka@nexta.sk),

Máj 2002, prvé vydanie.  
ISBN 80-968567-5-8

**Obsah**

Úvod .....	9
O autoroch .....	11
<b>Prvá časť: Environmentálna politika a právo .....</b>	<b>15</b>
I. Environmentálna politika – pojem, vznik, druhy, ciele .....	15
II. Politický cyklus environmentálnej politiky .....	19
III. Subjekty environmentálnej politiky .....	30
IV. Nástroje environmentálnej politiky .....	32
V. Ekonomické nástroje environmentálnej politiky .....	39
VI. Aktuálne úlohy environmentálnej politiky v Slovenskej republike ..	46
<b>Druhá časť: Predmet regulácie, princípy a systém environmen- tálneho práva .....</b>	<b>54</b>
I. Starostlivosť o životné prostredie .....	54
1. Základné právne pojmy – ich funkcia .....	54
2. Starostlivosť o životné prostredie, ochrana životného prostredia, tvorba životného prostredia a využívanie prírodných zdrojov .....	57
3. Životné prostredie – právnoteoretické a legislatívne vymedzenie pojmu .....	64
4. Zložky životného prostredia .....	66
II. Starostlivosť o zdravé životné podmienky .....	68
III. Princípy environmentálneho práva .....	69
1. Význam a funkcia princípov v právnej úprave .....	69
2. Princípy európskej úpravy starostlivosti o životné prostredie ...	70
3. Princípy environmentálneho práva v Slovenskej republike .....	74
IV. Predmet a systém právnej regulácie environmentálneho práva ...	79
V. Environmentálne právo a systém práva .....	82
VI. Pramene environmentálneho práva .....	87
VII. Ústavnoprávna úprava starostlivosti o životné prostredie .....	91
VIII. Zákonná úprava starostlivosti o životné prostredie .....	98
1. Vývoj a perspektívy zákonnej úpravy v Európe .....	98
2. Systém zákonnej úpravy v Slovenskej republike .....	101
3. Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí .....	105
<b>Tretia časť: Subjekty environmentálneho práva .....</b>	<b>109</b>
I. Právne postavenie subjektov environmentálneho práva .....	109
II. Štát – subjekt environmentálneho práva .....	111
1. Národná rada Slovenskej republiky .....	111

2. Vláda Slovenskej republiky .....	112
3. Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy .....	114
4. Miestna štátna správa .....	121
5. Rozhodovacia činnosť orgánov štátnej správy .....	124
6. Súdny .....	134
a) Súdna ochrana podľa Európskeho dohovoru .....	134
b) Súdna ochrana v Slovenskej republike .....	142
7. Ústavné súdnictvo .....	145
a) Rozhodovacia činnosť európskych ústavných súdov .....	145
b) Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR .....	152
III. Územná samospráva – subjekt environmentálneho práva .....	154
IV. Tretí sektor – subjekt environmentálneho práva .....	160
1. Právne postavenie tretieho sektora .....	160
2. Právne prostriedky tretieho sektora v rámci starostlivosti o životné prostredie .....	163
V. Podnikatelia – subjekty environmentálneho práva .....	170
1. Právne postavenie podnikateľov .....	170
2. Povinnosti podnikateľov podľa predpisov environmentálneho práva .....	172
3. Podnikatelia a vybrané nástroje environmentálnej politiky .....	177
a) Systém environmentálne orientovane orientovaného riadenia a auditu .....	178
b) Systém environmentálneho označovania výrobkov .....	188
VI. Fyzické osoby – subjekty environmentálneho práva .....	192
<b>Štvrtá časť: Prevencia v environmentálnom práve .....</b>	<b>203</b>
I. Základné prostriedky prevencie .....	203
II. Vybrané nástroje prevencie orgánov verejnej správy .....	205
1. Územné plánovanie .....	205
2. Posudzovanie vplyvov na životné prostredie .....	212
a) Právna úprava v európskych štátoch .....	212
b) Právna úprava v Slovenskej republike .....	214
3. Strategické environmentálne hodnotenie .....	224
a) Strategické environmentálne hodnotenie – nástroj environmentálnej politiky .....	224
b) Strategické environmentálne hodnotenie a právo ES .....	227
c) Právna úprava strategického environmentálneho hodnotenia v Slovenskej republike .....	233
<b>Piata časť: Zodpovednosť v environmentálnom práve .....</b>	<b>239</b>
I. Obsah a druhy zodpovednosti .....	239
II. Trestnoprávna zodpovednosť .....	240
III. Administratívno-právna zodpovednosť .....	248

IV. Právomoc správneho dozoru pri porušení predpisov environmentálneho práva .....	253
V. Zodpovednosť za ekologickú ujmu .....	258
VI. Občianskoprávna zodpovednosť .....	259
VII. Zodpovednosť za staré záťaž .....	264
1. Právne aspekty jej riešenia v európskych krajinách .....	264
2. Právna úprava v Slovenskej republike .....	266

#### **Šiesta časť: Ekonomické nástroje v environmentálnom práve .....**

I. Charakteristika a systém ekonomických nástrojov .....	271
II. Dane .....	272
III. Ekonomické nástroje v ochrane ovzdušia .....	276
IV. Ekonomické nástroje v odpadovom hospodárstve .....	278
V. Ekonomické nástroje vo vodnom hospodárstve .....	282
VI. Ekonomické nástroje ochrany poľnohospodárskeho a lesného pôdneho fondu .....	284
VII. Ekonomické nástroje ochrany nerastného bohatstva .....	286
VIII. Ekonomické nástroje ochrany prírodných liečivých zdrojov .....	287

#### **Siedma časť: Financovanie starostlivosti o životné prostredie .....**

I. Zdroje financovania environmentálnych opatrení .....	288
II. Zdroje financovania v súkromnom sektore .....	288
1. Špecifickosť financovania environmentálnych opatrení .....	288
2. Interné zdroje financovania podnikania .....	289
3. Externé zdroje financovania podnikania .....	290
4. Štátna pomoc .....	292
a) Európska únia a pravidlá pre štátnu pomoc .....	293
b) Poskytovanie štátnej pomoci v Slovenskej republike .....	294
5. Podpora regionálneho rozvoja .....	295
III. Zdroje financovania vo verejnom sektore .....	296
1. Vnútorne zdroje financovania .....	296
a) Štátny rozpočet .....	296
b) Štátne účelové fondy .....	297
c) Rozpočty obcí a samosprávnych krajov .....	298
d) Finančné zdroje poskytované tretím sektorom .....	303
2. Zahraničné zdroje financovania .....	303
a) Podporné programy Európskej únie .....	304
b) Medzinárodné finančné inštitúcie a ich programy ochrany životného prostredia .....	305
IV. Nešťátne účelové fondy .....	306



<b>Ôsma časť: Medzinárodné aspekty environmentálneho práva .....</b>	<b>309</b>
<b>I. Medzinárodnoprávna úprava starostlivosti o životné prostredie .....</b>	<b>309</b>
1. Význam medzinárodných dohovorov a dokumentov v ochrane životného prostredia, ich charakter a transpozícia do slovenského právneho poriadku .....	309
a) Medzinárodné právo životného prostredia – predmet úpravy, pramene, zásady a zodpovednosť .....	309
b) Základné oblasti právnej úpravy medzinárodného environmentálneho práva .....	311
c) Medzinárodné organizácie, integračné zoskupenia, mimovládne záujmové organizácie na ochranu životného prostredia .....	314
d) Vzťah medzinárodných zmlúv a vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky .....	317
2. Vybrané medzinárodné zmluvy v oblasti ochrany životného prostredia .....	320
a) Medzinárodné zmluvy na ochranu ovzdušia .....	320
b) Medzinárodné zmluvy na ochranu biodiverzity .....	327
c) Medzinárodné zmluvy upravujúce nakladanie s odpadmi .....	335
<b>II. Environmentálne právo európskych spoločenstiev a aproximácia právneho poriadku .....</b>	<b>337</b>
1. Aktuálne úlohy environmentálnej politiky ES .....	337
2. Právna charakteristika jednotlivých foriem rozhodovacej činnosti ES. Priamy účinok environmentálnych smerníc .....	343
3. Orgány ES a ich úloha pri ochrane životného prostredia .....	352
4. Predmet a systém práva životného prostredia ES a perspektívy jeho ďalšieho vývoja .....	355
5. Právne dôsledky Európskej dohody o pridružení pre Slovenskú republiku a aproximácia environmentálneho práva .....	360
Zoznam monografickej literatúry .....	369
Vecný register .....	373

## Úvod

Nová dvojdielna učebnica Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave je reprezentatívnym dielom už osvedčeného tímu odborníkov – učiteľov právnických fakúlt nielen zo Slovenska, ale i z Českej republiky, vrátane ďalších špecialistov, ktorí sa profesionálne venujú právnym aspektom ochrany životného prostredia.

Prvou prácou, ktorá vyšla z našej spoločnej dielne boli učebné texty Právo životného prostredia z roku 1995. Takýto dlhý časový odstup nám umožnil tvorivým spôsobom prehodnotiť to, čo už bolo napísané, a využiť ďalšie získané poznatky. V tejto súvislosti by som chcela všetkým autorom z celého srdca poďakovať za to, že si našli čas a venovali svoje skúsenosti záujemcom o environmentálne právo. Verím, že ich ťažká práca na učebnici neodradila, a že aj v budúcnosti zachovajú bratislavskej právnickej fakulte svoju priazeň.

Základné motto pri tvorbe spoločného diela možno charakterizovať slovami – komplexnosť, zrozumiteľnosť, otváranie sa zahraničiu.

Prvá časť učebnice (všeobecná) je zameraná na objasnenie širších súvislostí, poznanie ktorých je nevyhnutné pre správne pochopenie obsahu konkrétnych predpisov environmentálneho práva analyzovaných v druhej časti učebnice (osobitnej). Keďže komplexnosť znamená venovať sa všetkým oblastiam, v ktorých sa aplikuje environmentálne právo, popri tradičnej analýze postavenia verejnej správy v tejto oblasti sme viac zamerali pozornosť na súdnictvo (a tým zákonite i na ochranu základných práv) a na funkciu súkromného práva v ochrane životného prostredia. Pre lepšiu orientáciu čitateľa pri vyhľadávaní tém, ktoré môžu byť spracované v rôznych častiach učebnice, bol vytvorený vecný register.

Environmentálne právo je oblasť práva otvorená medzinárodným aspektom. Vzhľadom na vývoj právnej úpravy (novelizácia ústavy z roku 2001, aproximácia právneho poriadku Slovenskej republiky právu Európskych spoločenstiev) zdôrazňovanie významu medzinárodného práva v úvodoch učebníc právnických fakúlt definitívne prestane byť frárou. Právnik najbližších rokov sa bude musieť vyznať aj v tejto oblasti a preto nová učebnica podstatne rozšírila priestor venovaný rozboru medzinárodných zmlúv a komunitárneho práva v oblasti ochrany životného prostredia.

Na záver sa obraciam k Vám, milí študenti, ktorým je učebnica určená prednostne. Z mnohoročnej skúsenosti viem, že environmentálne právo nepatrí medzi Vaše najobľúbenejšie predmety. Je to nielen rozsiahla právna oblasť, ale i oblasť, ktorá inklinuje viac k „technickému“ právu, čo veľmi nezvyšuje jeho popularitu vo Vašich kruhoch; právo životného prostredia zatiaľ ani nemôže veľmi osloviť tých spomedzi Vás, pre ktorých sú peniaze „až“ na prvom mieste. Pri štúdiu však netreba zabúdať na

rokmi overenú pravdu, že človeka robí bohatým poznanie (a právnika nielen duchom).

Bratislava, február 2002

*Doc. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.*

## O autoroch

### Autori jednotlivých častí:

Doc. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.:	piata časť VII. 1.
JUDr. Jana Dudová, Dr.:	tretia časť II. 7. a)
JUDr. Ilona Jančářová, Dr.:	ôsma časť I. 2.
Doc. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.:	druhá časť I., II, IV. až VII., VIII. 2. a 3.; tretia časť I., II. 1. a 5., III., IV. 2., V. 2., VI.; štvrtá časť II. 1.; piata časť I. až VI., VII. 2.; šiesta časť VIII.; siedma časť II. 4. b) a 5., III. a); ôsma časť I. 1., II. 5.; vecný register
Doc. RNDr. Mária Kozová, CSc.:	štvrtá časť II. 3.
Doc. JUDr. Eva Kružíková, CSc.:	druhá časť VIII 1. ôsma časť II 2. až 4.
Doc. JUDr. Erika Kučerová, CSc.:	tretia časť II. 2. až 4.
Doc. JUDr. Václav Mezřický:	prvá časť I. až IV.
Doc. JUDr. Mária Patakyová, PhD.:	tretia časť IV. 1., V. 1.
Doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.:	druhá časť III.
Doc. JUDr. Ján Pirč, CSc.:	prvá časť VI.; ôsma časť II. 1.
Doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.:	štvrtá časť I., II. 2.
Doc. Ing. Eva Romančíková, CSc.:	prvá časť V.; šiesta časť I. až VII.; siedma časť I. až II. 4. a), III. 1., b) až IV.
Doc. JUDr. Ján Svák, CSc.:	tretia časť II. 6., 7. b).
JUDr. Ing. Štefan Úradníček:	tretia časť V. 3.

**Doc. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.**, je prodekanom Právnickej fakulty Univerzity Karlovej v Prahe a učiteľom na jej Katedre práva životného prostredia. Je predsedom Českej spoločnosti pre právo životného prostredia. Vo svojom odbore publikoval viac než sto kníh, článkov a ďalších odborných prác.

**JUDr. Jana Dudová, Dr.**, pôsobí od roku 1992 na Právnickej fakulte Masarykovej univerzity v Brne ako odborná asistentka na Katedre práva životného prostredia a pozemkového práva. Prednáša a vyučuje právo životného prostredia, pozemkové právo a ekopolitiku. Špecializuje sa najmä na ochranu zdravia spotrebiteľa pred nepriaznivými vplyvmi životného prostredia. Od roku 1998 je asistentkou sudcu Ústavného súdu Českej republiky.

**JUDr. Ilona Jančářová, Dr.**, pracuje ako odborná asistentka na Katedre práva životného prostredia a pozemkového práva na Právnickej fakulte Masarykovej univerzity v Brne. Od roku 1996 vykonáva advokátsku prax, pričom sa špecializuje na environmentálne právo. Je členkou legislatívnej komisie a

členkou pracovnej skupiny pre implementáciu aarhuského dohovoru ministra životného prostredia ČR.

**Doc. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.**, zodpovedá za koncepciu a rozvoj výučby environmentálneho práva na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave; autorka monografií (Ekologická ujma a škoda v práve životného prostredia 1997), učebných textov (napr. Právo životného prostredia 1995, Právo životného prostredia európskych krajín 1997) a odborných článkov. Špecializuje sa na expertíznu činnosť. Od roku 1993 pôsobí v osobitnej komisii ministra životného prostredia pre preskúvanie rozhodnutí Ministerstva životného prostredia SR. Je členkou Stálej pracovnej komisie Legislatívnej rady vlády SR pre správne právo.

**Doc. RNDr. Mária Kozová, CSc.**, je vedúcou Katedry krajiny ekológie na Prírodovedeckej fakulte UK v Bratislave. Vo svojej vedeckej a pedagogickej práci sa venuje krajinnno-ekologickému plánovaniu, posudzovaniu vplyvov na životné prostredie, strategickému environmentálnemu hodnoteniu, trvalo udržateľnému rozvoju a miestnej Agende 21. Aktívne spolupracuje s Ministerstvom životného prostredia SR pri tvorbe koncepčných dokumentov a právnych predpisov pre tieto oblasti.

**Doc. JUDr. Eva Kružiková, CSc.**, je riaditeľkou Ústavu pre ekopolitiku, o. p. s. Praha. Prednáša na Právnickej fakulte Karlovej Univerzity. Problematikou práva životného prostredia sa zaoberá od roku 1976. Pracovala v Ústave štátu a práva ČSAV. V roku 1990 sa podieľala na zakladaní Ministerstva životného prostredia ČR, kde pracovala dva roky vo vedúcich funkciách. V rokoch 1990-91 pracovala ako národný expert v Európskej komisii (DG XI). Špecializuje sa predovšetkým na právo Európskych spoločenstiev.

**Doc. JUDr. Erika Kučerová, CSc.**, pracuje na Katedre správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty UK v Bratislave. Je docentkou v odbore správne právo, ktorému sa venovala až do roku 1993. V súčasnosti prednáša environmentálne právo. Publikovala viaceré štúdie, odborné články a učebné texty. Známa je najmä jej publikácia Správne konanie – Komentár.

**Doc. JUDr. Václav Mezřícký**, vedúci katedry práva životného prostredia Právnickej fakulty Univerzity Karlovej v Prahe. Vedie kurzy Globalizácia a globálne problémy, Základy ekologickej politiky a Právo životného prostredia. Bývalý prvý námestník ministra životného prostredia, poradca federálnej vlády, vlády ČR a SR pri Svetovej banke v roku 1991. V rokoch 1992 až 1995 činný ako poradca v Európskej banke pre rekonštrukciu a rozvoj v Londýne. Člen redakčnej rady časopisu Prítomnosť.

**Doc. JUDr. Mária Patakyová, CSc.**, je vysokoškolskou učiteľkou na Právnickej fakulte UK v Bratislave, vedúcou odboru obchodného práva. Dlhodobo sa venuje problematike súvzťažností obchodného práva a environmentálneho práva z hľadiska podnikateľskej činnosti subjektov obchodného práva. V práve obchodných spoločností sa zameriava na problematiku založenia a vzniku obchodných spoločností a z dôvodov príbuznosti právnej problematiky sa

v rámci voliteľného predmetu (Právna klinika) venuje aj subjektom tretieho sektora.

**Doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.**, vedúci katedry Práva životného prostredia a pozemkového práva na Právnickej fakulte Masarykovej univerzity v Brne. Popri všeobecných teoretických problémoch z oblasti práva životného prostredia sa špecializuje na ochranu prírody, právny režim vôd, ochranu pôdy, ochranu životného prostredia pri územnom plánovaní a stavebnej činnosti a pri ťažbe nerastov.

**Doc. JUDr. Ján Pirč, CSc.**, pôsobí na Právnickej fakulte UPJŠ v Košiciach, kde od r. 1985 zabezpečuje výučbu práva životného prostredia. Absolvoval študijné pobyty na univerzitách vo Švajčiarsku, Rakúsku, Belgicku a Veľkej Británii. Autor vysokoškolských učebných textov a učebníc z oblasti environmentálneho práva, publikoval články týkajúce sa environmentálnej politiky Európskej únie a Slovenskej republiky.

**Doc. JUDr. Ivana Prúchová, CSc.**, pôsobí ako vysokoškolská učiteľka na Katedre práva životného prostredia a pozemkového práva Právnickej fakulty Masarykovej univerzity v Brne. Šesť rokov pracovala ako asistentka na Ústavnom súde. Publikuje odborné články so zameraním na problematiku právnych aspektov ochrany životného prostredia a pozemkovoprávnu problematiku. V týchto oblastiach taktiež poskytuje konzultačnú činnosť.

**Doc. Ing. Eva Romančíková, CSc.**, pracuje na Katedre verejných financií Národohospodárskej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave ako vedúca oddelenia podnikateľských financií. Je autorkou viacerých kníh, vysokoškolských učebných textov, mnohých odborných štúdií, statí a článkov venovaných problematike financií a ochrane životného prostredia.

**Doc. JUDr. Ján Svák, CSc.**, je generálnym riaditeľom sekcie edičných činností Ministerstva spravodlivosti SR. Zodpovedá za vydávanie Zbierky zákonov Slovenskej republiky, Obchodného vestníka, je šéfredaktorom časopisu Justičná revue a členom redakčných rád ďalších odborných časopisov. Špecializuje sa na ústavné právo, osobitne na ochranu ľudských práv. Autor troch monografií, 50 vedeckých prác, 8 vysokoškolských učebných textov.

**JUDr. Ing. Štefan Úradníček**, audítor a právny expert pre systémy environmentálneho manažérstva. Do r. 1998 pracoval na Legislatívnom odbore Ministerstva životného prostredia SR. V súčasnosti ako podnikateľ poskytuje poradenskú a konzultačnú činnosť v oblasti životného prostredia a technických vied.

## Prvá časť

## Environmentálna politika a právo

## I. Environmentálna politika – pojem, vznik, druhy, ciele

*Environmentálna politika*, ako každý iný druh politiky (finančnej, sociálnej, hospodárskej), je reakciou na sociálne, prípadne na sociálno-ekologické problémy. Jej základom je súhrn vízií rôznych subjektov politického systému o prioritách a spôsoboch riešenia jednotlivých otázok ochrany životného prostredia, racionálneho hospodárenia s prírodnými zdrojmi a nastoľovanie vzťahov rovnováhy medzi ľudskými činnosťami a prírodou; vo svojom autentickom význame je cieľavedomou a systematickou činnosťou vlády a celej verejnej správy.

Rovnako ako ostatné druhy politiky je výsledkom zložitých vzťahov medzi rôznymi subjektami politického systému. Jadrom týchto vzťahov je uplatňovanie rôznych čiastkových záujmov v rámci súperenia o politický vplyv a moc. V tomto súperení sa rozhoduje o význame, ktorý budú mať záležitosti životného prostredia medzi ostatnými druhmi politik.

Politika ako boj o vplyv a moc demokratickými prostriedkami sa za posledných dvesto rokov vyvinula predovšetkým ako súperenie o spôsob, akým bude rozdelený národný dôchodok (formou daní, sociálnych dávok a podpôr, štátnych subvencií, sociálnych programov a pod.)<sup>1</sup>. Problémy životného prostredia, národného i globálneho charakteru, vnášajú do tohto súperenia celkom nové dôrazy a tak postupne menia charakter a orientáciu tradičnej politiky. Vynucujú si nové prerozdelenie národného dôchodku medzi ekologickú potrebu a sociálnu spotrebu, pôsobia na formy tvorby a štruktúru národného dôchodku.

*Vznik environmentálnej politiky* je výsledkom rozpoznanie nepriaznivých dôsledkov ľudských činností na životné prostredie. Tieto javy majú rôzne priestorové rozmery (lokálne, národné, regionálne, kontinentálne, globálne). Začali sa rozpoznávať postupne, počnúc šesťdesiatymi rokmi 20. storočia.<sup>2</sup> Pre vznik environmentálnej politiky sú však rozhodujúce roky 1972/1973. V tomto období sa v priemyselne rozvinutých krajinách začalo chápať, že nastáva nová historická situácia, na ktorú je potrebné reagovať formuláciou zodpovedajúcich koncepcií a cieľov, aby sa čelilo ďalšiemu zhoršovaniu životného prostredia a devastácii prírodných zdrojov. Tieto koncepcie a ciele sa stali základom novej štátnej politickej činnosti – environmentálnej politiky.

<sup>1</sup> Keller, J.: Až na dno blahobytu. Hnutí DUHA, Brno 1993.

<sup>2</sup> Mezřický, V. a kol.: Životní prostředí věc veřejná i soukromá. Práce, Praha 1986.



Z udalostí, ktoré v uvedenom období mali kľúčový význam pre vznik environmentálnej politiky je potrebné na prvom mieste spomenúť *konferenciu OSN o životnom prostredí*, ktorá sa konala v roku 1972 v Štokholme a definovala základné globálne problémy životného prostredia.

Na širokú verejnosť ešte dôraznejšie zapôsobila prvá správa tzv. Rímskeho klubu – skupiny politikov, vedcov a ekonómov<sup>3</sup>, v ktorej sa dokazovalo, že exponenciálny rast spotreby zdrojov a populácie nevyhnutne povedie ku kolapsu svetového prírodného, ekonomického a sociálneho systému najneskôr do polovice nasledujúceho storočia.

Tieto udalosti ovplyvnili zmenu politickej scény vo väčšine priemyselne rozvinutých krajín. Viedli k vzniku občianskych združení zameraných na ochranu životného prostredia, k vzniku nových politických strán sústreďených na ekologickú problematiku (tzv. zelení) a k postupnému uznaniu ochrany životného prostredia za dôležitú súčasť politických koncepcií politických strán. Predovšetkým v týchto štátoch sa začali zriaďovať rôzne orgány verejnej správy pre ochranu životného prostredia.

K všeobecným dôvodom, pre ktoré musia jednotlivé štáty rozvíjať vlastnú environmentálnu politiku, patrí predovšetkým:

- zanedbanosť ekologických problémov,
- limitácia finančných prostriedkov (náklady potrebné na ochranu životného prostredia či už do minulosti alebo do budúcnosti sú obrovské, pričom disponibilné finančné zdroje verejné aj súkromné sú obmedzené – preto je potrebná ich maximálne racionálna lokácia),
- časová naliehavosť ekologických problémov,
- medzinárodné záväzky (mnohé otázky ochrany životného prostredia sú riešiteľné len v rámci spolupráce všetkých dotknutých štátov, čo kladie nároky na racionálnu lokáciu finančných prostriedkov),
- jednota životného prostredia (životné prostredie je komplex, v ktorom rôzne druhy znečistenia môžu prechádzať z média do média, dostávajú sa do potravinových reťazcov atď., a preto je potrebná celistvá ochrana životného prostredia, ktorá môže pohyb znečisťujúcich látok obmedziť, resp. vylúčiť),
- nevyhnutnosť koordinácie činnosti verejnej správy,
- signalizačný význam environmentálnej politiky (včasná formulácia cieľov a stratégií environmentálnej politiky je signálom pre podnikovú sféru, obce i verejnosť o zámeroch verejnej správy a umožňuje im pripraviť sa na budúce environmentálne požiadavky).

*Druhy environmentálnej politiky.* Na začiatku, po svojom vzniku, sa environmentálna politika zameriavala len na ochranu životného prostredia a niektorých prírodných zdrojov (najmä lesov). Až neskôr sa začala orientovať na širšie súvislosti negatívnych dôsledkov ľudských aktivít pre biosféru (napr. klimatická zmena).

<sup>3</sup> Meadows, D.: *The Limits to Growth*. Universe Books, New York 1972.

Teoretický základ pre rozlíšenie *všestrannej (multirezortnej) a rezortnej environmentálnej politiky* položila *Správa Komisie OSN pre životné prostredie* z roku 1987.<sup>4</sup> Kým rezortná environmentálna politika sa zameriava viac-menej na krátkodobé ciele, všestranná environmentálna politika je zameraná na vzdialenejšie časové horizonty. Rezortná environmentálna politika je teda tradičná, rutinná činnosť verejnej správy, kým všestranná environmentálna politika kladie požiadavky na kreativnosť a inováciu, pretože musí napĺňať požiadavky *trvalo udržateľného rozvoja*<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Podľa tejto správy „prístupy k environmentálnej politike môžu byť charakterizované dvoma spôsobmi. Prvý, ktorý možno vyhlásiť za štandardný, chápe environmentálnu politiku, právo a inštitúcie ako dôraz na environmentálne účinky a dôsledky. Druhý formuluje ciele a postupy zamerané na príčiny týchto účinkov.“ Správa ďalej vytyka: „Integrovaná a mnohostranne prepojená podstata nových problémov a úloh ostro kontrastuje s charakterom dnešných inštitúcií. Súčasné inštitúcie majú tendenciu správať sa nezávisle a pracujú na základe relatívne úzkych mandátov (kompetencií) a uzavretých rozhodovacích procesov. Inštitúcie zodpovedajúce za ochranu životného prostredia a prírodných zdrojov sú oddelené od inštitúcií zodpovedných za riadenie hospodárstva“. Preto správa požaduje, aby ochrana prostredia a cesta udržateľného rozvoja patrili k spoločenskému poslaniu všetkých vládnych inštitúcií i väčších inštitúcií súkromného charakteru. In: *Our Common Future*. World Commission on Environment and Development. Oxford University Press. Oxford – New York 1987, s. 312.

<sup>5</sup> Citovaná správa Komisie OSN pre životné prostredie definovala aj pojem *trvalo udržateľný rozvoj*. Podľa nej *trvalo udržateľný rozvoj* „je taký spôsob rozvoja, ktorý uspokojuje potreby bez toho, aby oslaboval možnosti budúcich generácií napĺňať ich vlastné potreby“. Námietky, ktoré sa proti tejto definícii vznášajú možno zhrnúť nasledovne:

- pojem rozvoj nemožno chápať vo význame, ktorý sa mu prikladá pod zorným uhlom civilizačného štandardu rozvinutých priemyselných krajín a je otázkou, čo vlastne má znamenať;
- ochrana životného prostredia sa dostáva do rozporu s postulátom rozvoja lebo vysoko diverzifikované ekosystémy, stabilné z dlhodobého hľadiska nie sú dostatočne produktívne z hľadiska uspokojovania ľudských potrieb, čo znamená, že rozvoj zvyčajne vždy vedie k strate biodiverzity – dlhodobý záujem ľudskej spoločnosti na stabilite biosféry je teda v rozpore s nevyhnutnosťou uspokojovať ľudské potreby v krátkodobých časových horizontoch;
- definícia je vágna a nepredstavuje konkrétnu smernicu pre spoločnosti žijúce v rozmanitých kultúrnych, ekonomických, politických a sociálnych podmienkach.

Definícia pojmu *trvalo udržateľný rozvoj* má nepochybne rad nedostatkov, jej základný význam však spočíva v tom, že vyjadruje podmienky, za ktorých – ak sa splnia – možno udržať aspoň relatívnu sociálno-ekonomickú stabilitu bez toho, aby došlo k zrúteniu prírodných systémov. To by sa stalo, ak by svetová ekonomika pokračovala v ničím neobmedzovanom raste. Naplniť túto definíciu konkrétnymi postupmi a vzťahmi je záležitosťou jednotlivých ľudských spoločností žijúcich podľa zaužívaného poriadku vlastnej kultúry. Základnou smernicou pre nositeľov politického rozhodovania tak musí byť zameranie ľudských

*Všestrannú environmentálnu politiku* možno definovať ako široko koordinovanú činnosť inštitúcií a fyzických osôb, vládnych a mimovládnych organizácií, verejnej správy, samosprávy a výrobných organizácií, zameranú na nastoľovanie vzťahov rovnováhy medzi ľudskými činnosťami, uspokojovaním ľudských potrieb a schopnosťou prírody sa trvalo reprodukovať. *Rezortná environmentálna politika* je špecializovaná činnosť exekutívy, založená na koncepte cieľov a stratégií zameraných na prevenciu, znižovanie a odstraňovanie nežiaducich účinkov ľudských aktivít na životné prostredie, prírodné zdroje a verejnú zdravie.

*Všestranná environmentálna politika* je založená na ekonomickej teórii, ktorá dospieva k záveru, že už prešla éra, keď bol človekom vytvorený kapitál limitujúcim faktorom ekonomického rozvoja. Naopak, týmto limitom sa stáva zostávajúci prírodný kapitál. Preto sa ekonomická politika musí v budúcnosti zameriavať na zvyšovanie jeho celkového objemu.

Pod zorným uhlom tejto teórie ide o nasledujúce *zmeny orientácie ekonomiky* a o nevyhnutnosť:

- zvyšovať účinnosť prírodných zdrojov (okrem iného zvyšovaním počtu výrobkov na jednotku vstupu prírodných zdrojov, zvyšovaním účinnosti a životnosti výsledného produktu),
- investovať do obnovovania prírodných zásob (zalesňovanie, rekultivácia pôdy atď.),
- investovať do schopnosti prírody absorbovať odpady (napr. znižovaním emisií, objemu a vylučovaním nebezpečnosti odpadov),
- investovať do verejných statkov a služieb (napr. verejná hromadná doprava najmä autobusová, železničná, prípadne vodná),
- rozvíjať právny systém orientovaný na ciele trvalo udržateľného rozvoja (zavádzaním systému integrovanej ochrany životného prostredia, definovaním a reguláciou tzv. environmentálnej funkcie vlastníctva a pod.).

*Rezortná environmentálna politika* vo svojej podstate plní „policajnú“ funkciu, ako ju vyjadruje pojem ochrany životného prostredia. Ten:

- berie do úvahy enormné zaťaženie biosféry ľudskou činnosťou<sup>6</sup>,
- stelesňuje vedomie, že len prirodzené geobiologické procesy sú schopné vytvárať v životnom prostredí stav dynamickej ekologickej rovnováhy,

aktivít na využívanie tých častí prírody, v rámci ktorých straty na biodiverzite budú najmenej citelné.

Bližšie k tomu *Court, T.*: Kľúč k našej spoločnej budúcnosti. Ministerstvo životného prostredia ČR 1992, Praha; Sustainable Folies. In: Time 24. 5. 1993.

<sup>6</sup> Človek ovplyvňuje alebo využíva už 40 % terestrických ekosystémov, uvádza do pohybu cca 30 mld. ton látok ročne v porovnaní s 10 mld. tonami, ktoré uvádza do pohybu *prírodný* cyklus – napr. erózia, vulkanická činnosť.

- berie do úvahy, že ľudské poznanie komplexnosti týchto procesov je nedokonalé, takže človek ich nemôže pozitívne ovplyvňovať počas ich priebehu, iba ak tým, že obmedzí rozsah a najmä zvýši kvalitu svojich aktivít.

## II. Politický cyklus environmentálnej politiky

Ako každý iný druh politiky aj environmentálna politika je kontinuálny proces, ktorý prebieha v určitých fázach. Tieto fázy sa nazývajú *politickým cyklom* a zahŕňajú:

- objavovanie problémov,
- formuláciu cieľov a stratégií,
- legitimizáciu,
- presadzovanie,
- rozvíjanie, resp. revíziu,
- ukončenie<sup>7</sup>.

*Objavovanie problémov.* Aby sa akýkoľvek problém životného prostredia stal predmetom politického záujmu, musí prekonať niekoľko prekážok, a to:

- musí byť spoločensky uznaný za problém (neraz ako odpoveď na vývoj vedeckého poznania či posúdenia – napr. objav poškodzovania ozónovej vrstvy),
- musia ho vziať na vedomie štátne inštitúcie, resp. politické inštitúcie (politické strany, územná samospráva, verejná správa) – často pod tlakom organizovaných skupín občanov (občianskych združení alebo skupín občanov problémom priamo dotknutých),
- problém musí upútať pozornosť politickej reprezentácie, aby sa stal predmetom politického rozhodovania alebo politickej akcie.

<sup>7</sup> V rámci jednotlivých fáz sa uplatňujú rôzne *prostriedky*. Tie zahŕňajú nástroje a metódy. K *nástrojom* sa zaraďujú: právo, ekonomické nástroje, organizačné nástroje, územné plánovanie, výchova a vzdelávanie, informácie a monitoring, veda a výskum. Zatiaľ čo nástroje sú viac-menej formalizované prostriedky, metódy predstavujú spôsob uplatňovania formalizovaných prostriedkov. K *metódam* sa zaraďuje: plánovanie, hodnotenie rizík a určovanie priorit, integrovaná ochrana životného prostredia, posudzovanie vplyvov na životné prostredie a najmä presadzovanie environmentálnych požiadaviek. Posledná metóda zahŕňa niektoré nešpecifické nástroje environmentálnej politiky akými sú administratívne zmluvy, environmentálny audit, environmentálny manažment podnikov, prípadne obchodovanie s emisnými právami a riadené hospodárenie s odpadmi.

*Formulácia cieľov a stratégií.* Ak má byť environmentálna politika efektívna, musí definovať svoje ciele a stratégie, ktorými chce tieto ciele dosiahnuť. Na to slúži tzv. *environmentálne plánovanie*.

Plánovanie má v súčasnosti prevažne podobu *rezortných plánov ochrany životného prostredia*. Spracúvajú ich ministerstvá životného prostredia, prípadne v spolupráci s dotknutými ministerstvami (doprava, poľnohospodárstva a pod.). V rámci týchto plánov sa pripravujú *krátkodobé environmentálne programy*.

Plány pripravujú aj krajiny Organizácie pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (ďalej len „OECD“), aj krajiny rozvojové. Na základe medzinárodných skúseností sa odporúča, aby príprava všetkých druhov plánov prebiehala na multirezortnej báze, aby sa na ich príprave zúčastnili obce, občianske združenia a priemyselné organizácie, aby ciele plánov boli merateľné, aby plány obsahovali zoznamy nástrojov vzťahujúcich sa na jednotlivé regulované aktivity (legislatívne, organizačné, ekonomické atď.), aby sa rozvíjal systém monitoringu na kontrolu plnenia plánov.

Plány sa zostavujú podľa tzv. *dimenzií*, ktorými sú priestor, čas, témy, cieľové skupiny, ekologické funkcie životodarných systémov a ochrana niektorých sociálno-biologických funkcií ľudských sídiel.

*Témy* vychádzajú z hlavných národných (regionálnych) problémov, t. j. z efektov znečistenia, resp. ohrozenia prírodných zdrojov, ktoré sú dôsledkom určitej štruktúry ekonomiky a spotreby. Rozlišuje sa napríklad téma: zmena svetovej klímy (skleníkový efekt, poškodzovanie ozónovej vrstvy), kyslá depozícia, eutrofizácia vôd, toxické a nebezpečné látky, nakladanie s odpadmi, nakladanie s rádioaktívnymi odpadmi, hluk a vibrácie atď. *Cieľové skupiny* sú hlavné skupiny znečisťovateľov, ktorí sa podieľajú na rôznych témach znečistenia (petrochémia, energetika, potravinársky priemysel, oceliárstvo, doprava a pod.). Predmetom plánovania sú *časové horizonty*, ku ktorým sa má znečistenie znížiť na určené limity.

V súvislosti s metódou plánovania sa uplatňuje *metóda integrovanej ochrany životného prostredia*. Jej cieľom je preventívne vylúčiť či inak znížiť možnosť znečistenia životného prostredia napríklad ochranou pred látkami (najmä toxickými a nebezpečnými), ktorá sa zabezpečuje predovšetkým právnou reguláciou zaobchádzania s nimi v priebehu celého komerčného cyklu (od výroby cez skladovanie, distribúciu až po zneškodňovanie). Iný spôsob integrovanej ochrany predstavuje ochrana pred zdrojmi znečistenia, keď komplexným definovaním škodlivých látok a ustanovením ich limitov sa umožňuje technikom, konštruktérom a projektantom vopred znižovať objemy vypúšťaných látok a množstvo vypustí, ktorými sa tieto látky môžu dostávať do prostredia. Takýto postup umožňuje znižovať vysoké náklady vynakladané pri dodatočných opatreniach na znižovanie vypúšťaných škodlivín.

Inú formu predstavujú *integrované územné koncepcie*. Koordinujú kolektívnu aplikáciu opatrení rôznych rezortov v spolupráci so súkromným

sektorom a sledujú celkové zlepšenie stavu životného prostredia na danej územnej úrovni.

Cieľom *rezortných plánov* ochrany životného prostredia je nielen zostaviť prehľad tém (inventarizovať druhy znečistenia) podľa jednotlivých skupín, ale taktiež určiť mieru ohrozenia, ktoré predstavuje každé znečistenie, najmä v porovnaní s inými druhmi. Na to slúžia *metódy určenia priorit a hodnotenie rizík*.

Pri *určovaní priorit* sa uplatňujú dve hľadiská, a to *hodnotenie naliehavosti* a *hodnotenie výsledného efektu*, ktorý možno dosiahnuť využitím disponibilných finančných prostriedkov.

*Naliehavosť problému* vyjadruje: miera ohrozenia ľudského života a zdravia daná zisteným alebo predpokladaným počtom ochorení určitého typu, súvisiacich so skúmaným typom znečistenia, miera ohrozenia či poškodenia rôznych ekosystémov alebo biologických druhov, miera poškodenia stavieb, strata ekologických funkcií ľudských sídiel (napr. v dôsledku znečistenia spôsobeného dopravou, elektromagnetickým smogom, nepríjemnými pachmi a pod.).

Pri hodnotení miery ohrozenia sa uplatňuje *metóda hodnotenia rizík*, ktorá – pokiaľ ide o ľudskú populáciu – zahŕňa štyri elementy, a to:

- identifikáciu škodliviny,
- hodnotenie miery expozície (vyjadruje vzťah medzi obsahom pôsobivej látky a stupňom toxických účinkov),
- hodnotenie expozície (koľko ľudí je v danom okamihu pravdepodobne vystavených pôsobeniu hodnotenej látky, ako dlho, z akých zdrojov znečistenia),
- charakteristika rizika, keď sa kombinujú informácie z predchádzajúcich fáz do hodnotenia celkového zdravotného rizika.

*Hodnotenie výsledného efektu* predstavuje komparáciu rôznych zistených rizík (stupňov) naliehavosti a zisťovania, ktorý typ znečistenia je nebezpečnejší a pri ktorom je možné pri vynaložení obmedzených prostriedkov dosiahnuť najvyšší efekt.

Kým metóda hodnotenia rizík je čisto vedecká, hodnotenie naliehavosti problému a výsledného efektu je proces, v priebehu ktorého sa zvažujú vedecké závery hodnotenia rizík spolu s ďalšími hľadiskami (sociálne, ekonomické a politické súvislosti, právna úprava, náklady a pod.). Ide o proces, ktorý patrí do kompetencie nositeľov politického rozhodovania.

K metódam uplatňovaným v rámci plánovania patrí taktiež *posudzovanie vplyvov činností na životné prostredie* (k tomu pozri bližšie štvrtú časť učebnice, kapitolu IV. 2.).

K novým spôsobom environmentálneho plánovania patrí *metóda ustanovenia ekologickej stopy* a *metóda vymedzenia environmentálneho priestoru*. Obe sa postupne stávajú metódami plánovania trvalej udržateľnosti.



*Ekologická stopa*<sup>8</sup> je ekvivalentné množstvo ekologicky produktívnej zeme, ktorú potrebuje človek, ľudské spoločenstvo, mesto alebo štát, konkrétne odvetvie (priemyslu, poľnohospodárstva a pod.) na zabezpečenie svojej spotreby a na zneškodnenie odpadov.

Ustanovenie ekologickej stopy možno prirovnať k „ekologickému účtovníctvu“, ktoré však nepočíta s peniazmi, ale s prírodným kapitálom. Tento prírodný kapitál predstavujú jednak prírodné zdroje (voda, rastlinná hmota), jednak tzv. prírodné služby (absorpcia odpadov, možnosť rekreácie). Metóda kvantifikuje prírodný kapitál, ktorý využíva ľudská populácia, a následne ho porovnáva s celkovým prírodným kapitálom dostupným na planéte. Aby získané údaje boli navzájom porovnateľné, je potrebné pre všetky formy ľudskej spotreby a produkcie odpadov určiť spoločný menovateľ. Týmto spoločným menovateľom je *plocha ekologicky produktívnej zeme*, t. j. zeme, ktorá poskytuje prírodný kapitál.

Rozhodnutie o tom, či konkrétna ekonomika funguje v globálnom meradle trvalo udržateľne, vyplýva z porovnania ekologickej stopy s plochou produktívnej zeme, ktorá je k dispozícii. Vychádza sa z celkovej plochy zeme dostupnej na planéte, od ktorej sa odvodzuje ideálny, čiže spravodlivý podiel pre každého obyvateľa (celková plocha delená počtom ľudí). Podmienkou udržateľnosti je, že *ekologická stopa pre danú jednotku neprevyšuje dostupnú plochu*. Ak je napríklad ekologická stopa priemerného obyvateľa konkrétneho štátu väčšia než spravodlivý podiel ekologicky produktívnej zeme na osobu, znamená to, že obyvatelia tohto štátu žijú buď na úkor iných ľudí na planéte alebo na úkor budúcich generácií – a tak prispievajú k neudržateľnosti v planetárnom meradle.

Praktické uskutočnenie analýzy je však podstatne komplikovanejšie a úvahy o udržateľnosti nie sú zďaleka priamočiare. Predovšetkým je zrejme, že nie každá časť zeme je z hľadiska ľudských potrieb rovnako „hodnotná“; rôzne časti ekologicky produktívnej zeme sa líšia podľa toho, aký prírodný kapitál a v akom množstve za jednotku času môžu poskytovať. Preto je potrebné rozlíšiť napríklad zastavanú plochu, polia, pasienky a ďalšie typy zeme, ktoré sú čiastočne, nie však ľubovoľne zameniteľné (nedostatok poľnohospodárskej pôdy nemožno kompenzovať nadbytkom parkovísk ani obytných domov). Analýza na účely kvalitatívneho rozlíšenia počíta s ôsmimi kategóriami<sup>9</sup>, ktoré sa môžu ďalej členiť.

Pokiaľ ide o kvalitatívne rozdiely, zanedbáva sa rôzna produktivita jednotlivých častí zeme a pre každú kategóriu sa ráta s vopred definova-

<sup>8</sup> Global Sustainability and the ecological Footprint. VROMRAAD, Advice 016E, The Hague 1999.

<sup>9</sup> Energetická zem (plocha zeme, ktorá zodpovedá spotrebe fosílnych palív), spotrebovaná zem (zastavaná plocha), záhrady a parky, orná pôda, pastviny, hospodársky využívané lesy, prírodné produktívne ekosystémy, neproduktívne oblasti (púšte, ľadovce atď.).

nou konštantou. Pre určenie ekologických limitov je dôležité, že analýza nepočíta s „čistým“ prírodným kapitálom, ktorý môže konkrétna plocha v priebehu jedného roka teoreticky poskytnúť, ale s tzv. *trvalo udržateľným výnosom* (sustainable yield). Trvalo udržateľný výnos predstavuje množstvo prírodného kapitálu, ktoré je možné ročne zo spoločenstva odňať bez toho, aby dochádzalo k jeho postupnej degradácii (napr. len taká rýchlosť ťažby lesa, ktorá sa rovná prirodzenej obnove). Práve tento predpoklad umožňuje následne rozhodnúť o udržateľnosti alebo neudržateľnosti fungovania skúmanej jednotky.<sup>10</sup>

Treba zdôrazniť, že metóda určovania ekologickej stopy je len popisná – neposkytuje totiž informáciu o tom, za aký čas môže dôjsť k prečerpaniu celkových zásob prírodného kapitálu a k eventuálnemu alebo k čiastočnému kolapsu (tento vzťah spotreby a globálnych zásob zdrojov podrobnejšie rozoberá koncept tzv. environmentálneho priestoru). Analýza ekologickej stopy má pomôcť hľadať i hospodársky priechodné riešenia,

<sup>10</sup> V roku 1997 bola publikovaná analýza ekologickej stopy 52 krajín sveta, ktoré predstavujú 80 % svetovej populácie a súčasne 95 % svetového domáceho produktu. Podľa výsledkov analýzy má najväčšiu ekologickú stopu na jedného obyvateľa Island (9,9 ha ekologicky produktívnej zeme), tesne za ním nasleduje Nový Zéland (9,8 ha), USA (8,4 ha), Austrália (8,1 ha) a Kanada (7,0 ha). Najmenšia ekologická stopa (0,7 ha) bola zistená pre Bangladéš, nasleduje India a Pakistan (0,8 ha), Etiópia (1,0 ha) a Čína spolu s Egyptom (1,2 ha). Česká republika je v rebríčku približne v strede (4,2 ha). Priemerný obyvateľ niektorej z krajín, ktoré sú na čele poradia, zaťažuje teda planétu približne desaťkrát viac než obyvateľ Bangladéšu, Indie alebo Pakistanu. Dôležitejšie je však porovnanie vypočítaných ekologických stôp na osobu s dostupnou produktivitou zeme na planéte pripadajúcou teoreticky na jedného človeka. Toto číslo sa z roka na rok mení podľa toho, ako vzrastá svetová populácia, postupuje degradácia pôdy a pod. V roku 1997 pripadli na jedného obyvateľa planéty v priemere 2 ha ekologicky produktívnej zeme – za predpokladu, že by človek využíval všetku zem na planéte bez ohľadu na ostatné biologické druhy. Ak majú byť i v budúcnosti zachované na planéte druhy, ktoré nemajú pre človeka žiadny priamy význam, je potrebný podiel 2,0 ha na osobu znížiť. Podľa stanoviska odborníkov Svetovej komisie pre životné prostredie a rozvoj by bolo rozumnejšie v budúcnosti ponechať 12 % nevyužitej plochy reprezentujúcej všetky typy ekosystémov. To síce nezabezpečí udržanie celkovej druhovej diverzity na súčasnej úrovni, autori odhadu však rátajú s tým, že väčšie percento nie je možné presadiť z politických dôvodov. Po uvedenej korekcii podiel ekologicky produktívnej zeme na každého obyvateľa planéty je 1,7 ha. Na základe rovnakých dát určili autori ekologickú stopu priemerného obyvateľa planéty, ktorá je – podľa ich výpočtu – 2,3 ha, t. j. o 0,6 ha väčšia, než by zodpovedalo spravodlivému podielu dostupnej ekologicky produktívnej zeme na osobu. Nie je pritom podstatné, či predpoklad spravodlivého delenia produktívnej zeme je realistický; dôležité je, že svetová ekonomika ako celok podľa uvedeného výsledku funguje neudržateľne – využíva prírodný kapitál rýchlejšie, než sa tento stačí obnovovať.



respektíve ponúknuť porovnanie rôznych riešení z hľadiska ich environmentálneho vplyvu (ekologickú stopu možno vypočítať taktiež pre konkrétnu časť ekonomiky alebo jednotlivú technológiu)<sup>11</sup>. Z exaktného hľadiska najväčšou slabinou metódy zisťovania ekologickej stopy sú zatiaľ nepresné spôsoby, ktorými sa určuje produktivita ekosystémov a udržateľných výnosov. Tým, že sa tento nedostatok vyrovnáva nadhodnocovaním produktivity a teda sa teoreticky znižuje riziko neudržateľnosti, sa nedostatok metódy nerieši. Okrem toho existuje rad záťaží životného prostredia, ktoré táto metóda doposiaľ vôbec nedokázala kvantifikovať: prakticky všetky druhy imisíí (pollution) okrem CO<sub>2</sub>, poškodzovania ozónovej vrstvy a i. Napriek tomu je to metóda umožňujúca rozvíjať inštruktívnejšie spôsoby regulácie ľudských aktivít, ktorú predstavuje *metóda ustanovenia a vymedzenia environmentálneho priestoru*.

*Environmentálny priestor* – definuje sa opačne ako ekologická stopa – je maximálne množstvo prírodných zdrojov, ktoré človek i ľudstvo môže využívať udržateľným spôsobom bez porušenia globálnej prírodnej rovnováhy. Inak povedané – ak sa zachovanie prirodzenej základne života bude považovať za prirodzený predpoklad trvalej udržateľnosti krajiny, potom je definovaný rámec možných akcií. V rámci tohto akčného priestoru môžu ľudia exploatovať prírodné prostredie. Environmentálny priestor možno teda vyjadriť ako únosné zaťaženie územia, pri ktorom nedochádza k poškodzovaniu životného prostredia, najmä jeho zložiek (vody, ovzdušia, pôdy), funkcií ekosystémov alebo ekologickej stability.

Koncept rozoznáva existenciu „nových limitov rastu“. Ľudstvo sa však v rámci týchto limitov môže rozvíjať slobodne a môže ich rozširovať obnovovaním ekosystémov a rekultiváciou. Výraz „nové limity rastu“ je dôležitý preto, lebo už nejde len o limity zaťažovania jednotlivých zložiek oddelene (znečistenie „len“ ovzdušia, „len“ vody), ani o exploataciu jednotlivých zdrojov (napr. lesov) ako to zodpovedalo rezortnej politike životného prostredia (a jej prístupu „na konci výpuste“), ale o životné prostredie ako celok a prírodné zdroje na území národného štátu.

Znamená to tiež, že sa teraz ráta s celkovým objemom látok a ich rôznymi kvalitami, ktoré ľudská činnosť uvádza do pohybu. Nejde teda len o látky, ktoré sa menia na užitočné hodnoty, ale i o látky (materiály), ktoré neboli vo výrobnom procese použité a vracajú sa do životného prostredia, ktoré ich musí absorbovať. Prednostné znižovanie ich objemu prispieva k ochrane životného prostredia a navyše znižuje bežné znečistenie. Preto sa pri zaťažovaní environmentálneho priestoru musí vziať do úvahy spot-

<sup>11</sup> Treba rátať s tým, že spravodlivý podiel ekologickejšieho zeme na osobu sa bude v budúcnosti zmenšovať. Odhaduje sa, že ak bude súčasný trend rastu populácie pokračovať a súčasne nepokročí degradácia pôdy, prípadne na jedného obyvateľa v roku 2040 ešte 0,9 ha ekologickejšieho zeme. Podľa starších odhadov je 1 ha pôdy schopný uživiť 5,5 ľudí, a to v podstate bohatou zmiešanou potravou (mäso, zelenina, ovocie).

rebúvaná energia a materiály. Využívanie zdrojov sa má následne riadiť týmito princípmi:

- nesmie sa využívať viac obnoviteľných zdrojov než sa ich môže regenerovať v tom istom časovom období (lesných areálov a pod.),
- do prostredia sa môže uvoľniť len toľko materiálov, koľko ich prostredie môže absorbovať (napr. CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> atď.),
- spotreba energie a materiálov sa musí znižovať na najnižšiu možnú mieru a ich využívanie sa môže uskutočňovať len do tej miery, v akej dôjde k ich rovnako hodnotnej fyzickej a funkčnej náhrade obnoviteľnými zdrojmi,
- časomiera ľudských zásahov musí byť v rovnováhe s časomierou prírodných procesov, či už ide o rozklad odpadov, regeneračný proces obnoviteľných surovín alebo ekosystémov.

Environmentálny priestor sa meria a charakterizuje prostredníctvom *environmentálnych indikátorov (ukazovateľov)*. Environmentálny indikátor je parameter (charakteristická veličina) alebo hodnota, ktorá ukazuje určitý fenomén životného prostredia, poskytuje o ňom informáciu, popisuje jeho stav vo význame presahujúcom význam priamo spájaný s hodnotou parametra<sup>12</sup>.

Indikátory sa používajú na *zredukovanie komplexu vzťahov na jednoduchý údaj*, aby boli možné určité odhady. Ich výber znovu zahŕňa hodnotové sudy a odhady. To poukazuje na limitovanú výpovednú schopnosť indikátorov – environmentálny priestor možno prostredníctvom nich merať len približne. Systém indikátorov sa mení v súlade s výsledkami vedeckého poznania, so sociálnou situáciou a ekonomickým vývojom, a teda so zmenami v životnom prostredí<sup>13</sup>.

Konkretizácia trvalo udržateľného rozvoja založená na definícii a charakteristikách environmentálneho priestoru viedla rad mimovládnych organizácií pôsobiacich v národných štátoch k vypracovaniu konceptov trvalej udržateľnosti v podobe návrhov *plánov trvalo udržateľného rozvoja* pre každú z týchto krajín. Okrem Nemecka ide o malé európske štáty (Rakúsko, Švajčiarsko, Holandsko), o krajiny s pomerne vysokou husto-

<sup>12</sup> Hodnota parametra je hodnota, ktorá sa meria alebo pozoruje.

<sup>13</sup> OECD používa relatívne stabilný súbor indikátorov (Core Set), do ktorého patrí klimatická zmena, poškodzovanie ozónovej vrstvy, kvalita ovzdušia, odpady, vodné zdroje, lesné zdroje, zdroje rýb a biodiverzita. Taktiež používa niekoľko súborov odvetvových indikátorov s cieľom podporovať integráciu environmentálnych zreteľov do tvorby sektorových politík – environmentálne indikátory dopravnej, energetickej, agrárnej politiky. Standardizovaný systém indikátorov sa používa pri rozhodovaní na národnej, medzinárodnej a svetovej úrovni. K individuálnym indikátorom patrí napríklad ťažba materiálov, spotreba primárnej energie, hospodárenie s pôdou a s priestorom.

tu obyvateľstva, s vysokou úrovňou a rozsahom industrializácie, v ktorých významná časť populácie má rozvinuté environmentálne vedomie<sup>14</sup>.

Jedným z princípov environmentálnej politiky Európskeho spoločenstva je *princíp integrácie*, ktorý znamená, že sa pri plánovaní majú do každej rezortnej politiky integrovať environmentálne hľadiská a brať ohľad na environmentálne dôsledky rezortného plánovania. Už existujú definované požiadavky na trvalo udržateľné formy rezortných politik (v oblasti dopravy, energetiky, poľnohospodárstva a urbanizmu, resp. územného rozvoja), ktoré naznačujú ako by sa rezortné politiky mali rozvíjať v duchu tohto odlišného poňatia environmentálnej politiky. Avšak ani do týchto – v podstate teoretických požiadaviek – sa koncepty ekologickej stopy a environmentálneho priestoru doposiaľ veľmi nepremietli.

*Koncepcie dopravy* vyjadrujú priority budúcej organizácie a podpory foriem dopravy. Vzhľadom na priestorové nároky automobilovej osobnej dopravy a mieru znečistenia, ktoré spôsobuje, koncepcie rátajú s prenosom nákladov týkajúcich sa výstavby a údržby cestnej siete na ich priamych používateľov. V nadväznosti na to sa preferujú formy hromadnej osobnej i nákladnej, predovšetkým vlakovej, prípadne lodnej prepravy.

S koncepciami dopravy úzko súvisí *plánovanie rozvoja miest*, v ktorých doprava predstavuje jednu z hlavných záťaží životného prostredia. Súčasne ide o dôsledok doterajšieho nedostatočne riadeného územného rozvoja mestskej výstavby, v rámci ktorej často dochádzalo k oddeleniu rezidenčných častí od miest, v ktorých sa koncentrujú pracovné príležitosti, prípadne od centier obsluhy (obchod, administratívne služby a pod.). Pôsobenie trhových síl, najmä nákupy pôdy na špekulatívne účely, viedlo k značným prielukám v zástavbe intravilánu a naopak k zástavbe neraz úrodnej pôdy na okraji miest.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Pravdepodobne najdôkladnejšie spracoval takúto štúdiu pre Spolkovú republiku Nemecko Wuppertalský ústav pre klímu, životné prostredie a energiu. K tomu pozri *Zukunftsfähiges Deutschland, Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie*. Birghauserverlag 1998, Basel-Boston-Berlin.

<sup>15</sup> Princípy plánovania rozvoja miest vytýčil v rámci Európskeho spoločenstva prvýkrát tzv. Zelený dokument o mestskom prostredí z roku 1990. Sú to:

- podpora lepšieho využitia priestoru a plánovania dopravy,
- orientácia na opustené časti miest (historické jadrá, bývalé doky, továrenské časti) a nie na výstavbu na okrajoch miest,
- sústredenie sa na hromadnú dopravu (pozemné dráhy, trolejbusy, autobusy) a na budovanie dopravnej siete pre cyklistiku,
- prekonávanie odlúčenosti rezidenčných častí od ostatných častí miest, najmä od miest pracovných príležitostí,
- znižovanie spotreby energie predovšetkým na zatepľovanie budov,
- rozvoj mestských systémov separovaného zberu komunálneho odpadu,
- ochrana a výsadba mestskej zelene, parkov, tvorba zón pre odpočinok, rekreáciu a pod.

Energetické politiky konfrontujú predovšetkým spotrebu energie z domácich zdrojov primárnej energie so závislosťou na dovoze. Z hľadiska budúcej ponuky primárnych energetických zdrojov hľadajú spôsob zvyšovania efektívnosti využitia energie a cesty prechodu k obnoviteľným zdrojom energie.

Objavujú sa už aj koncepty zamerané na využitie solárnej energie a iných obnoviteľných zdrojov energie. Energetické koncepcie zvyčajne zahŕňajú ekologickú daňovú reformu, zameranú na zdanenie tradičných primárnych zdrojov energie, rozvoj trhových programov pre energiu z obnoviteľných zdrojov, vydanie energetických zákonov uprednostňujúcich šetrenie energiou a využívanie obnoviteľných zdrojov energie, vydanie stavebných predpisov vyžadujúcich šetrenie energiou a využívanie solárnej energie pre všetky nové stavby, využívanie dočasne nevyužitej poľnohospodárskej pôdy na pestovanie energetických rastlín.

Koncepcie poľnohospodárskej politiky majú celý rad iných ekonomických a sociálnych súvislostí. Ich environmentálne aspekty sa týkajú predovšetkým ochrany krajiny a pôdy. V rámci ochrany pôdy ide zvyčajne o zamedzenie odnímania poľnohospodárskej pôdy jej pôvodnému účelu tak, aby sa udržala stabilná výmera na jedného obyvateľa. Tomuto účelu môžu slúžiť napríklad i tzv. stavebné uzávery. Koncepcie ochrany kvality regulujú spôsob hospodárenia na pôde a s pôdou tak, aby sa zabránilo kontaminácii pôdy chemikáliami a tým i kontaminácii potravinových reťazcov a znečisteniu vôd s podobnými dôsledkami. Iné opatrenia smerujú k zabráneniu erózie pôdy.

Legitimizácia environmentálnej politiky. Aby nositelia mohli realizovať jednotlivé opatrenia environmentálnej politiky, musia získať pre ne politickú podporu. Táto môže zahŕňať tak širokú verejnosť, ako aj politické strany. V prípade kľúčových otázok rezortnej environmentálnej politiky má získanie politickej podpory ešte väčší význam pre uskutočňovanie všestrannej environmentálnej politiky (často ide o zmenu štruktúry zamestnanosti, zníženie určitých typov spotreby atď.).

Prieskumy ukazujú, že v priemyselne rozvinutých krajinách silnie vedomie ohrozenia, ktoré je spôsobené tak znečistením, ako aj neprimeraným čerpaním prírodných zdrojov. Z tohto dôvodu informácie, výchova a vzdelávanie sú základným predpokladom úspechu procesu legitimizácie environmentálnej politiky a environmentálnych opatrení.

V právnom štáte tento proces vyúsťuje do prijatia zákonov, ktoré rovnako – ako pri iných druhoch politiky – predstavujú rámec a predpoklad realizácie cieľov a stratégie environmentálnej politiky. Jadrom zákonov a ich vykonávacích predpisov sú environmentálne požiadavky. Sensu stricto ide o limity znečistenia, ale aj o povinnosti znečisťovateľov (napr. povinnosť vypracovať programy odpadového hospodárstva, zaobstaráť si povolenie na výstavbu a na prevádzkovanie zdroja znečisťovania a pod.).



Adresátni environmentálnych požiadaviek sú *cieľové, resp. regulované skupiny*. Regulovaná skupina je „špeciálny“ znečisťovateľ v rámci cieľovej skupiny (napr. v rámci výrobcov obalov výrobcovia nápojových obalov). Splnenie environmentálnych požiadaviek cieľovou (resp. regulovanou skupinou) závisí od technickej obtiažnosti požadovaných opatrení a od nákladov, ktoré sú s tým spojené (napr. povinnosť zaviesť novú technológiu, systém merania). Preto sa od tvorcov environmentálnej politiky očakáva, že *snahu ustanoviť prísne a náročné environmentálne požiadavky budú vyvažovať hodnotením ekonomických dôsledkov týchto požiadaviek pre ich adresátov*.

*Presadzovanie environmentálnych požiadaviek*. Pojem presadzovanie má trojaký význam: označuje jednu z fáz politického cyklu environmentálnej politiky, špecifickú metódu na dosahovanie environmentálnych požiadaviek a uplatnenie sankčných opatrení proti tým, ktorí porušujú environmentálne požiadavky.

Metóda presadzovania sa vyvinula v USA a postupne si ju osvojili štáty Európskej únie. Predstavuje súbor aktivít verejnej správy, súdov, resp. orgánov trestného postihu na dosiahnutie zhody s environmentálnymi požiadavkami alebo na nápravu situácie, keď došlo k ich porušeniu.

*Na realizáciu cieľov environmentálnych plánov sa vypracúvajú čiastkové programy*. Tieto programy zahŕňajú:

- a) identifikáciu regulovanej skupiny,
- b) program priorít,
- c) podporu zhody,
- d) monitorovanie zhody,
- e) presadzovanie,
- f) vyjasnenie úloh zodpovednosti medzi ústredným orgánom a územnými orgánmi verejnej správy,
- g) prípravu programu.

*Ad a)* Stratégia vyjadrená v čiastkových programoch na presadzovanie environmentálnych požiadaviek musí byť čo najkonkrétnejšia a musí identifikovať rôzne druhy znečisťovateľov vnútri cieľových skupín (napr. podľa emitovaných znečisťujúcich látok, podľa látok s ktorými manipulujú). Cieľom musí byť nielen identifikácia znečisťovateľa, ale aj rozpoznanie motívov jeho správania, miery informovanosti, schopností a ochoty dosiahnuť zhodu s environmentálnymi požiadavkami.

*Ad b)* Cieľom pri vypracovaní čiastkových programov je čo najefektívnejšie využiť disponibilné zdroje (rozpočtové, materiálne i personálne). Vypracovanie programu priorít zahŕňa odpoveď na otázku, ako sa majú rozdeliť zdroje na podporu zhody a procesu presadzovania, pre ktoré zdroje znečistenia sa bude vykonávať cielená inšpekcia, ktoré protiprávne konanie má v budúcnosti viesť k procesu presadzovania atď.

*Ad c)* Podpora dosahovania zhody je každá aktivita verejnej správy, ktorá podporuje dobrovoľné dosiahnutie zhody správania členov regulovanej skupiny s environmentálnymi požiadavkami (napr. zavedenie novej technológie výroby chladiacich látok neohrozujúcich ozónovú vrstvu). Zahŕňa vzdelávanie, poskytovanie technickej pomoci, zverejňovanie úspešných prípadov, formy ekonomickej stimulácie (znižovanie daní, mäkké úvery), podporu systémov environmentálne orientovaného riadenia a auditu podnikov (k tomu pozri bližšie tretiu časť učebnice, kapitolu V. 3.), uzatváranie administratívnych dohôd.<sup>16</sup>

*Ad d)* Monitorovanie zhody je zhromažďovanie a analýza informácií o miere zhody správania regulovanej skupiny (jednotlivých znečisťovateľov) s environmentálnymi požiadavkami. Jeho súčasťou je inšpekčná činnosť, emisný monitoring (realizovaný znečisťovateľmi, ktorý zahŕňa aj ich povinnosť uchovávať informácie a oznamovať ich verejnej správe), prípadne sťažnosti.

*Ad e)* Presadzovanie predstavuje odpoveď na nedodržiavanie environmentálnych požiadaviek. Ide o súbor aktivít exekutívy uskutočňovaných po zistení, že došlo k porušeniu environmentálnych požiadaviek (pred alebo súbežne s uplatnením sankčných právnych prostriedkov). Proces presadzovania súvisí s kompetenciou verejnej správy *ukladať nápravné opatrenia* (určenie lehoty, v ktorej musí znečisťovateľ dosiahnuť zhodu s environmentálnymi požiadavkami alebo natrvalo alebo dočasne zastaviť časť výroby, resp. jej časť), *požadovať poskytovanie informácií* (požadovať uskutočnenie environmentálneho auditu zdroja znečistenia, správy o výrobných procesoch, o výcviku a školení zamestnancov atď.), *ukladať sankcie* (napr. pokuty, tresty odňatia slobody, prepadnutia majetku, pozbavenie možnosti uchádzať sa o štátnu pôžičku, požadovať činnosti v prospech životného prostredia).

*Ad f)* Kľúčový význam má i vyjasnenie si zodpovednosti medzi ústrednými a miestnymi orgánmi, týkajúcej sa realizácie programu. Cen-

<sup>16</sup> Administratívne dohody sú výrazom zlyhávajúcej účinnosti systému zákazov, príkazov a obmedzení uplatňovaných verejnou správou pri ochrane životného prostredia a jedným z perspektívnych smerov ďalšieho vývoja environmentálneho práva. Priemyselné podniky sa týmito dohodami zaväzujú, že budú riešiť problémy (akými sú prevencia vzniku odpadov, zber, znižovanie spotreby energie, likvidácia tzv. starých zátŕaží, zavádzanie technológií šetriacich životné prostredie) spolu s verejnou správou. Súčasťou dohôd je prísľub verejnej správy týkajúci sa podmienok vydávania alebo zmien vydaných povolení (napr. že splnenie podmienok vydaného povolenia sa bude vyžadovať až po uplynutí dohodnutej doby potrebnej na inštaláciu novej technológie). Podľa praxe jednotlivých krajín súčasťou administratívnych dohôd môže byť aj prísľub, že konkrétny právny predpis nebude vydaný v rámci dohodnutej doby, ak podniky splnia v určenom termíne prijaté záväzky alebo že verejná správa začne ukladať sankcie až keď budú na trhu dostupné účinnejšie čistiace zariadenia.

trálne riadenie zaručuje zachovanie jednoty postupu, na druhej strane miestna verejná správa je vždy bližšie k realite environmentálnych problémov, a preto má lepšie podmienky na ich odhalenie a operatívne riešenie.

*Ad g)* Príprava programu je tímová práca, na ktorej sa zúčastňujú odborníci rôznych profesií (predovšetkým prírodovedci, technici, projektanti, ekonómovia, právnici).

Kľúčovou otázkou prípravy programov je vymedzenie úlohy inšpekčných orgánov, finančné zabezpečenie a distribúcia zdrojov, určenie úrovne zodpovednosti a rozhodnutie, či program bude klásť väčší dôraz na podporu zhody alebo na presadzovanie prostredníctvom formálno-právnych mechanizmov.

*Rozvíjanie, revízia a ukončenie.* Rozvíjanie politického cyklu environmentálnej politiky je zhromažďovanie informácií o tom ako sa uskutočňuje, čo umožňuje prispôsobiť program zisteným okolnostiam. Predmetné informácie môžu slúžiť napríklad aj na odradenie subjektov od porušovania environmentálnych požiadaviek (ak sa zverejnia zoznamy alebo počty znečisťovateľov, ktorým bola uložená sankcia, údaje o počte a prísnosti uložených sankcií). Rozvíjanie environmentálnej politiky ako fázy politického cyklu však zahŕňa celú jej oblasť a všetky činnosti.

Rozvíjanie programu môžu vyústiť do jeho revízie, ak z vyhodnotených informácií vyplynie napríklad nereálnosť stanovených cieľov (či už vecných alebo časových). Taktiež môže dôjsť k sprísneniu ukladaných opatrení a sankcií.

Analýza, z ktorej vyplýva dosiahnutie zhody v celej regulovanej skupine, môže znamenať ukončenie programu.

Ak exekutíva postupuje podľa vládou a parlamentom prerokovaného plánu, dosiahnuté výsledky sa pravidelne vyhodnocujú, zvyčajne v ročnej správe ministra životného prostredia predkladanej vláde a parlamentu. Aj tu môže dochádzať k revízii častí plánov, prípadne k zastaveniu určitých aktivít verejnej správy, ak sa plánom dosiahli požadované čiastočné ciele.

### III. Subjekty environmentálnej politiky

Environmentálne problémy, a teda aj ich riešenie nástrojmi a metódami environmentálnej politiky, je vecou celej spoločnosti. Na príprave a výkone environmentálnej politiky sa významnou mierou podieľajú viaceré len niektoré subjekty. Ich úloha sa môže odlišovať podľa politickej tradície, ústavného systému, významu environmentálnej politiky atď.

Environmentálnu politiku vo forme plánu alebo programu schvaľuje a koordinuje v jednotlivých krajinách vláda. V súlade s prijatým programom a v ňom obsiahnutými námetmi opatrení predkladá parlamentu legislatívne návrhy.

Environmentálny plán a jeho realizačný program spracúvajú ústredné orgány štátnej správy, ktorých sa najviac dotýka (napr. ministerstvá dopravy, priemyslu, poľnohospodárstva); hlavným spracovateľom a koordinátorom prípravy je ministerstvo životného prostredia.

Základné predstavy o cieľoch a stratégiách budúcej environmentálnej politiky a jej najdôležitejšie priority vyjadrujú vo svojich programoch *politické strany*. V súlade s volebnými výsledkami a s podmienkami dohôd o vládnej koalícii sa predstavy strán stávajú súčasťou vládneho programu.

*Parlament* prerokúva vládou schválenú environmentálnu politiku a krátkodobý program, správy o stave životného prostredia predkladané rezortným ministrom. Na tvorbe environmentálnej politiky sa podieľa nielen schvaľovaním predkladaných zákonov, ale tiež svojou zákonodarnou iniciatívou.

Podľa svojho spoločenského a politického vplyvu môžu pri tvorbe a uskutočňovaní environmentálnej politiky zohrávať významnú úlohu *občianske združenia*, resp. mimovládne organizácie zamerané na otázky ochrany prírody, životného prostredia alebo nastoľovania vzťahov trvalo udržateľného rozvoja. Významnou mierou sa podieľajú na odhaľovaní konfliktov medzi ľudskými činnosťami a životným prostredím, často navrhujú ich riešenie. V spolupráci s politickými stranami, ministerstvom životného prostredia či vládou pôsobia v procese legitimizácie environmentálnej politiky. Podieľajú sa tiež na príprave predpisov poskytovaním odborných rád a odporúčaní. Sú významným zdrojom monitoringu zhody správania znečisťovateľov s environmentálnymi požiadavkami a zúčastňujú sa na realizácii programov presadzovania.

Podobnú úlohu zohráva i vedecký výskum, resp. *vedci* zaoberajúci sa otázkami vzťahov medzi ľudskými činnosťami a ich pôsobením na rôzne zložky životného prostredia. Ich úloha je o to významnejšia, že väčšina týchto vzťahov je pre verejnosť netransparentná, nakoľko ich možno objaviť a špecifikovať len exaktnými vedeckými metódami. Z tohto dôvodu má veda významnú úlohu pri odhaľovaní environmentálnych problémov, pri určovaní priorít environmentálnej politiky prostredníctvom uplatnenia metódy hodnotenia rizík, pri formulovaní environmentálnych požiadaviek (rôznych limitov a štandardov).

Pri odhaľovaní environmentálnych problémov, ako aj pri tvorbe environmentálnej politiky a pri jej presadzovaní zohráva osobitnú úlohu – pokiaľ sama nie je jej adresátom – *územná samospráva*.

*Štátna správa ochrany životného prostredia* odhaľuje vznikajúce environmentálne riziká a problémy, zhotovuje ich prehľad, navrhuje priority ich riešenia, nástroje a metódy, zostavuje plány, realizačné programy a čiastkové programy na presadenie, dbá o plánovité dosahovanie súladu správania znečisťovateľov s environmentálnymi požiadavkami, ktoré formuluje alebo pripravuje do legislatívnych návrhov. Osobitná úloha patrí inšpekcii životného prostredia, ktorá sa zaoberá zisťovaním a zhromažďovaním



informácií o tom, ako sa dodržiavajú ekologické požiadavky, ukladá nápravné opatrenia a sankcie.

Závažnosť porušovania environmentálnych požiadaviek, ako aj odborná náročnosť ich posudzovania z hľadiska trestnoprávnej zodpovednosti, vedie k prehlbovaniu špecializácie pracovníkov *polície*, ktorá sa – zvyčajne v spolupráci s inšpekciou – zúčastňuje na príprave podkladov pre rozhodnutia o trestnej zodpovednosti páchatelov trestných činov proti životnému prostrediu.

*Súdy* plnia významnú úlohu pri vyvodzovaní trestnoprávnej zodpovednosti a pri rozhodovaní o nárokoch na náhradu škôd spôsobených porušením predpisov environmentálneho práva.

*Výrobné podniky (firmy)* – prípadne ich odvetvové organizácie – zohrávajú osobitnú úlohu pri tvorbe environmentálnej politiky a najmä pri formulovaní environmentálnych požiadaviek, tým že vyjadrujú svoje názory na ich technickú realizáciu a finančnú náročnosť.

Na realizácii environmentálnych požiadaviek sa nepriamo podieľajú aj *banky a poisťovne*. V záujme návratnosti poskytovaných úverov a zníženia rizík z poisťovních udalostí na minimum vyžadujú od podnikov predovšetkým uskutočnenie environmentálneho auditu a zavedenie environmentálneho manažmentu. Niektoré medzinárodné banky (napr. Európska banka pre rekonštrukciu a rozvoj) v prípade úverov poskytovaných na investície požadujú posúdenie vplyvu činnosti na životné prostredie.

#### IV. Nástroje environmentálnej politiky

O nevyhnutnosti diferencovať nástroje environmentálnej politiky sa hovorí už dlhšie. Poukazuje sa najmä na to, že systém priameho administratívneho riadenia ochrany životného prostredia a hospodárenia so zdrojmi štátom (command and control system) už vyčerpal svoje možnosti, že samotné uplatňovanie administratívnych nástrojov nestimuluje adresátov environmentálnych požiadaviek k hľadaniu a nachádzaniu spôsobov, ktoré by viedli k ďalšiemu obmedzeniu znečistenia a k hospodárnejšiemu využitiu prírodných zdrojov, a že administratívny spôsob riadenia (ktorý je navyše nákladný), petrifikuje už len dosiahnutý stav znečistenia.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Pre tento vývoj sú charakteristické odporúčania Svetovej banky a neskôr Európskej banky pre rekonštrukciu a rozvoj adresované tzv. tranzitným krajinám, ktoré do roku 1989 uplatňovali v politike ochrany životného prostredia systém administratívneho riadenia. Obe inštitúcie vo svojich štúdiách zdôrazňovali, že sú to predovšetkým ekonomické – trhové stimuly, ktoré môžu viesť k radikálnejšej zmene správania znečisťovateľov a užívateľov prírodných zdrojov. K rovnakým alebo podobným záverom dospeli súčasné štúdie OECD. Za hlavné nové prostriedky ovplyvňovania správania adresátov environmentálnych požiadaviek

Teória zhodne s niektorými trendmi praktickej environmentálnej politiky dospieva k záveru, že najúčinnjším spôsobom ochrany životného prostredia a hospodárenia so zdrojmi je kombinácia rôznych prostriedkov. Znamená to, že environmentálna politika začína presahovať doterajšiu dichotómiu trh – štát a rozvíja vhodnejšie prostriedky ochrany životného prostredia na prijateľných ekonomických a sociálnych základoch. Na jednej strane otvára možnosť prekonať neúčinnosť tradičného administratívneho riadenia práve tak ako na druhej strane vylučuje (obmedzuje) záludnosť pôsobenia deregulácie. Táto zmena predstavuje „tretiu fázu“ regulácie – ešte stále zahŕňa štátnu intervenciu, avšak výberovo a v kombinácii s radom trhových a netrhových riešení a v s spolupráci s verejnými a súkromnými organizáciami. Vhodná kombinácia prostriedkov a subjektov environmentálnych vzťahov sa má meniť v závislosti na charaktere environmentálneho problému a priemyselnej odvetvia (napr. obchodu, poľnohospodárstva), ktoré predstavujú cieľovú skupinu environmentálnej politiky. To bude vylučovať možnosť generalizácie optimálnych kombinácií.<sup>18</sup>

Pri zmiešanom uplatňovaní rôznych nástrojov je vhodné rešpektovať niekoľko základných kritérií, a to: účinnosť, hospodárnosť a spravodlivosť.

*Súbor nástrojov environmentálnej politiky* tvorí: administratívne riadenie, samoregulácia, dobrovoľnosť, systém environmentálne orientovaného riadenia a auditu (EMAS), výchovné a informačné stratégie, ekonomické nástroje a environmentalizmus voľného trhu.

*Prostriedky priameho administratívneho riadenia*. I napriek rôznosti foriem najvšeobecnejším prostriedkom administratívneho riadenia sú *environmentálne štandardy*. Sú to jednotné požiadavky ustanovené pre široké

považujú subvencie, použitie ekonomických nástrojov (akými sú dane a poplatky za škodlivé externality) a tvorbu trhu s obchodovateľnými právami. Súčasne dodávajú, že medzi intervenciou politiky a trhovým hospodárstvom musí existovať rovnováha. Štúdie taktiež zdôrazňujú – v súlade s trvalo udržateľným rozvojom – úzku spätosť environmentálnych, ekonomických a sociálnych problémov, ktoré sa musia brať do úvahy pri voľbe najvhodnejších prostriedkov environmentálnej politiky.

Pozri bližšie k tomu *Mezřický, V. a kolektív*: Teorie a praxe environmentální politiky. TEMPUS, Vysoká škola báňská, Technická universita, Ostrava 1999, s. 21 a nasl.; *Mezřický, V. et al.*: Environmental Challenges: An Introduction to Environmental Law and Policy. Program in International Law and Program in Environmental Law, Florida State University College of Law 2001; OECD Environmental Outlook No. 51591, OECD 2001.

<sup>18</sup> Takýto kombinovaný prístup k ochrane životného prostredia odporúčala už Agenda 21 v roku 1992; na regionálnej úrovni rovnaký postup odporúčal už Piaty environmentálny akčný program Európskeho spoločenstva, ktorý sa snažil vytvoriť „novú súhru (vzájomné pôsobenie) medzi hlavnými skupinami aktérov (vláda, podniky, verejnosť) a hlavnými ekonomickými odvetvami použitím rozšíreného a integrovaného súboru nástrojov“. Zatiaľ sa však z týchto myšlienok uskutočnilo len veľmi málo.

kategórie aktivít, zamerané na dosiahnutie špecifických cieľov ochrany životného prostredia. Zahŕňajú štandardy znečistenia, štandardy regulujúce prevádzku zariadenia, štandardy výrobkov a pod.

Iným druhom prostriedkov administratívneho riadenia je napríklad kontrola využívania pôdy, resp. vyhlásenie chránených prírodných území, ochranných pásiem zdrojov pitnej vody a pod., ďalej to môže byť kontrola čistoty vôd a hospodárenia s vodou. Na predchádzanie škodám na životnom prostredí sa využíva *posudzovanie vplyvov na životné prostredie* (EIA).

Na zavádzanie štandardov sa často používajú *povolenia a súhlasy*. Vo väčšine prípadov sa zameriavajú na zdroje bodového znečistenia. Umožňujú firmám vypúšťať znečisťujúce látky, avšak len v rozsahu určenom týmito rozhodnutiami. Novú formu predstavuje vydávanie *integrovaných povolení*.

Prednosťou prostriedkov administratívneho riadenia je ich spoľahlivosť (za predpokladu, že existuje nevyhnutný monitoring a systém nástrojov presadzovania). Správanie adresátov environmentálnych požiadaviek možno totiž vymedziť pomerne jednoznačne (napr. zavedením celoštátnych minimálnych štandardov), takže sa dá jednoznačne zistiť ich porušenie a presadzovať ich dodržiavanie. Administratívne riadenie v kombinácii so silnou podporou verejnosti je pomerne úspešným prostriedkom obmedzovania bodového znečistenia, pri zákaze používania nebezpečných látok, pri ukladaní nebezpečných odpadov, pri ochrane krajiny alebo ohrozených druhov živočíchov a rastlín.

Administratívne riadenie ochrany životného prostredia vedie k zníženiu nákladov na zhromažďovanie informácií, je konzistentnejšie a lepšie predvída výsledky, je prístupnejšie kontrole a účasti verejnosti na rozhodovaní, znižuje možnosť, že verejná správa bude manipulovať predmetom výkonu správy pod vplyvom politického alebo byrokratického nátlaku a znižuje možnosť obštrukčného správania adresátov environmentálnych požiadaviek.

Systém administratívneho riadenia ochrany životného prostredia má však na druhej strane rad nedostatkov. Predovšetkým sa najlepšie presadzuje voči firmám, ktoré sú ľahko identifikovateľné a dosiahnuteľné (napr. veľké podniky), menej úspešné je však vo vzťahu s dočasne pôsobiacim alebo malým firmám, ktoré je ťažké identifikovať a získať o nich informácie, s rozptýlenými zdrojmi znečistenia a v prípadoch, keď znečistenie prechádza z jedného média do druhého.

Hlavnými námietkami uplatňovanými proti prostriedkom administratívneho riadenia sú:

- od verejnej správy sa vyžaduje, aby disponovala úplnými a presnými poznatkami o činnosti a kapacite priemyslu, čo je takmer nespĺniteľná požiadavka (priemysel bude mať o svojej činnosti vždy viac informácií než verejná správa),

- niektoré prostriedky administratívneho riadenia nezahŕňajú podnety pre firmy (napr. na znižovanie znečistenia pod stanovený štandard, najmä ak už firma investovala do technológie obmedzujúcej znečistenie na úroveň stanoveného štandardu),
- nákladnosť administratívneho riadenia a náklady na presadzovanie – verejná správa zvyčajne nemá dost' prostriedkov na monitoring a preto jej orgány nie sú schopné odradiť adresátov environmentálnych požiadaviek od porušovania zákonov, resp. od prekračovania ustanovených štandardov,
- systém administratívneho riadenia môže viesť k vytváraniu zložitých administratívnych štruktúr a k zložitým právnym úpravám, ktoré sú nákladné a nepružné.

*Samoregulácia* predstavuje proces, v rámci ktorého organizovaná skupina reguluje správanie svojich členov. Najčastejšie ide o priemyselné odvetvia, v rámci ktorých sa ustanovia pravidlá, štandardy (kódexy správania) platné pre firmy patriace k skupine podnikov rovnakého zamerania, ako i pravidlá na vynútenie dodržiavania prijatých pravidiel, a to nezávisle od verejnej správy.

Aj keď verejnoprávne splnomocnenie na čiastočnú samoreguláciu znamená, že skupina sama zodpovedá za niektoré pravidlá a ich dodržiavanie, najdôležitejšie z týchto pravidiel správania naďalej zostávajú pravidlá ustanovené štátom. Samoregulácia môže zahrnúť i priamu účasť verejnej správy, ak to samoregulujúca skupina na zavedenie kontroly vlastného správania požaduje (vlastné presadzovanie prijatých pravidiel sa naďalej ponecháva samoregulujúcej skupine).

Samoregulácia dovoľuje reagovať na trhové okolnosti environmentálnych problémov účinnejšie, s väčšou rýchlou, flexibilitou a citlivosťou než priame administratívne riadenie. Pravdou však je, že samoregulácia dospelá nespĺňa očakávania, ktoré do nej vkladá teória a pôsobí viac v prospech regulovanej skupiny než verejnosti. Rovnako jej často chýbajú prednosti priameho riadenia – transparentnosť opatrení, dôveryhodnosť, zodpovednosť, záväznosť pre všetkých členov skupiny, pravdepodobnosť ustanovenia prísnych štandardov, možnosť uplatnenia rozmanitých a účinných sankcií.

Samoregulácia sa najlepšie uplatňuje tam, kde existuje zhoda medzi záujmom konkrétneho podniku alebo priemyselného odvetvia a širokým spoločenským záujmom; v takom prípade sa samoregulácia označuje ako zisk – zisk (win – win).

Samoregulácia sa najlepšie uplatňuje, ak firmy navzájom poznajú svoje správanie a môžu medzi sebou odhaliť tú, ktorá porušuje prijaté pravidlá, ak má účinná spolupráca v rámci odvetvia svoju tradíciu, ak existujú prostriedky na vynútenie žiaduceho správania pri porušení usta-



novených pravidiel a ak spotrebiteľia (zákazníci) oceňujú dodržiavanie prijatých pravidiel.

Najlepšiu vyhladku na úspech má samoregulácia tam, kde k nej dáva impulz predovšetkým verejná správa. Verejná správa sa môže priamo zapojiť do samoregulačného procesu spoločným rokováním o cieľoch a stratégiách a tým, že – v prípade nevyhnutnosti – vykonáva ich externú verifikáciu a ratifikáciu. Praktické skúsenosti zo samoregulácie vedú k záveru, že nemôže byť účinná bez nepretržitej kontroly vykonávanej verejnou správou a bez hrozby priameho zásahu tam, kde samoregulačné mechanizmy zlyhajú. K účinnému uplatňovaniu mechanizmov samoregulácie môže prispievať i tretia strana (mimovládne organizácie, samospráva) kontrolou správania firiem a jej kritikou tam, kde je to vhodné a nevyhnutné.

Samoregulácia ako nástroj environmentálnej politiky má teda svoje limity; nemožno sa na ňu spoliehať, ak je oddelená od iných nástrojov, predovšetkým od kontrolnej činnosti štátu.

*Dobrovoľnosť* je založená na jednostrannom rozhodnutí konkrétnej firmy alebo priemyselného zväzu, ktorá neobsahuje žiadny prvok donútenia, aj keď je vo všeobecnosti iniciovaná verejnou správou. Podstatou tohto nástroja environmentálnej politiky sú individuálne *administratívne zmluvy* medzi verejnou správou a firmami, resp. priemyselným zväzom, ktoré majú formu dispoziatívnej dohody medzi rovnocennými partnermi.<sup>19</sup>

Dohody možno využiť predovšetkým v prípadoch, keď ide o relatívne malý okruh pôvodcov špecifického znečistenia. Niektoré negatívne skúsenosti s uplatňovaním tohto inštitútu svedčia o tom, že možnosti ich využitia nie sú neobmedzené. Vyplýva to napríklad z možných rozdielov v názoroch podnikov a verejnej správy na význam riešených problémov ochrany životného prostredia; prekážkou môže byť nedostatok znalostí podnikového manažmentu o možnostiach zavádzania čistejších technológií. Problémy s uzatváraním dohôd môžu mať technický i ekonomický charakter (na trhu nie sú dostupné potrebné techniky umožňujúce zaviesť čistejšiu výrobu alebo ide o priveľmi nákladné investície). Napriek tomu sa dohody uzatvárajú už vo viac ako polovici členských štátov OECD (z toho 67 % z nich sa týka šetrných výrobkov a 29 % šetrných výrobných postupov).

*Výchova a informačné nástroje.* Do tejto kategórie nástrojov environmentálnej politiky patrí výchova a výcvik, podávanie úplných informácií,

<sup>19</sup> Jednou z najdôležitejších foriem takýchto dohôd sú administratívne dohody medzi verejnou správou a vlastníkami pôdy týkajúce sa ochrany biodiverzity. Mimo Európy zvyčajne zahŕňa záväzok užívateľa (vlastníka) pôdy zdržať sa určitých aktivít a vyvíjať iné aktivity za náhradu s tým spojených strát a nákladov. Iné dohody uzatvára štátna správa s priemyslom (ide o prax rozšírenú najmä v rámci Európskej únie, resp. OECD).

právo verejnosti na informácie o životnom prostredí, certifikácia výrobkov, environmentálne označovanie a zverejňovanie úspešných prípadov ochrany životného prostredia.

*Výchova a výcvik* má základný význam pre zlepšovanie schopnosti priemyslu a samosprávy riešiť naliehavé environmentálne problémy. Ak ju organizuje verejná správa, predstavuje dôležitý doplnok foriem jej regulácie. Môže vyplývať zo zistených potrieb priemyslu a najmä z potrieb malých a stredných podnikov. I tu platí, že výchova a výcvik sú najúčinnnejšie tam, kde sú zhodné so záujmami ich adresátov.

*Informovanie.* Podniky čoraz častejšie podávajú verejnosti ucelené informácie o výsledkoch svojho úsilia zlepšovať ochranu životného prostredia (v rámci Európskej únie sa tak robí v rámci *systému environmentálne orientovaného riadenia a auditu*).

*Environmentálne označovanie výrobkov (eco-labelling).* Výskumy potvrdzujú, že mnohí spotrebiteľia zohľadňujú pri nákupe tovaru jeho environmentálne hodnoty (klady alebo zápory). Je to dôkaz o tom, že trh sám nepodáva o sebe spotrebiteľom presné informácie a v niektorých prípadoch môže o environmentálnych kvalitách určitých výrobkov sprostredkovať zavádzajúce informácie. Verejná správa preto ustanovením štandardov pre označovanie výrobkov môže prispieť k informovanosti verejnosti.

Ak podnik dosiahne ciele predpokladané environmentálnymi opatreniami verejnej správy pred určeným termínom, resp. v termíne, ale s lepšími výsledkami, možno *zverejnením úspešného prípadu* zapôsobiť na verejnosť i na ostatných adresátov environmentálnych opatrení. Zvyšuje sa tak environmentálne vedomie a pozornosť sa sústreďuje na kritické problémy životného prostredia, ktoré by inak mohli zostať bez odozvy. Zverejňovanie úspešných prípadov však nemusí byť len vecou verejnej správy, ale i súkromných inštitúcií (napr. záujmových skupín).

*Ekonomické nástroje a trhový environmentalizmus.* Niektorí ekonómovia v priemyselných krajinách považujú ekonomické nástroje za najvhodnejšie nástroje environmentálnej politiky budúcnosti.

Hlavnými prednosťami ekonomických nástrojov je ich schopnosť:

- ovplyvniť správanie cenovými signálmi alebo systémom vlastníckych práv,
- povzbudiť jednotlivé subjekty k hľadaniu najefektívnejších (inovačných) riešení,
- decentralizovať rozhodovanie jednotlivých subjektov, ktoré majú lepšie informácie než verejná správa o tom ako riešiť problém,
- znížiť náklady verejnej správy rovnako ako náklady na dosiahnutie zhody (compliance) s environmentálnymi požiadavkami užívateľov zdrojov,
- priebežne stimulovať užívateľov zdrojov, aby sami hľadali lepšie environmentálne riešenia.

Naopak, hlavnými nedostatkami ekonomických nástrojov sú:

- nedostatok spoľahlivosti vlastníckych práv a fiskálnych nástrojov (ak nie sú súčasťou priamej regulácie), ktorý môže byť kľúčový napríklad pri ochrane ekosystémov a biodiverzity,
- riziko, že trhy môžu obsahovať nesprávne informácie a podniky neodpovedia na cenové signály racionálne.

Znamená to, že väčšina ekonomických nástrojov sa musí opierať o štandardy ustanovené verejnou správou, a že i pri použití týchto nástrojov musí verejná správa monitorovať ich dodržiavanie a prípadne ich dodržiavanie i presadzovať.

*Trhový environmentalizmus.* I keď sa ekonomické nástroje (okrem vlastníckych práv považujú za alternatívu k administratívemu riadeniu, v skutočnosti ide o jeho variant, prostredníctvom ktorého verejná správa ustanovuje environmentálne ciele manipuláciou s cenovými signálmi alebo vydávaním tzv. obchodovateľných práv.

Trhový environmentalizmus však vyžaduje, aby vlastnícke práva k všetkým prírodným zdrojom (t. j. i k takým, akými sú voda a ovzdušie) boli podriadené súkromnoprávnym záujmom (rovnako ako pravidlá právnej zodpovednosti za škody spôsobené znečistením) tak, aby trh mohol pôsobiť bez verejnoprávnej účasti. V takom prípade by všetky environmentálne problémy a ich riešenie mali byť predmetom rokovania medzi individuálnymi súkromnými vlastníckymi prírodných zdrojov; štát by neurčoval žiadne environmentálne ciele a nepôsobil na tieto vzťahy verejnoprávnymi prostriedkami.

Východiskovou predstavou zástancov trhového environmentalizmu je, že je ťažké, ba až vylúčené, aby politika mala presné informácie o význame hodnôt, ktoré ľudia prikladajú environmentálnym zdrojom. Preto je lepšie ponechať na trh, aby sám určil tieto hodnoty v rámci systému vhodne definovaných vlastníckych práv.

Odhliadnuc od vysokých nákladov na vymáhanie náhrad za poškodenie zdroja, ktorý je predmetom vlastníctva, ostáva rad nezodpovedaných otázok, ktoré by zavedenie podobného systému vyvolalo. Patrí medzi ne – napríklad pri škodách spôsobených znečistením ovzdušia – otázka aktívnej legitímácie subjektov pre podanie žaloby, otázka od akého limitu by škoda bola považovaná za právne relevantnú, ako by sa vôbec zisťovala a odhaľovala (pri zmene netransparentnosti nielen tohto, ale väčšiny činiteľov negatívne pôsobiacich na životné prostredie). Veď už v čase pred zavedením verejnoprávnej regulácie správania znečisťovateľov trh sám nebol schopný účinne zabezpečovať ochranu „prírodných zdrojov“, t. j. zdrojov chápaných v zmysle trhového environmentalizmu.

## V. Ekonomické nástroje environmentálnej politiky

Environmentálna politika sleduje zámer vstúpiť do výrobných a spotrebných rozhodnutí podnikateľskej sféry a spotrebiteľov s cieľom dosiahnuť zmeny v správaní subjektov zaťažujúcich životné prostredie.

Za týmto účelom využíva *priame nástroje* (príkazy, zákazy, obmedzenie prípustného množstva znečistenia, prípadne zákaz určitých výrob), prednosťou ktorých je, že:

- umožňujú v krátkom čase vďaka priamemu nasadeniu dosiahnuť zlepšenie kvality životného prostredia,
- sú pomerne jednoducho aplikovateľné a ich dodržanie je možné ľahko kontrolovať.

*Nepriame nástroje* (ekonomické), na rozdiel od priamych, znečisťovateľov stimulujú prijímať opatrenia na zníženie zaťaženia životného prostredia. Zaraďujú sa medzi ne platby, nadobúdajúce formu daní, poplatkov, odvodov, odplát, emisných povolení a depozitno-refundáčnych systémov, správnych poplatkov a pod.

*Environmentálna daň (poplatok).* V ekonomickej teórii, ale i v praxi, sa postupne udomáňuje finančná kategória environmentálna daň.

Za prelomové obdobie sa považujú osemdesiate roky, kedy environmentálna politika ekonomicky vyspelých krajín začínala hľadať účinnejšie ekoregulátory. Od tohto obdobia prívlastok environmentálna daň sa začína používať dvojzmerne. Zahŕňa jednak dane, ktoré sa uplatňujú v rámci daňovej sústavy toho-ktorého štátu, pričom majú v sebe zakomponovaný ekoregulátor (svojím charakterom zodpovedajú najviac *spotrebným daniam*, obmedzujú výrobu i spotrebu s negatívnym vplyvom na životné prostredie), ale aj emisné dane, odlišujúce sa nielen filozofiou ich konštrukcie, ale aj mechanizmom ich pôsobenia (chápu sa ako „cena“ za spotrebu prírodných zdrojov).

V Slovenskej republike sa doposiaľ emisné dane neuplatňujú, uplatňuje sa však široké spektrum environmentálnych platieb, nadobúdajúcich formu emisných poplatkov a odplát.

*Užívateľské poplatky* sú fiskálnym nástrojom, ktorý sa uplatňuje vo väzbe k špecifickým environmentálnym službám (odvoz odpadu, dodávka a odvádzanie vody). Uvedené platby vyjadrujú podiel príspevkov znečisťovateľov na nákladoch spätých s ich zabezpečením, pričom zároveň slúžia na úhradu nákladov spojených s poskytnutím služby. Úhrada nákladov nemusí však vždy byť pri takýchto platiach kritériálna.

*Granty* predstavujú finančný zdroj najmä pre oblasť vedeckovýskumnej a vzdelávacej činnosti zameranej na proces tvorby a ochrany životného prostredia. Finančné zdroje sa poskytujú inštitúciám zabezpečujúcim spomenutú činnosť, a to tak z vnútorných, ako aj zo zahraničných zdrojov



na základe výberového konania a na *konkrétne* environmentálne orientované projekty.

*Dotácie a subvencie* pre oblasť ochrany životného prostredia sa poskytujú z rôznych finančných zdrojov. K vnútorným finančným zdrojom možno zaradiť:

- štátny rozpočet,
- rozpočty územnosprávnych celkov,
- štátne účelové fondy, neštátne účelové fondy,
- nadácie.

Účelové poskytovanie finančných zdrojov sa orientuje hlavne na verejnoprospešné organizácie, zabezpečujúce činnosti späté s ochranou životného prostredia, a na refinancovanie environmentálnych investícií.

Aj keď sa finančná pomoc vo forme dotácie či subvencie vo všeobecnosti považuje za nezlučiteľnú s princípom „znečisťovateľ platí“, vo vyspelých ekonomikách sa uplatňuje hlavne vtedy, ak sú pre znečisťovateľa ustanovené sprísnené normy, dodržanie ktorých by mohlo negatívne ovplyvniť existenciu podniku s následným negatívnym vplyvom na ekonomiku štátu.

*Zálohové systémy.* K uplatňovaniu zálohových systémov sa pristúpilo v odpadovom hospodárstve v snahe znižovať odpad podporovaním jeho viacnásobného využívania a recyklácie.

Najrozšírenejšou formou je uplatňovanie zálohovania pri nápojových fľašiach, avšak nové zálohové systémy sa uplatňujú už aj napríklad pre hliníkové nádoby (Švédsko), vyradené autá (Nórsko, Švédsko, Nemecko), použité batérie, chladničky a pod.

Environmentálna účinnosť v systémoch zálohovania je určovaná percentom ich návratnosti. Potvrdenie toho, či zálohové systémy sú skutočne účinným riešením environmentálnych problémov, závisí od porovnania nákladov na tieto systémy s nákladmi alternatívnych riešení s rovnakými environmentálnymi výsledkami.

*Nástroje colnej politiky.* Základnou požiadavkou, ktorú by mali *tarifné* i *netarifné* nástroje colnej politiky spĺňať v súvislosti s požiadavkami ochrany životného prostredia pri dovoze tovaru do colného vnútrozemia, je *postihovanie* dovozu výrobkov (najmä výrobných technológií) s nevhodnými environmentálnymi parametrami, *zvýhodňovanie* dovozu výrobkov a technológií, ktoré životné prostredie chránia, prípadne *poskytnutie dočasnej ochrany* tým domácim výrobcom (najmä začínajúcim), ktorí sa orientujú na environmentálne výhodné výroby.

Spomedzi *tarifných nástrojov* možno na účely takejto požiadavky využiť *clá*. *Selektívnosť* ciel sa prejavuje v tom, že colné sadzby nie sú ustanovené v jednotnej výške pre všetky podpoložky colného sadzovníka, čo v praxi znamená, že pre každú jednotlivú podpoložku colného sadzovníka

sa ustanovuje samostatná colná sadzba<sup>20</sup>. Uvedenú skutočnosť možno využiť najmä v politike colných sadzieb.

V *politike colných sadzieb* je alternatíva *zvyšovania colných sadzieb* na environmentálne škodlivé výrobky takmer neschodná, keďže zvyšovanie najviac používaných jednotlivých colných sadzieb (zmluvných) je takmer neprieochodné vzhľadom na jednotlivé články Všeobecnej dohody o clách a obchode (GATT). Schodnou alternatívou je predovšetkým *znižovanie colných sadzieb*. Preto je nutné identifikovať tovary, ktoré sú environmentálne vhodné a ustanoviť nižšie colné sadzby, ktoré by ich dovoz podporili. Špeciálnym spôsobom znižovania colných sadzieb sú *preferenčné colné sadzby*, najmä zmluvné. Na medzinárodných rokovaniach o znížení colných sadzieb a o zmluvných colných preferenciách však treba venovať zvýšenú pozornosť prípadnému úsiliu partnerských štátov znižovať colné sadzby na dovoz výrobkov, výroba ktorých je environmentálne náročná, pred vlastnou výrobou týchto výrobkov, t. j. ich snahe *presúvať environmentálne nevhodné výroby mimo vlastné územie*.

Podpora dovozu environmentálne vhodných výrobkov je možná i formou *oslobodenia od cla zo zákona* (po preukázaní požadovaných parametrov). Oslobodenie je možné i pri využívaní colných režimov s podmienčným oslobodením od cla a s ekonomickým účinkom.

*Odpustenie cla* je možné na základe žiadosti adresovanej colným orgánom – tu by mali colné orgány vychádzať v ústrety najmä pri dovozoch zariadení slúžiacich na spracovanie a triedenie odpadu, vodných turbín pre malé vodné elektrárne a pod.

Potreba zvýšenia colných sadzieb sa rieši zavedením dočasného nástroja – *dovoznej prirážky*, ktorá sa uplatňuje popri cle a má tú istú výhodu ako clo – *je selektívna*. Hoci hlavným účelom zavedenia dovozonej prirážky je dočasná a operatívna ochrana platobnej bilancie, jej selektívnosť umožňuje vybrať a aplikovať dovoznú prirážku práve na ten tovar, dovoz ktorého je environmentálne nevhodný. Nevýhodou je, že aplikácia dovozonej prirážky je podľa článku XII. GATT (94) dočasná, a preto nemôže riešiť koncepčne a dlhodobý problém ochrany životného prostredia.

Širšie možnosti pre rôzne formy zvýhodňovania dovozu a vývozu ekologicky vhodných výrobkov a technológií ponúkajú *netarifné nástroje colnej politiky*. Medzi ne patria napríklad technické normy, fytosanitárne normy a opatrenia, kvantitatívne kvóty, neautomatické dovozné a vývozné licencie.

*Dovozné licencie*, najmä neautomatické a kvantitatívne kvóty možno využívať na obmedzenie dovozu tých výrobkov a technológií, ktoré vo výrobe spôsobujú nadmerné využívanie prírodných zdrojov, resp. energie. S cieľom obmedziť environmentálne nevhodnú domácu výrobu výrobkov urč-

<sup>20</sup> Kubicová, J.: Zdaňovanie zahraničného obchodu v daňovom systéme Slovenskej republiky. Acta Oeconomica Pragensia 1996, č. 6, s. 69-83.

ných na vývoz možno aplikovať *vývozné licencie*. Ohrozovaniu životného prostredia dovozom tovaru s nevhodnými technickými parametrami možno zamedziť ustanovením *technických noriem* a *fytoosanitárnych opatrení*.

Myšlienka využiť nástroje colnej politiky na ochranu životného prostredia nie je ekonomom neznáma. Existuje však i riziko, že sa uplatnia aj vtedy, ak nie je preukázaná priama súvislosť medzi environmentálnymi parametrami dovážaného tovaru a ohrozením životného prostredia. Aplikácia nástrojov colnej politiky v takom prípade pôsobí ako nástroj *skrytého protekcionizmu* (t. j. zneužitia myšlienky ochrany životného prostredia v intenciách cieľov skrytého ochranárstva<sup>21</sup>).

*Poistenie zodpovednosti* za škody spôsobené na životnom prostredí, v ktorom riziko v prípade vzniku škody je prenesené na poisťovňu, predpokladá využitie nového produktu v oblasti poisťovníctva orientovaného na ochranu životného prostredia.

Právny poriadok pozná dve formy poistenia: *zmluvné poistenie* (dobrovoľné a povinné) a *zákonné poistenie*. Pri dobrovoľnom zmluvnom poistení bývajú poisťné podmienky spravidla v jednotlivých poisťovniach rôzne, no právna úprava ustanovuje aj pre prípady dobrovoľného zmluvného poistenia určité pravidlá, od ktorých sa podmienky poistenia nemôžu odchyľovať. Povinné zmluvné poistenie sa uplatňuje v prípade, ak zákon ukladá povinnosť uzavrieť písomnú zmluvu určitému okruhu subjektov, a to v prípadoch činností, ktoré sú spojené so zvýšenou mierou rizika (napr. § 30 zákona č. 130/1998 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie a o zmene a doplnení zákona č. 174/1968 Zb. o štátnom odbornom dozore nad bezpečnosťou práce v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 256/1994 Z. z. v znení zákona č. 470/2000 Z. z.). Povinným zmluvným poistením štát sleduje zabezpečenie nárokov na náhradu škôd; táto povinnosť môže pre prevádzkovateľov zariadení vyplývať aj z medzinárodného dohovoru.

*Povinné poistenie zodpovednosti za škodu* na životnom prostredí sa uplatňuje v týchto krajinách:

- USA – v oblasti ochrany prírodných zdrojov a v oblasti nakladania s nebezpečným odpadom,
- Dánsko – v oblasti jadrovej bezpečnosti a skládkovania odpadov,
- Fínsko – v oblasti jadrových zariadení, lodí, motorových vozidiel,
- Francúzsko – uvažuje so zavedením povinného poistenia pri pohybe odpadov cez hranice štátov,

<sup>21</sup> Riziku zneužitia technických noriem a fytoosanitárnych opatrení, dovozných a vývozných licencií, ako nástrojov na vytváranie skrytých prekážok medzinárodného obchodu, majú zabrániť samostatné dohody podpísané na záver uruguajského kola GATT v roku 1994: Dohoda o technických prekážkach obchodu, Dohoda o aplikácii zdravotníckych a fytoosanitárnych opatrení a Dohoda o dovoznom licenčnom konaní.

*Nemecko* – má zákonom stanovenú zodpovednosť za škodu na zdraví osôb a ich majetku; týka sa to aj prípadov, ak je spôsobená látkami, otrasmí, zvukmi, tlakom, žiarením, plynom, parami alebo inými javmi, ktoré vznikli na pôde, v ovzduší alebo vo vode.

So zámerom riešiť problém ochrany životného prostredia je *opodstatnené zaviesť systém povinného zmluvného poistenia zodpovednosti za škody* pre vybrané typy činností nebezpečných pre životné prostredie<sup>22</sup>.

*Obchod s emisnými právami*. V USA sa v poslednom období začína presadzovať tendencia prehodnocovania ekonomickej efektívnosti uplatnenia nástrojov ochrany životného prostredia. Dôvodí sa, že nástroje environmentálnej politiky neumožňujú dostatočne zväziť ekonomické aspekty pri dosahovaní ustanovených cieľov. Ich uplatňovanie sa považuje za drahé a neefektívne. Ako príklad môže poslúžiť *situácia v emisne zaťažovaných územiach, kde nie je možné umiestniť nové podniky, prípadne rozširovať už existujúce*. Dôsledkom je nemožnosť vytvárať nové pracovné príležitosti, pričom averzia voči uplatňovanej environmentálnej politike stúpa nielen zo strany podnikateľov, ale i zo strany nezamestnaných. Iný spôsob vychádza z *filozofie maximálneho znižovania množstva emisií tam, kde je to nákladovo priaznivejšie*. Takto možno pokryť potrebné zníženie množstva emisií, pričom k zníženiu emisií, ktoré je finančne náročné, vôbec nemusí dôjsť.

Americký úrad pre životné prostredie (EPA) už niekoľko rokov rieši situáciu v oblasti politiky ochrany čistoty ovzdušia obchodovaním s emisiami, pričom sú uplatňované nasledujúce *formy obchodovania*:

- Bubble Policy
- Netting Policy
- Offset Policy
- Emission Banking.

Pri uplatnení *Bubble Policy* sa susediacim zdrojom emisií, patriacim rôznym firmám, umožňuje vstúpiť do *emisného spojenia*. Pod emisným spojením si možno obrazne predstaviť zvon, ktorý pokrýva viaceré existujúce zdroje emisií. Emisie, ktoré pochádzajú z rôznych zdrojov, unikajú potom zo spoločného „zvonového komína“.

Emisné spojenie vzniká spravidla *len na jednu škodlivú látku*. Po schválení emisného spojenia sa zlúčia emisné práva, čo pre účastníkov spojenia znamená, že *platby nie sú orientované na jednotlivé emisné zdroje, ale na celé spojenie*. Následne úrady životného prostredia *požadujú, aby množstvo škodlivých látok unikajúcich zo „zvonového komína“ zodpovedalo súčtu maximálnych hodnôt emisií jednotlivých zariadení, ktoré boli ustanovené podľa platných predpisov*. Úrady sa teda „zriekajú“ to-

<sup>22</sup> Majtánová, A.: Poistný trh. Elita, Bratislava 1993.



ho, aby sa pre každý jednotlivý zdroj znečistenia predpisovalo určité množstvo škodlivých látok, ale obmedzujú sa len na kontrolu celkových emisií. V dôsledku toho majú znečisťovatelia možnosť *samostatne sa rozhodnúť, ako dosiahnu zníženie celkových emisií na predpísanú hodnotu*. Princíp racionality v ich správaní predpokladá *zníženie emisií tam, kde im v súvislosti s ich odstránením vzniknú najnižšie náklady a opačne, prekročenie emisných noriem tam, kde by ich zníženie bolo finančne náročnejšie*. Uplatnením Bubble Policy sa vytvára možnosť dosiahnuť stanovenú normu znečistenia životného prostredia s *minimálnymi celkovými nákladmi*.

V praxi sa Bubble-spojovania uplatňujú tak, že orgány životného prostredia ponechávajú *znečisťovateľom voľbu na rozdeľovanie množstva emisií na jednotlivé podniky alebo zariadenia*. Ak sú náklady späté so znížením jednotky emisií známe len samým znečisťovateľom, účasť úradov je v tomto procese neopodstatnená. Zodpovednosť úradov za kvalitu životného prostredia je však nezastupiteľná *vždy pri určovaní aktualizovanej – novej výšky emisií, ktorá by mala reflektovať nielen únosnosť zaťaženia jednotlivých zložiek životného prostredia, ale i stav technického pokroku*.

*Netting Policy* sa uplatňuje len pri zdrojoch emisií v rámci jedného podniku. Mechanizmus funguje nasledujúcim spôsobom: *emisie novovybudovaných a prebudovaných výrobných kapacít podniku sa sumarizujú*. Takýmto sčítaním možno dosiahnuť stav, že *celkové emisie budú pod limitom, čím sa vylúči použitie reštrikčného emisného LEAR štandardu<sup>23</sup>, uplatnením ktorého v USA dochádza vo viacerých regiónoch k zastaveniu investičnej aktivity*. Keď firma uplatňuje *Netting Policy*, nepotrebuje na rozšírenie zdrojov emisií osobitné povolenie, ak sa jej podarí redukovať emisie zdroja v určitom stanovišti tak, že celkový objem emisií sa nezvýši.

Uplatnením *Offset Policy* sa investorom umožňuje umiestnenie (alokácia) v určitom území za predpokladu, že *emisie z nového zariadenia budú vyrovnané znížením väčšieho množstva emisií na starých zariadeniach*. Pritom znížené množstvo emisií musí *prevyšovať pôvodné množstvo emisií*. Navyše, *nové zariadenie musí spĺňať tzv. LEAR štandard; pomer vyrovnávania musí byť teda väčší ako jedna*.

*Offsety možno realizovať tak vnútri podniku (internal offsets), ako aj medzi podnikmi (external offsets)*. Prípustné sú i vyrovnávacie operácie s rôznymi škodlivosťami (interpollutant trade-offs).

Znamená to, že nové firmy, ktoré majú záujem usadiť sa v určitej oblasti, musia zabezpečiť, že buď ony, alebo v oblasti už alokované firmy redukujú emisie natoľko, že novovzniknuté emisie z ich podniku budú nižšie, maximálne vyrovnané. Tento cieľ je možné dosiahnuť rôznymi spôsobmi. Jedným môže byť to, že nové firmy kúpia pre staré, v danej loka-

lite už usídlené firmy novú, ekologicky šetrnejšiu technológiu, resp. pomôžu pri zámene výrobných vstupov a pod.

Výhodou uplatnenia tejto stratégie je, že sa vytvára priestor pre hospodársky rast pri uplatnení najnovších technológií ochrany pred znečistením pri súčasnej redukcii celkového množstva emisií. Pri uplatnení Offset Policy v zaťažených územiach, pri ktorých sa nedosiahol štandard Clean Air Act z roku 1970, možno nové zdroje emisií povoliť iba vtedy, ak sa *nadproporcionálne znížia interné alebo externé emisné zdroje firiem alokovaných v tom istom území*.

*Emission Banking*. Emisie, na ktoré má určitá firma oprávnenie, ale ktorým môže zabrániť, sa pripíšu v jej *prospech* vo forme „*emisného kreditu*“. Tento *dobropis* môže potom firma využiť na krytie vlastných potrieb emisií alebo ho využiť v rámci *Bubble Policy*, resp. v rámci obchodu s emisiami.

Filozofia Emission Banking vychádza z predpokladu, že k zníženiu emisií nad ustanovený limit musí mať podnikateľská sféra *stimul*. Absencia stimulu v prípadoch, ak ďalšie znižovanie emisií bude finančne náročné, môže byť dôvodom pre znečisťovateľov k odďaľovaniu zníženia emisií.

Na to, aby zníženie emisií bolo možné kvalifikovať ako *emisný kredit*, musia byť splnené nasledujúce *predpoklady*:

- zníženie emisií musí prevyšovať zákonom ustanovené emisné limity,
- množstvo znížených emisií, ktoré je predpokladom na získanie emisného kreditu, musí mať trvalý charakter.

Ak je podnikateľský subjekt schopný zabezpečiť zníženie zaťaženia životného prostredia nad ustanovený emisný limit (napr. prechodným znížením objemu výroby, resp. iným účinnejším technickým riešením), emisný kredit je možné deponovať v tzv. ekologickej banke s možnosťou jeho využitia v budúcnosti.

Pri uplatnení *emisných kreditov* možno rozlišovať tzv. *formálne banky* a tzv. *neformálne banky*. O *neformálnych bankách* sa hovorí vtedy, keď podnikateľský subjekt chce svoj kredit deponovať v *banke emisných kreditov* pre jeho *vlastné* využitie v budúcnosti. Pri *formálnych bankách* ide o deponovanie emisného kreditu so zámerom jeho *predaja inému ekonomickému subjektu*.

V prípade, ak by sa *emisné kredity* v *banke emisných kreditov* nevyužili, zaťaženie životného prostredia by sa znížilo. Vzniknuté tzv. *voľné kredity* v regióne, ktorý je pre investorov zaujímavý, súčasne otvárajú pre investorov priestor pre ich etablovanie sa – alokovanie v tomto území.

*Prednosťou emisných práv na znečisťovanie* spolu s možnosťou využitia *emisných kreditov* v porovnaní s daňami, poplatkami, odplatami je, že inštitúcia, ktorá by bola zodpovedná za vydávanie *emisných práv na znečisťovanie*, má možnosť rozsah znečistenia riadiť, a to vo väzbe na asimilačnú kapacitu zdrojov životného prostredia.

<sup>23</sup> LEAR – Lowest Emission Achievable Rate (najnižšie dosiahnuteľný emisný pomer vo väzbe k pôvodne povolenému znečisteniu).



## VI. Aktuálne úlohy environmentálnej politiky v Slovenskej republike

Problémy kvality životného prostredia sprevádzajúce ekonomický rozvoj podstatne ovplyvnili charakter a orientáciu tradičnej politiky. Environmentálna politika sa v priebehu posledných takmer dvoch desaťročíach stala ucelenou a systematickou činnosťou vlády a orgánov verejnej správy ako reakcia na jednostranný ekonomický rozvoj.

Modernú environmentálnu politiku je vhodné chápať ako politiku *prie- rezovú*. Jej cieľom je nielen odstrániť škody spôsobené na životnom prostredí, ale od základu zreformovať hospodársky systém.<sup>24</sup>

Časové vymedzenie vzniku, tvorby a realizácie environmentálnej politiky v našich podmienkach možno hodnotiť ako relatívne krátke obdobie, pričom jej začiatok siaha do obdobia osemdesiatych rokov.

K dokumentom, ktoré ovplyvnili *fázy environmentálnej politiky* u nás, treba zaradiť:

- Zásady štátnej koncepcie tvorby a ochrany životného prostredia a racionálneho využívania prírodných zdrojov, prijaté v roku 1985,
- Štátnu koncepciu ekologickej politiky prijatú v roku 1990,<sup>25</sup>
- Stratégiu, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky, prijatá v roku 1993,
- Národný environmentálny akčný program I (NEAP I), prijatý v roku 1996 a
- Národný environmentálny akčný program II (NEAP II).

Dôležitým impulzom pre aktuálnu environmentálnu politiku v Slovenskej republike bol nepochybne dokument *Stratégia, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky*, prijatý Národnou radou SR a vládou SR formou uznesení.

V obsahu tohto dokumentu možno nájsť analýzu aktuálneho stavu životného prostredia, ktorá následne vyústila do formulácie základných zásad a priorít štátnej environmentálnej politiky Slovenskej republiky, pričom jej priority boli zahrnuté do týchto piatich okruhov:

- ochrana ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami a globálna environmentálna bezpečnosť,
- zabezpečenie dostatku pitnej vody a zníženie znečistenia ostatných vôd pod prípustnú mieru,
- ochrana pôdy pred degradáciou a zabezpečenie nezávadnosti potravín a ostatných výrobkov,

<sup>24</sup> Pozri bližšie *Strhan, R. – Kollár, V. – Kačeňák, I.*: Environmentálna produktová politika. Ekonóm, Bratislava 2000, s. 24 a 25.

<sup>25</sup> Porovnaj *Pirč, J. a kol.*: Právo a životné prostredie. UPJŠ, Košice 2000, s. 27.

- minimalizácia vzniku, využívanie a správne zneškodňovanie odpadov,
- zachovanie biologickej rozmanitosti, ochrana a racionálne využívanie prírodných zdrojov a optimalizácia priestorovej štruktúry a využívanie krajiny.<sup>26</sup>

Nadväzne na Stratégiu, priority a zásady štátnej environmentálnej politiky prijala vláda SR prvý *Národný environmentálny akčný program* (NEAP I), ktorý obsahoval opatrenia na dosiahnutie cieľov tejto Stratégie v desiatich sektoroch ochrany a tvorby životného prostredia. NEAP I obsahoval celkovo 1356 opatrení koncepčného, legislatívneho, ekonomického, výchovnovzdelávacieho, vedeckovýskumného a organizačného charakteru, ktorý v štádiu svojho spracovania predstavoval ťažko dosiahnutý kompromis a konsenzus. Išlo totiž o multidisciplinárny program so zainteresovaním všetkých rezortov zodpovedných za starostlivosť o životné prostredie, regionálnych orgánov štátnej správy, samosprávnych orgánov, mimovládnych organizácií, podnikateľských subjektov na právnych a odborných základoch, na báze potrieb a dobrovoľnosti.<sup>27</sup>

Za obdobie platnosti NEAP I sa realizovalo značné množstvo opatrení programového charakteru. Napríklad v oblasti environmentálneho práva boli vypracované nadobudli platnosť právne predpisy zamerané na ochranu ozónovej vrstvy Zeme, ochranu ovzdušia, územnú a druhovú ochranu prírody a krajiny, prístup k informáciám o životnom prostredí, ekologizáciu poľnohospodárstva, jadrovej bezpečnosti atď.

Významným prínosom bola rozsiahla novelizácia zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, ktorý sa stal základným nástrojom environmentálnej politiky v krajine. Pozitívne možno hodnotiť aj prijatie zákona č. 69/1998 Z. z. o Štátnom fonde životného prostredia, ktorým sa ustanovila skupina návratného financovania založená na princípoch obrátkového fondu.<sup>28</sup>

Naopak, negatívne do starostlivosti o životné prostredie zasiahla reorganizácia miestnej štátnej správy v roku 1996, ktorej výsledkom bolo ok-

<sup>26</sup> Stratégia, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky. Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 1993, s. 62 a 63.

<sup>27</sup> Pozri bližšie: Agenda 21 a ukazovatele trvalo udržateľného rozvoja. Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 1996, s. 490 a nasl.

<sup>28</sup> Štátny fond životného prostredia bol zrušený zákonom č. 553/2001 Z. z. o zrušení niektorých štátnych fondov, o niektorých opatreniach súvisiacich s ich zrušením a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tým sa dosiahol stav pred rokom 1998, keď bol pohyb finančných prostriedkov pre oblasť tvorby a ochrany životného prostredia priamo napojený na štátny rozpočet. Návrat k takémuto financovaniu environmentálnych potrieb spoločnosti bol podľa navrhovateľa zákona, t. j. Ministerstva financií SR, vyvolaný potrebou zvýšenia finančnej disciplíny v oblasti verejných financií, ako aj vyššou mierou transparentnosti nakladania s nimi.

rem zrušenia samostatných úradov životného prostredia aj zníženie počtu zamestnancov štátnej správy životného prostredia v krajoch a okresoch o 32 %, čo sa napríklad už v roku 1997 odrazilo vo výraznom znížení príjmov do štátneho rozpočtu a účinnosti uplatňovania zákonnosti i prijatých opatrení.

Na rôznych úsekoch boli prijaté koncepčné a strategické dokumenty, ako napríklad Akčný program pre prostredie a zdravie obyvateľov SR, Energetická koncepcia Slovenska, Program znižovania emisií skleníkových plynov, Program odpadového hospodárstva, Koncepcia organického poľnohospodárstva apod. Viaceré z uvedených koncepcií však neboli posúdené v zmysle zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

Z regionálneho hľadiska treba vyzdvihnúť vypracovanie a schválenie územnoplánovacej dokumentácie veľkých územných celkov pre všetkých osem krajov, ako aj krajských a okresných environmentálnych akčných programov. Významným dokumentom sa stala Koncepcia územného rozvoja Slovenska II, schválená vládou SR v roku 1997. Podľa metodiky Ministerstva hospodárstva SR boli vypracované regionálne energetické koncepcie vo všetkých ôsmich krajoch Slovenska.

Súčasný stav realizácie NEAP I poukazuje na dva aspekty, s ktorými sa stretáva environmentálna politika:

- správnosť orientácie, zásad a priorít štátnej environmentálnej politiky,
- vysoká rozpracovanosť jednotlivých opatrení.

Skutočnosť, že nie všetky zainteresované subjekty rešpektovali systematickosť prístupu k riešeniu opatrení premietnutú v NEAP I, a ich rozdelenie podľa stanovených časových horizontov, však viedla k neefektívnemu rozdrobovaniu investícií do životného prostredia. To malo za následok umiernenie investovaného kapitálu v nedokončených a rozostavaných akciách, ako napríklad čistiarne odpadových vôd, kanalizácie, vodovody a iné.

Napriek uvedenému každoročne vypracúvané Správy o stave životného prostredia SR indikujú postupné zlepšovanie stavu životného prostredia, hoci v tomto smere nevyklúčujú podiel úpadku, resp. stagnácie niektorých hospodárskych odvetví a súvislosti vyplývajúce z procesu transformácie ekonomiky.

V ďalšom období, osobitne vo väzbe na integračné snahy Slovenskej republiky, bude potrebné klásť väčší dôraz na aktivity vedúce k dosahovaniu štandardov pri ochrane a využívaní prírodných zdrojov, zložiek životného prostredia a v konečnom dôsledku kvality života. Možno konštatovať rozdiely v stave jednotlivých zložiek životného prostredia na území Slovenskej republiky, čo dokumentovala v roku 1998 aktualizovaná environmentálna regionalizácia. K tomu sa pripájajú nedostatky v kvantite,

kvalite a porovnateľnosti údajovej bázy, nevyhnutnej pre rozhodovací proces, hlavne vo väzbe na ukazovatele OSN, OECD a Európskej únie.<sup>29</sup>

Impulzom pre prehĺbenie spoločenskej pozornosti venovanej tvorbe a ochrane životného prostredia, resp. environmentálnej politike, sa stalo v roku 1998 *Programové vyhlásenie vlády SR*. V ňom bolo deklarované, že trvalo udržateľný rozvoj sa stáva jedným z rozhodujúcich princípov programu vlády a starostlivosť o životné prostredie integrálnou súčasťou každej sféry spoločenského života.<sup>30</sup>

V oblasti environmentálneho práva vláda SR prisľúbila zamerať sa na jeho zladenie a dotvorenie s právom Európskej únie, a to predovšetkým pri tvorbe nového vodného zákona a zákona o odpadoch. Zároveň sa zamerala na prípravu geologického zákona, novelizáciu predpisov o územnom plánovaní, environmentálnej bezpečnosti a vhodnosti stavieb, aplikáciu samostatných skutkových podstát trestných činov na ochranu životného prostredia v Trestnom zákone, ekologizáciu odvetvových právnych predpisov, predovšetkým v rámci zákona o lesoch, poľovníctve, rybárstve, pôde, využití nerastného bohatstva a ďalších právnych predpisov.

V naznačenom smere bolo a je žiaduce presadzovať zásadu prevencie v súlade s dôsledným uplatňovaním zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov a paralelne posilniť o kontrolnú činnosť komplexným dobudovaním Slovenskej inšpekcie životného prostredia.

Ekologizácia spoločenského a hospodárskeho života štátu je nemysliteľná bez tvorby primeraných ekonomických nástrojov a podmienok. Vláda SR sa preto v zmysle svojho Programového vyhlásenia zamerala na posilnenie obratovej časti Štátneho fondu životného prostredia, ale aj primeranej stimulácii zmeny správania sa subjektov voľného trhu.

Neodmysliteľnou súčasťou každej systematickej činnosti spoločnosti je východisková informačná база. Preto vláda SR vo svojom vyhlásení v roku 1998 prejavila tiež ochotu podporiť dobudovanie komplexného monitorovacieho a informačného systému o životnom prostredí, jeho prepojenie a trvalú súčinnosť s ostatnými odvetvovými informačnými systémami.

Z aktuálnej environmentálnej situácie Slovenskej republiky v nadväznosti na doteraz realizované nosné dokumenty a dosiahnuté výsledky (Stratégiu, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky a NEAP I) vychádza ďalší komplexný programový dokument – *Národný environmentálny akčný program II (NEAP II)*<sup>31</sup>. Jeho časovým horizontom je rok 2002, pričom však riešenie viacerých opatrení presahuje tento časový úsek, čo si vyžiada kontrolu a aktualizáciu programu v roku 2003 vo väzbe na zabezpečenie *trvalo udržateľného rozvoja*.

<sup>29</sup> In: [www.lifeenv.gov.sk](http://www.lifeenv.gov.sk).

<sup>30</sup> Tamtiež.

<sup>31</sup> Tamtiež.

NEAP II predstavuje multisektorálny dokument, ktorý popri už spomenutých koncepčných materiáloch na národnej úrovni zohľadňuje aj celý rad medzinárodných dokumentov, dohovorov a dohôd, ku ktorým Slovenská republika pristúpila v celoplošnom alebo európskom meradle. Ide predovšetkým o dôsledné uplatňovanie Dohovoru o diaľkovom znečistení ovzdušia prechádzajúcom hranicami štátov (Ženeva 1979), Dohovoru o ochrane ozónovej vrstvy (Viedeň 1985), Rámcový dohovor o zmene klímy (New York 1992), Dohovor o riadení pohybov nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní (Bazilej 1989), Dohovor o biologickej diverzite (Rio de Janeiro 1992) a pod., ako aj relevantných dodatkov, resp. protokolov k nim prijatých. Okrem toho zohľadňuje nastupujúce trendy v rámci Environmentálneho programu OSN (UNEP), ktorému Slovenská republika od roku 1999 predsedá, ako aj Komisie OSN pre trvalo udržateľný rozvoj (CSD), ktorej je členom.

Dominantným prvkom zahraničnej politiky je integrácia Slovenskej republiky do Európskej únie. V tomto smere bol dosiahnutý pokrok v zosúladovaní environmentálneho práva s predpismi Európskych spoločenstiev. *Hlavnú orientáciu NEAP II na transpozíciu komunitárneho práva v oblasti práva životného prostredia do právneho systému Slovenskej republiky, možno preto charakterizovať ako prejav úsilia Slovenskej republiky prispieť k vytvoreniu environmentálnej bezpečnosti v Európe a vo svete. Harmonizácia a implementácia európskeho environmentálneho práva si zároveň vyžaduje aj tvorbu primeraných inštitucionálnych predpokladov.*

Harmonizácia environmentálneho práva sleduje opatrenia zamerané na zosúladenie s komunitárnym právom predovšetkým v oblasti ochrany ovzdušia, odpadového hospodárstva, ochrany vôd, ochrany prírody a krajiny, kontroly priemyselného znečistenia a manažmentu rizík, chemických látok a geneticky modifikovaných organizmov, ako aj ochrany pred rizikovými faktormi, v problematike posudzovania vplyvov na životné prostredie a v oblasti prístupu k informáciám o životnom prostredí. Tieto opatrenia sa priamo odrážajú v revidovanom *Národnom programe pre prijatie acquis communautaire*.

NEAP II nadväzuje na strednodobé a dlhodobé ciele environmentálnej politiky Slovenskej republiky. Vychádza z potreby vytvárania predpokladov pre udržateľný rozvoj spoločnosti v národnom i medzinárodnom kontexte, ako aj predpokladov pre naplnenie podmienok umožňujúcich integráciu Slovenskej republiky do európskych a celosvetových štruktúr zameraných na globálnu environmentálnu bezpečnosť a mier. Požiadavkou rozvoja spoločnosti smerom k udržateľným trendom rozvoja je uvedomenie si, že pokračovanie rozvojových aktivít spoločnosti, sociálny a ekonomický rozvoj, je podmienený stavom životného prostredia a jeho jednotlivých zložiek.

Aktualizácia tohto akčného programu vychádza z rešpektovania jeho vnútorných a vonkajších podmienok.

Hlavnými *vnútornými podmienkami* je pretrvávajúce znečisťovanie životného prostredia a vnášania cudzorodých látok do potravinového reťazca, dlhodobá nešetrná exploatacia prírodných zdrojov, nedomyšlené zásahy do krajiny a ekosystémov a zlý zdravotný stav obyvateľstva Slovenska.

*Vonkajšími podmienkami* vplyvujúcimi na aktualizáciu akčného programu je stav životného prostredia v Európe a vo svete, vývoj starostlivosti o životné prostredie v okolitých štátoch na úrovni európskych a svetových integračných zoskupení.

Realizácia navrhovaných opatrení NEAP II je podmienená uplatňovaním *princípu trvalo udržateľného rozvoja* a dodržiavaním *zásad environmentálnej politiky*.

V prípade *princípu trvalo udržateľného rozvoja* ide predovšetkým o princíp integrity, princíp subsidiarity, princíp autoregulačného a seba-podporného vývoja, princíp preventívnej opatrnosti a princíp environmentálne priaznivého hospodárenia a správania sa.

*Zásady environmentálnej politiky* sú relatívne nemenné aj v danom období, pričom sú nimi myslené tie, ktoré boli naformulované v dokumente Stratégia, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky v roku 1993.

Konkrétne ide o tieto zásady:

- preferovanie preventívnych opatrení nad nápravnými,
- uplatňovanie štátnej environmentálnej politiky vo všetkých odvetviach hospodárstva a v zainteresovanej terciálnej sfére,
- chápanie riešenia environmentálnych problémov ako riešenia ekonomických problémov spoločnosti,
- uvedomenie si, že zodpovednosť voči budúcim generáciám za životné prostredie nesie terajšia spoločnosť,
- riešenie problémov životného prostredia komplexne pri systémovom odstraňovaní synergického pôsobenia vzniknutých i vznikajúcich znečisťujúcich látok a ostatných negatívnych faktorov,
- uhrádzanie výdavkov spojených s odstraňovaním znečistenia alebo poškodenia životného prostredia jeho znečisťovateľom alebo poškodzovateľom,
- posudzovanie vplyvov a dopadov zásahov do životného prostredia na zdravie ľudí, krajinu, zložky životného prostredia a ohrozenosť organizmov, zvažovanie neoceniteľnosti hodnôt prírodného a kultúrneho dedičstva a jeho nenahraditeľnosti, vyčerpatelnosti neobnoviteľných a racionálnejšie využívanie obnoviteľných prírodných zdrojov,
- považovanie starostlivosti o životné prostredie za jednu zo základných podmienok zastavenia nepriaznivého trendu vývoja zdravotného stavu obyvateľstva,



- zavedenie prístupu k lesom ako k hlavnému ekostabilizačnému faktoru v krajine a k pôde ako k zložke životného prostredia, podmieňujúcej biologickú rôznorodosť, výživu a existenciu života,
- uplatnenie úcty k životu, ku všetkým jeho formám a k všetkým prírodným a kultúrnym hodnotám<sup>32</sup>.

Z aspektu prioritizácie jednotlivých opatrení, vo väzbe na nevyhnutné zmeny zaužívaných modelov spotreby v spoločnosti, je nevyhnutné zosúladiť krátkodobé záujmy individuálnych subjektov s dlhodobými cieľmi spoločnosti. To si vyžaduje na *horizontálnej úrovni* najmä:

- zlepšenie informačných tokov, budovanie súboru relevantných a porovnateľných indikátorov s indikátormi trvalo udržateľného rozvoja,
- uplatňovanie analýz cenovej výhodnosti, ekonomicko-fiskálnych iniciatív, environmentálny auditing, zvýšenie občianskej zodpovednosti a zainteresovanosti,
- informovanosť, vzdelávanie a výchovu všetkých subjektov zainteresovaných v starostlivosti o životné prostredie,
- úplnú integráciu environmentálnej politiky do iných odvetvových politík.

Smerujúc k udržateľnému rozvoju je dôležité vytvorenie rovnováhy medzi aktivitami spoločnosti, sociálno-ekonomickým rozvojom a únosnosťou životného prostredia, resp. jeho jednotlivých zložiek pri rešpektovaní samoobnoviteľných schopností prírodných zdrojov.

NEAP II obsahuje návrh opatrení investičného, programového, koncepčného, legislatívneho, administratívneho a výchovnovzdelávacieho charakteru, pričom tieto opatrenia sú členené podľa *sektorov* nasledovne:

- Sektor A: Ochrana ovzdušia a ozónovej vrstvy Zeme.
- Sektor B: Ochrana a racionálne využívanie vôd.
- Sektor C: Odpadové hospodárstvo.
- Sektor D: Rizikové faktory a jadrová bezpečnosť.
- Sektor E: Starostlivosť o prírodu a krajinu a územný rozvoj.
- Sektor F: Ochrana a racionálne využívanie horninového prostredia, pôdy a lesa.
- Sektor G: Ekonomika životného prostredia.
- Sektor H: Environmentálna informatika a monitoring.
- Sektor I: Environmentálna výchova, vzdelávanie a propagácia.
- Sektor J: Organizácia a riadenie starostlivosti o životné prostredie.

Navrhované opatrenia sú zamerané na realizáciu strategických zámerov národného charakteru, na riešenie environmentálnych problémov podnikov a na zásadné otázky starostlivosti o životné prostredie, ktoré sú nad rámec možností samospráv miest a obcí Slovenska. Odhadovaná

finančná náročnosť je ustanovená z podkladov zainteresovaných subjektov.

Financovanie opatrení vychádza z predpokladu združovania prostriedkov na vertikálnej a horizontálnej úrovni. Vyvoláva potrebu integrovania environmentálnych aspektov rozvoja do zodpovedajúcich rozvojových politík a programov, ako aj jednotlivých výrobných procesov. Prípadná finančná podpora z jednotlivých štrukturálnych fondov nenahrádza prioritné postavenie a zodpovednosť konkrétnych subjektov (napr. podnikov, samospráv) na riešení týchto opatrení.

<sup>32</sup> Stratégia, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky. Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 1993, s. 64 a 65.

## Druhá časť

## Predmet regulácie, princípy a systém environmentálneho práva

### I. Starostlivosť o životné prostredie

#### 1. Základné právne pojmy – ich funkcia

Pri formulovaní všeobecne záväzných pravidiel správania právnických a fyzických osôb (príkazov, zákazov, dovolení) pracuje normotvorca s pojmami. Ak sa pojem stane súčasťou obsahu platnej právnej normy, ide o *právny pojem*. Podľa V. Knappa „za právny pojem možno pokladať taký pojem, ktorého určujúce znaky výslovne alebo implicitne ustanovuje právo, teda pojem, ktorého obsah (a tým aj rozsah) formuluje právo. Pritom nezáleží na tom, či je to pojem vytvorený výlučne právom, teda výraz výlučne právny, alebo či za právny pojem bol formulovaný všeobecný význam nejakého výrazu. Rovnako nie je rozhodujúce, či určité pomenovanie je pojmom aj v inom odbore ľudského myslenia a poznania“.<sup>33</sup>

V predpisoch environmentálneho práva sa možno stretnúť s pojmami *juristickými*, obsah a rozsah ktorých formuluje právo (napr. environmentálny audit, právny nárok, priestupok), s pojmami *metajuristickými* (ekosystém, biotop, biokoridor, ekologická stabilita, ultrazvuk, ionizujúce žiarenie atď.) čo sú pojmy pochádzajúce z iného odborného jazyka (používané napr. v biológii, fyzike, chémii, ekológii) a taktiež s pojmami *prírodného jazyka* (odpad, krajina, zvierá a pod.). Uvedené členenie zohľadňuje *pôvod* týchto pojmov.

Pojmy používané v predpisoch environmentálneho práva možno členiť aj podľa iných kritérií. Tak možno rozoznávať pojmy, ktoré:

- vymedzujú *objekt právnych vzťahov* (napr. životné prostredie, zložky životného prostredia, ekosystém, prírodné zdroje),
- vymedzujú *obsah právnych vzťahov* v environmentálnom práve (ako príklady možno uviesť pojem ochrana, tvorba životného prostredia, využívanie prírodných zdrojov),
- označujú *neželané alebo protiprávne aktivity* právnických a fyzických osôb vo vzťahu k životnému prostrediu (znečisťovanie, zhoršovanie, poškodzovanie životného prostredia) a *ich právne relevantné dôsledky* (napr. zaťaženie územia, ohrozenie ekosystému, poškodenie životného prostredia).<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Pozri bližšie Klapáč, J.: Právo na životné prostredie a právo životného prostredia. Veda, Bratislava 1983, s. 66.

<sup>34</sup> Pozri bližšie Klinda, J. – Košičiarová, S.: Environmentálna terminológia a právo. Životné prostredie, roč. 30, 1996, č. 5, s. 264-266.

Pre správnu aplikáciu predpisov environmentálneho práva je potrebné porozumieť obsahu pojmov, ktoré používajú. Pojmy sa preto nevyhnutne stávajú predmetom právneho výkladu (interpretácie).

Výklad pojmu je potrebný najmä v prípade, ak je potrebné *ustáliť jeho obsah a rozsah z právneho hľadiska*, v záujme jeho jednoznačného a jednotného používania, či už z dôvodu, že:

- ide o pojem nový (tzv. neologizmus),
- jeho obsah alebo rozsah je na účely práva čiastočne alebo úplne odlišný než v inom odbornom jazyku,<sup>35</sup>
- ide o právne neostý pojem (napr. krajina, odpad).

Výklad právnych pojmov môže podávať normotvorca, právna prax alebo právna teória. V závislosti od subjektu výkladu právna teória rozoznáva autentický výklad, výklad orgánov aplikácie práva a doktrinálny výklad.<sup>36</sup>

Formou autentického výkladu, ktorý *má všeobecnú záväznosť*, je výklad normotvorcu prostredníctvom tzv. *zákonných (legálnych) definícií*. Ako príklad možno uviesť definíciu pojmu ekosystém podľa § 3 alebo ekologická ujma podľa § 10 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov, definíciu pojmu lesný fond podľa § 1 zákona č. 61/1977 Zb. o lesoch v znení neskorších predpisov. Takéto pojmy nazýva právna teória *definovanými pojmami*.

V súčasnosti sa zvyšuje počet legálnych definícií v platných právnych predpisoch. Zvyčajne sa uvádzajú v úvodných ustanoveniach zákona. Predmetom definícií sú predovšetkým základné pojmy, ktoré sú východiskové pre úpravu oblasti spoločenských vzťahov (napr. § 3 zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov) alebo nové právne pojmy.<sup>37</sup>

Právne záväzné definície pojmov sú však obsiahnuté i v predpisoch nižšej právnej sily ako je zákon. I keď vládna legislatívna prax vychádza z názoru, že v tzv. vykonávacích predpisoch orgánov štátnej správy nie je vhodné definovať pojmy, ktoré používa zákon, tento postup sa dôsledne nedodržiava v prípade, ak predkladateľ návrhu právneho predpisu argumentuje požiadavkami aproximácie slovenského právneho poriadku právu

<sup>35</sup> Napríklad podľa § 3 písm. h) zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. voľne žijúcim živočíchom je jedinec živočíšneho druhu, ktorého populácia sa udržuje samovoľne a všetky jeho vývinové štádiá vrátane uhynutých jedincov nezávisle od toho, kde sa nachádzajú.

<sup>36</sup> Pozri bližšie Prusák, J.: Teória práva. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, Bratislava 1995, s. 298-299.

<sup>37</sup> V zmysle čl. 4 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky zákon musí byť terminologicky presný a jednotný. Možno v ňom používať len správne a v právnom poriadku ustálené pojmy a správnu právnu terminológiu. Novým pojem treba v právnom predpise právne vymedziť.

Európskych spoločenstiev (napr. § 2 vyhlášky MP SR č. 17/2001 Z. z., ktorou sa upravujú podrobnosti o označovaní hovädzieho dobytku, o evidencii hovädzieho dobytku a o vedení centrálného registra hovädzieho dobytku) alebo ak je potrebné obsah pojmu pre účely práva podstatne modifikovať (napr. vyhláška MŽP SR č. 283/2001 Z. z. o vykonaní niektorých ustanovení zákona o odpadoch v § 17 ods. 1 definuje pojem „úprava odpadov“ tak, že ním chápe aj triedenie odpadov).

Za formu autentického výkladu, ktorý má všeobecnú záväznosť, považuje právna teória aj výklad normotvorcu prostredníctvom tzv. *taxatívnych výpočtov*, ktoré sa v právnej teórii nazývajú aj *kvázilegálnymi definíciami*. Obsah a rozsah pojmu sa v nich vymedzuje úplným výpočtom všetkých znakov, prvkov, resp. súčastí definovaného objektu. Ako príklad možno uviesť obsah právneho pojmu „vyhradené nerasty“ podľa § 3 ods. 1 zákona č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov. Ich funkciu však neraz splňajú, a teda možno za ne považovať aj prílohy mnohých predpisov environmentálneho práva, účelom ktorých je vymedziť obsah pojmu obsiahnutého v samom texte predpisu (napr. pojem zhodnocovanie odpadov podľa zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov bol vymedzený úplným výpočtom činností R1 až R13 uvedených v prílohe č. 2 zákona).

Oveľa častejšie sa však v platných právnych predpisoch zákonnej i podzákonnej sily možno stretnúť s právnymi pojmami, ktoré *nie sú definované*, t. j. právny predpis ich používa, ale nevysvetľuje ich obsah v žiadnom svojom ustanovení (ako príklad možno uviesť pojem „tvorba životného prostredia“ podľa zákona SNR č. 595/1990 Zb. o štátnej správe pre životné prostredie v znení neskorších predpisov). V takýchto prípadoch sa tieto pojmy stávajú predmetom výkladu aplikačnej praxe (okrem iného i judikatúry Najvyššieho súdu SR<sup>38</sup>) alebo doktrínálneho výkladu (napr. pojem životné prostredie do prijatia zákona č. 17/1992 Zb.).

Medzi základné právne pojmy, vymedzenie ktorých je rozhodujúce z hľadiska bližšieho určenia *cieľov, predmetu a objektu právnej regulácie environmentálneho práva* sú pojmy *starostlivosť o životné prostredie, ochrana a tvorba životného prostredia, racionálne využívanie prírodných zdrojov*.

<sup>38</sup> Napríklad odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu SR z 22. júna 1995 sp. zn. 8 Tz 29/95, ktorým sa vymedzuje obsah pojmu ujma veľkého rozsahu na životnom prostredí.

## 2. Starostlivosť o životné prostredie, ochrana životného prostredia, tvorba životného prostredia a využívanie prírodných zdrojov

*Predmetom právnej úpravy* v rámci environmentálneho práva je správanie človeka vo vzťahu k jeho životnému prostrediu, t. j. vplyvy človeka na stav životného prostredia.

*Cieľom regulácie* tejto oblasti práva je dosiahnuť *priaznivý stav* životného prostredia, ktorý by umožnil *existenciu a zdravý* rozvoj nielen súčasnej generácii, ale i budúcim generáciám, a optimálny vzťah medzi takýmto stavom životného prostredia a ekonomickým reprodukčným procesom (modelmi spotreby). Uvedený cieľ je základný a východiskový; ak sa v právnickej literatúre uvádza širší výpočet cieľov právnej úpravy (napr. udržanie ekologickej stability), treba to kvalifikovať ako pokus o *podrobnejšie* vymedzenie cieľov právnej úpravy v tejto oblasti.<sup>39</sup>

*Starostlivosť o životné prostredie* je pojem označujúci právom regulované správanie zákonom určených subjektov (právnických a fyzických osôb) v rámci ochrany životného prostredia, tvorby životného prostredia a racionálneho využívania prírodných zdrojov. Ide o *zastrešujúci a východiskový* pojem, t. j. pojmy ochrana, tvorba životného prostredia a využívanie prírodných zdrojov *sú jeho súčasťou*.

Pojem starostlivosť o životné prostredie vymedzil zákon SNR č. 595/1990 Zb. v § 1. Účelovo, z hľadiska potrieb a predmetu úpravy tohto zákona, zúžil tento pojem v tom zmysle, že za veci starostlivosti o životné prostredie považuje len veci tvorby a ochrany životného prostredia. Z kontextu ďalších predpisov environmentálneho práva však jednoznačne vyplýva, že problematika využívania prírodných zdrojov je imanentnou súčasťou právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie (napr. podľa zákona SNR č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu v znení neskorších predpisov, zákona SNR č. 100/1977 Zb. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva v znení neskorších predpisov, zákona č. 44/1998 Zb.). Pojmy ochrana, tvorba životného prostredia a využívanie prírodných zdrojov si nemožno zamieňať, nakoľko vyjadrujú *rôzne ciele* sledované v rámci celej právnej regulácie starostlivosti o životné prostredie.

*Ochrana životného prostredia*. Z právnoteoretického hľadiska predstavuje ľudskú aktivitu, ktorá smeruje k *udržaniu* želannej kvality životného prostredia človeka.

Obsah pojmu pomerne výstižne definoval J. Klapáč konštatovaním, že ochrana životného prostredia je spravidla činnosťou, „pri ktorej sa uplatňujú také opatrenia vo vzťahu k životnému prostrediu, ktoré zabraňujú protiprávnemu (nebezpečnému) správaniu. Okrem toho to budú opatre-

<sup>39</sup> Košíčiarová, S.: Ekologická ujma a škoda v práve životného prostredia. Právnická fakulta UK, Bratislava 1997, s. 9.



nia, ktoré zabráňujú pôsobeniu záporne sa prejavujúcich činiteľov<sup>40</sup> (napr. ochrana pred požiarimi, povodňami), „a to nielen v prírodných zložkách životného prostredia, ale aj v zložkách prostredia utvorených ľudskou činnosťou. Pojem ochrana životného prostredia vyjadruje potrebu chrániť daný skutočný stav životného prostredia pred negatívnymi zásahmi“.<sup>41</sup>

Pojem ochrana životného prostredia formou *zákonnej definície vymedzil zákon č. 17/1992 Zb.* Podľa § 9 „zahŕňa činnosti, ktorými sa *predchádza znečisťovaniu alebo poškodzovaniu životného prostredia alebo sa toto znečisťovanie alebo poškodzovanie obmedzuje a odstraňuje*“.<sup>42</sup> Význam a prínos zákonného vymedzenia pojmu treba vidieť predovšetkým v tom, že zákon výslovne zdôrazňuje prevenčný aspekt ochrany životného prostredia. Právne tak potvrdzuje jeden zo základných celosvetových trendov v rámci ochrany životného prostredia, keď sa pozornosť sústreďuje nielen na následné zmierňovanie a odstraňovanie následkov znečisťovania a poškodzovania životného prostredia (problematika reštitúcie, reparácie), ale predovšetkým na predchádzanie nepriaznivým následkom vplyvu človeka na životné prostredie (prevencia).

Kľúčovými právnymi pojmami v obsahu zákonnej definície ochrany životného prostredia sú pojmy znečisťovanie a poškodzovanie životného prostredia.

*Znečisťovanie životného prostredia* patrí medzi základné právne pojmy v environmentálnom práve mnohých európskych krajín.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Klapáč, J.: dielo cit. v pozn. č. 33, s. 64.

<sup>41</sup> Tamtiež.

<sup>42</sup> Zákonné definície pojmu ochrana životného prostredia boli zakotvené v zákonoch o ochrane životného prostredia viacerých európskych krajín. Poľský zákon o ochrane a vytváraní životného prostredia už v roku 1980 definoval ochranu ako činnosť alebo upustenie od činností, ktoré by neumožnili zachovať alebo obnoviť prírodnú rovnováhu. Grécky zákon č. 1650/1986 o ochrane životného prostredia vymedzil ochranu ako súbor činností, opatrení a prác zameraných na prevenciu pred degradáciou životného prostredia a na jeho obnovu a zlepšovanie. Turecký zákon č. 2872/1983 o životnom prostredí definoval ochranu ako celkové úsilie o zachovanie ovzdušia, pôdy a vody a zlepšenie životného prostredia.

<sup>43</sup> Napríklad v čl. 21 portugalského zákona č. 11 z roku 1987 bolo znečisťovanie definované ako každé konanie alebo činnosť, ktoré pôsobí negatívne na zdravie, blahobyt a rôzne formy života, na rovnováhu prírodných ekosystémov a ohrozuje fyzickú a biologickú stabilitu územia. Nórsky zákon č. 6 z roku 1981 vymedzil znečisťovanie ako vnášanie pevných, tekutých alebo plyných látok do ovzdušia, vody a pôdy, hluk a vibrácie, svetlo a iné žiarenie v rozsahu ustanovenom úradom pre kontrolu znečisťovania, tepelné zmeny, ktoré môžu poškodiť životné prostredie. Znečisťovanie je v gréckom zákone o ochrane životného prostredia vymedzené ako prítomnosť znečisťujúcich látok v životnom prostredí, pričom sa tým rozumejú všetky druhy látok, hluku, žiarenia, či všetky

Za podstatné a určujúce znaky znečisťovania životného prostredia – napriek určitým diferenciaciam v platnej úprave toho ktorého štátu – treba pokladať nasledujúce znaky:

- ide o vnášanie konkrétnych foriem existencie hmoty v dôsledku ľudskej činnosti (teda vnášanie látok do životného prostredia v dôsledku pôsobenia samovoľných vplyvov a procesov prírody sa za znečisťovanie v právnom slova zmysle nepovažuje)
- legálne definície vymedzujú znečisťujúce látky (môžu nimi byť nielen tuhé, kvapalné, plyné látky, ale aj rôzne druhy energií napr. elektromagnetické, tepelné, ionizujúce žiarenie, hluk, vibrácie, svetlo),
- právne významnou skutočnosťou je posúdenie nepriaznivých vplyvov takýchto znečisťujúcich látok na stav životného prostredia alebo zdravie človeka, a to na základe objektívnych kritérií (vlastnosti, množstvo, koncentrácia, časový limit), v rámci ktorého sú schopné vyvolať nepriaznivé dôsledky na životnom prostredí, resp. zdraví človeka.<sup>44</sup>

*Znečisťovaním životného prostredia* podľa § 8 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb. treba rozumieť vnášanie takých fyzikálnych, chemických alebo biologických činiteľov do životného prostredia *v dôsledku ľudskej činnosti*, ktoré sú svojou *podstatou alebo množstvom cudzorodé* pre dané prostredie.

*Poškodzovanie životného prostredia* je v § 8 ods. 2 zákona č. 17/1992 Zb. definované ako „zhoršovanie stavu životného prostredia *znečisťovaním alebo inou ľudskou činnosťou nad mieru ustanovenú osobitnými predpismi*“.

Znečisťovanie a poškodzovanie životného prostredia má vždy za následok *zhoršenie stavu životného prostredia*.

Tieto pojmy si však po právnej stránke *nemožno zamieňať* nakoľko:

- k poškodzovaniu v právnom zmysle slova môže dochádzať nielen znečisťovaním životného prostredia (v takom prípade však musí znečisťovanie dosiahnuť určitý právne kvalifikovaný stupeň, prípadne intenzitu), ale aj inou ľudskou činnosťou, pričom konkrétne podoby negatívneho vplyvu človeka sú závislé od vlastností zložiek životného prostredia (napr. výrub stromov nad zákonom stanovenú hornú hranicu veľkosti holorubu),

formy energie v množstve, koncentrácii alebo počas takej doby, keď by mohli vyvolať negatívny vplyv či materiálne škody na zdraví, a to tak na živých organizmoch, ako aj v celých ekosystémoch.

<sup>44</sup> Pozri bližšie Košičiarová, S.: Starostlivosť o životné prostredie – predmet právnej regulácie v právnom poriadku Slovenskej republiky. Acta facultatis iuridicae Universitatis Comenianae, Tomus XVII, Univerzita Komenského, Bratislava 1997, s. 58-59.

- znečisťovanie životného prostredia je síce neželateľná aktivita zaťažujúca životné prostredie, ale – na rozdiel od poškodzovania životného prostredia – v zásade nie je chápané právnymi predpismi ako protiprávne konanie (výnimka musí výslovne vyplývať z predpisu).<sup>45</sup>

Dôvod, prečo nie je znečisťovanie chápané vo väčšine prípadov ako protiprávne správanie, treba hľadať v cieľoch, ktoré sleduje environmentálne právo. Úlohou environmentálneho práva je totiž okrem iného *sklíbiť záujem na rozvoji výrobnej činnosti a na ochrane životného prostredia*. Keďže za súčasného stavu poznania vedy a rozvoja techniky nie je možné úplne vylúčiť nepriaznivé vplyvy ekonomických aktivít na životné prostredie, predpisy ustanovujú *medzné hodnoty, ktoré určujú tzv. prípustnú mieru znečisťovania životného prostredia*.

Podľa § 12 zákona č. 17/1992 Zb. medzné hodnoty sa určujú v súlade s dosiahnutým stavom poznania tak, aby sa neohrozovalo zdravie ľudí a aby sa neohrozovali ďalšie živé organizmy a ostatné zložky životného prostredia. V zmysle citovaného zákona sa tieto hodnoty musia určiť s prihliadnutím na možné kumulatívne pôsobenie alebo spolupôsobenie znečisťujúcich látok a činností. Príkladom takýchto medzných hodnôt, ktoré majú charakter *emisných štandardov*, sú emisné limity podľa predpisov o ochrane ovzdušia, limity ožiarenia osôb, najvyššie prípustné hodnoty vibrácií. Ich zavedenie, ustanovenie povinnosti ich dodržiavať a vymedzenie okruhu ich nositeľov, sa uskutočňuje zákonom; podrobnejšia úprava (napr. výpočet znečisťujúcich látok, technológií, ustanovenie konkrétnych hodnôt emisných limitov) pre látky, technológie a pod., je predmetom úpravy vykonávacích predpisov alebo technických predpisov a noriem.

*Cieľom ochrany životného prostredia je udržať, zachovať určitú želanú kvalitu životného prostredia reguláciou ľudského správania*. Táto skutočnosť podmieňuje výber a použitie *metódy právnej regulácie*. Postavenie právnických a fyzických osôb a miera voľnosti ich konania v rámci ochrany životného prostredia je podmienená *kogentným* charakterom právnych noriem<sup>46</sup>, príkazmi, zákazmi (generálnej alebo špeciálnej povahy). V rámci právnej úpravy ochrany životného prostredia používa zákonodarcu tzv. *perfektné právne normy*<sup>47</sup>, keďže účelom právnej úpravy je okrem iného sankcionovať protiprávne správanie právnických a fyzických osôb.

<sup>45</sup> Za protiprávne konanie kvalifikuje znečisťovanie zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov napríklad v § 34 a 47.

<sup>46</sup> Kogentné právne normy sa uskutočňujú výlučne spôsobom, ktorý ustanovuje právny predpis. Pozri bližšie *Prusák, J.*: dielo cit. v pozn. č. 36, s. 256.

<sup>47</sup> Právne normy sa podľa sankcie rozlišujú na perfektné (obsahujú sankciu) a imperfektné (neobsahujú sankciu za porušenie pravidla správania). In: *Knapp, V.*: Teorie práva. C. H. Beck 1995, Praha, s. 159.

*Tvorba životného prostredia*. Tento právny pojem (niektoré platné právne predpisy používajú synonymické označenie zveľaďovanie alebo zlepšovanie životného prostredia) nie je v právnom poriadku vymedzený. V dôsledku toho sa stal predmetom výkladu právnej vedy.

Z právnoteoretického hľadiska „pojem tvorba životného prostredia a pojem ochrana životného prostredia sú rozličné pojmy. Pojem tvorba životného prostredia označuje aktívnu a cieľavedomú činnosť človeka zameranú na životné prostredie v celospoločenskom záujme a to také pôsobenie na prostredie, ktorého cieľom je dosiahnuť zamýšľaný spoločenský alebo hospodársky efekt. Pritom sa zároveň zachováva rovnováha prírody a najmä podmienky reprodukcie zdrojov“<sup>48</sup>.

*Zásadný rozdiel medzi ochranou a tvorbou životného prostredia* spočíva v tom, že ochrana je právne regulovaná ľudská aktivita, ktorá smeruje *k udržaniu* želannej kvality životného prostredia, a tvorba smeruje *ku kvalitatívnej zmene, k ďalšiemu vylepšeniu vyhovujúceho stavu* životného prostredia. V praxi to znamená, že obnova narušeného stavu životného prostredia je z právneho hľadiska súčasťou ochrany životného prostredia. Preto napríklad rekultivácia pôdy (obnovenie vlastností narušenej pôdy) je súčasťou ochrany životného prostredia, ale meliorácia pôdy (zámerné odvodňovanie pôdy na účely poľnohospodárstva) je súčasťou tvorby životného prostredia.

Predmetom regulácie v rámci tvorby životného prostredia je napríklad úprava postupov pri šľachtení nových druhov živočíchov a rastlín, pri introdukcii organizmov do životného prostredia, pri zúrodňovaní pôdy, budovaní sídelných útvarov, stavieb v krajine (vodohospodárskych, dopravných, elektrických rozvodných sietí atď.).

Kritériom pre rozhodnutie zákonodarcu, či činnosť patriaca do tvorby životného prostredia bude právne regulovaná, je:

- spoločenská závažnosť (miera vplyvu na stav životného prostredia) a
- predpokladaný rozsah takejto aktivity právnych subjektov.

Postup právnických a fyzických osôb v rámci tvorby životného prostredia musí byť právne regulovaný tak, aby bol súčasne bráný na zreteľ záujem chrániť životné prostredie (minimalizácia negatívnych následkov na životnom prostredí v dôsledku neodborného zásahu). Dôsledkom toho je, že realizácia mnohých činností v rámci tvorby životného prostredia je podmienená vydaním rozhodnutia kompetentného orgánu verejnej správy (napr. na zámerné rozširovanie nepôvodných druhov rastlín a živočíchov a pôvodných druhov inej geografickej príslušnosti v krajine mimo sídelných útvarov je podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. potrebný súhlas orgánu ochrany prírody).

<sup>48</sup> *Klapáč, J.*: dielo cit. v pozn. č. 33, s. 64.



*Metóda právnej regulácie* v rámci tvorby životného prostredia je odlišná od metódy regulácie správania právnických a fyzických osôb v rámci ochrany životného prostredia. Keďže predmetom právnej úpravy sú aktivity sledujúce zlepšenie vyhovujúceho stavu životného prostredia, ich právna úprava vo väčšine prípadov spočíva na *dispozitívnych a imperfektných* právnych normách. Navyše právne normy v oblasti tvorby životného prostredia majú odporúčajúci charakter (napríklad zákon NR SR č. 287/1994 Z. z. ustanovuje, že obce pri výsadbe drevín uprednostňujú najmä geograficky pôvodné a tradičné druhy).

*Využívanie prírodných zdrojov.* Z obsahu platných právnych predpisov vyplýva, že problematika využívania prírodných zdrojov je neodmysliteľnou a imanentnou súčasťou environmentálneho práva. Táto skutočnosť je podmienená tým, že mnohé zložky životného prostredia sú právnymi predpismi vyhlásené za prírodné zdroje (napr. poľnohospodársky pôdny fond, nerastné bohatstvo).

*Prírodné zdroje* sú v zmysle § 7 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb. definované ako tie časti živej alebo neživej prírody, ktoré človek využíva alebo môže využívať na uspokojovanie svojich potrieb.

Zákon delí prírodné zdroje na:

- obnoviteľné (majú schopnosť sa pri postupnom spotrebovaní čiastočne alebo úplne obnovovať, a to samy alebo za prispenia človeka – napríklad zalesnenie lesných pozemkov pri ťažbe dreva),
- neobnoviteľné (spotrebovaním zanikajú – napríklad ťažba nerastov).

*Cieľom* úpravy environmentálneho práva v tejto oblasti je dosiahnuť *racionálne využívanie prírodných zdrojov*. Úlohou zákonodarcu je zabezpečiť, aby sa právne subjekty správali k životnému prostrediu na základe starostlivého zváženia, na aký účel sa ten ktorý zdroj (jeho časť) môže najlepšie použiť, s prihliadnutím na možné dôsledky tohto spôsobu využitia. Predmetom právnej regulácie v tejto oblasti je teda úprava environmentálne vhodného prístupu a postupu právnických a fyzických osôb pri využívaní prírodných zdrojov vo svoj prospech. Ako konkrétny príklad možno uviesť zákon č. 44/1988 Zb., ktorý výslovne formuluje požiadavky na racionálne využívanie tzv. výhradných ložísk (požiadavka, aby zásoby ložísk boli vydobyté čo najúplnejšie, s čo najmenšími stratami a znečistením, bez vyčerpania iba bohatých častí ložísk a aby súčasne dobývané sprievodné nerasty boli vhodne ukladané). Rovnako možno citovať aj niektoré ustanovenia zákona č. 70/1998 Z. z. o energetike a o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov novelizovaného zákonom č. 276/2001 Z. z. Podľa § 10 citovaného zákona účelom štátnej regulácie v energetických odvetviach (elektrina, plyn, teplo) je zabezpečovať spoľahlivú, hospodárnu a kvalitnú dodávku energie; držiteľ licencie na rozvod energie je povinný bezpečne, spoľahlivo a hospodárne zásobovať energiou každého odbe-

rateľa, s ktorým má uzavretú zmluvu a poskytovať odberateľom informácie o možnostiach úsporného využívania dodávanej energie. Zákon pritom kvalifikuje hospodárnosť prevádzky sústavy tepelných zariadení ako racionálne využívanie zdrojov energie s cieľom efektívne využívať teplo na vykurovanie, klimatizáciu a prípravu teplej úžitkovej vody alebo na technologické účely.

Niektorí predstavitelia právnej teórie v osemdesiatych rokoch považovali reguláciu využívania prírodných zdrojov za súčasť ochrany životného prostredia. Tento prístup bol podmienený tým, že sa nerozlišovalo medzi právnym statusom zložky životného prostredia (cieľom ochrany ktorej je nielen jej kvalita ale i kvantita) a právnym statusom prírodného zdroja. Vývoj legislatívy však spôsobil, že v súčasnosti sa z hľadiska právnej teórie rozlišuje medzi ochranou životného prostredia a využívaním prírodných zdrojov. Napríklad všeobecná povinnosť podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. postupovať pri vykonávaní akejkoľvek činnosti tak, aby nedochádzalo k zbytočnému úhynu živočíchov je nepochybne súčasťou ochrany životného prostredia; genofond zveri je však podľa zákona č. 23/1962 Zb. o poľovníctve v znení neskorších predpisov vyhlásený za prírodné bohatstvo Slovenskej republiky a zákon v rámci práva poľovníctva upravuje právo zver loviť.

Zákonodarca v rámci právnej úpravy využívania prírodných zdrojov umožňuje znižovať stav zásob prírodných zdrojov a preto činnosti s tým spojené nie sú protiprávne (napr. dobývanie a ťažba nerastov, odber podzemných vôd); možno ich však zákonom obmedziť (v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja – k tomu pozri kapitolu III. 2. a 3.). Základné požiadavky zákonodarcu ohľadne využívania prírodných zdrojov sa zvyčajne v legislatíve premietajú v zakotvení určitých zásad, ktoré sú právnické a fyzické osoby povinné pri výkone svojej činnosti dodržiavať (napr. zásady pri využívaní výhradných ložísk formulované banským zákonom), vo formulácii povinnosti zahrnúť budúci postup využitia prírodného zdroja do plánu činnosti, ktorý musí byť vopred schválený orgánom štátnej správy a dodržiavanie ktorého je týmto orgánom kontrolované (napr. plán otvárk, prípravy a dobývania výhradných ložísk podľa zákona č. 44/1988 Zb., lesný hospodársky plán podľa zákona SNR č. 100/1977 Zb.).

Nezastupiteľný význam pri presadzovaní verejného záujmu racionálne využívať prírodné zdroje má právna úprava *ekonomických nástrojov*. Právnické a fyzické osoby, ktoré využívajú prírodné zdroje, platia za túto činnosť peňažné platby, ak tak ustanovujú osobitné predpisy. Ich výška by mala právnické a fyzické osoby motivovať k uvážlivému, resp. úspornému využívaniu prírodných zdrojov.



### 3. Životné prostredie – právnoteoretické a legislatívne vymedzenie pojmu

Pojem životné prostredie je pojem metajuristický, t. j. pojem, ktorý má pôvod v iných vedných odboroch ľudského poznania (prírodné vedy) a ktorý bol do práva prevzatý.

Keďže ide o pojem, ktorý označuje *objekt (predmet) právnych vzťahov* v environmentálnom práve, teda to, k čomu smerujú práva a povinnosti subjektov, je pochopiteľné, že obsah a rozsah pojmu formulovala právna veda aj legislatíva.

*Právnoteoretické vymedzenie pojmu životné prostredie.* Keďže právo upravuje správanie ľudí v spoločenských vzťahoch, pojmom životné prostredie v právnom zmysle slova treba rozumieť *životné prostredie človeka* (tzv. antropocentrické chápanie životného prostredia). Iba toto prostredie môže byť a je predmetom právnej regulácie.<sup>49</sup> Definície pojmu životné prostredie formulované predstaviteľmi slovenskej a českej právnej vedy sa prevažne opierajú o definíciu pojmu, ktorá bola prijatá na konferencii UNESCO v Helsinkách v roku 1967, a to že *životným prostredím je tá časť sveta, s ktorou je človek v interakcii, t. j. používa ju, ovplyvňuje a ktorú si prispôsobuje.*

Z. Madar (r. 1972) definoval životné prostredie ako súhrn všetkých zložiek hmotného sveta, ktoré pôsobia relatívne bezprostredne na človeka ako jednotlivca alebo na celú spoločnosť. Životné prostredie pritom chápal ako vlastnosť súhrnu prírodných a človekom utvorených podstát hmotného sveta schopných pôsobiť na spoločnosť a uspokojovať jej potreby.

Podľa Š. Lubyho (r. 1975) pojem životné prostredie treba vymedziť ako prostredie, v ktorom človek žije svoj osobný aj spoločenský život a ktoré pozostáva z prírodnej a umelej časti, ktoré zahŕňajú právnu úpravu uznané a vymedzené prírodné a umelé zložky. Podobne J. Klapáč (r. 1983) definoval životné prostredie ako prostredie, v ktorom človek žije svoj osobný a spoločenský život a ktoré pozostáva z prírodných zložiek a zložiek utvorených ľudskou činnosťou, ktoré vymedzuje právna veda.<sup>50</sup>

K. Tóthová (r. 1985) za životné prostredie považovala objektívne existujúcu hmotnú realitu (tak prírodnú ako aj človekom umelo vytvorenú), ktorá ovplyvňuje psychickú a fyzickú existenciu a rozvoj človeka a s ktorou je on v takej interakcii, že jeho vplyvy na životné prostredie prechádzajú životnými podmienkami, ktoré ich determinujú a dávajú im určitý spoločenský rámec.

<sup>49</sup> Pozri bližšie *Tóthová, K. a kol.: Vybrané problémy práva životného prostredia.* Právnická fakulta UK, Bratislava 1985, s. 9.

<sup>50</sup> *Klapáč, J.:* dielo cit. v pozn. č. 33, s. 59, 60.

Z uvedeného prehľadu vyplýva, že napriek určitým rozdielom v prístupe predstaviteľov právnej vedy, sa právna teória pri definovaní pojmu životné prostredie ujednotila na nasledujúcich východiskách:

- pojem životné prostredie zahŕňa len *hmotnú realitu*,
- životné prostredie pozostáva tak z *prírodných zložiek* (ovzdušie, voda, pôda atď.) ako aj z človekom *umelo vytvorených* (antropických) zložiek (napr. stavby, nehnuteľné kultúrne pamiatky, sídelný útvar),
- zložky životného prostredia pôsobia na človeka viacerými stránkami, v rôznych kombináciách, a z toho dôvodu je dôležité rozlišovať *funkčné druhy životného prostredia, tzn. pracovné, obytné a rekreačné prostredie.*

Význam právnoteoretických definícií pojmu životné prostredie pestovaných právnu vedou však stratil na význame v deväťdesiatych rokoch, keď bol prijatý zákon č. 17/1992 Zb. a nastúpil výrazný legislatívny trend formulovania obsahu základných právnych pojmov v právnych predpisoch.

*Zákonné (legislatívne) vymedzenie pojmu životné prostredie.* Do prijatia zákona č. 17/1992 Zb. neexistovala v platnej právnej úprave zákonná definícia pojmu životné prostredie; predpisy pojem síce používali, ale nevymedzili.

Legálnu definíciu pojmu životné prostredie zakotvil až spomínaný zákon o životnom prostredí. Podľa § 2 je *životným prostredím všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov včítane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Jeho zložkami sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy.*<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Zákonné definície pojmu životné prostredie upravovali platné zákony o ochrane životného prostredia niektorých ďalších európskych krajín. Napríklad poľský zákon o ochrane a tvorbe životného prostredia z r. 1980 definoval životné prostredie ako komplex prírodných zložiek – najmä zemský povrch vrátane pôdy, úžitkové nerasty, voda, ovzdušie, flóra, fauna, charakter krajiny, ktoré sú tak v prírodnom stave, ako aj v stave vytvorenom ľudskou činnosťou. Portugalský zákon č. 11 z r. 1987 vymedzil pojem životné prostredie ako súhrn fyzických, chemických a biologických systémov a ich vzťahov, ďalej ako súhrn faktorov ekonomických, sociálnych a kultúrnych, ktoré majú priamy alebo nepriamy, bezprostredný alebo sprostredkovaný vplyv na živý svet, kvalitu ľudského života. Rumunský zákon o ochrane životného prostredia vymedzil životné prostredie ako súbor prírodných a ľudskou činnosťou vytvorených faktorov, ktoré v úzkej interakcii ovplyvňujú ekologickú rovnováhu a determinujú životné podmienky ľudí. Obdobná definícia je vyjadrená v obsahu gréckeho zákona č. 1650/1986 o ochrane životného prostredia. Životné prostredie je definované ako súhrn prírodných zložiek a prvkov i zložiek vytvorených ľudskou činnosťou, ktoré sú vo vzájomnej interakcii a ktoré ovplyvňujú ekologickú rovnováhu, kvalitu života, zdravie obyvateľstva, historické a kultúrne dedičstvo a estetické

Definícia má dva aspekty – jednak postihuje vymedzenie pojmu životné prostredie ako systémového celku, jednak *demonštratívny spôsobom* uvádza výpočet zložiek životného prostredia. Keďže pri tvorbe zákona mali hlavné slovo tvorcovia, ktorí nemali právnické vzdelanie, výsledkom je definícia, ktorá nevychádza z antropocentrického prístupu, čo bolo po jeho schválení predmetom kritiky právnej teórie.<sup>52</sup>

#### 4. Zložky životného prostredia

Právna teória chápe životné prostredie ako komplexný a nedeliteľný celok, ktorý sa skladá z mnohých zložiek (komponentov) rôznej povahy. Vymedzenie týchto zložiek v platnej právnej úprave má preto v právnej praxi svoj význam pre pochopenie obsahu a teda aj pre výklad pojmu životného prostredia.

Jednotlivé zložky životného prostredia sú vo svojej existencii relatívne samostatné, odlišujú sa svojimi vlastnosťami, stupňom a spôsobom ich ohrozenia. V praxi to podmieňuje rozdiely v konkrétnom prístupe pri starostlivosti o tú ktorú zložku. Je zrejmé, že iný prístup bude vyžadovať ochrana zložiek životného prostredia, ktoré sú:

- nezastupiteľné (napr. pôda, horniny),
- obnoviteľné (rastlinstvo, živočíšstvo),
- výnimočné a neopakovateľné (napr. chránené stromy),
- zdanlivo nevyčerpateľné (ovzdušie).

Preto aj právny režim ich ochrany – ak má byť efektívny – *vykazuje špecifiká*, i keď je zastrešený spoločnými právnymi princípmi, resp. zásadami charakteristickými pre právnu úpravu ochrany životného prostredia ako celku.

Za komponenty životného prostredia treba – podľa právnej teórie – považovať nielen to, čo je priamo ovplyvniteľné človekom, ale i to, čo nepriamo ovplyvňuje existenciu a rozvoj človeka a nepriamo podlieha jeho vplyvu.<sup>53</sup> Podľa Š. Lubyho sú „zložkami životného prostredia čiastkové objekty, ak ich za také uznáva právna úprava“<sup>54</sup>. Zákon č. 17/1992 Zb. vyratúva zložky životného prostredia príkladom, pričom výslovne uvádza

hodnoty. Uvedené zákonné definície sa po obsahovej stránke približujú najmä tým, že akceptujú nasledujúce znaky:

- životné prostredie predstavuje komplex zložiek,
- životné prostredie pozostáva z prírodných zložiek i zo zložiek vytvorených človekom.

<sup>52</sup> Napríklad Zástěrová, J.: Zamyšlení nad zákonem č. 17/1992 Sb. o životním prostředí. Právnik, roč. 132, 1993, č. 2, s. 162.

<sup>53</sup> Tóthová, K. a kol.: dielo cit. v pozn. č. 49, s. 9-16.

<sup>54</sup> Pozri bližšie Klapáč, J.: dielo cit. v pozn. č. 33, s. 59.

ovzdušie, vodu, horniny, pôdu, organizmy.<sup>55</sup> Za zložky životného prostredia nepovažuje ekosystém (nakoľko ekosystém predstavuje funkčnú sústavu zložiek životného prostredia) a energiu.

Osobitné právne predpisy regulujúce starostlivosť o životné prostredie vyhlasujú konkrétne časti hmotného sveta za zložky životného prostredia. Napríklad zákon SNR č. 307/1992 Zb. v § 1 za zložku životného prostredia vyhlásil poľnohospodársky pôdny fond; zákon č. 61/1977 Zb. vyhlásil v § 1 lesy za jednu zo základných zložiek životného prostredia.

Zákon č. 17/1992 Zb. nepovažuje za zložky životného prostredia ekosystém (nakoľko ekosystém predstavuje funkčnú sústavu zložiek životného prostredia) a energiu. V tejto súvislosti je potrebné si všimnúť, že zákon NR SR č. 287/1994 Z. z. v § 3 písm. b) za *zložky ekosystémov* považuje *horniny a nerasty, reliéf, pôdu, vodu, ovzdušie, rastlinstvo a živočíšstvo a antropické objekty a látky*. I keď tento osobitný predpis definuje zložky ekosystémov, s prihliadnutím na zákonnú definíciu pojmu ekosystém obsiahnutú v zákone č. 17/1992 Zb., treba kvalifikovať tento výpočet aj ako výpočet zložiek životného prostredia.

Podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. sa *zložky ekosystémov skladajú z prvkov ekosystémov*, ktorými sú najmä jedince druhov rastlín, živočíchov, nerastov a skamenelín, ich časti a vývinové štádiá, tvary reliéfu, pôdne typy, jazerá, vodné toky, pramene, ponory, formy osídlenia a využitia krajiny.

Z hľadiska právnej kvalifikácie zložiek životného prostredia problematickým sa javí zaradenie kultúrnych pamiatok medzi zložky životného prostredia. Právna teória na Slovensku doposiaľ tradične začleňovala kultúrne pamiatky medzi tzv. umelo vytvorené zložky životného prostredia, pričom sa opierala aj o vtedajšie platné znenie zákona SNR č. 27/1987 Zb. o štátnej pamiatkovej starostlivosti, ktorý v § 1 ods. 1 vyhlavoval kultúrne pamiatky za významný činiteľ životného prostredia. Citovaná časť ustanovenia zákona však nemala z hľadiska právnej praxe takmer žiadny normatívny význam. Navyše, ani Ústava Slovenskej republiky nekvalifikuje kultúrne pamiatky ako súčasť životného prostredia; z tohto

<sup>55</sup> Napríklad portugalský zákon o ochrane životného prostredia z r. 1987 medzi prírodné zložky životného prostredia zahrnul ovzdušie, svetlo, vodu, pôdu a podzemné zdroje, rastlinstvo a živočíšstvo. Krajinu, ktorú zaradil medzi umelo vytvorené zložky životného prostredia, definoval ako geografickú, ekologickú a estetickú jednotu, ktorá je výsledkom ľudskej činnosti a reakcie prírody. Poľský zákon v r. 1980 definoval životné prostredie ako komplex prírodných zložiek, medzi ktoré zaradil zemský povrch vrátane pôdy, úžitkové nerasty, vodu, ovzdušie, rastlinstvo a živočíšstvo a krajinný ráz. Rumunský zákon za prírodné zložky životného prostredia označil ovzdušie, vodu, pôdu, minerálne zdroje, lesy, suchozemskú a vodnú vegetáciu a faunu, rezervácie a prírodné pamiatky. Ochrana poskytoval tiež ľudským sídliskám a ostatným faktorom vytvoreným ľudskou činnosťou.

dôvodu by zrejme nebolo možné domáhať sa ochrany kultúrnej pamiatky s poukazom na ústavné právo na ochranu životného prostredia.

Na druhej strane *nehnutelné kultúrne pamiatky* sú súčasťou sídelných útvarov, resp. urbanizovanej krajiny a právo na ochranu kultúrneho dedičstva je upravené v spoločnom oddieli ústavy spolu s právom na ochranu životného prostredia. Preto z hľadiska *právno-teoretického* (nie však legislatívneho) možno považovať nehnuteľné kultúrne pamiatky za zložku životného prostredia.

*Kategorizácia zložiek životného prostredia.* Zákon č. 17/1992 Zb. *ne-rozlišuje medzi prírodnými a umelo vytvorenými (antropickými) zložkami životného prostredia.* Takéto členenie nevyplýva ani z iných platných predpisov. Výnimkou je zákon NR SR č. 287/1994 Z. z., ktorý popri prírodných prvkoch ekosystémov uvádza aj antropické objekty a látky.

Aj keď právna teória zatiaľ nedospela k úplnej jednote, pokiaľ ide o kategorizáciu zložiek životného prostredia<sup>56</sup>, nejde o ťažiskový ani o aktuálny problém vedeckého výskumu, nakoľko predmetná kategorizácia zložiek životného prostredia nezohráva z hľadiska aplikácie platných predpisov významnejšiu úlohu.

## II. Starostlivosť o zdravé životné podmienky

Z hľadiska vymedzenia predmetu vedeckého výskumu právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie, je potrebné zmieniť sa o platnej právnej úprave starostlivosti o zdravé životné podmienky.

V osemdesiatych rokoch venovala právna teória<sup>57</sup> značnú pozornosť výskumu obsahu pojmov starostlivosť o zdravé životné podmienky a starostlivosť o životné prostredie. Vychádzalo sa pritom zo skutočnosti, že ide o dva *samostatné pojmy s rozdielnym obsahom, ktoré nie sú vzájomne nadradené*; v tejto súvislosti sa preto odporúčalo pojem starostlivosť o zdravé životné podmienky nestotožňovať s pojmom starostlivosť o životné prostredie.

Podľa § 2 ods. 5 zákona NR SR č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov sú *zdravé životné podmienky* vyme-

<sup>56</sup> Napríklad O. Vidláková a E. Adamová zaradili medzi prírodné zložky ovzdušie, vodu, pôdu, nerasty, les, rastlinstvo a živočíšstvo a medzi antropické zložky rôzne budovy a iné stavby, umelecké diela, komunikácie, ďalšie zložky infraštruktúry. R. Rapant medzi prírodné zložky zaradil pôdu, ovzdušie, vodu, nerastné bohatstvo, rastlinstvo, živočíšstvo a medzi umelo vytvorené zložky urbanizované prostredie, sídelný útvar a kultúrne pamiatky. *Košičiarová, S.*: Právo životného prostredia. MANZ a Právnická fakulta UK, Bratislava 1995, s. 35.

<sup>57</sup> Pozri napríklad *Tóthová, K.*: dielo cit. v pozn. č. 49; *Rapant, R.*: Právo životného prostredia (vybrané problémy). Univerzita Komenského, Bratislava 1991, s. 5.

dzené ako také podmienky, ktoré nepôsobia nepriaznivo na zdravie ľudí, ale ho chránia a kladne ovplyvňujú.

V zmysle § 13a ods. 1 citovaného zákona zdravé životné podmienky a pracovné podmienky sa utvárajú a zabezpečujú:

- starostlivosťou o ovzdušie, vodu, pôdu a ostatné zložky životného prostredia, o územie obcí, bytové budovy, zariadenia poskytujúce služby obyvateľstvu, kúpaliská a telovýchovné a rekreačné zariadenia,
- starostlivosťou o deti a mládež uplatňovaním a dodržiavaním zásad ochrany a podpory zdravia a pohybového režimu pri výchovno-vzdelávacej činnosti detí a mládeže,
- zdravou výživou obyvateľstva,
- starostlivosťou o pracovné prostredie a spôsob práce.

Samotný pojem *zdravé životné podmienky*, tak ako ho vymedzil zákon, je účelovo prispôbený predmetu úpravy tohto zákona; jeho tvorcovia nemali v úmysle riešiť jeho vzťah k zákonnému pojmu životné prostredie. Napriek tomu však z hľadiska predmetu úpravy tohto zákona vyplýva, že právna úprava oboch oblastí úzko súvisí, nakoľko *priaznivé životné prostredie je jedným zo základných predpokladov zdravia človeka*.

Preto sa na slovenských právnických fakultách tradične do výučby environmentálneho práva z metodologického hľadiska zaraďuje aj časť predpisov tzv. zdravotníckeho práva (regulujúcich požiadavky na hygienu zložiek životného prostredia, obydli, pracovného prostredia, hygienické požiadavky na výrobky, kvalitu potravín atď.).

## III. Princípy environmentálneho práva

### 1. Význam a funkcia princípov v právnej úprave

*Princípy práva, právneho odvetvia, prípadne i právneho inštitútu* sú základné idey (myšlienky), z ktorých právo alebo jeho ucelená časť (právne odvetvie, právny inštitút) vychádza. V koncentrovanej podobe *vyjadrujú podstatu, myšlienkový zdroj, vývojové tendencie právnej regulácie určitého okruhu (oblasti) spoločenských vzťahov a predstavu spoločnosti o tom, ktorým smerom a k akému cieľu by sa mala právna regulácia uberať*.

Právne princípy taktiež v koncentrovanej podobe *vyjadrujú právnu politiku štátu* v určitej oblasti spoločenských vzťahov. Sú spojivom medzi právom a spoločenským právnym vedomím, prevládajúcou ideológiou určitej spoločnosti a ostatnými normatívnymi systémami regulujúcimi správanie ľudí pôsobiacimi v spoločnosti.

Právne princípy sa vyznačujú *vysokým stupňom imperatívnosti*, ktorá je dôsledkom jednak uvedených skutočností, jednak toho, že predstavujú



„extrakt“ právnej matérie, „riedený“ následne v obsahu jednotlivých právnych noriem. Spolu s charakterom regulovaných spoločenských vzťahov určujú i spôsob (metódu) právnej regulácie a v neposlednom rade i to, ako má byť právna úprava koncipovaná, interpretovaná a aplikovaná v praxi.

V pozitívnom práve sa princípy práva, resp. skôr princípy právnych odvetví a inštitútov, uvádzajú v niektorých právnych predpisoch výslovne, spravidla v ich všeobecnej časti (akoby boli vyňaté pred „zátvorkou“, ktorú tvorí ich zvyšný obsah). V iných predpisoch takto vyjadrené nie sú a v takom prípade ich možno identifikovať na základe analýzy a vysokého stupňa zovšeobecnenia obsahu normatívnych právnych textov. Zistiť a formulovať právne princípy v týchto prípadoch je potom úlohou subjektu, ktorý právo interpretuje a aplikuje. Je to taktiež úloha právnej teórie, či už všeobecnej alebo teórie jednotlivých právnych odvetví.

V poslednom desaťročí nie je výslovné uvádzanie právnych princípov v právnych predpisoch obvyklé. Príčiny tohto stavu môžu byť rôzne. Nemožno však považovať za správny, a preto je potrebné odmietnuť ako dôvod názor, že ide len o deklaratórny text zákona bez normatívneho významu. Takýto názor je v príkrom rozpore s podstatou právnych princípov. Princípy v textoch zákonov plnia funkciu interpretačných pravidiel. Ich zakotvenie v zákone je však predovšetkým dôkazom toho, že zákonodarca pri príprave zákona pracoval s určitou víziou jeho budúcej podoby, jeho jednotnej koncepcie a s uvedením si súvislostí s ostatnými súčasťami právneho systému, súvislosťami s ostatnými normatívnymi systémami spoločnosti, s predstavou o tom, ako by mala budúca úprava vyzeráť a cieľov, dosiahnutiu ktorých by mala slúžiť. Skutočnosť, že väčšina v súčasnosti vydávaných zákonov výpočet princípov, z ktorých vychádzajú a na ktorých majú byť koncipované, neobsahuje, môže byť dôkazom toho, že zákonodarca o nich nemal jasnú predstavu a že s nimi pri tvorbe zákona nepracoval. Dôsledkom toto je nekvalita takýchto prijatých zákonov, v ktorých objaví určitý jednotiaci princíp je problémom i pre skúseného právneho teoretika.

## 2. Princípy európskej úpravy starostlivosti o životné prostredie

Princípy európskej úpravy starostlivosti o životné prostredie sa odvodzujú z princípov, na ktorých spočíva právo Európskych spoločenstiev, vrátane komunitárneho práva životného prostredia (k podstate a k prameňom práva Európskych spoločenstiev pozri bližšie ôsmu časť učebnice, kapitolu II. 2.). Spolu s týmto právom prešli zložitým vývojom, poznamenaným postupným uvedením si významu starostlivosti o životné prostredie ako podmienky na dosiahnutie cieľov, ktoré si Európska únia vytýčila vo všetkých ostatných oblastiach svojej pôsobnosti.

Postupne boli sformulované nasledujúce princípy:

- prevencie,
- predbežnej opatrnosti,
- „znečisťovateľ platí“,
- vysokej úrovne ochrany životného prostredia,
- bezprostrednosti, resp. náhrady škody pri zdroji,
- subsidiarity,
- integrácie,
- trvalo udržateľného rozvoja.

*Princíp prevencie* (the Prevention Principle) je vyjadrený v čl. 130r Rímskej zmluvy ako jeden zo základných princípov politiky Spoločenstva v oblasti životného prostredia. Následne našiel svoje vyjadrenie v značnom množstve konkrétnych opatrení upravených v právnych predpisoch. Ako príklad možno uviesť opatrenia na predchádzanie a znižovanie emisií škodlivých látok do ovzdušia, pôdy a vody, úpravu povinností ukladaných v súvislosti s povoľovaním určitých činností, testovanie výrobkov pred ich zavedením do obehu, povinnosť priemyselných podnikov prijať opatrenia na zabránenie vzniku veľkých havárií a pod. Z princípu prevencie vychádzajú dokonca i niektoré právne inštitúty – napríklad posudzovanie vplyvov verejných a súkromných projektov na životné prostredie. Prevenčný charakter má taktiež oznamovacia povinnosť členských štátov Európskej únie, týkajúca sa vydania vnútroštátnych predpisov, oznamovacia povinnosť voči orgánom verejnej správy pred uvedením nebezpečných výrobkov na trh alebo pri ich dovoze a pod.

Ako samostatný princíp sa niekedy uvádza i *princíp predbežnej opatrnosti* (the Precautionary Principle).<sup>58</sup> I tento princíp má svoj základ v čl. 130r ods. 2 Rímskej zmluvy, súčasťou ktorej sa stal na základe Zmluvy o Európskej únii.

Podstatou tohto princípu je povinnosť v prípadoch, keď nie je v rámci rozhodovacieho procesu k dispozícii dostatočné množstvo presných a jednoznačných informácií o možných dôsledkoch rozhodnutí pre životné prostredie, rozhodnúť vždy v prospech životného prostredia. To znamená, že v pochybnostiach o možných dôsledkoch rozhodnutia sa nemožno spoliehať na to, že tieto negatívne následky nenastanú, ale naopak, predpokladať, že k nim dôjde. Pokiaľ by také rozhodnutie bolo v prospech zamýšľanej činnosti v uvedenej situácii predsa len vydané, musia mu vždy predchádzať opatrenia, ktoré by vzniku negatívnych dôsledkov pre životné prostredie zabránili alebo aspoň minimalizovali na najnižšiu možnú mieru.

*Princíp „znečisťovateľ platí“* (The „Polluter Pays“ Principle) má zrkadliť trhové prostredie, v ktorom sa uskutočňujú spoločenské vzťahy so svojimi

<sup>58</sup> Podľa názoru autora je však tento princíp formou (prejavom) vpredu uvedeného princípu prevencie.

dôsledkami na životnom prostredí. Zvyčajne je interpretovaný tak, že je to predovšetkým znečisťovateľ, ktorý formou rôznych platieb poskytuje finančné zdroje nevyhnutné na financovanie opatrení slúžiacich na kompenzáciu nepriaznivých následkov ľudských aktivít (okrem iného i vlastných). V poslednom čase je jeho obsah vykladaný tak, že znečisťovateľ hradí všetky externé náklady, napríklad i náklady na odstránenie škôd na životnom prostredí, prípadne škôd spôsobených znečistením životného prostredia na zdraví ľudí.

Taktiež *princíp vysokej ochrany životného prostredia* (the High Level of Protection Principle) vychádza z čl. 130r Rímskej zmluvy, i keď v ňom nie je presne definovaný. Odvodzuje sa z tretieho odseku uvedeného článku, podľa ktorého musí byť ochrana životného prostredia zabezpečovaná vždy so zreteľom na najnovšie dostupné vedecké a technické poznatky a riešenia, ktoré majú štáty Európskej únie k dispozícii. Kritériom je posudzovanie možného prospechu nákladov spojených s činnosťou alebo nečinnosťou a taktiež vyvážený ekonomický a sociálny rozvoj únie ako celku i jej jednotlivých členov.

Uvedený princíp sa spomína i v čl. 100a ods. 3 Rímskej zmluvy, ktorý sa týka jednotného trhu. Ukladá Európskej komisii povinnosť brať na zreteľ vo svojich návrhoch ako základ vysokú úroveň ochrany.

*Princíp bezprostrednosti* (the Proximity Principle) je niekedy označovaný ako princíp náhrady škody pri zdroji. Toto označenie však je menej presné. Vyjadruje požiadavku, aby znečistenie životného prostredia bolo odstraňované bezprostredne pri zdroji tohto znečistenia. Na rozdiel od princípu prevencie reaguje na situáciu, keď k negatívnemu následku určitej ľudskej činnosti už došlo, a keď sa teda použitie konkrétnych prostriedkov predstavujúcich aplikáciu princípu prevencie ukázalo ako nedostatočne účinné.

Uplatňovanie tohto princípu v praxi predstavuje jednak opatrenia týkajúce sa samého zdroja znečistenia (jeho úpravami začínajúc a jeho odstránením končiac), jednak odstraňovania negatívnych dôsledkov pôsobenia zdroja. Ťažisko však spočíva v prvej skupine uvedených opatrení.

Tento princíp zahŕňa i významný geografický aspekt spočívajúci v tom, že sa považuje za neprijateľné, aby priestorovo vzdialené územie bolo zasiahnuté znečistením, ktoré má svoj pôvod inde. Predmetný aspekt sa výrazne prejavuje práve v oblasti medziregionálnych a medzinárodných vzťahov. V týchto súvislostiach sa presadzuje požiadavka, aby bol napríklad odpad zneškodňovaný v mieste svojho vzniku.

*Princíp subsidiarity* (The Principle of Subsidiarity) vyjadruje vzťah medzi rôznymi úrovňami riadenia ochrany životného prostredia. Podľa tohto princípu by kompetencie v oblasti riadenia ochrany životného prostredia mali byť umiestnené na čo najnižšej úrovni riadenia, t. j. na úrovni orgánov, ktoré majú k riešenej problematike najbližšie a majú teda možnosť získať bezprostredné informácie o tejto problematike. V takom prípade

možno predpokladať, že prijaté riešenia budú najúčinnnejšie. Orgány na vyššom stupni riadenia by sa predmetnou problematikou mali zaoberať až v rámci mechanizmov zabezpečujúcich zákonnosť, a teda i ochranu práv dotknutých subjektov. Orgány na vyšších rozhodovacích úrovniach by na riešenie problematiky v prvom stupni boli kompetentné len v tých prípadoch, ak by orgány na nižšej úrovni neboli schopné efektívne zabezpečiť ich riešenie (napríklad preto, lebo ide o problematiku presahujúcu svojím vplyvom hranice územnej pôsobnosti orgánov nižšieho stupňa).

Tento princíp sa uplatňuje aj vo vzťahoch Európskej únie ako celku k jednotlivým jej členským štátom. V takom prípade tento princíp znamená, že opatrenia únie by mali prichádzať do úvahy len v prípadoch, keď ciele ochrany životného prostredia možno prostredníctvom nich dosiahnuť lepšie ako opatreniami na úrovni jednotlivých členských štátov.

Podľa tohto princípu by teda riešenie problémov spojených s ochranou životného prostredia malo by zverené vždy orgánom v poradí – miestne, regionálne, celoštátne, únijské. Kompetencia vyššej úrovne nastupuje vždy až vtedy, ak riešenie na nižšom stupni neumožňuje efektívne dosiahnutie cieľa.

*Princíp integrácie* (The Integration Principle), ktorý taktiež vyplýva z čl. 130r Rímskej zmluvy, väčšmi než ostatné princípy vyjadruje ich tesné spojenie s politickými princípmi, t. j. s princípmi, na ktorých je založená environmentálna politika Európskej únie.

Podľa tohto princípu musia byť požiadavky na ochranu životného prostredia presadzované – nielen prostredníctvom komunitárneho práva a právnych systémov jej jednotlivých členských štátov, ale musia byť integrované, t. j. byť neoddeliteľnou súčasťou ďalších politík Európskej únie a členských štátov.

Pôsobenie tohto princípu zabezpečuje nielen samotnú existenciu právnych prostriedkov ochrany životného prostredia, ale i to, že právne prostriedky ochrany životného prostredia nezostanú vo svojom pôsobení osamotené, a že budú vo svojom pôsobení podporované najmä politickými a ekonomickými prostriedkami.

*Princíp trvalo udržateľného rozvoja* (The Sustainable Growth Principle). Jeho zaradenie medzi princípy komunitárneho práva je spájané s Maastrichtskou zmluvou. Už spomínaný čl. 2 Rímskej zmluvy do formulácie úlohy Spoločenstva vložil i „podporu harmonického a vyváženého rozvoja hospodárskych činností v Spoločenstve, trvalo udržateľného a neinflačného rastu rešpektujúceho životné prostredie“.

Určitý problém sa vidí v tom, že sa v uvedenej formulácii používa výraz „rast“ namiesto termínu „rozvoj“. Táto skutočnosť sa na jednej strane chápe ako ústupok od inak všeobecne chápaného významu tohto princípu, na druhej strane však ako prijateľný kompromis medzi veľmi rôznorodými politickými a ekonomickými záujmami a potrebami ochrany životného prostredia.



Z niektorých ďalších ustanovení Rímskej zmluvy je však zrejmé, že proti termínu „trvalo udržateľný rozvoj“ neexistujú zásadnejšie výhrady. Dôkazom tohto je napríklad jej čl. 130u, ktorý sa týka cieľov politiky Európskych spoločenstiev v oblasti spolupráce s rozvojovými krajinami a hovorí o „trvalo udržateľnom ekonomickom a sociálnom rozvoji rozvojových krajín“.

### 3. Princípy environmentálneho práva v Slovenskej republike

Právna regulácia ochrany životného prostredia je tou oblasťou právneho systému, pre ktorú sa zákonodarca pokúsil uviesť výpočet princípov v zákone, ktorý mal mať pre túto oblasť charakter všeobecného a základného predpisu – v zákone č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov.

Platný zákon v nadpise k § 11 až 16 hovorí o *zásadách ochrany životného prostredia* a nie o princípoch ochrany životného prostredia. Termín „princíp“ použil zákon len vo svojej preambule a potom ešte v § 1 a v § 16, vždy však len vtedy, ak hovorí o trvalo udržateľnom rozvoji. V dôsledku toho zákon – na rozdiel od právnej teórie a od všeobecného chápania cudzojazyčného výrazu „principle“ – princíp) zakotvil kvalitatívny rozdiel medzi pojmami „princíp“ a „zásada“. Tento prístup zákonodarcu – o ktorom sa možno domnievať, že nebol celkom zamýšľaný – je do istej miery opodstatnený. Jeho opodstatnenosť je daná tým, že trvalo udržateľný rozvoj je nielen jedným z právnych (ale i politických) princípov, a vyjadruje tiež účel, resp. ciele zákona o životnom prostredí a celého práva životného prostredia. Na druhej strane však výpočet tých pravidiel, ktoré v ustanoveniach § 11 až 16 zákon označil ako zásady, obsahuje jednak ustanovenia, ktoré ani pri najlepšej vôli nemožno označiť za právne princípy vo vlastnom zmysle slova, na druhej strane v tomto výpočte chýba mnoho takých, o charaktere a funkcii ktorých ako princípov práva životného prostredia nemožno pochybovať.

*Princíp trvalo udržateľného rozvoja* je v citovanom zákone definovaný ako taký rozvoj, ktorý súčasným i budúcim generáciám zachováva možnosť uspokojovať ich základné životné potreby a pritom neznižuje rozmanitosť prírody a zachováva prirodzené funkcie ekosystémov.<sup>59</sup>

Tento princíp vyjadruje cieľ, ktorý má sledovať právna regulácia v oblasti ochrany životného prostredia – napomáhať právnymi prostriedkami tomu, aby dynamika vzťahov medzi človekom a životným prostredím a teda aj dynamika rozvoja spoločnosti nepresiahla mieru, medze ktorej sú týmto princípom nastavené tak, že pri zachovaní základných životných potrieb tento vývoj nepovedie k znižovaniu rozmanitosti prírody a nebude

<sup>59</sup> Ide o princíp, ktorý sa uplatňuje i v práve Európskych spoločenstiev a v členských štátoch Európskej únie.

ohrozovať funkcie ekosystémov. Vo vzťahu k zdrojom, ktoré sú prirodzenou súčasťou životného prostredia a z ktorých človek čerpá, vyjadruje potrebu ich racionálneho využívania. V tejto súvislosti sa taktiež niekedy hovorí o samostatnom *princípe racionality využívania prírodných zdrojov*. Inými slovami tento princíp vyžaduje, aby právo ako nástroj regulácie spoločenských vzťahov bolo nastavené tak, aby pripúšťalo len taký rozvoj (vzostupný), pri ktorom sú súčasne ešte rešpektované i požiadavky na zachovanie prijateľného životného prostredia pre čo najširšie spektrum foriem života.

*Princíp únosného zaťaženia územia* zakotvený v § 11 zákona č. 17/1992 Zb. ako *zásada* únosného zaťaženia územia (územie nesmie byť zaťažované ľudskou činnosťou nad mieru únosného zaťaženia) vyjadruje jednak skutočnosť, že životné prostredie je vždy spojené s určitým územím, t. j. s časťou zemského povrchu (je lokalizované), jednak skutočnosť, že životné prostredie v určitom území znesie len určité obmedzené zaťaženie tými faktormi, ktoré sa v ňom z hľadiska vhodnosti tohto prostredia pre život prejavujú negatívne. Miera únosnosti územia je daná jednak vlastnosťami tohto územia, resp. tých zložiek, ktoré ho tvoria, jednak schopnosťou územia (životného prostredia, jeho zložiek) vyrovnávať sa vlastnými silami s nepriaznivým pôsobením týchto faktorov.

Podľa tejto zásady je úlohou práva jednak vymedziť túto hranicu únosnosti, jednak regulovať ľudské aktivity v určitom území tak, aby túto hranicu neprekračovali.

*Princíp prípustnej miery znečisťovania životného prostredia* je ako *zásada* prípustnej miery znečisťovania životného prostredia výslovne uvedená v § 12 citovaného zákona (prípustnú mieru znečisťovania životného prostredia určujú medzné hodnoty ustanovené osobitnými predpismi; tieto hodnoty sa určujú v súlade s dosiahnutým stavom poznania tak, aby sa neohrozovalo zdravie ľudí a aby sa neohrozovali ďalšie živé organizmy a ostatné zložky životného prostredia). Je reakciou na fakt, že i právo musí rešpektovať skutočnosť, že v podstate pri každej ľudskej aktivite dochádza k nepriaznivým následkom na životnom prostredí a že preto právo nemôže tieto následky úplne (absolútne) zakázať.<sup>60</sup> Ustanoviť prípustnú mieru znečisťovania životného prostredia v súlade s dosiahnutým stavom poznania je úlohou práva, resp. osobitných predpisov.

*Princíp predbežnej opatrnosti* možno nájsť v zákone č. 17/1992 Zb. vyjadrený v § 13 ako *zásad* predbežnej opatrnosti (ak možno so zreteľom na všetky okolnosti predpokladať, že hrozí nebezpečenstvo nenávratného, alebo závažného poškodenia životného prostredia, nesmie byť pochybnosť o tom, že k takému poškodeniu skutočne dôjde, dôvodom pre

<sup>60</sup> Preto napríklad v Českej republike Listina základných práv a slobôd zakazuje ohrozovať a poškodzovať životné prostredie pri výkone práv až vtedy, ak by malo presiahnuť mieru ustanovenú zákonom.



odklad opatrení, ktoré majú poškodeniu zabrániť). Opäť ide o vyjadrenie princípu známeho i právu ES.

V tejto súvislosti treba upozorniť, že v podstate ide o prejav všeobecnejšieho princípu – princípu prevencie. Princíp vyjadruje, že v prípade pochybností, či v súvislosti s určitým zamýšľaným správaním dôjde k negatívnym následkom tohto správania pre životné prostredie alebo nie, nesmú byť tieto pochybnosti nikdy dôvodom pre odklad opatrení na zamedzenie ich možného vzniku alebo aspoň na ich zmiernenie.

Napriek tomu, že *princíp prevencie* nie je výslovne uvedený v ustanoveniach § 11 až 16 citovaného zákona, ktoré by už na základe svojho označenia „zásady ochrany životného prostredia“ mali obsahovať úplné vymedzenie všetkých zásad, nemožno o jeho prítomnosti v práve životného prostredia pochybovať. Do rámca tohto princípu možno jednak zaradiť princíp predbežnej opatrnosti, jednak možno určité aspekty preventívneho pôsobenia nájsť i v obsahu niektorých už uvedených princíпов a celkom jednoznačne ho možno odvodiť aj z ďalších nasledujúcich ustanovení tohto zákona – konkrétne z § 17 až 19, ktoré vymedzujú povinnosti pri ochrane životného prostredia (väčšina týchto povinností smeruje totiž práve do oblasti prevencie). O pôsobení tejto zásady v práve životného prostredia však možno usudzovať už na základe skutočností, že základným poslaním environmentálneho práva je ochrana životného prostredia (poskytovaná právnymi prostriedkami), pričom ochrana životného prostredia je v § 9 zákona č. 17/1992 Zb. vymedzená tak, že „zahŕňa činnosti, ktorými sa *predchádza* znečisťovaniu alebo poškodzovaniu životného prostredia“.

Princíp prevencie patrí medzi *všeobecné* právne princípy, čo okrem iného znamená, že pôsobí vo všetkých právnych odvetviach. V práve životného prostredia však nadobúda mimoriadny význam. Je jednoznačne výhodnejšie (nielen ekonomicky, ale predovšetkým pre životné prostredie) predchádzať nepriaznivým následkom ľudských aktivít na životnom prostredí ako ich následne naprávať. Preto právo reguluje správanie ľudí tak, aby predchádzali negatívnym vplyvom svojej činnosti na životné prostredie, prípadne realizovali s predstihom opatrenia na ich zmiernenie.

*Princíp integrácie v prístupe k životnému prostrediu a k jeho ochrane* má určitú svoju analógiu v práve Európskych spoločenstiev – v princípe integrácie. V Slovenskej a v Českej republike je chápaná širšie.

Po prvé odráža jednotu životného prostredia a ako reakciu na ňu vyžaduje, aby bolo životné prostredie chápané ako celok (i jeho jednotlivé časti a vzťahy medzi nimi). Jednota životného prostredia znamená i jednotu životného prostredia človeka a životného prostredia ostatných foriem života.

Po druhé tento princíp vyjadruje skutočnosť, že životné prostredie je súčasne zdrojom, v ktorom človek a ostatné živé organizmy nachádzajú látky nevyhnutné pre svoju existenciu a naopak do neho odkladajú látky,

ktorú sú pre ne už neupotrebitelné. Sú tak so svojím prostredím neoddeliteľne zviazané látkovou výmenou.

Po tretie tento princíp vyjadruje nevyhnutnosť – vzhľadom na už uvedené skutočnosti – chrániť životné prostredie všetkými dostupnými prostriedkami – nielen právnymi. Samotná právna úprava nebude dostatočne účinná, ak sa ochrana životného prostredia nestane súčasne integrálnou súčasťou každodennej politiky, nebude zakomponovaná do ekonomických mechanizmov motivujúcich každodenné aktivity všetkých ekonomických subjektov a ak nebude spoločenské vedomie cielene formované tak, aby sa životné prostredie a jeho ochrana zaradili medzi najvyššie hodnoty v hodnotovom rebríčku spoločnosti, i čo najväčšieho počtu jednotlivcov.

*Princíp „znečisťovateľ platí“* v „užšom“ chápaní vyjadruje požiadavku, aby každý, kto svojou činnosťou zhoršuje životné prostredie znášal aspoň časť nákladov, ktoré musí spoločnosť vynaložiť na odstránenie tohto zhoršenia alebo na jeho kompenzáciu. V „širšom“ chápaní znamená, že ten, kto svojou činnosťou zhoršuje životné prostredie, okrem bremena časti nákladov na odstránenie alebo kompenzáciu tohto zhoršenia musí mať tiež rad ďalších povinností smerujúcich k predchádzaniu alebo k zmierneniu tohto zhoršovania. Inými slovami, je to predovšetkým znečisťovateľ, ktorý sa musí najrôznejšími formami podieľať na ochrane životného prostredia.

Princíp „znečisťovateľ platí“ je v zákone č. 17/1992 Zb. nepriamo vyjadrený v ustanoveniach o ekonomických nástrojoch ochrany životného prostredia (§ 31 až 33).

V § 15 zákona č. 17/1992 Zb. zakotvil zákonodarca ako zásadu ochrany životného prostredia *zásadu vynutiteľnosti práva*, v zmysle ktorej sa každý môže určeným spôsobom domáhať na príslušnom orgáne svojich práv vyplývajúcich z tohto zákona a ďalších predpisov upravujúcich veci životného prostredia. Z hľadiska právnej teórie ide však viac o pojmový znak práva, t. j. o čosi, čo je právu vlastné a bez čoho by sa o práve vôbec nemohlo hovoriť. V tomto prípade však zrejme išlo o reakciu zákonodarcu na to, že v čase, keď bol zákon prijatý, rad ustanovení platného práva životného prostredia mal charakter deklarácií a príslubov environmentálne vhodného správania, avšak na jeho vymáhanie chýbali potrebné mechanizmy a ešte častejšie politická vôľa.

Zákon v § 16 zakotvil *zásadu ekologizácie výchovy, osvety a vzdelávania* nasledovne: „Výchova, osveta a vzdelávanie sa uskutočňujú tak, aby viedli k mysleniu a konaniu, ktoré je v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja, k vedomiu zodpovednosti za udržanie kvality životného prostredia jeho jednotlivých zložiek a k úcte k životu vo všetkých jeho formách“.

Ak možno mať pochybnosti o vhodnosti výslovného zakotvenia zásady vynutiteľnosti práva, tak pokiaľ ide o úpravu zásady ekologizácie výchovy, osvety a vzdelávania nemožno vôbec pochybovať o tom, že v tomto prí-

pade nejde o žiadnu zásadu. V skutočnosti ide totiž o úpravu prostriedkov, resp. nástrojov – navyše neprávneho charakteru – ktorými možno prispieť k ochrane životného prostredia.

Analýzou platnej právnej úpravy sa možno dopracovať k *niektorým ďalším princípom*, na ktorých súčasná právna úprava ochrany životného prostredia spočíva. K už uvedeným princípom možno priradiť: princíp najvyššej ochrany, princíp ochrany životného prostredia ako všeobecnej povinnosti a princíp účasti verejnosti na ochrane životného prostredia.

*Princíp najvyššej ochrany.* Kým podobne označovaný princíp uvádzaný v spojitosti s právom Európskych spoločenstiev znamená predovšetkým vysokú technickú a technologickú ochranu životného prostredia, v prípade slovenského práva má tento princíp ešte jeden oveľa významnejší rozmer. Popri už uvedenom ide taktiež – nakoľko je to právny princíp – o najvyššiu právnu ochranu. Vyjadruje skutočnosť, že životné prostredie je *jednou z najvyšších hodnôt*, ktoré človek (jednotlivci, spoločnosť) má a ktorú je povinný chrániť a zachovať pre seba i pre budúce generácie všetkými prostriedkami, teda aj právnymi.

*Princíp ochrany životného prostredia ako všeobecnej povinnosti* je odrazom skutočnosti, že prostredie vykazujúce vlastnosti, na základe ktorých možno k nemu pripojiť adjektívum „životné“, je predpokladom života. Tento fakt odôvodňuje nielen existenciu práva každého na priaznivé životné prostredie ako jedného zo základných ústavných práv, ale i existenciu povinnosti každého jednotlivca chrániť a zveľaďovať životné prostredie (pozri čl. 44 ods. 2 Ústavy SR).

S početnými formami úpravy tohto princípu sa možno bežne stretnúť v právnych predpisoch environmentálneho práva, najmä v podobe všeobecných povinností ukladaných každému. V tejto súvislosti je potrebné dodať, že popri tejto všeobecnej povinnosti sú *ďalšie povinnosti*, ukladané nad jej rámec tým subjektom, vplyvy činnosti ktorých zaťažujú životné prostredie viac než vplyvy činnosti ostatných.

*Princíp účasti verejnosti na ochrane životného prostredia.* Ak je ochrana životného prostredia záujmom i povinnosťou každého, musí mať každý, teda verejnosť, nielen právo, ale i možnosť sa na ochrane životného prostredia podieľať. Právo preto musí vytvárať predpoklady pre túto účasť už aj preto, aby táto účasť bola efektívna. *Efektívnou účasťou* treba rozumieť takú účasť, ktorá verejnosti umožňuje podieľať sa na formovaní rozhodnutí o využití životného prostredia, jeho zdrojov a na kontrole výkonu kompetencií a právomoci tých subjektov, ktorým je ochrana životného prostredia zverená zákonom. V práve sa tento princíp realizuje v procese územného plánovania, v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie, v prípadoch, ak právny predpis umožňuje účasť občianskym záujmovým združeniam na ochrane životného prostredia v správnom konaní atď. Predpokladom efektívnej účasti verejnosti na ochrane životného prostredia sú informácie o životnom prostredí, jeho stave a prijatých opatreniach.

#### IV. Predmet a systém právnej regulácie environmentálneho práva

Predmetom právnej regulácie v environmentálnom práve je starostlivosť o životné prostredie, t. j. také aktivity človeka, ktoré majú priamy, ale aj nepriamy vplyv na stav životného prostredia (jeho konkrétnych zložiek, ekosystémov). Účel úpravy, ktorý sleduje normotvorca v tejto oblasti, dosahuje z *legislatívnotechnického hľadiska* tým, že v predpisoch environmentálneho práva zakotvuje:

- práva a povinnosti právnických a fyzických osôb v rámci ochrany a tvorby životného prostredia a využívania prírodných zdrojov,
- princípy regulácie environmentálneho práva,
- základné právne pojmy,
- prevenciu,
- zodpovednosť za porušenie povinností v rámci starostlivosti o životné prostredie,
- kompetenciu verejnomoceňských subjektov (vrátane foriem činnosti pri realizácii zákonom ustanovených úloh na úseku starostlivosti o životné prostredie),
- koordináciu verejnosprávnych aktivít pri starostlivosti o životné prostredie,
- riešenie stretu záujmov (verejných, súkromných) v rámci starostlivosti o životné prostredie.

Platné právne predpisy regulujúce starostlivosť o životné prostredie sa vyznačujú tým, že pochádzajú z rôznych časových období. Pri ich tvorbe v minulosti sa vychádzalo z čisto rezortných hľadísk, čo bolo podmienené existenciou tzv. gestorského princípu riadenia starostlivosti o životné prostredie,<sup>61</sup> ktorý sa u nás uplatňoval do roku 1990.<sup>62</sup> Vzhľadom na túto skutočnosť sa právna teória pokúšala definovať triediace kritériá, ktoré by umožnili lepšiu orientáciu v predmetnej právnej oblasti. *Systém práva životného prostredia* sa určoval rozčlenením právnych predpisov podľa ich obsahu, t. j. podľa predmetu ich právnej úpravy.

Z. Madar, ako predstaviteľ čs. právnej vedy v osemdesiatych rokoch, do súboru predpisov práva životného prostredia zaradil starostlivosť o zdravie ľudu, o ovzdušie, o vodu, o pôdu a nerastné suroviny, ochranu prírody, starostlivosť o les a rozptýlenú zeleň, starostlivosť o kultúrne pamiatky, starostlivosť o rozmiestnenie činnosti v priestore (t. j. územné plánovanie), starostlivosť o krajinu a sídelné útvary, odpady, ochranu pred

<sup>61</sup> Gestorský princíp riadenia starostlivosti o životné prostredie spočíva v tom, že úlohy starostlivosti o životné prostredie plnia rôzne rezortné orgány. V tomto systéme chýba špeciálny výkonný orgán s rozhodovacou právomocou pre oblasť životného prostredia (napr. ministerstvo životného prostredia). Gestorský systém správy sa už v členských štátoch Európskej únie neuplatňuje.

<sup>62</sup> *Rapant, R.*: dielo cit. v pozn. č. 57, s. 25.



hlukom a vibráciami, pred ionizujúcim žiarením a organizačné zabezpečenie starostlivosti o životné prostredie.<sup>63</sup> Nakoľko česká právna veda mala v tomto období veľmi silný vplyv na slovenskú právnu vedu, táto sa podobne – i keď s menšími odchýlkami – tohto členenia pridrižovala až do deväťdesiatych rokov.<sup>64</sup>

Skutočnosť, že kánonický systém práva životného prostredia neexistuje, možno konštatovať aj na základe porovnania environmentálneho práva iných európskych krajín. Z rôznych prameňov poznania práva však vyplýva, že celý rad inštitútov, predmetov právnych úprav v rôzne tradovaných pojmoch a rodiaciach sa systémoch nového právneho odvetvia sa objavujú vždy, i keď v rozdielnych kontextoch.<sup>65</sup> Najväčší význam v tomto smere majú odborné práce právnych teoretikov, menej spoľahlivým prameňom poznania systému environmentálneho práva toho ktorého štátu sú zákony o životnom prostredí, nakoľko nemusia z legislatívnotechnického hľadiska obsahovať ustanovenia regulujúce všetky oblasti environmentálneho práva (k ich funkcií a postaveniu v systéme právnej regulácie starostlivosti o životné prostredie pozri ďalej).

Ako príklad možno spomenúť práce nemeckých teoretikov – M. Kloepfera a E. Brandta. M. Kloepfer do environmentálneho práva zaraďuje ochranu prírody, vôd, nakladania s odpadmi, s nebezpečnými látkami, ochranu pred imisiami (najmä ochranu pred hlukom). K tomu priraďuje „styčné“ oblasti, za ktoré považuje právo bezpečnosti práce, územné plánovanie a stavebný poriadok, ale i zákon o energetike a lesný zákon, zákon o poľovníctve a rybárstve.<sup>66</sup> E. Brandt do osobitnej časti zahŕňa ochranu pred imisiami (ochrana ovzdušia, ochrana pred hlukom) vrátane právnych nástrojov a mechanizmov správneho rozhodovania, ochranu vôd, nakladanie s odpadmi, staré záťaž na životnom prostredí (staré skládky odpadov a podniky, v ktorých už bola ukončená výroba), ochranu pred nebezpečnými látkami (zákon o chemických látkach, zákon o ochrane rastlín, zákon o hnojivách).<sup>67</sup>

Vzhľadom na skutočnosť, že pre identifikáciu a konštituovanie systému práva životného prostredia v jednotlivých členských štátoch Európskej únie má veľký vplyv *systém environmentálneho komunitárneho práva* (k tomu pozri bližšie aj ôsmu časť učebnice, kapitulu II. 4.), možno ako

<sup>63</sup> Madar, Z.: Právo socialistických štátů a péče o životní prostředí, Akademia, Praha 1983.

<sup>64</sup> Pozri napríklad Klapáč, J.: dielo cit. v pozn. č. 33; Tóthová, K.: dielo cit. v pozn. č. 49; Rapant, R.: dielo cit. v pozn. č. 57; Košičiarová, S.: dielo cit. v pozn. č. 56.

<sup>65</sup> Pozri bližšie Mezřický, V.: Systém práva životného prostředí. In: Životní prostředí a právo, IUIRIDICA 3 - 4, AUC, Univerzita Karlova, Praha 1999, s. 22.

<sup>66</sup> Kloepfer, M.: Umweltrecht. C. H. Beck, Mníchov 1989.

<sup>67</sup> Brand, E.: Umweltpolitik, Umweltrecht, Umweltverwaltung. Branderburgische Technische Univesität, Cottbus 1994.

vzor uviesť jeho členenie podľa L. Krámera. L. Krámer vyčleňuje ochranu biodiverzity a prírody, vôd, ovzdušia, nakladanie s odpadmi, pričom do systému environmentálneho práva zaraďuje aj právnu úpravu týkajúcu sa technických požiadaviek na výroby.<sup>68</sup> Táto oblasť je z hľadiska cieľov environmentálneho komunitárneho práva čoraz významnejšia a úzko súvisí aj s ochranou spotrebiteľa. Jej zámerom je ochrana pred nebezpečenstvom a predchádzanie rizikám pre životné prostredie a človeka, ktoré vznikajú pri výrobe, uvádzaní do obehu a použití. Súčasťou efektívnej právnej úpravy v tejto oblasti je preto aj uloženie povinnosti výrobcovi odoberať výrobky späť a zabezpečiť ich zneškodnenie ako odpadu.

Vzhľadom na súčasný právny stav v Slovenskej republike možno konštatovať, že *systém práva životného prostredia* vo všeobecnosti tvorí právna úprava:

- starostlivosti o životné prostredie ako celok,
- starostlivosti o konkrétne zložky životného prostredia, resp. ekosystémy,
- ochrany životného prostredia pred rôznymi environmentálnymi rizikami, t. j. rôznymi aktivitami právnických a fyzických osôb, resp. výsledkami týchto aktivít (výrobky), zaťažujúcimi životné prostredie, ktoré sú – za určitých podmienok – spôsobilé ohroziť alebo poškodiť životné prostredie, jeho zložky, resp. ekosystémy,
- starostlivosti o zdravý stav životného prostredia, jeho zložiek, ekosystémov a starostlivosti o zdravé obytné, rekreačné a pracovné prostredie.<sup>69</sup>

Významné miesto v rámci právnej úpravy starostlivosti o *životné prostredie ako celok* má zákon č. 171/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov.

K predpisom regulujúcim starostlivosť o konkrétne *zložky životného prostredia, resp. ekosystémy* možno zaradiť napríklad zákon NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, zákon č. 61/1977 Zb. o lesoch v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat.

Za predpisy regulujúce *ochranu životného prostredia pred environmentálnymi rizikami* možno považovať tie, ktoré upravujú nakladanie s odpadmi (zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), zaobchádzanie s che-

<sup>68</sup> Krámer, L.: EC Environmental Law. Sweet & Maxwell, Londýn 2000.

<sup>69</sup> Rapant, R. – Kučerová, E. – Košičiarová, S.: Právo životného prostredia (vybrané problémy). Právnická fakulta UK, Bratislava 1993; Pirč, J. a kolektív: Právo a životné prostredie. Univerzita P. J. Šafárika, Košice 2000; Štefanovič, M. – Košičiarová, S. – Pirč, J.: Právo životného prostredia. IURA EDITION, Bratislava 2001.



mickými látkami a prípravkami a s jedmi (napr. zákon č. 163/2001 Z. z. o chemických látkach a chemických prípravkoch), ochranu pred ionizujúcim žiarením a jadrovú bezpečnosť (zákon č. 130/1998 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie a o zmene a doplnení zákona č. 174/1968 Zb. o štátnom dozore nad bezpečnosťou práce v znení zákona NR SR č. 256/1994 Z. z., novelizovaný zákonom č. 470/2000 Z. z.), ochranu pred hlukom, vibráciami a elektromagnetickými poliami, environmentálnu bezpečnosť a vhodnosť stavieb (zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov), technické požiadavky na výrobky (stavebné výrobky, strojové zariadenia, elektrické zariadenia, spotrebiče plyných palív, elektrické chladničky a mrazničky, teplovodné kotly atď.) a aj ochranu pred priemyselnými haváriami a ochranu pred geneticky modifikovanými organizmami.

K predpisom regulujúcim starostlivosť o zdravý stav životného prostredia patrí zákon NR SR č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov, tzv. hygienické predpisy, predpisy regulujúce starostlivosť o zdravú výživu obyvateľstva. Niektorí predstavitelia právnej vedy do tejto skupiny ako pramene environmentálneho práva zaraďujú i Zákoník práce, predpisy o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci<sup>70</sup> i predpisy na ochranu spotrebiteľa<sup>71</sup>.

Bez ohľadu na možné rozdiely v postojoch jednotlivých odborníkov a na skutočnosť, že environmentálne právo má mnoho styčných plôch s inými oblasťami, resp. odvetvami právneho poriadku, treba výklad o predmete a systéme právnej úpravy práva životného prostredia ukončiť konštatovaním, že za predmet právnej úpravy možno považovať len tie *spoločenské vzťahy, ktoré súvisia priamo so zabezpečením vyhovujúcej kvality životného prostredia človeka a na právnu úpravu ktorých je možné aplikovať princípy environmentálneho práva.*

## V. Environmentálne právo a systém práva

Výskum systému environmentálneho práva sa zameriava na analýzu „vnútorného“ rozčlenenia jeho predpisov podľa predmetu úpravy tak, aby ich užívateľ mal lepšiu orientáciu v predmetnej právnej oblasti. Získané poznatky o systéme environmentálneho práva však ešte nedávajú používateľovi právnych predpisov odpoveď na otázku, aké *typické črty, resp. charakter* vykazuje táto právna úprava. Za týmto účelom je potrebné

<sup>70</sup> Pirč, J. a kolektív: Právo a životné prostredie, Univerzita P. J. Šafárika, Košice 2000.

<sup>71</sup> Štefanovič, M. – Košičiarová, S. – Pirč, J.: dielo cit. v pozn. č. 69.

skúmať postavenie environmentálneho práva v systéme práva Slovenskej republiky.<sup>72</sup>

Pojem „systém práva“ sa v právnej teórii chápe ako vnútorné členenie platného práva podľa špeciálnych kritérií. Kritériá členenia práva sú rôzne.

V systéme kontinentálneho práva – kam patrí aj právo Slovenskej republiky – kritériom členenia platného práva na *verejné a súkromné právo* je:

- druh záujmov, ktoré sa prostredníctvom právnej úpravy presadzujú,
- postavenie subjektov v právnych vzťahoch,
- metóda právnej regulácie.

*Kritérium záujmov* má historické korene v rímskom práve, ktoré rozlišovalo *ius publicum* a *ius privatum*. Pôvodne nešlo o to, rozdeliť právne normy na dve skupiny, ale označiť na jednej strane právo komunity (štátu) a jeho vlastníctvo a na druhej strane právo jednotlivca a jeho rodiny (*privatus*). Verejné právo bolo celkom, ktorý vytvoril štát, kým súkromné právo bolo výrazom súkromnej autonómie a vzťahov, ktoré vytváral jednotlivec vlastným konaním a vôľou.<sup>73</sup> Výstižným naďalej zostáva Ulpiánov výrok citovaný v moderných právnických učebniciach: „Verejné právo je to, ktoré má na zreteli prospech štátu, a súkromné, ktoré sa vzťahuje na záujmy jednotlivcov; sú totiž niektoré veci verejne prospešné, niektoré súkromné.“<sup>74</sup> V tejto súvislosti možno spomenúť predpisy, ktoré vyhlasujú ochranu životného prostredia za verejný záujem (napr. Ústava SR); niektoré inštitúty environmentálneho práva však majú súkromnoprávny charakter (napr. inštitút súkromného chráneného územia podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov).

*Postavenie subjektov v právnych vzťahoch* je ďalším kritériom, ktoré pomáha rozlišovať medzi verejným a súkromným právom. V súkromnom práve majú právne subjekty rovnocenné postavenie (platí tu princíp ekvivalencie), vo verejnom práve je jeden subjekt podriadený druhému, ktorý

<sup>72</sup> Názory predstaviteľov právnej vedy na dôležitosť výskumu členenia systému práva pre právnu prax sú rôzne. V. Knapp napríklad nepovažuje tento výskum za zásadný a upozorňuje, že európska literatúra venuje problematike systému práva (a teda problematike vnútorného členenia pozitívneho práva) oveľa menšiu pozornosť než naša literatúra, pričom k nej pristupuje skôr z hľadiska pragmatického ako z hľadiska teoretického. J. Klapáč zdôrazňuje, že problematika systému práva je vždy aktuálna aj de lege lata, najmä pri interpretácii a pri aplikácii práva. Podľa neho, ak právna veda a prax nemajú správnu predstavu o danom systéme práva a jeho štruktúre, potom neslúži správnej aplikácii jeho noriem, ale naopak túto aplikáciu sťažuje. Pozri bližšie Knapp, V.: Základy srovnávací právnej vedy. Aleko, Praha 1991, s. 46; Klapáč, J.: dielo cit. v pozn. č. 33, s. 200.

<sup>73</sup> Prusák, J.: dielo cit. v pozn. č. 36, s. 252.

<sup>74</sup> Rebro, K.: Latinské právnické výrazy a výroky. Obzor, Bratislava 1984, s. 209.

v právnom vzťahu vystupuje ako silnejší (potentior persona), t. j. uplatňuje sa princíp subordinácie.<sup>75</sup> Tu treba poznamenať, že väčšina právnych vzťahov v environmentálnom práve vychádza z princípu subordinácie (napr. postavenie právnických a fyzických osôb vo vzťahu k orgánom verejnej správy vo veciach ochrany životného prostredia).

Metóda právnej regulácie ako kritérium dáva odpoveď na to, akým spôsobom normotvorca vyjadruje v platnom predpise pravidlo správania. Základnými modalitami normatívnosti sú: príkaz, zákaz, dovolenie. Normy typické pre verejné právo sú prikazujúce a zakazujúce, normy typické pre súkromné právo sú zväčša dovoľujúce (permisívne).

Z hľadiska platného právneho stavu regulácie starostlivosti o životné prostredie možno konštatovať, že väčšina noriem environmentálneho práva má verejnoprávny charakter.<sup>76</sup>

Zaužívaným spôsobom členenia práva na Slovensku bolo – a doposiaľ je – jeho členenie na právne odvetvia.<sup>77</sup> Do roku 1990 bol tento spôsob alternatívou voči náuke o súkromnom a verejnom práve; právna teória členila systém práva podľa druhu upravovaných tovarovo-peňažných vzťahov (výsledkom bolo členenie práva na odvetvie občianskeho, pracovného práva atď.) a podľa foriem štátno-mocenského riadenia spoločnosti (výsledkom bolo členenie práva na odvetvie trestného, finančného, správneho práva).

Dôvody na skúmanie systému platného práva boli nielen vedecké a pedagogické, ale i legislatívne.<sup>78</sup> Predmetom vedeckej polemiky sa stalo predovšetkým určenie jednotných *diferenčných kritérií*, na základe ktorých by bolo možné univerzálne členiť právo na právne odvetvia.

<sup>75</sup> Knapp, V.: dielo cit. v pozn. č. 47, s. 68.

<sup>76</sup> Realizácia spoločenských vzťahov nesúvisí výlučne s uplatňovaním verejnomocenských opatrení. Podľa J. Klapáča „v práve životného prostredia vystupujú subjekty v právnych vzťahoch buď ako subjekty seberovné, alebo vystupujú vo vzťahoch autoritatívneho pôsobenia“. In: Klapáč, J.: dielo cit. v pozn. č. 33, s. 219.

<sup>77</sup> Už v roku 1959 Š. Luby vymedzil systém práva ako „objektívne existujúci a jednotu tvoriaci súbor právnych noriem, členiaci sa na odvetvia navzájom ohraničené na základe osobitostí príslušných skupín spoločenských vzťahov, a to na základe osobitostí vyjadrených diferencnými znakmi“. In: Klapáč, J.: dielo cit. v pozn. č. 33, s. 235.

<sup>78</sup> Predstavitelia právnej vedy si uvedomovali, že pri aplikácii a interpretácii sa správa každé odvetvie trochu inak, a že pre právnu prax môže mať členenie práva na právne odvetvia význam i pokiaľ ide o používanie vzťahu subsidiárnosti a zásady *lex specialis derogat legi generali*. Pozri bližšie Kislínger, V.: Regulácie vzťahů k životnímu prostředí v systému československého práva (Studie k problematice právních odvětví). Právník, 121, 1982, č. 4, s. 316.

Týmito kritériami sa stali predovšetkým:

- predmet právnej úpravy (správanie ľudí v určitých spoločenských vzťahoch, ktoré bolo typické a z hľadiska ostatných právnych odvetví dostatočne špecifické),
- existencia odvetvových princípov a vlastných odvetvových právnych inštitútov,
- postavenie subjektov upravovaných práv a povinností,
- metódy regulácie a forma realizácie práva.<sup>79</sup>

V súčasnosti sa v právnej teórii<sup>80</sup> rozoznávajú:

- právne odvetvia, ktoré patria do subsystemu verejného práva,
- právne odvetvia, ktoré patria do subsystemu súkromného práva,
- právne odvetvia hybridného charakteru (zasahujú do subsystemu verejného aj súkromného práva).<sup>81</sup>

Popri týchto odvetviach, ktoré tvoria *vertikálny systém práva*, sa však v právnej teórii rozlišujú aj samostatné právne odvetvia, resp. oblasti práva označované ako *zmiešané, alebo komplexné*<sup>82</sup>. Takéto zmiešané, resp. komplexné odvetvia sú základom *horizontálneho systému práva*. Typické pre ne je to, že zahŕňajú v sebe prvky rôznych právnych odvetví (tvoriacich vertikálny systém práva) a vytvárajú sa ad hoc, na základe spoločenských potrieb (sem patrí environmentálne právo – jeho normy regulujúce starostlivosť o životné prostredie sú v súčasnosti rozptýlené nielen v predpisoch správneho práva, ale aj finančného, trestného, občianskeho, obchodného, pracovného, ústavného práva).

Poznatky o charaktere a vzťahu právnej úpravy „vertikálnych a horizontálnych“ právnych odvetví však majú nielen teoretický, ale aj legislatívno-technický význam. „Vertikálne“ odvetvia sa vyznačujú tým, že majú *všeobecný predmet regulácie a používajú špeciálnu metódu právnej regulácie*; naopak „horizontálne“ odvetvia sa vyznačujú *špeciálnym predmetom regulácie a používajú všeobecnú metódu úpravy*. To má svoj vplyv aj na aplikáciu práva pokiaľ ide o uplatnenie zásady *lex specialis derogat legi generali* – napríklad ak by bol vydaný osobitný zákon regulujúci problematiku ochrany životného prostredia v doprave (ako predpis environmentálneho práva) bol by – z hľadiska predmetu svojej úpravy – špe-

<sup>79</sup> Porovnaj Kislínger, V.: dielo cit. v pozn. č. 78, s. 322-323 a Holländer, P.: Základy legislatívnej techniky (doktorská dizertačná práca), Právnická fakulta UK, Bratislava 1991, s. 52-53.

<sup>80</sup> Knapp, V.: dielo cit. v pozn. č. 47, s. 69.

<sup>81</sup> Knapp, V.: Tamtiež.

<sup>82</sup> V rámci jednotlivých právnych odvetví existujú ďalšie subsystemy (subsystemy druhého stupňa) akým je autorské a patentové právo, ktoré je subsystemom občianskeho práva, policajné, banské, vodné právo atď., ktoré sú subsystemami správneho práva a pod. Environmentálne právo ako celok nie je subsystemom správneho práva.

ciálnou úpravou vo vzťahu k jestvujúcemu všeobecnému zákonu o doprave (ktorý je predpisom správneho práva).

S rozvojom právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie v deväťdesiatych rokoch ožila vedecká diskusia týkajúca sa uznania *environmentálneho práva za samostatné právne odvetvie*.<sup>83</sup> Väčšina predstaviteľov právnej teórie však naďalej nepovažuje právo životného prostredia za samostatné právne odvetvie.<sup>84</sup> Keďže systém práva je daný objektívne a úlohou právnej vedy nie je tento systém tvoriť, ale ho skúmať, zisťovať jeho vnútornú štruktúru a zákonitosť,<sup>85</sup> môže takýto postoj signalizovať iba tú skutočnosť, že právna úprava starostlivosti o životné prostredie je ešte stále v procese svojho „dozrievania“ napriek tomu, že od osemdesiatych rokov sa neustále mimoriadne dynamicky rozvíja.

Veľmi zdržanlivý postoj k tejto otázke zaujíma i právna prax, ktorá má tendenciu stále nazerať na právo životného prostredia ako na viacodborovú záležitosť s jednotiacim predmetom regulácie. Na tejto situácii sa v nemalej miere podpisuje i pretrvávajúci rezortný prístup k tvorbe právnych predpisov z tejto oblasti (starostlivosť o životné prostredie bola a je v kompetencii viacerých rezortov), ktorý neprispieva k odstraňovaniu „heterogénosti“ platnej právnej úpravy v tejto oblasti.

<sup>83</sup> Pozri napríklad *Právo životného prostredia* (Sborník príspevků z konferencie). Masarykova univerzita, Brno 1995.

<sup>84</sup> Existujúca nevyhranenost' charakteru spoločenských vzťahov na úseku starostlivosti o životné prostredie spôsobuje, že časť autorov nazerá na environmentálne právo ako na záležitosť viacodborového charakteru. J. Klapáč považuje právo životného prostredia za systematické usporiadanie súhrnu právnych noriem rozptýlených do právnych predpisov rôznych právnych odvetví. Iná skupina autorov vychádza zo stanoviska, že environmentálne právo je právnou oblasťou, ktorá sa vyčleňuje na základe potrieb špecializovanej právnej praxe odvetvia správneho práva (v dôsledku čoho ho považujú za subsystému odvetvia správneho práva), ignorujúc skutočnosť, že právna regulácia starostlivosti o životné prostredie prekračuje rámec správneho práva. Pozri bližšie Klapáč, J.: dielo cit. v pozn. č. 33, s. 199; *Kolektív autorů: Právo životního prostředí*. Univerzita Karlova, Praha 1988, s. 6; Rapant, R.: dielo cit. v pozn. č. 57, s. 20. Na druhej strane niektorí predstavitelia právnej teórie zastávajú názor, že právo životného prostredia je samostatným odvetvím práva. Pozri bližšie Kučerová, E.: Predmet a systém právnej regulácie starostlivosti o životné prostredie v Slovenskej republike. In: Košičiarová, S. a kolektív: *Právo životního prostředí europských krajín*. Právnická fakulta UK, Bratislava 1997, s. 271.

<sup>85</sup> Pekárek, M.: *Právo životního prostředí – jeho místo a funkce v systému českého práva*. In: *Právo životního prostředí* (Sborník príspevků z konferencie). Masarykova univerzita, Brno 1995, s. 11.

## VI. Pramene environmentálneho práva

Environmentálne právo predstavuje súhrn všeobecne záväzných pravidiel správania právnických a fyzických osôb (t. j. právnych noriem) regulujúcich starostlivosť o životné prostredie. Tieto pravidlá sú vyjadrené v prameňoch práva<sup>86</sup>, ktorými sú:

- právne predpisy,
- medzinárodné zmluvy,
- právoplatné rozhodnutia Ústavného súdu SR o nesúlade právnych predpisov s Ústavou SR.

Za prameň environmentálneho práva možno označiť len ten prameň práva, ktorý obsahuje aspoň jednu právnu normu týkajúcu sa starostlivosti o životné prostredie; preto na posúdenie, či je konkrétny právny predpis prameňom environmentálneho práva, nie je často smerodajné jeho označenie (názov zákona), ale obsah.

Prameňmi environmentálneho práva sú v súčasnosti nasledujúce *druhy právnych predpisov*:

- Ústava SR a ústavné zákony,<sup>87</sup>
- zákony Národnej rady SR (napr. zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov),
- nariadenia vlády SR vydávané podľa čl. 120 ods. 1 ústavy (napr. nariadenie vlády SR č. 1/1994 Z. z. o sadzbách odvodov za vyňatie lesných pozemkov z lesného pôdneho fondu v znení nariadenia vlády SR č. 189/2000 Z. z.) a aproximačné nariadenia vlády SR vydávané v zmysle čl. 120 ods. 2 ústavy (Pozri bližšie ôsmu časť učebnice, kapitulu II. 5.),
- všeobecne záväzné právne predpisy ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy a iných orgánov štátnej správy – vyhlášky, výnosy, opatrenia (napr. vyhláška MŽP SR č. 283/2001 Z. z. o vykonaní niektorých ustanovení zákona o odpadoch, výnos MP SR č. 1375/1997-100 zo 4. 7. 1997 o podmienkach nakladania s pôdou a so zeminou upravenou očistením od škodlivých látok ropného pôvodu metódami biodegradácie),
- všeobecne záväzné vyhlášky krajských a okresných úradov<sup>88</sup> (napr. všeobecne záväzná vyhláška KÚ v Banskej Bystrici č. 8/1997 o vyhlá-

<sup>86</sup> Podľa právnej teórie pramene práva možno definovať ako právne formy, v ktorých sa nachádza platné právo. Táto forma musí byť uznaná štátom. Pozri bližšie Harvánek, J. a kolektív: *Základy právní teorie II*. Masarykova univerzita, Brno 1992, s. 25.

<sup>87</sup> V súčasnosti neexistuje okrem ústavy ústavný zákon, ktorý by upravoval problematiku starostlivosti o životné prostredie.

<sup>88</sup> § 3 ods. 2 zákona NR SR č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.



sení Chráneného areálu Vachtové jazierko, všeobecne záväzná vyhláška KÚ v Trenčíne č. 5/1997, ktorou sa vyhlasuje Prírodná pamiatka Podsalašie, všeobecne záväzná vyhláška KÚ v Košiciach č. 1/1996, ktorou sa vyhlasuje zoznam chránených stromov v Košickom kraji),

- všeobecne záväzné nariadenia vyšších územných celkov (samosprávnych krajov),<sup>89</sup>
- všeobecne záväzné nariadenia obcí<sup>90</sup> (napr. všeobecne záväzné nariadenie Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 13/2001 o miestnom poplatku za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov).

*Medzinárodné zmluvy.* Novela ústavy (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.) významným spôsobom posilnila význam medzinárodnoprávnej úpravy ako prameňa práva, najmä upravila vzťah medzinárodného práva a vnútroštátneho práva, miesto a postavenie noriem a pravidiel medzinárodného práva v právnom poriadku Slovenskej republiky, podmienky použitia noriem medzinárodného práva vo vnútroštátnom právnom poriadku, ako aj riešenie možných rozporov noriem medzinárodného práva s ústavou (k tejto problematike pozri bližšie ôsmu časť učebnice, kapitolu I. 1.).

Z hľadiska ochrany životného prostredia majú význam predovšetkým nasledujúce ustanovenia ústavy:

- *čl. 1 ods. 2*, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná a svoje ďalšie medzinárodné záväzky,
- *čl. 7 ods. 4 a 5*, podľa ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon (právna teória medzinárodného práva v tejto súvislosti používa na ich označenie adjektívum „self-executing“), a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, *majú prednosť pred jej zákonmi.*

Zmluvy vypočítané v *čl. 7 ods. 4 a 5 ústavy majú teda prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky*, ak sa stali pre Slovenskú republiku záväznými *po 1. 7. 2001*; to isté platí aj pokiaľ ide o medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom *pred 1. 7. 2001*, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd.

<sup>89</sup> § 8 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).

<sup>90</sup> § 6 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Iné medzinárodné zmluvy, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom *pred 1. 7. 2001*, sú súčasťou jej právneho poriadku, *iba ak tak výslovne ustanovuje platný zákon* (čl. 154c ústavy). Tým sa zohľadňuje skutočnosť, že mnohé platné zákony sa odvolávajú na medzinárodné zmluvy, čím umožňujú ich použitie v rámci aplikácie práva, resp. že zakotvujú výslovne prioritu medzinárodného práva pred vnútroštátnym. Ako príklad možno uviesť § 24 ods. 2 zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, podľa ktorého sa za chránené rastliny a živočíchy podľa tohto zákona považujú aj druhy chránené medzinárodnými dohovormi, ktorými je Slovenská republika viazaná.

*Právoplatné rozhodnutia Ústavného súdu SR.* Podľa čl. 125 ústavy je Ústavný súd SR oprávnený rozhodovať o nesúlade medzi právnymi predpismi.<sup>91</sup> Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že je medzi právnymi predpismi nesúlad, strácajú príslušné predpisy (resp. ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia) účinnosť. Ak orgány, ktoré tieto predpisy vydali, neuvedú do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu právne predpisy do súladu, tieto predpisy stratia platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia (platnosť rozhodnutia o pozastavení účinnosti napadnutých predpisov zaniká vyhlásením rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej, ak rozhodnutie o pozastavení účinnosti napadnutého predpisu ústavný súd už predtým nezrušil, pretože pominuli dôvody, pre ktoré bolo prijaté). *Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzná.*

Jedným zo základných predpokladov záväznosti právnych noriem environmentálneho práva voči ich adresátom je ich *vyhlásenie (publikácia)* vo forme prameňa práva. Rôzne druhy prameňov práva sa však nepublikujú rovnakým spôsobom. Ústava, ústavné a ostatné zákony, nariadenia vlády, predpisy ústredných orgánov ústredných orgánov štátnej správy a iných orgánov štátnej správy, rozhodnutia Ústavného súdu SR o nesúlade medzi právnymi predpismi a medzinárodné zmluvy sa vyhlasujú uverejnením v *Zbierke zákonov Slovenskej republiky* (niektoré z nich len uverejnením oznámenia o ich vydaní).<sup>92</sup> Všeobecne záväzná vyhlášky okresných a krajských úradov sa uverejňujú spôsobom obvyklým tak, aby sa s nimi mali možnosť oboznámiť fyzické a právnické osoby v územnom obvode miestneho orgánu štátnej správy; okrem toho sa vyhlasujú uverejnením oznámenia o ich vydaní vo Vestníku vlády Slovenskej republi-

<sup>91</sup> Pozri napríklad nález Ústavného súdu SR č. 286/1996 Z. z. uverejnený 9. 10. 1996 o nesúlade ustanovenia § 141 ods. 5 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov s ústavou.

<sup>92</sup> Zákon č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

ky.<sup>93</sup> Všeobecne záväzné nariadenia samosprávnych krajov sa vyhlasujú vyvesením ich úplného znenia na úradnej tabuli samosprávneho kraja a všeobecne záväzné nariadenia obce ich vyvesením na úradnej tabuli v obci.

Z hľadiska praxe tvorby a aplikácie právnych noriem environmentálneho práva je dôležité uvedomiť si súvislosti medzi tzv. *primárnymi a sekundárnymi* (t. j. pôvodnými a odvodenými) právnymi normami, vyjadrenými v prameňoch práva.

Podľa právnej teórie<sup>94</sup> sú primárnymi právnymi normami tie, ktoré vydávajú zastupiteľské zbory (parlament, samospráva) a sekundárnymi tie, ktoré vydávajú výkonné orgány a orgány štátnej správy. Toto učenie je východiskom pre zostavovanie „rebríčka“ prameňov práva z hľadiska *právnej sily noriem* v nich obsiahnutých (tzv. pyramidálne usporiadanie noriem v právnom poriadku). Na základe tohto by malo platiť, že právne normy vydávané zastupiteľskými zbormi majú primárny charakter a právne normy vydávané ostatnými orgánmi majú charakter sekundárny. Uvedená téza však neobstoí – v právnej praxi sa primárny a sekundárny charakter právnych noriem posudzuje aj podľa toho, či sa tieto vydávajú alebo nevydávajú na základe výslovného splnomocnenia v zákone a v jeho medziach (podľa tohto kritéria majú primárny charakter napr. ústavné zákony, zákony, ale aj všeobecne záväzné nariadenie samosprávnych krajov a obcí vo veciach územnej samosprávy; sekundárny charakter majú všetky predpisy výkonných orgánov, vrátane všeobecne záväzných nariadení samosprávnych krajov a obcí vydávaných vo veciach štátnej správy). Svoju úlohu v hodnotení právnej sily noriem právnou teóriou zohráva v konečnom dôsledku aj územná pôsobnosť normotvorného subjektu (vzťah univerzálne – lokálne právo).

Vzťah prameňov práva rôznej právnej sily nezriedka vyplýva z platného zákonodarstva<sup>95</sup>, avšak nie vždy býva explicitne upravený (napr. vzťah medzi všeobecne záväznými nariadeniami samosprávnych krajov a obcí).

Keďže zmyslom princípu právnej sily je presadzovať požiadavku zákonnosti, najdôležitejším v právnom poriadku je *vzťah súladnosti medzi ústavou, medzinárodnými zmluvami a ďalšími právnymi predpismi*. Ústava má najvyššiu právnu silu a preto s ňou nesmú byť v rozpore nielen medzinárodné zmluvy, ale ani všetky vnútroštátne predpisy (vrátane tzv. obyčajných zákonov). Legislatívne požiadavky na vzájomnú súladnosť jednotlivých druhov právnych predpisov sú už komplikovanejšie:

<sup>93</sup> Čl. V zákona SNR č. 295/1992 Zb. o niektorých opatreniach v miestnej samospráve a v štátnej správe.

<sup>94</sup> Pozri bližšie *Harvánek, J. a kolektiv: Základy právní teorie II*. Masarykova univerzita, Brno 1992, s. 27.

<sup>95</sup> Napríklad čl. 125 ústavy, § 6 zákona SNR č. 369/1990 Zb., § 8 zákona č. 302/2001 Z. z.

- nariadenia vlády, všeobecne záväzné predpisy ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy nesmú byť v rozpore s ústavou, ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami a tzv. obyčajnými zákonmi,
- všeobecne záväzné vyhlášky okresných a krajských úradov nesmú byť v rozpore s ústavou, ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, tzv. obyčajnými zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy,
- všeobecne záväzné nariadenia samosprávnych krajov a obcí vo veciach územnej samosprávy nesmú byť v rozpore s ústavou, ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, tzv. obyčajnými zákonmi (výnimkou je požiadavka zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov, ktorý výslovne ustanovuje, že všeobecne záväzné nariadenie samosprávneho kraja vo veciach územnej samosprávy nesmie byť v rozpore ani s nariadeniami vlády vydanými podľa čl. 7 ods. 2 a čl. 120 od. 2 ústavy, t. j. s aproximačnými nariadeniami),
- všeobecne záväzné nariadenia samosprávnych krajov a obcí vo veciach, v ktorých plnia úlohy štátnej správy nesmú byť v rozpore s ústavou, ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, tzv. obyčajnými zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

## VII. Ústavnoprávna úprava starostlivosti o životné prostredie

Realizácia princípu ústavnosti, zákonnosti a zvrchovanosti ústavy a zákona<sup>96</sup> má vplyv na osobitosť postavenia ústavy v právnom poriadku Slovenskej republiky. Základným východiskom v oblasti starostlivosti o životné prostredie je teda ústavnoprávna úprava starostlivosti o životné prostredie.

Platná Ústava SR<sup>97</sup> obsahuje viaceré ustanovenia, ktoré majú vplyv na zákonnú a podzákonnú právnu reguláciu starostlivosti o životné prostredie. Tieto ustanovenia možno podľa *predmetu* ich úpravy rozdeliť do troch základných skupín, a to na ustanovenia týkajúce sa:

<sup>96</sup> Princíp ústavnosti je vyjadrením požiadavky súladnosti zákonov a právnych predpisov nižšej právnej sily s ústavou. Princíp zákonnosti vyjadruje skutočnosť, že všetka činnosť štátu má právny základ a realizuje sa v rámci platného práva. Princíp zvrchovanosti ústavy a zákonov označuje stav, keď ťažisko právnej úpravy spočíva v zákonoch. Pozri bližšie *Prusák, J.:* dielo cit. v pozn. č. 36, s. 165.

<sup>97</sup> Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. (Ústava Slovenskej republiky) v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z., ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. a ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.



- a) postavenia osôb,
- b) vymedzenia starostlivosti o životné prostredie ako jednej z funkcií štátu,
- c) hospodárskych základov štátu.

*Ad a) Ústavnoprávna regulácia postavenia osôb Slovenskej republiky.* Ústava upravuje základné práva a slobody. Niektoré z nich sú vyhlásené za *základné ľudské práva a slobody* (čl. 14 až 25) – sú to práva tzv. prirodzenoprávnej povahy (napr. právo na život, právo vlastniť majetok, sloboda pohybu a pobytu). Okrem týchto ústava vyhlasuje za *základné práva* politické práva, práva národnostných menšín a etnických skupín, hospodárske, sociálne a kultúrne práva, *právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva* a právo na súdnu a inú právnu ochranu.

Súčasťou práva na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva (zakotvenom v šiestom oddieli druhej hlavy) je *právo na priaznivé životné prostredie a právo na informácie o životnom prostredí*. Podľa čl. 44 ods. 1 ústavy *každý má právo na priaznivé životné prostredie*; podľa čl. 45 *každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia o príčinách a následkoch tohto stavu*.

Tieto práva sa v súlade s čl. 12 ods. 2 zaručujú na území Slovenskej republiky *všetkým* bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmysľovanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nie sú súčasťou základných *ľudských práv a slobôd* a nie sú taktiež súčasťou *hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv*.<sup>98</sup>

I keď právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva vyhlásila ústava pred viacerými rokmi, s jeho interpretáciou a uplatňovaním v právnej praxi nie sú na Slovensku takmer žiadne skúsenosti. Výklad k ustanoveniu čl. 44 bol publikovaný iba v komentári k ústave<sup>99</sup>; v roku 1996 sa problematike právnych prostriedkov uplatnenia a garancie práva na priaznivé životné prostredie venovalo medzinárodné kolokvium organizované Katedrou správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty UK v Bratislave a v rámci slovenskej a českej právnickej literatúry možno odborné články k tejto téme spočítať na prstoch jednej ruky<sup>100</sup>. Doposiaľ nie je k dispozícii napríklad ani jedno rozhodnutie Ústavného

<sup>98</sup> Túto skutočnosť možno hodnotiť pozitívne, nakoľko moderná ústavnoprávna úprava by mala zabezpečiť ochranu životného prostredia ako osobitnej hodnoty pre každého a pre všetkých.

<sup>99</sup> Čič, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Matica Slovenská, Martin 1997, s. 224 a nasl.

<sup>100</sup> Napríklad Košičiarová, S.: Právo na priaznivé životné prostredie – prostriedky jeho uplatnenia a garancie. Právnik, roč. 137, 1998, č. 12, s. 1039; Košičiarová, S.: Ústavné právo na priaznivé životné prostredie – forma bez obsahu? Justičná revue, roč. 53, 2001, č. 10, s. 1000.

súdu SR, ktoré by umožnilo špecifikovať jednotlivé pojmy a inštitúty obiahnuté v čl. 44, resp. v čl. 45 ústavy<sup>101</sup>.

Vodítkom pri interpretácii obsahu ústavného práva na priaznivé životného prostredie by mal byť *cieľ* platnej úpravy starostlivosti o životné prostredie, ktorým je dosiahnuť stav životného prostredia umožňujúci *existenciu a zdravý rozvoj človeka*<sup>102</sup>.

Obsah tohto ústavného práva by sa z hľadiska právnej teórie dal vymedziť ako *právo každého žiť v životnom prostredí, ktoré umožňuje uspokojovať základné životné potreby a využívať ho vo svoj prospech tak, aby sa neznižovala rozmanitosť prírody a zachovali prirodzené funkcie ekosystémov*. Takéto chápanie obsahu práva na priaznivé životné prostredie vychádza z princípu trvalo udržateľného rozvoja spoločnosti. Pri interpretácii ústavného práva na priaznivé životné prostredie pritom nezanedbateľný význam zohráva:

- výklad samotného pojmu životné prostredie,
- výklad prívlastku „priaznivé“ životné prostredie.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> Určité problémy riešil vzhľadom na obsah čl. 35 Listiny základných práv a slobôd český ústavný súd. Jeho závery môžu byť inšpiratívne vzhľadom na príbuzný obsah ustanovení českej a slovenskej ústavy. Ústavný súd kvalifikoval zdravé životné prostredie ako verejný statok, prospech z ktorého je nedeliteľný a ľudia nemôžu byť vylúčení z jeho užívania (verejným statkom sa určitý aspekt ľudskej existencie stáva, ak ho nemožno pojmovo, vecne i právne rozložiť na časti a tieto priradiť jednotlivcom ako podiely), pričom ústavná úprava postavenia jednotlivca v spoločnosti obsahuje ochranu individuálnych práv a slobôd, ako i ochranu verejných statkov (nález č. 99 Pl. ÚS 15/96). Vo svojom náleze č. 96 ÚS 70/97 český Ústavný súd konštatoval, že skutočnosť, že životné prostredie je verejným statkom (hodnotou) v zmysle preambuly ústavy a Listiny základných práv a slobôd a čl. 7 ústavy, nevylučuje existenciu subjektívneho práva na priaznivé životné prostredie, ako i práva v zákonom ustanovenom rozsahu sa ho domáhať (čl. 41 Listiny).

V takýchto intencióch treba zrejme chápať aj publikovaný komentár k čl. 44 slovenskej ústavy, podľa ktorého „právo na životné prostredie je samostatným základným právom fyzickej osoby, je subjektívnym právom verejnoprávnej povahy, t. j. uplatniteľné voči štátu, čím sa odlišuje od subjektívnych práv súkromnoprávneho charakteru. Jeho subjektu (nositeľovi), t. j. fyzickej osobe poskytuje nástroje zabezpečujúce mu takú kvalitu životného prostredia, umožňujúce mu nerušene žiť, a to tak z hľadiska osobného, ako aj spoločenského života, t. j. mal by mať právo na zdravé, priaznivé, vhodné, nerušené, dôstojné životné prostredie, poskytujúce mu možnosti kvalitného bývania, dobrého životného pocitu, zdravých pracovných podmienok a pod.“ Pozri bližšie Čič, M. a kolektív: dielo cit. v pozn. č. 99, s. 225.

<sup>102</sup> Košičiarová, S.: Verejná správa a životné prostredie. Akadémia Policajného zboru, Bratislava 1999, s. 4.

<sup>103</sup> Pokiaľ ide o interpretáciu pojmu „priaznivé životné prostredie“, ústavodarca pri koncipovaní textu čl. 44 ods. 1 ústavy mohol rovnako vhodne použiť synonymický prívlastok uspokojivé, vyhovujúce životné prostredie a pod. (nie však



Z hľadiska právnej praxe sa však snaha definovať *generálnym spôsobom* obsah ústavného práva na priaznivé životné prostredie môže javiť ako problematická; žiadny zákon ho totiž zatiaľ nevymedzil. Právo na priaznivé životné prostredie sa – okrem ústavy – výslovne spomína (ale nedefinuje) iba v zákone č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov (aj to iba v rámci jeho preambuly). V takejto situácii možno na obsah ústavného práva na priaznivé životné prostredie usudzovať *len s prihliadnutím na obsah platnej zákonnej úpravy*.

Niektoré zákony regulujúce starostlivosť o životné prostredie upravujú práva, obsahom ktorých je *zákonom priznaná možnosť využívať životné prostredie vo svoj prospech*, resp. využívať vo svoj prospech tie zložky životného prostredia, ktoré majú podľa platných právnych predpisov status prírodného zdroja. Príkladom môže byť právo každého v rámci prístupu do krajiny na voľný prechod cez pozemky vo vlastníctve pri rekreácii, turistike a obdobnom využívaní prírody (§ 43 zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov), právo každého vstupovať na lesné pozemky a do lesných porastov, zbierať lesné plodiny a raždie (§ 17 ods. 1 zákona SNR č. 100/1977 Zb. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva v znení neskorších predpisov). Tieto práva sú – v zmysle právnej teórie – súčasťou inštitútu tzv. *verejného užívania* materiálnych statkov, za ktoré sa považuje napríklad voda, verejný priestranstvo, krajina, les, niektoré druhy energií<sup>104</sup>, a ktoré sú vo verejnom alebo súkromnom vlastníctve, resp. sú res nullius (vec nikoho). Z legislatívneho hľadiska sa tieto práva v právnych predpisoch vymedzujú, ak sa predpokladá ich *kolízia s výkonom iného zákonného, resp. ústavného práva* (napr. právo vlastníka pozemku, ekosystému, prírodného zdroja), a je preto potrebné ustanoviť pravidlá pre riešenie *kolízie týchto práv*. Rovnako sa rozsah a obsah práva využívať životné prostredie, resp. jeho časti, upraví zákonom v prípade, ak možno predpokladať jeho *kolíziu s verejným záujmom* na udržaní vyhovujúceho stavu životného prostredia ako verejného statku (napr. zákon NR SR č. 287/1994 Z. z. v súvislosti s právom každého na voľný prechod cez pozemky upravil povinnosť rešpektovať podmienky ochrany prírody a krajiny).<sup>105</sup> Problém

zdravé, lebo tým by sa značne zúžil cieľ zákonnej právnej úpravy v tejto oblasti). Všetky príkladom uvádzané adjektíva majú totiž rovnakú úlohu – vo všeobecnosti vyjadriť súhrn kvalitatívnych a kvantitatívnych vlastností životného prostredia ako hmotnej reality, udržanie ktorých je nevyhnutné pre existenciu a zdravý rozvoj človeka.

<sup>104</sup> Hendrych, D. a kol.: Správni právo. Obecná časť. 2. vydání. C. H. Beck, Praha 1996, s. 143.

<sup>105</sup> Konkrétny spôsob riešenia kolízie realizácie práva na priaznivé životné prostredie môže vyplývať aj z platnej ústavy; ak tomu tak nie je, uplatní sa základné pravidlo, ktoré formulovala už Deklarácia práv človeka a občana slovami „výkon prirodzených práv každého človeka je ohraničený len tým, čo zabezpečuje iným

kolízie neexistuje a nie je potrebné ho teda ani legislatívne riešiť v prípade, ak *právo využívať životné prostredie* (napr. právo dýchať vzduch) nemôže *de facto* kolidovať s iným právom alebo slobodou garantovaných ústavou.

Na obsah ústavného práva na priaznivé životné prostredie sa dá zatiaľ usudzovať väčšinou iba *nepriamo*, na základe analýzy konkrétnych povinností, resp. obmedzení a zákazov ustanovených zákonnou úpravou starostlivosti o životné prostredie.

Takémuto prístupu napomáha i sama ústava. Z čl. 44 ods. 2, 3 a 4 ústavy vyplývajú *základné formy*, ktoré majú napomáhať *reálne zabezpečenie* ústavného práva na priaznivé životné prostredie. Sú nimi:

- zakotvenie povinnosti každého chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo,
- ustanovenie zákazu ohrozovania a poškodzovania životného prostredia, prírodných zdrojov a kultúrnych pamiatok („nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky“),
- reglementácia starostlivosti o životné prostredie ako funkcie štátu [k tomu pozri bližšie ad c)].

Vo všetkých prípadoch ide o *úpravu povinností*, a to buď všeobecného (generálneho) charakteru, nositeľom ktorých je každá fyzická a právnická osoba (odsek 2, 3) alebo špeciálnej povinnosti, nositeľom ktorej je štát (odsek 4). Ani ústavné ustanovenie všeobecného zákazu ohrozovania a poškodzovania životného prostredia, prírodných zdrojov a kultúrnych pamiatok v odseku 2 *nemožno kvalifikovať ako ústavnoprávne obmedzenie práva na priaznivé životné prostredie*, ale ako generálnu povinnosť (povinnosť každého zdržať sa konania, ktoré predstavuje ohrozenie alebo poškodenie životného prostredia, prírodných zdrojov a kultúrnych pamiatok).

Podľa čl. 51 ústavy domáhať sa ústavného práva na priaznivé životné prostredie (ako aj práva na informácie o životnom prostredí) možno *len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú*<sup>106</sup>. Keďže sa toto

členom spoločnosti, aby tieto práva užívali“, resp. extenzívny výklad Ústavného súdu Slovenskej republiky. Ten v rámci svojho nálezu (sp. zn. PL. ÚS 7/96, s. 40) vyslovil takýto názor: „Všetky základné práva a slobody sa chránia len v takej miere a rozsahu, dokiaľ uplatnením jedného práva alebo slobody nedôjde k neprimeranému obmedzovaniu, či dokonca popretiu iného práva alebo slobody. Rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom pre určovanie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody“.

<sup>106</sup> Koncepcia platnej ústavy teda vychádza z *teórie tzv. pozitívneho záväzku štátu*, v zmysle ktorého *ústavodarca zaviazal zákonodarcu na normotvornú činnosť*, z ktorej vziđu zákony umožňujúce subjektom ústavných práv a slobôd, aby mohli reálne uplatňovať aj tie základné práva a slobody, ktorých sa môžu domáhať len v medziach, ktoré ustanoví zákon ústavou splnomocnený na ich vy-

ústavné právo zaručuje ústavou *len v rozsahu, ktorý vymedzí zákon*, predpokladom reálneho presadenia ústavného práva na priaznivé životné prostredie v právnej praxi je nielen existencia adekvátnej *hmotnoprávnej úpravy*, ale aj *procesnoprávnej* úpravy tohto mechanizmu v konkrétnom predpise zákonnej sily.<sup>107</sup>

V situácii, keď z *platných zákonov* nevyplýva konkrétna procesnoprávna úprava presadenia ústavného práva na priaznivé životné prostredie, je veľmi problematické účinne sa domáhať tohto práva (predpokladom úspešnosti podania žaloby na súde je totiž porušenie subjektívneho práva<sup>108</sup> žalobcu). Je však možné napríklad úspešne sa domôcť ochrany zložky životného prostredia, ktoré je predmetom vlastníctva žalobcu (avšak s odvolaním sa na ústavou garantovanú ochranu *vlastníckeho práva* podľa čl. 20 ústavy) alebo „pomôcť“ ochrane životného prostredia presadzovaním ústavného práva na informácie o životnom prostredí podľa čl. 45 v rámci správneho, resp. súdneho konania.

Nepriamo možno ústavné právo na priaznivé životné prostredie presadzovať aj na základe práva *účasti na správe verejných vecí*. Platné zákony priznávajú každému právo zasahovať do rozhodovania orgánov verejnej moci, pričom vstup verejnosti do rôznych fáz rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy sa zabezpečuje napríklad prostredníctvom práva podávať písomné stanovisko (§ 8 ods. 5 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov), práva podávať pripomienky (§ 22 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov). Iné práva svojou funkciou slúžia ako *právne záruky ochrany* (napr. právo obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a

konanie. K tomu napríklad *Drgonec, J.*: Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky. MANZ, Bratislava 1997, s. 57.

<sup>107</sup> Skutočnosť, že *niektoré základné ústavné práva zaručuje ústava len v rozsahu, ktorý vymedzí zákon*, sa stala predmetom kritiky ešte pred prijatím ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. Stanoviská odborníkov, ktorí vo vedeckej diskusii vystúpili, treba pritom chápať ako podporu pre ústavnoprávne koncipovanie práv a slobôd v judičiálnom duchu, smerujúcem k odstráneniu deklaratórneho charakteru ústavných práv. Pozri bližšie *Gajdošíková, L.*: Ústava Slovenskej republiky a sociálne zabezpečenie. In: Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy. Zborník z vedeckej konferencie. C-Press, Košice 1999, s. 71. *Krešák, P.*: Poznámky k obsahu ústavy Slovenskej republiky a k obsahovému zameraniu už uskutočnených i zamýšľaných zmien ústavy. In: Tamtiež, s. 30.

<sup>108</sup> Subjektívnym právom sa v právnej teórii rozumie právo konkrétneho subjektu:

- správať sa určitým spôsobom,
- požadovať určité správanie od iného (minimálne aby sa zdržal rušenia oprávneného správania),
- požadovať od štátu právnu ochranu, ak by jeho oprávnené správanie bolo neoprávnene rušené.

K tomu *Knapp, V.*: dielo cit. v pozn. č. 47, s. 194.

orgány územnej samosprávy podľa zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení zákona č. 242/1998 Z. z., podľa zákona č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach).

Ústava v niektorých prípadoch výslovne upravuje *medze výkonu ústavných práv*, pričom dôvodom tohto ústavného obmedzenia môže byť i ochrana životného prostredia. Napríklad podľa čl. 20 ods. 3 „vlastníctvo zaväzuje; nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životného prostredie nad mieru ustanovenú zákonom“. Podľa čl. 23 ods. 3 sloboda pohybu a pobytu môže byť obmedzená zákonom, ak je to nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, udržanie verejného poriadku, ochranu zdravia alebo ochranu práv a slobôd iných a na vymedzených územiach aj v záujme ochrany prírody.

*Ad b) Vymedzenie starostlivosti o životné prostredie ako jednej z funkcií štátu.* Ústava ju vymedzuje v čl. 44 ods. 4 nasledovne: „Štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov“.<sup>109</sup>

Štát v tejto oblasti vyvíja aktivitu, ktorá má veľký rozsah, celospoločenský význam, trvalý a systematický charakter. Jej realizácia v praxi je inštitucionálne zabezpečená sústavou štátnych orgánov, v rámci ich kompetencie vymedzenej zákonom.<sup>110</sup> Pre dôkladné poznanie mechanizmu uskutočňovania tejto funkcie štátu, je potrebné poznať i ďalšie ustanovenia ústavy, ktoré upravujú postavenie a vzťah zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci.

*Ad c) Úprava hospodárskych základov štátu.* Podľa čl. 4 ústavy nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. V zmysle čl. 55 hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky.

Uvedené ustanovenia majú svoj význam pokiaľ ide o právnu úpravu procesu privatizácie<sup>111</sup> a pre právnu reguláciu ekonomických nástrojov

<sup>109</sup> Úprava úloh štátu v oblasti starostlivosti o životné prostredie nie je cudzia ani iným európskym ústavám. Je však vhodné si povšimnúť, že tieto – na rozdiel od našej ústavy – ukladajú povinnosť zabezpečovať ochranu životného prostredia *širšiemu okruhu verejnoprávných subjektov*, t. j. nielen štátu, ale aj iným verejnoprávnym korporáciám (územnej samospráve).

<sup>110</sup> Pozri zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, zákon SNR č. 595/1990 Zb. o štátnej správe pre životné prostredie v znení neskorších predpisov, zákon SNR č. 134/1992 Zb. o štátnej správe ochrany ovzdušia v znení neskorších predpisov atď.

<sup>111</sup> Pozri napríklad § 1 ods. 3 zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov.



starostlivosti o životné prostredie, resp. pre úpravu nástrojov environmentálnej politiky podporujúcich environmentálne vhodné správanie podnikateľov (napr. systémy environmentálne orientovaného riadenia a auditu podnikov, environmentálne označovanie výrobkov).

## VIII. Zákonná úprava starostlivosti o životné prostredie

### 1. Vývoj a perspektívy zákonnej úpravy v Európe

Zovšeobecniť tendencie vývoja práva životného prostredia v Európe nie je jednoduché. Právo každého štátu vychádza z jemu vlastných, špecifických tradícií, historických koreňov a pravidiel; právo štátov, ktoré sú členmi Európskej únie, je navyše značne ovplyvňované komunitárnym právom. To platí nielen pre právo životného prostredia, ale pre ich právny poriadok vôbec. I napriek tomu však možno určité všeobecnejšie vývojové črty práva životného prostredia nájsť.

Legislatíva životného prostredia sa začala rozvíjať predovšetkým po druhej svetovej vojne čiastkovými právnymi úpravami jednotlivých oblastí ochrany životného prostredia, najčastejšie ochranou prírody, vôd, lesov. Postupne sa vytvoril viac či menej ucelený súbor predpisov upravujúcich všetky úseky tejto problematiky. V mnohých členských štátoch Európskej únie sa začalo právo životného prostredia rozvíjať predovšetkým ako dôsledok nevyhnutnosti splniť povinnosti vyplývajúce z práva Európskych spoločenstiev (napr. Španielsko, Grécko, Portugalsko). Vytvorila sa tak samostatná právna oblasť založená na spoločných princípoch (princíp prevencie, princíp zodpovednosti pôvodcu, princíp predbežnej opatrnosti, neskôr tiež princíp integrácie, princíp udržateľného rozvoja a pod.), používajúca jednotnú terminológiu (životné prostredie, ekosystém, znečistenie a poškodzovanie životného prostredia a pod.), nástroje (právne a ekonomické, špecifické druhy plánovacích nástrojov), zodpovednostný režim a pod. Pre takúto právnu úpravu bol a je typický zložkový charakter, t. j. ide o úpravu koncipovanú podľa jednotlivých zložiek životného prostredia (voda, ovzdušie, pôda), zdrojov ohrozenia životného prostredia (napr. odpady, chemické látky, geneticky modifikované organizmy) alebo podľa ekosystémov (ochrana prírody, lesa).

Neskôr sa v práve životného prostredia začalo prejavovať úsilie upraviť nielen ochranu zložiek, ekosystémov, zdrojov ohrozenia, ale aj právne zakotviť niektoré významné nástroje, prístupy a koncepcie, platné pre celú oblasť životného prostredia. Súčasťou práva životného prostredia sa stali tzv. horizontálne alebo prierezné právne predpisy, ako napríklad právna úprava posudzovania vplyvov na životné prostredie (EIA), územného plánovania, predpisy o práve na informácie o životnom prostredí, o účasti verejnosti na rozhodovaní v tejto oblasti, o tzv. environmentálnom

manažmente, najnovšie i zákony o integrovanej prevencii a obmedzovaní znečisťovania životného prostredia.

Vytvorili sa tak dve veľké skupiny predpisov práva životného prostredia: predpisy *prierezové* (horizontálne) a predpisy *zložkové*.

Niektoré európske štáty však išli v posledných rokoch 20. storočia ešte ďalej. Vychádzali zo skutočnosti, že právo životného prostredia tvorí pomerne zložitý systém právnych noriem rôznej právnej sily, ktoré boli prijaté v rôznom období a bez osobitnej vzájomnej koordinácie. Pristúpili preto k spracovaniu tzv. rámcových alebo tiež *komplexných zákonov o životnom prostredí*. Takéto zákony v súčasnosti platia vo viacerých európskych štátoch, napríklad v Maďarsku (zákon o všeobecných pravidlách ochrany životného prostredia, 1995), v Holandsku (zákon o riadení ochrany životného prostredia, posledné znenie z roku 1993), vo Švédsku (kódex životného prostredia, 1998), vo Veľkej Británii (zákon o ochrane životného prostredia, 1990 a 1995), v Dánsku (zákon o ochrane životného prostredia, 1991), v Portugalsku (rámcový zákon o životnom prostredí, 1987), v Bulharsku (zákon o ochrane životného prostredia, 1991), v Poľsku (zákon o ochrane životného prostredia, 2001), v Českej republike (zákon o životnom prostredí, 1992). Návrh komplexného zákona je pripravený v Nemecku a vo flámskom regióne Belgicka. Z mimoeurópskych štátov bol napríklad už v roku 1986 prijatý zákon o životnom prostredí v Austrálii. Pravdepodobne prvým podobným zákonom však bol federálny zákon o národnej politike životného prostredia (NEPA), prijatý v roku 1969 v USA.

T tejto tendencii zodpovedal aj projekt Rady Európy, ktorá pripravila v prvej polovici deväťdesiatych rokov návrh modelového zákona o ochrane životného prostredia ako vzor pre štáty strednej a východnej Európy.

Štruktúra týchto zákonov v jednotlivých štátoch a ich vecná pôsobnosť je rôzna. V niektorých štátoch ide o predpisy veľmi všeobecné (napr. v Maďarsku), iné komplexné zákony sú naopak značne podrobné (napr. zákon švédsky či poľský alebo návrh nemeckého zákona). Je však zrejme, že existuje *všeobecná tendencia zjednotiť environmentálne právo do jedného zastrešujúceho právneho predpisu*. O úsilí zjednotiť právnu úpravu ochrany životného prostredia svedčí i najnovší vývoj práva životného prostredia v rámci komunitárneho práva (k tomu pozri bližšie ôsmu časť učebnice, kapitolu II. 4.). V práve Európskych spoločenstiev však zatiaľ neexistuje právny predpis, ktorý by mal charakter komplexného alebo rámcového predpisu upravujúceho celú oblasť ochrany životného prostredia, t. j. akúsi zastrešujúcu smernicu (umbrella directive). Nie je ani ľahké si takýto predpis v rámci práva Európskych spoločenstiev predstaviť. Napriek tomu posledný vývoj práva životného prostredia Európskych spoločenstiev kladie dôraz na komplexnosť a na systémový, celistvý prístup k problematike.



Je pravdepodobné, že rámcové zákony o životnom prostredí sa postupne stanú základom právnej úpravy tejto oblasti, resp. odvetvia. Ich potrebu vyvoláva komplikovanosť právnej regulácie, z toho vyplývajúca nízka transparentnosť a ťažkosti pri jej presadzovaní. Na druhej strane sa už právo životného prostredia dostalo do takého štádia vývoja, keď je možné definovať jeho systém, princípy, špeciálnu terminológiu, procedúry a nástroje. Z týchto dôvodov je preto možné legitímne uvažovať o vytvorení jedného rámcového regulatívneho nástroja pre celú oblasť životného prostredia, ktorý by bol podobný tradičným právnym kódexom (občianskemu, obchodnému, trestnému).

Spracovanie takého zákona je legislatívno-technicky náročné. Právo životného prostredia je jednou z najzložitejších právnych oblastí. Jej zložitosť je daná okrem iného i tým, že upravuje problematiku, ktorou sa zaoberajú prírodné, technické i ekonomické vedy a obsahuje normy týkajúce sa technických parametrov, prírodných charakteristík a pod. Okrem toho sa postupne vynára nevyhnutnosť upravovať nielen klasické problémy ochrany životného prostredia, akými sú čistota vody, ovzdušia, ochrana prírody a pod., ale i nové oblasti činnosti človeka, ktoré ohrozujú kvalitu životného prostredia a prostredníctvom neho i zdravotný stav ľudí. Typickým príkladom takýchto nových problémov, ktoré sú v poslednom období čoraz aktuálnejšie<sup>112</sup>, je nakladanie s geneticky modifikovanými organizmami, s chemickými látkami a prípravkami. Právna úprava je determinovaná predovšetkým úrovňou poznania týchto oblastí. „Po desaťročiach, keď sa pozornosť venovala tradičnej ochrane životného prostredia, zisťujeme, že stav životného prostredia i v tých najvyspelejších štátoch sa nezlepšuje tak, ako by to bolo potrebné vzhľadom na ekologickú kapacitu prírody“.<sup>113</sup> Okrem toho sa začínajú objavovať i nové problémy týkajúce sa ľudského zdravia, ktoré sú dôsledkom kumulatívneho pôsobenia rôznych chemických látok, ktoré prijímame v potravinách, zo životného prostredia a pod.

Vypracovanie komplexného zákona o ochrane životného prostredia nie je jednoduché ani z hľadiska právnych dôvodov. Predmetom diskusie môže byť najmä odpoveď na otázku, čo má rámcový predpis upraviť a čo má byť upravené vo vykonávacích predpisoch. Zákon nemôže regulovať všetky detaily právnej úpravy, musí však vytvoriť jednotný rámec, z ktorého sa odvinie podrobnejšia právna úprava obsiahnutá v podzákonných právnych normách. Jeho hlavným cieľom by malo byť *dať právu životného prostredia jednotnú koncepciu*, založenú na rovnakých princípoch, jednotne upraviť inštitúty a nástroje, ktoré zložkové právne predpisy upravujú pre každú zložku životného prostredia osobitne a odlišne (napr. povoľo-

<sup>112</sup> Pozri Šiesty akčný program ochrany životného prostredia Európskej únie.

<sup>113</sup> Tamtiež; Environment in the European Union at the turn of the century. European Environment Agency, Copenhagen 1999.

vanie, zodpovednosť, plánovanie, ustanovovanie ukazovateľov a pod.). Touto cestou išli tvorcovia doposiaľ prijatých zákonov o životnom prostredí v rôznych európskych krajinách.

Predvídať jednoznačne ďalší vývoj v tejto oblasti však nie je jednoduché. Závisí od rôznych faktorov, z ktorých mnohé majú politický charakter. V štátoch, ktoré sú členmi Európskej únie, bude napríklad ďalšia podoba práva životného prostredia závisieť od toho, akým smerom sa bude Európska únia uberať; či pôjde o ďalšiu integráciu tohto spoločenstva na báze federálneho konceptu alebo či sa bude posilňovať jej medzivládny charakter. Podobu práva životného prostredia nepochybne ovplyvní i budúci vývoj v ponímaní a realizácii princípu udržateľného rozvoja (najmä pokiaľ ide o prepojenie environmentálnych, ekonomických a sociálnych aspektov).

## 2. Systém zákonnej úpravy v Slovenskej republike

Environmentálne právo je nekodifikovanou právnou oblasťou, t. j. úprava starostlivosti o životné prostredie je rozptýlená vo veľkom počte právnych predpisov zákonnej i podzákonnej právnej sily. Tento stav je podmienený nielen pomerne širokým okruhom existujúcich právnych vzťahov v tejto oblasti, ale aj dynamikou jej rozvoja.

Právna teória – z hľadiska *predmetu regulácie* – rozoznáva zákonnú úpravu *všeobecnú a odvetvovú*.

Do všeobecnej úpravy zaraďujeme:

- zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov a
- tzv. prierezové zákony (často synonymicky označované ako „horizontálne“ zákony, resp. predpisy).

Do odvetvovej úpravy patria tzv. *zložkové zákony*.

Vzťah všeobecnej a odvetvovej právnej regulácie, resp. vzťah zákona č. 17/1992 Zb., prierezových a horizontálnych zákonov, je daný *cieľom a predmetom ich regulácie*, a teda v konečnom dôsledku ich *funkciou* v právnej úprave starostlivosti o životné prostredie.

*Cieľom a úlohou* zákona č. 17/1992 Zb. – ako i podobných zákonov platných v európskych štátoch – je:

- zastrešiť a zjednotiť odvetvovú úpravu,
- regulovať komplexne všetky druhy nástrojov starostlivosti o životné prostredie (právne, ekonomické, neprávne),
- zakotviť smer a ciele úpravy starostlivosti o životné prostredie.

Takýto účel majú aj iné európske zákony o ochrane životného prostredia a ten určuje aj obsah ich úpravy, štruktúru a ich postavenie v sústave predpisov regulujúcich starostlivosť o životné prostredie. Dôsledkom uve-

deného je, že po obsahovej stránke predstavujú zvyčajne legislatívny „extrakt“ právnej úpravy spoločenských vzťahov spojených s ochranou, tvorbou životného prostredia a s využívaním prírodných zdrojov.

V obsahu väčšiny európskych zákonov o ochrane životného prostredia sa možno stretnúť predovšetkým:

- s formuláciou princípov právnej regulácie starostlivosti o životné prostredie,
- s vymedzením základných právnych pojmov environmentálneho práva,
- s vymedzením základných zákonných práv a povinností právnických a fyzických osôb v rámci starostlivosti o životné prostredie,
- s úpravou inštitútu prevencie,
- s úpravou právnej zodpovednosti za porušenie povinností v oblasti starostlivosti o životné prostredie,
- s vymedzením kompetencie verejnomocenských subjektov na úseku starostlivosti o životné prostredie, vrátane vymedzenia jednotlivých foriem a metód ich činnosti,
- s úpravou ekonomických a fiskálnych nástrojov.

Vo väčšine zákonov sú ciele právnej regulácie starostlivosti o životné prostredie výslovne vyjadrené buď v preambule alebo v základných ustanoveniach. Bez ohľadu na to, či sú formulované stručne (napr. švédsky zákon) alebo podrobnejšie (napr. grécky zákon), vždy vyjadrujú základné zámery environmentálnej politiky. Platné zákony členských štátov Európskej únie vyjadrujú v podstate ciele environmentálnej politiky Európskych spoločenstiev.

Európske zákony o životnom prostredí vychádzajú predovšetkým z princípu trvalo udržateľného rozvoja, i keď nie vo všetkých zákonoch je výslovne vyjadrený. Okrem tohto z ich textu možno abstrahovať ďalšie princípy (napr. princíp únosného zaťaženia životného prostredia vyjadrený vo švajčiarskom zákone) alebo princípy, z ktorých vychádza právny poriadok každého demokratického štátu (princíp účasti občanov na správe verejných vecí, medzi ktoré sa zaraďuje i ochrana životného prostredia, výslovne vyjadrený v portugalskom zákone).

Mnohé európske zákony o ochrane životného prostredia venujú značnú pozornosť vymedzeniu právnych pojmov, a to predovšetkým základných pojmov, ktoré sa uplatňujú v rámci celej právnej regulácie starostlivosti o životné prostredie. Okrem nich sa však možno stretnúť aj s vymedzením pojmov, ktoré sú základom terminológie tzv. odvetvovej právnej úpravy (napr. pojem odpad). Pravdepodobnosť ich výskytu v texte zákona sa zvyšuje, ak sa zákon člení na všeobecnú a osobitnú časť a ak osobitná časť zákona obsahuje rámcové pravidlá týkajúce sa ochrany konkrétnych zložiek životného prostredia.

Európske zákony zakotvujú základné (všeobecné) povinnosti pri ochrane životného prostredia. Patrí medzi ne prevenčná povinnosť, povinnosť minimalizovať negatívne pôsobenie na životné prostredie (dánsky zákon), hradiť náklady spojené s prevenciou (švajčiarsky zákon) a repačná povinnosť (napr. portugalský zákon).

Niektoré európske zákony venujú pozornosť aj procesnoprávnym ustanoveniam (napr. holandský zákon). Zakotvujú právne prostriedky na presadenie subjektívneho práva na ochranu životného prostredia či už súdnou alebo administratívnou cestou (podľa portugalského zákona občania, ktorí sú priamo ohrození vo svojom práve na priaznivé životné prostredie môžu napríklad požadovať zastavenie činnosti v prípade, ak došlo k vzniku škody, a požadovať náhradu tejto škody). Predmetom procesnoprávnej regulácie je postavenie subjektov, okruh účastníkov konania, náležitosti žiadostí o vydanie rozhodnutia, úprava odvolacieho konania (vo veciach ochrany životného prostredia je vzhľadom na faktickú povahu predmetu rozhodovania typické, že zákony umožňujú vylúčenie odkladného účinku odvolania).

Európske zákony o ochrane životného prostredia sa nevyhýbajú ani regulácii postavenia právomoci orgánov verejnej správy pri realizácii ich úloh v tejto oblasti (napr. dánsky, nórsky zákon). Z obsahu platných zákonov, upravujúcich povoľovanie činností zaťažujúcich životné prostredie, možno zovšeobecniť základné myšlienky:

- povoľovacie konanie sa vzťahuje predovšetkým na výstavbu, rozširovanie prevádzok a zmenu činnosti podnikov<sup>114</sup>,
- povoľujúci orgán je oprávnený ustanoviť podmienky realizácie povoľovacej činnosti<sup>115</sup>,
- platnosť vydaného povolenia je časovo obmedzená,
- nerešpektovanie platného povolenia je dôvodom na zrušenie vydaného povolenia (podľa dánskeho zákona je to dôvod na zákaz činnosti podniku).

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že právna úprava zodpovednosti v zákonoch o ochrane životného prostredia vychádza z myšlienky „kto koná protiprávne, musí obmedziť alebo zastaviť činnosť a uskutočniť príslušnú nápravu“<sup>116</sup>. Zákony ustanovujú generálnu povinnosť hradiť škody v rámci občianskoprávnej zodpovednosti (grécky zákon), pričom výška škody sa určuje podľa všeobecných predpisov o náhrade škody (švédsky zákon).

<sup>114</sup> Dánsky zákon uvádza činnosti podliehajúce povoľovaniu v prílohe k tomuto zákonu.

<sup>115</sup> Za zaujímavé ustanovenie portugalského zákona možno považovať, že udeľenie povolenia alebo jeho obnovenie musí byť publikované v regionálnej dennej tlači.

<sup>116</sup> Madar, Z.: Evropské zákony o ochraně životního prostředí. Ústředí vědeckých, technických a ekonomických informací, Praha 1990, s. 157.

Do obsahu viacerých európskych zákonov sa dostali ustanovenia, vychádzajúce z princípu „znečisťovateľ platí“. S týmto princípom súvisí i regulácia ekonomických nástrojov (najmä poplatkov) a úprava financovania starostlivosti o životné prostredie, v rámci ktorej významné miesto patrí problematike fondov na ochranu životného prostredia.

Ak chápeme kodifikáciu ako legislatívny postup, obsahom ktorého je spracovanie existujúcich predpisov na základe určitých zásad, s cieľom odstrániť rozpory, medzery, nepresnosti a duplicitu právnej regulácie, výsledkom ktorého je jeden zákon<sup>117</sup> nazývaný najčastejšie zákonník (kódex), z uvedeného prehľadu je zrejmé, že zákony o životnom prostredí možno chápať iba ako kvázikódexy environmentálneho práva, nakoľko zvyčajne nespĺňajú kritérium komplexnosti predmetu ich regulácie, a to aj napriek tomu, že aj zákonníky ako také sa zvyčajne obmedzujú len na hlavné záležitosti a úpravu špecifických a čiastkových otázok ponechávajú osobitným zákonom.<sup>118</sup>

*Prierezové, resp. horizontálne predpisy* upravujú predovšetkým organizované špecifické činnosti, ktoré majú vplyv na stav *viacerých* zložiek životného prostredia, resp. ekosystémov. Do tejto skupiny patria predovšetkým zákony regulujúce napríklad územné plánovanie (zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov), posudzovanie vplyvov na životné prostredie a strategické environmentálne hodnotenie (zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov); takýto charakter však majú aj osobitné zákony, prístup k informáciám o životnom prostredí a pod.

*Tzv. zložkové zákony* upravujú starostlivosť o konkrétne zložky životného prostredia (napr. zákon č. 309/1991 Zb. o ochrane ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami v znení neskorších predpisov, zákon SNR č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu v znení neskorších predpisov).

Z legislatívno-technického hľadiska je vzťah zákona č. 17/1992 Zb., prierezových zákonov a zložkových zákonov – nakoľko ide o predpisy rovnakej právnej sily – podmienený *predmetom* ich právnej regulácie. Pri ich aplikácii sa uplatňuje zásada „lex specialis derogat legi generali“.<sup>119</sup> Z tohto hľadiska má zákon č. 17/1992 Zb. v systéme zákonov s environmentálnou tematikou charakter najvšeobecnejšieho právneho predpisu,

<sup>117</sup> Košičiarová, S.: Zákon č. 17/1992 Zb. v kontexte európskej úpravy starostlivosti o životné prostredie. Acta facultatis iuridicae Universitatis Comenianae, Tomus XVII, Univerzita Komenského, Bratislava 1995, s. 132.

<sup>118</sup> Knapp, V.: dielo cit. v pozn. č. 47, s. 113.

<sup>119</sup> Osobitný zákon ruší všeobecný zákon (zákon vydaný pre jednotlivý prípad alebo prípady má prednosť pred všeobecnými ustanoveniami). Rebro, K.: dielo cit. v pozn. č. 74, s. 154.

ktorý sa použije iba podporne v tých prípadoch, ak v tejto oblasti existuje špeciálna zákonná úprava.

### 3. Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí

Úvahy o potrebe zákona o životnom prostredí sa medzi predstaviteľmi teórie práva životného prostredia objavovali už od sedemdesiatych rokov. Vo všeobecnosti videli v prijatí takého zákona príležitosť na zjednotenie veľmi roztrieštenej a navyiac rezortne chápanej právnej úpravy na spoločných základoch, na vytvorenie jednotného systému ochrany životného prostredia, sledujúceho spoločné ciele a pracujúceho podobným spôsobom s podobnými prostriedkami a nástrojmi.<sup>120</sup>

V roku 1992 nadobudol účinnosť zákon o životnom prostredí, konečné znenie ktorého však bolo pre mnohých predstaviteľov právnej vedy veľkým sklamaním.<sup>121</sup>

V Slovenskej republike v súčasnosti platí zákon č. 17/1992 Zb. (v znení zákona NR SR č. 127/1994 Z. z., zákona NR SR č. 287/1994 Z. z., zákona č. 171/1998 Z. z. a zákona č. 211/2000 Z. z.).

*Účelom* zákona podľa § 1 je vymedziť základné pojmy a ustanoviť základné zásady ochrany životného prostredia a povinnosti právnických a fyzických osôb pri ochrane a zlepšovaní stavu životného prostredia a pri využívaní prírodných zdrojov.

Zákon vymedzuje *základné právne pojmy*: životné prostredie (§ 2), ekosystém (§ 3), ekologická stabilita (§ 4), únosné zaťaženie územia (§ 5), trvalo udržateľný rozvoj (§ 6), prírodné zdroje (§ 7), znečisťovanie a poškodzovanie životného prostredia (§ 8 ods. 1, 2), ochrana životného prostredia (§ 9), ekologická ujma (§ 10).

*Ekosystémom* je funkčná sústava živých a neživých zložiek životného prostredia, ktoré sú navzájom spojené výmenou látok, tokom energie a odovzďávaním informácií a ktoré sa vzájomne ovplyvňujú a vyvíjajú v určitom priestore a čase.

<sup>120</sup> Pekárek, M.: Zákon o životním prostředí – jeho postavení a funkce v systému práva. Acta facultatis iuridicae Universitatis Comenianae, Tomus XX, Univerzita Komenského 2000, Bratislava, s. 197.

<sup>121</sup> Tak napríklad M. Kindl v rámci svojho celkového hodnotenia uviedol, že zákon sa odlišuje od obvyklých európskych právnych úprav práve tým, že je až príliš veľmi rámcový a všeobecný. J. Zástěrová vyslovila názor, že svojou celkovou úrovňou a efektívnosťou nepochybne patrí k tým najslabším zákonom zhodnej tematickej a funkčnej orientácie na svete. In: Košičiarová, S.: Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí (úvahy de lege ferenda). Správni právo, roč. 32, 1999, č. 2, s. 113. Podľa M. Pekárka predstavuje síce základnú a všeobecnú, ale iba veľmi rámcovú právnu úpravu ochrany životného prostredia a jeho význam pre právnu reguláciu v oblasti ochrany životného prostredia je minimálny – v podstate možno povedať, že ak by ho nebolo, nikomu by nechýbal. In: Pekárek, M.: dielo cit. v pozn. č. 120, s. 198-199.



Pojmom *ekologická stabilita* sa v práve rozumie schopnosť ekosystému vyrovnávať zmeny spôsobené vonkajšími činiteľmi a zachovávať svoje prirodzené vlastnosti a funkcie.

*Únosné zaťaženie územia* je také zaťaženie územia ľudskou činnosťou, pri ktorom nedochádza k poškodzovaniu životného prostredia, najmä jeho zložiek, funkcií ekosystémov alebo ekologickej stability.

Zákon taktiež ustanovil *zásady ochrany životného prostredia*, pričom vychádza z princípu trvalo udržateľného rozvoja. Podľa § 6 *trvalo udržateľný rozvoj* spoločnosti je taký rozvoj, ktorý súčasným i budúcim generáciám zachováva možnosť uspokojovať ich základné životné potreby a pritom neznižuje rozmanitosť prírody a zachováva prirodzené funkcie ekosystémov. Keďže nejde o prípad synonymie v legislatíve, t. j. o neželateľný jav, keď normotvorca neúmyselne označí ten istý inštitút v texte jedného alebo viacerých právnych predpisov rôznymi názvami, je potrebné pri interpretácii postupovať v zmysle myšlienky – ak rozlišuje predpis, je potrebné rozlišovať pri jeho výklade. V právnej praxi sa totiž musí – rovnako ako v právnej vede – rozlišovať medzi princípom a zásadou. Princíp má absolútne určenie, nemôže byť nahradený iným princípom. Má všeobecnejší charakter, a preto sa týka skôr celku ako časti. Z tohto hľadiska má širšie významové určenie. Zásada sa týka obyčajne určitého problému právnej regulácie.<sup>122</sup>

Zákon č. 17/1992 Zb. zakotvuje *všeobecné povinnosti pri ochrane životného prostredia* – prevenčnú (§ 17), monitorovaciu (§ 18), zakročovaciu a ohlasovaciu (§ 19).

Podľa § 17 každý je povinný, predovšetkým opatreniami priamo pri zdroji, predchádzať znečisťovaniu alebo poškodzovaniu životného prostredia a minimalizovať nepriaznivé dôsledky svojej činnosti na životné prostredie. V zmysle odseku 2 každý, kto využíva územie alebo prírodné zdroje, projektuje, vykonáva alebo odstraňuje stavby, je povinný také činnosti vykonávať len po zhodnotení ich vplyvov na životné prostredie a zaťaženie územia, a to v rozsahu ustanovenom týmto zákonom a osobitnými predpismi. Podľa odseku 3 každý, kto hodlá zaviesť do výroby, obehu alebo spotreby technológie, výrobky a látky, alebo kto ich hodlá dovážať, je povinný zabezpečiť, aby splňali podmienky ochrany životného prostredia a aby v prípadoch ustanovených týmto zákonom a osobitnými predpismi boli posúdené z hľadiska ich možných vplyvov na životné prostredie.

Podľa § 18 každý, kto svojou činnosťou znečisťuje alebo poškodzuje životné prostredie alebo kto využíva prírodné zdroje, je povinný na vlastné náklady zabezpečovať sledovanie tohto pôsobenia a poznať jeho možné dôsledky.

<sup>122</sup> Kučerová, E.: Ochrana zložiek životného prostredia prostredníctvom chránených území a ochranných pásiem. Acta facultatis iuridicae Universitatis Comenianae, Tomus XVII, Univerzita Komenského 1995, Bratislava, s. 157.

Podľa § 19 každý, kto zistí, že hrozí poškodenie životného prostredia alebo že k nemu už došlo, je povinný urobiť v medziach svojich možností nevyhnutné opatrenia na odvrátenie hrozby alebo na zmiernenie následkov a bez meškania ohlásiť tieto skutočnosti orgánu štátnej správy; povinnosť zasiahnuť nemá ten, kto by tým ohrozil život alebo zdravie svoje alebo blízkej osoby, pričom pojem „blízka osoba“ je potrebné vykladať podľa § 116 Občianskeho zákonníka.

Keďže § 20 až 26 zákona vrátane jeho príloh boli zrušené osobitným predpisom, zákon č. 17/1992 Zb. v súčasnej podobe už neupravuje posudzovanie vplyvov činností na životné prostredie.

Zákon zakotvuje zodpovednosť za porušenie povinností pri ochrane životného prostredia. Obsahuje základné ustanovenia, týkajúce sa zodpovednosti za ekologickú ujmu (§ 27) a niektoré ustanovenia, týkajúce sa administratívnoprávnej zodpovednosti – v § 28 upravuje sankcie za poškodzovanie životného prostredia (pokutu ukladanú podnikateľom), právomoc orgánov uložiť sankciu alebo iné opatrenia podľa osobitných predpisov o ochrane životného prostredia (§ 29) a právomoc orgánov štátnej správy pre životné prostredie v prípadoch, keď hrozí závažné poškodenie životného prostredia alebo keď k poškodeniu už došlo, rozhodnúť o dočasnom zastavení alebo obmedzení činnosti, ktorá môže toto poškodenie spôsobiť alebo ho už spôsobila, na dobu najdlhšie 30 dní (predbežné opatrenia) a súčasne navrhnúť opatrenia na nápravu vecne príslušným orgánom štátnej správy (§ 30). Vzhľadom na priveľkú rámcovosť úpravy týchto právomocí a absenciu ustanovení určujúcich konkrétne orgány verejnej správy, predmetné ustanovenia sa v právnej praxi neaplikujú (postupuje sa podľa ustanovení osobitných predpisov, ak tieto predmetné záležitosti upravujú).

Zákon zakotvuje ekonomické nástroje v § 31 až 33.

Podľa § 31 za znečisťovanie životného prostredia, prípadne jeho zložiek a za hospodárske využívanie prírodných zdrojov platia fyzické alebo právnické osoby dane, poplatky, odvody a ďalšie platby, ak tak ustanovujú osobitné predpisy. V zmysle § 32 osobitné predpisy ustanovia, kedy môžu byť právnické alebo fyzické osoby, ktoré chránia životné prostredie alebo využívajú prírodné zdroje v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja, zvýhodnené úpravami daní a odvodov alebo poskytovaním úverov a dotácií. Za nástroje ochrany životného prostredia vyhlasuje zákon v § 33 tiež fondy životného prostredia; podrobnosti úpravy však ponecháva na osobitné predpisy.

Novelou zákona boli do zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí vložené *osobitné ustanovenia o informáciách o životnom prostredí*.

Podnikatelia, ktorí sú podľa osobitných predpisov alebo rozhodnutí vydaných na ich základe povinné merať množstvo určeného druhu vypúšťanej látky (emisie) do ovzdušia alebo do vôd alebo sledovať iný vplyv

nimi prevádzkovaného zariadenia na životné prostredie, sú povinní podľa tohto zákona *zverejňovať výsledky týchto meraní a sledovaní*:

- vo všeobecne zrozumiteľnej forme,
- na všeobecne ľahko prístupnom mieste,
- pravidelne do 10 dní po uplynutí každého mesiaca, v ktorom mali takúto povinnosť a
- súhrnne do 30 dní po uplynutí kalendárneho roka.

Zo zverejnených výsledkov meraní a sledovaní musí byť zrejmé, aké znečistenie životného prostredia zariadenie spôsobilo a v akom vzťahu boli namerané hodnoty k zákonným alebo povolenými limitným hodnotám.

Podnikatelia majú aj povinnosť *neodkladne informovať verejnosť, ak spôsobili vážne ohrozenie alebo poškodenie životného prostredia* najmä v dôsledku prevádzkovej nehody (havárie), požiaru alebo dopravnej nehody. V informácii uvedú v rozsahu, v akom je im známy, stručný popis nehodovej udalosti, príčiny jej vzniku, mieru a rozsah poškodenia alebo ohrozenia životného prostredia, prípadne jeho jednotlivých zložiek, a prijaté nápravné opatrenia. Forma a rozsah informovania verejnosti musia zodpovedať druhu, vážnosti a rozsahu ohrozenia alebo poškodenia životného prostredia a možnostiam povinnej osoby. Splnením tejto povinnosti nie je dotknutá ich oznamovacia povinnosť ani iné povinnosti podľa osobitných predpisov.

Podľa § 33b Ministerstvo životného prostredia SR za každý rok zverejňuje *správu o stave životného prostredia v Slovenskej republike*. Vydáva ju do 15. decembra nasledujúceho roka. Správa musí byť prístupná na Ministerstve životného prostredia SR, na Slovenskej inšpekcii životného prostredia, ako aj na krajských a okresných úradoch. Príslušné ústredné orgány štátnej správy poskytujú ministerstvu na vypracovanie správy príslušné podklady do 31. augusta nasledujúceho roka (k problematike práva na informácie o životnom prostredí pozri bližšie tretiu časť učebnice, kapitolu VI.).

Zásadným legislatívnym nedostatkom zákona je, že je priveľmi rámco-  
vý a všeobecný (obsahuje splnomocňujúce ustanovenia a veľa odkazov na osobitné predpisy). Absencia procesnoprávných ustanovení a niektorých hmotnoprávných ustanovení (napr. kompetencie orgánov verejnej správy v oblasti starostlivosti o životné prostredie) znižuje možnosť aplikácie tohto zákona v praxi. Jeho legislatívny význam ako „kvázikódexu“ slovenského environmentálneho práva spočíva predovšetkým v tom, že slúži ako interpretačné (výkladové) pravidlo.

Prijatie nového zákona o životnom prostredí v tomto období však nie je legislatívnou prioritou, nakoľko normotvorba sa zatiaľ – v súlade s vývojom práva Európskych spoločenstiev vyvíjala smerom k posilňovaniu úpravy prierezových (horizontálnych) predpisov, resp. odvetvovej úpravy.

## Subjekty environmentálneho práva

### I. Právne postavenie subjektov environmentálneho práva

Subjekty práva sú osoby, ktoré právo uznáva za osoby v právnom zmysle<sup>123</sup>. Subjektami práva sú právnické a fyzické osoby<sup>124</sup>, ktoré vystupujú v právnych vzťahoch ako nositelia konkrétnych práv a povinností, resp. právomocí. Ak vystupujú v právnych vzťahoch týkajúcich sa starostlivosti o životné prostredie, sú *subjektami environmentálneho práva*.

Právne postavenie subjektov environmentálneho práva, t. j. ich právny status, *môže byť rôzny*. Zásadnú úlohu v tomto smere zohráva:

- konkrétny *obsah a rozsah* práv, oprávnení a povinností vyplývajúcich jednak z platných právnych predpisov, ale i z rôznych právnych úkonov<sup>125</sup> v oblasti starostlivosti o životné prostredie,
- *spôsobilosť subjektu byť nositeľom práv a povinností* ustanovených environmentálnym právom,
- *spôsobilosť subjektu na právne konanie a na protiprávne konanie*.

*Normotvorca* je pri úprave práv a povinností právnických a fyzických osôb v oblasti starostlivosti o životné prostredie povinný rešpektovať predovšetkým ustanovenia ústavy (čl. 13).

Základné práva a slobody súvisiace s ochranou životného prostredia upravuje ústava, na jej základe a v jej rámci ich vymedzujú zákony<sup>126</sup>; môžu však vyplývať aj z medzinárodných zmlúv, ktoré *priamo zakladajú práva* (čl. 7 ods. 4 Ústavy SR).

<sup>123</sup> Prusák, J. a kolektív: Vybrané kapitoly z modernej teórie štátu a práva. Univerzita Komenského, Bratislava 1990, s. 147.

<sup>124</sup> Právna terminológia týkajúca sa označovania subjektov práva nie je zatiaľ v právnych predpisoch regulujúcich starostlivosť o životné prostredie jednotná. Pojem právnická osoba a fyzická osoba používajú iba novšie právne predpisy.

<sup>125</sup> Takýmito úkonmi (s ktorými právo spája vznik, zmenu alebo zánik práv a povinností) môžu byť nielen uzavretie dohody medzi orgánom ochrany prírody a vlastníkom pozemku o vyhlásení súkromného chráneného územia a o rozsahu práv a povinností pri zabezpečovaní jeho ochrany podľa § 22 zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, ale aj vydanie stavebného povolenia stavebným úradom podľa § 66 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov.

<sup>126</sup> Napríklad zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

Povinnosti týkajúce sa starostlivosti o životné prostredie môžu byť upravené nielen zákonmi, ale i aproximačnými nariadeniami vlády SR (k tomu pozri bližšie ôsmu časť učebnice, kapitolu II. 5.) a môžu byť podrobnejšie vymedzené tzv. podzákonnými právnymi predpismi.

Zákonné povinnosti pri ochrane životného prostredia možno rozdeliť na:

- základné (vyplývajú z tzv. všeobecnej právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie, ktorú reprezentuje zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov<sup>127</sup>),
- ďalšie (vyplývajú predovšetkým z tzv. odvetvovej právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie; podľa toho kto je ich nositeľom, sa z legislatívno-technického hľadiska môžu členiť na všeobecné a osobitné<sup>128</sup>).

Právnické a fyzické osoby môžu uskutočňovať svoje zákonné práva, slobody a povinnosti priamo (t. j. tak, že postupujú na základe a v súlade s ustanoveniami právnych predpisov); napríklad osoba odvráti hrozbu vzniku požiaru lesa tým, že uhasí tlejúce ohnisko, ktoré založila iná osoba a tak realizuje svoju zakročovaciu povinnosť, ktorá mu vyplýva z § 19 zákona č. 17/1992 Zb.

Právny status subjektov environmentálneho práva sa však odvíja aj od obsahu konkrétnych právnych aktov, vydávaných orgánmi verejnej správy a súdmi na základe a v medziach platných právnych predpisov, resp. medzinárodných zmlúv, ktoré priznávajú konkrétnej osobe právo, oprávnenie alebo ukladajú povinnosť (niečo vykonať, konania sa zdržať, atď.).

Právny status právnickej alebo fyzickej osoby si možno predstaviť ako množinu práv, oprávnení a povinností. Táto môže byť u každého konkrétneho subjektu iná a môže sa meniť v dôsledku rôznych právne významných skutočností (napr. plynutie času, vznik právnej zodpovednosti, vydanie alebo zrušenie povolenia na realizáciu činnosti zaťažujúcu životné prostredie).

Nositeľmi práv a povinností v rámci starostlivosti o životné prostredie sú:

- štát reprezentovaný vo vzťahu k ostatným právnickým a fyzickým osobám sústavou štátnych orgánov, ktoré sú nositeľmi verejnej moci (zákonodarná, výkonná, súdna moc); súčasný rozsah právomocí vyplý-

<sup>127</sup> Možno spomenúť prevenčnú povinnosť podľa § 17 ods. 1, povinnosť monitoringu a informačnú povinnosť podľa § 18, zakročovaciu povinnosť podľa § 19 cit. zákona.

<sup>128</sup> Napríklad zákon č. 309/1991 Zb. o ochrane ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami (zákon o ovzduší) v znení neskorších predpisov ustanovuje v § 6 všeobecné povinnosti a v § 7 až 8 konkrétne povinnosti prevádzkovateľom zdrojov znečisťovania podľa toho, ktorú kategóriu zdroja znečistenia prevádzkujú.

vajúcich z platných zákonov z neho robia najautoritatívnejší a univerzálny subjekt starostlivosti o životné prostredie, a to aj v medzinárodných vzťahoch, keď vystupuje ako subjekt medzinárodného práva,

- územná samospráva (v Slovenskej republike reprezentovaná obcami a vyššími územnými celkami, tzv. samosprávnymi krajmi),
- združenia osôb a majetku vytvorené za účelom presadzovania záujmov ochrany životného prostredia<sup>129</sup>,
- podnikatelia,
- fyzické osoby (občania Slovenskej republiky, cudzinci, osoby bez štátnej príslušnosti atď.).

## II. Štát – subjekt environmentálneho práva

### 1. Národná rada Slovenskej republiky

Právne postavenie Národnej rady SR (ďalej len „parlament“), ktorá je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky, je upravené:

- v Ústave SR (čl. 72 až 92),
- v zákonoch (napr. zákon NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, zákon SNR č. 45/1989 Zb. o poslancoch Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov, zákon č. 19/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky).<sup>130</sup>

Právne možnosti parlamentu, pokiaľ ide o presadzovanie požiadaviek ochrany životného prostredia, sa odvíjajú od jeho kompetencie v oblasti:

- ústavodarnej a zákonodarnej,
- kreačnej,
- kontrolnej,
- vnútornej a zahraničnej politiky.

<sup>129</sup> Aktívnu úlohu v oblasti starostlivosti o životné prostredie môžu vyvíjať: združenia fyzických alebo právnických osôb, účelové združenia majetku, iné subjekty, o ktorých to určí zákon.

<sup>130</sup> Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 19/2002 vláda SR informuje parlament polročne o aproximačných nariadeniach vydaných podľa tohto zákona v uplynulom období a o ďalšom zámere ich prijímania, pričom vzhľadom na odsek 3 tohto paragrafu parlament môže po prerokovaní informácie požiadať vládu, aby právnú úpravu navrhovanú vo forme aproximačného nariadenia predložila ako vládny návrh zákona.



V súlade s čl. 86 ústavy parlament má právomoc:

- uznávať sa na ústave, ústavných a ostatných zákonoch a kontrolovať, ako sa dodržiavajú,
- pred ratifikáciou vysloviť súhlas s medzinárodnými zmluvami,
- zriaďovať zákonom ministerstvá a ostatné orgány štátnej správy,
- rokovať o programom vyhlásení vlády,
- kontrolovať činnosť vlády a rokovať o dôvere vláde alebo jej členom,
- rokovať o základných otázkach vnútornej, medzinárodnej, hospodárskej, sociálnej a inej politiky.

Podľa § 2 ods. 3 písm. b) zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. parlament vykonáva svoju pôsobnosť aj tým, že zriaďuje:

- výbory (z poslancov parlamentu ako svoje iniciatívne a kontrolné orgány),
- osobitné kontrolné výbory,
- komisie národnej rady.

V súčasnosti má parlament vytvorených 18 výborov, medzi iným aj *Výbor NR SR pre životné prostredie a ochranu prírody*.

## 2. Vláda Slovenskej republiky

Podľa čl. 108 Ústavy SR je vláda SR vrcholným orgánom výkonnej moci. Skladá sa z predsedu, podpredsedov a ministrov. Presný počet členov vlády ústava neustanovuje.

*Normotvorná právomoc* vlády SR sa realizuje vydávaním normatívnych právnych aktov, t. j. nariadení vlády<sup>131</sup>.

Podľa čl. 118 ústavy vláda SR je schopná uznávať sa, ak je prítomná nadpolovičná väčšina jej členov. Na prijatie uznesenia vlády je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých členov vlády. Postup a spôsob rokovania vlády podrobnejšie upravuje jej rokovací poriadok.

V zmysle § 1 ods. 1 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy činnosť vlády riadi predseda vlády, ktorý zvoláva a vedie jej schôdze. Účasť člena vlády na schôdzach vlády je povinná. Ak sa člen vlády nemôže zúčastniť na schôdzi vlády, je

<sup>131</sup> Podľa čl. 120 ods. 1 ústavy môže vláda SR vydávať nariadenia na vykonanie zákona a v jeho medziach. Ide o podzákonné právne akty obsahujúce záväznú pravidlá správania, ktoré sa vzťahujú na celú skupinu prípadov rovnakého druhu a neurčitého počtu, určené na opakované použitie. Podľa čl. 120 ods. 2 je vláda oprávnená, ak tak ustanoví zákon, vydávať nariadenia aj na vykonanie Európskej dohody o pridružení, uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej a na vykonanie medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2 ústavy. K tomu pozri bližšie zákon č. 19/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky.

povinný požiadať predsedu vlády o uvoľnenie z účasti na schôdzi vlády. Ministra v čase jeho neprítomnosti alebo na základe jeho poverenia zastupuje na rokovaní vlády v rozsahu jeho práv a povinností štátny tajomník.

Na schôdzach vlády sa zúčastňujú s poradným hlasom generálny prokurátor, vedúci Úradu vlády SR, predseda Protimonopolného úradu SR, predseda Štatistického úradu SR a guvernér Národnej banky Slovenska. Na pozvanie predsedu vlády sa na schôdzach vlády zúčastňujú aj vedúci ústredných orgánov a vedúci iných orgánov a inštitúcií, ktoré vypracovali alebo sa podieľali na vypracovaní prerokúvaného materiálu, splnomocnenci vlády, ako aj ďalšie osoby, ktoré môžu prispieť k správne posúdeniu prerokúvaných vecí. Na rokovaní vlády sa zúčastňujú aj vedúci odborných útvarov Úradu vlády SR určení predsedom vlády. Účastníci rokovania vlády potvrdzujú svoju prítomnosť na tomto rokovaní podpisom na prezenčnej listine.

Vymedzené úseky činnosti vlády koordinuje jej podpredseda, ktorý plní aj úlohy, ktorými ho poverí vláda alebo predseda vlády.

Predseda vlády počas jeho neprítomnosti zastupuje podpredseda vlády.

Na plnenie konkrétnych úloh môže vláda SR vymenúvať a odvolávať svojich splnomocnencov. Pri vymenovaní splnomocnenca zároveň určí aj rozsah jeho oprávnenia.

Vláda SR si môže podľa § 2 ods. 2 zriaďovať svoje *poradné orgány* (rady), ktoré plnia koordinačné, konzultatívne alebo odborné úlohy. Poradné orgány nemôžu vydávať rozhodnutia (nemajú rozhodovacie právo), ale iba odporúčania.

Legislatívna rada vlády SR a Hospodárska rada vlády SR sú stálymi poradnými orgánmi vlády. Okrem stálych poradných orgánov vláda zriaďuje aj poradné medziministerské orgány a ďalšie poradné orgány (Rada vlády pre trvalo udržateľný rozvoj, Výbor ministrov pre drogové záležitosti a kontrolu drog, Rada vlády pre integráciu Slovenskej republiky do Európskej únie, Koordinačný výbor pre problematiku žien, Slovenský kódexový výbor pre potraviny a pod.).

Členom poradného orgánu vlády môže byť člen vlády, štátny tajomník, volení a vymenovaní funkcionári orgánov verejnej moci, zamestnanci orgánov štátnej správy, zástupcovia orgánov územnej samosprávy, zástupcovia sociálnych partnerov a významní odborníci z teórie a praxe.

Členmi poradných medziministerských orgánov vlády sú členovia vlády. Účasť na poradnom medziministerskom orgáne vlády je nezastupiteľná.

Na čele poradného orgánu vlády je člen vlády alebo štátny tajomník. Úlohy, zloženie a zásady rokovania poradných orgánov vlády určujú *štátúty*, ktoré schvaľuje vláda SR.

### 3. Ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy

Ministerstvá sú na rozdiel od vlády SR, ktorá je kolektívnym orgánom, monokratickými orgánmi. Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 575/2001 Z. z. ministerstvo riadi a za jeho činnosť zodpovedá jediný vedúci – minister. Ministra v čase jeho neprítomnosti zastupuje v rozsahu jeho práv a povinností štátny tajomník. Minister môže poveriť štátneho tajomníka, aby ho zastupoval aj v iných prípadoch. Štátnych tajomníkov vymenúva a odvoláva vláda na návrh príslušných ministrov. V odôvodnených prípadoch môže vláda určiť, že na ministerstve pôsobia dvaja štátni tajomníci. Minister určí, v ktorých veciach a v akom poradí ho štátni tajomníci zastupujú. Štátny tajomník má poradný hlas.

Ministerstvo sa v zmysle § 5 ods. 1 člení na *sekcie a odbory*, prípadne na *ďalšie organizačné útvary*. Sekcie sa zriaďujú najmä pre jednotlivé úseky činnosti ministerstva. Sekciu riadi generálny riaditeľ. Sekcia sa môže členiť na odbory. Odbor riadi riaditeľ.

Základným *poradným orgánom ministra* je jeho kolégium, v ktorom sa prerokávajú zásadné a osobitne dôležité otázky práce ministerstva. Kolégiu predsedá minister. Skladá sa zo štátnych tajomníkov a z niektorých vedúcich pracovníkov ministerstva, ako aj ďalších významných osôb, ktoré vymenúva a odvoláva minister. Minister môže v zmysle § 5 ods. 4 zriaďovať aj ďalšie poradné orgány (napr. podľa § 61 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní zriaďuje „rozkladovú komisiu“ ako svoj poradný a odborný orgán). Na ministerstve pôsobia aj poradné orgány zriadené podľa osobitných predpisov (môžu to byť rady, komisie, výbory, pracovné skupiny a pod.).

Pôsobnosť ministerstva, zásady činnosti, jeho vnútornej organizácie a vzťahy ministerstva k ostatným ústredným orgánom štátnej správy a ďalším orgánom a organizáciám sú vymedzené a upravené v *štatúte* schválenom vládou SR. Podrobnejšie sú tieto otázky upravené v *organizačnom poriadku* ministerstva, ktorý vydáva minister.

Úlohy spojené s odborným, organizačným a technickým zabezpečením činnosti ministerstva plní úrad ministerstva. Na čele úradu ministerstva je vedúci, ktorého vymenúva a odvoláva vláda na návrh príslušného ministra (§ 5 ods. 6).

Ústredným orgánom štátnej správy pre výkon starostlivosti o životné prostredie je *Ministerstvo životného prostredia SR*<sup>132</sup>.

<sup>132</sup> Bolo zriadené na základe zákona SNR č. 453/1992 Zb., ktorým sa menil a dopĺňal – v súčasnosti už neplatný – zákon SNR č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky.

Pôsobnosť (kompetencia) Ministerstva životného prostredia SR je vymedzená:

- v zákone č. 575/2001 Z. z.,
- v zákone SNR č. 595/1990 Zb. o štátnej správe pre životné prostredie v znení neskorších predpisov,
- v osobitných predpisoch (napr. zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, zákon SNR č. 134/1992 Zb. o štátnej správe ochrany ovzdušia v znení neskorších predpisov, zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov, zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov atď.).

Podľa § 16 zákona č. 575/2001 Z. z. je ministerstvo *ústredným orgánom štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia* vrátane:

- ochrany prírody a krajiny,
- ochrany akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania,
- ochrany ovzdušia a ozónovej vrstvy Zeme,
- územného plánovania a stavebného poriadku,
- odpadového hospodárstva,
- posudzovania vplyvov na životné prostredie,
- zabezpečovania jednotného informačného systému o životnom prostredí a plošného monitoringu,
- geologického výskumu a prieskumu,
- ochrany a regulácie obchodu s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín,
- geneticky modifikovaných organizmov.

V *štatúte* (schválenom vládou 31. marca 1998) sú podrobnejšie špecifikované úlohy, zásady činnosti a zásady organizácie Ministerstva životného prostredia SR, na základe ktorých ministerstvo vydalo organizačný poriadok. *Organizačný poriadok* ministerstva upravuje vnútornú organizačnú štruktúru ministerstva, rozsah pôsobnosti a vzájomné vzťahy organizačných útvarov ministerstva, rozsah oprávnení a zodpovednosť vedúcich zamestnancov.

Ministerstvo v rámci starostlivosti o životné prostredie najmä:

- vypracúva koncepciu starostlivosti o životné prostredie,
- riadi výkon štátnej správy vo veciach starostlivosti o životné prostredie, vrátane posudzovania vplyvov na životné prostredie,
- vykonáva štátnu správu v rozsahu uvedenom v osobitných predpisoch,
- zabezpečuje jednotnú technickú politiku environmentálnej bezpečnosti a vhodnosti stavieb,

- určuje priority štátnej environmentálnej politiky,
- podporuje environmentálnu výchovu a vzdelávanie, rozvíja s týmto zameraním propagačnú, edičnú a dokumentačnú činnosť, podieľa sa na odbornej príprave zamestnancov odborov životného prostredia krajských úradov a okresných úradov a zamestnancov Slovenskej inšpekcie životného prostredia,
- vydáva preukazy odbornej spôsobilosti fyzickým osobám pre vybrané činnosti vo výstavbe,
- overuje odbornú spôsobilosť vybraných zamestnancov projektovať, vykonávať a vyhodnocovať geologické práce a vydáva preukazy o ich odbornej spôsobilosti,
- poskytuje informácie o stave životného prostredia a jeho zložiek každému, kto o to požiada, ak tomu nebránia všeobecne záväzné právne predpisy,
- zabezpečuje a riadi finančné hospodárenie a realizáciu rozpočtovej politiky rezortu životného prostredia,
- vypracúva návrhy koncepcie finančnej politiky starostlivosti o životné prostredie a príslušných ekonomických nástrojov, zabezpečuje ich uplatňovanie a začleňovanie do celkovej finančnej politiky a systému ekonomických nástrojov na celoslovenskej a regionálnej úrovni,
- vypracúva návrhy na zaradenie lokalít prírodného dedičstva Slovenskej republiky do Svetového dedičstva a zabezpečuje ich ochranu,
- vykonáva politiku zamestnanosti v rozsahu svojej pôsobnosti.

Na Ministerstve životného prostredia SR sú tieto *stupne riadenia*: minister, štátny tajomník a vedúci úradu, generálny riaditeľ sekcie, riaditeľ odboru, vedúci oddelenia.

Sekcia je základným organizačným stupňom riadenia a rozhodovania, nositeľom úloh ministerstva podľa vymedzených okruhov špecifických a odborných činností.

V štatúte sú ďalej upravené *vzťahy Ministerstva životného prostredia SR k ústredným orgánom štátnej správy a iným orgánom a organizáciám*.

Ministerstvo životného prostredia SR spolupracuje s *Úradom vlády SR* pri:

- výkone kontrolnej činnosti ministerstva,
- plnení úloh vyplývajúcich z procesu európskej integrácie,
- prevádzkovaní systému elektronického prepojenia ministerstiev a ostatných orgánov štátnej správy.

S *Ministerstvom hospodárstva SR* spolupracuje pri:

- pri ochrane všetkých zložiek životného prostredia v priemyselných odvetviach, najmä v energetike, teplárenstve, celulózopapierenskom priemysle, hutníctve, pri spracovaní ropy a v petrochemickom priemysle,

- zabezpečovaní environmentálne vhodnej priemyselnej produkcie a jednotlivých výrobkov a pri environmentálnom hodnotení a označovaní výrobkov,
- zabezpečovaní identifikácie a realizácie environmentálne a ekonomicke najvýhodnejších projektov zameraných na redukciiu emisií alebo zvyšovanie záchytov látok znečisťujúcich ovzdušie, spôsobujúcich zmenu klímy a poškodzujúcich ozónovú vrstvu Zeme,
- posudzovaní vplyvov rozvojových zámerov cestovného ruchu zameraných na lokality Svetového dedičstva a na životné prostredie národných parkov, chránených krajinných oblastí a ostatných chránených území,
- hodnotení a regulácii rizík chemických látok a prípravkov,
- spracúvaní podkladov na racionálne využívanie a ochranu ložísk nerastných surovín,
- rozhodovaní o priemyselnom využívaní výsledkov geologického výskumu a prieskumu tepelnej energie zemskej kôry,
- využívaní výsledkov geologického výskumu a prieskumu nerastných surovín jednotlivých regiónov Slovenskej republiky na rozvoj hospodárstva Slovenskej republiky,
- rozhodovaní o pochybnostiach, či ide o banskú činnosť alebo činnosť vykonávanú banským spôsobom,
- vedení registra starých banských diel a ich využitia pre ukladanie odpadov,
- vývoze, dovoze a tranzite odpadov a ohrozených druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín.

Ministerstvo životného prostredia SR spolupracuje s *Ministerstvom financií SR* pri:

- predkladaní návrhov rozpočtu a návrhov na zúčtovanie finančných vzťahov so štátnym rozpočtom Slovenskej republiky,
- uplatňovaní ekonomických nástrojov na zabezpečenie starostlivosti o životné prostredie,
- príprave návrhu platidiel s environmentálnou tematikou.

S *Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR* spolupracuje pri:

- navrhovaní koncepcií politiky zamestnanosti v rezorte životného prostredia,
- zvyšovaní úrovne bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci v súlade s vytváraním zdravého pracovného prostredia ako súčasťou životného prostredia,
- formulovaní zásad tvorby bezbariérového životného prostredia pre zdravotne postihnuté osoby.



Spolupráca Ministerstva životného prostredia SR s *Ministerstvom pre správu a privatizáciu národného majetku SR* sa týka transformácie vlastníckych vzťahov v oblasti geológie a baníctva.

S *Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR* je spolupráca zameraná na:

- ustanovovanie požiadaviek na dopravné prostriedky z hľadiska škodlivých účinkov na životné prostredie,
- hodnotenie zámerov rozvoja dopravy z hľadiska jej pôsobenia na životné prostredie,
- prípravu návrhov poštových známok s environmentálnou tematikou.

Ministerstvo životného prostredia SR spolupracuje s *Ministerstvom pôdohospodárstva SR* pri:

- posudzovaní rozvojových zámerov odvetví poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva,
- tvorbe základných dokumentov dotýkajúcich sa kvality a množstva povrchových a podzemných vôd,
- tvorbe a plnení medzinárodných zmlúv, dohôd a projektov v oblasti užívania verejných vôd,
- plnení úloh vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv a dohôd o spolupráci na hraničných vodách v oblasti ochrany vôd a životného prostredia,
- monitoringu a kontrole cudzorodých látok v potravinovom reťazci,
- budovaní monitorovacej siete poľnohospodárskej pôdy, vôd a lesných ekosystémov a vyhodnocovaní ich výsledkov,
- zabezpečovaní ochrany lesných ekosystémov a oblastí lesov,
- usmerňovaní poľovníctva a rybárstva.

S *Ministerstvom školstva SR* spolupracuje pri koncipovaní vedeckovo-výskumnej činnosti a výučby z hľadiska starostlivosti o životné prostredie a pri príprave učebníc s environmentálnym zameraním.

S *Ministerstvom kultúry SR* spolupracuje pri ochrane svetového kultúrneho dedičstva, kultúrnych pamiatok, pamiatkových rezervácií, ich ochranných pásiem a pamiatkových zón, pri mimoškolskej environmentálnej výchove, umení, knižnej kultúre a filmovej tvorbe a múzejnej činnosti s environmentálnym zameraním.

S *Ministerstvom zdravotníctva SR* sa spolupráca uskutočňuje v oblasti:

- realizácie Národného programu podpory zdravia,
- navrhovania štátnych kúpeľných miest a určovania ochranných pásiem prírodných liečivých zdrojov a prírodných zdrojov minerálnych stolových vôd,
- určovania povolených hodnôt záťaže jednotlivých zložiek životného prostredia z hľadiska vplyvov na zdravie človeka,

- zabezpečovania podmienok na výkon regeneračných a rekondičných pobytov a speleoterapie v osobitne na to určených jaskynných priestoroch,
- prieskumu a ustanovovania ochranných pásiem kúpeľov a žriediel a prieskume stolových, liečivých, minerálnych a termálnych vôd a ich využívaní.

Spolupráca s *Ministerstvom spravodlivosti SR* sa týka tvorby právnych predpisov upravujúcich trestný postih za zásahy do životného prostredia a tvorby iných právnych predpisov pre životné prostredie.

S *Ministerstvom výstavby a regionálneho rozvoja SR* spolupracuje pri:

- tvorbe štátnej environmentálnej politiky z hľadiska znižovania negatívnych účinkov stavebnej činnosti, ťažby a výroby stavebných látok na životné prostredie,
- spracúvaní koncepcií a plánov geologického prieskumu,
- plánovaní a vykonávaní ťažobnej činnosti vo väzbe na tvorbu a ochranu životného prostredia a pri odstraňovaní následkov ťažobnej činnosti rekultiváciou z hľadiska zachovania prírodného prostredia,
- spracúvaní územnoplánovacích podkladov a územnoplánovacej dokumentácie, projektovej dokumentácie a pri štátnom stavebnom dohľade vo väzbe na stavebný zákon,
- spracúvaní a realizácii kompetencií rozvoja územných celkov najmä z hľadiska využívania zdrojov nerudných surovín,
- schvaľovaní návrhov na odpis zásob výhradných ložísk nerudných surovín.

S *Ministerstvom obrany SR* spolupracuje pri:

- zabezpečovaní činnosti Komisie vlády Slovenskej republiky pre radiačné havárie,
- tvorbe a rozpracovaní štátnej environmentálnej politiky z hľadiska znižovania negatívnych účinkov prevádzky dopravy na životné prostredie,
- zabezpečovanie jednotného informačného systému o životnom prostredí a plošného monitoringu na území štátu,
- poskytovanie meteorologických a hydrologických informácií.

S *Úradom jadrového dozoru SR* spolupracuje pri:

- riešení problematiky geologického výskumu a prieskumu súvisiaceho s trvalým úložiskom vysokoaktívnych rádioaktívnych odpadov a vyhoretého jadrového paliva,
- riešení problematiky uvádzania nízkoaktívnych rádioaktívnych odpadov do životného prostredia,
- aplikácií ustanovení zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a súvisiacich predpisov na stavby jadrových zariadení a činností v nich,

- prevencii a ochrane obyvateľstva a životného prostredia pred jadrovými a radiačnými haváriami a tvorbe informačného systému o území, použiteľného v prípade normálnych prevádzok jadrových zariadení a pri ich haváriách.

Spolupráca s *Úradom geodézie, kartografie a katastra SR* je zameraná na:

- rozvoj metód a využívanie výsledkov diaľkového prieskumu Zeme ako progresívnej zložky komplexného informačného systému o území,
- vydávanie geologických a iných špecializovaných máp a atlasov,
- štandardizáciu geografických názvov a poskytovanie podkladov o vymedzení chránených území.

S *Úradom bezpečnosti práce SR* Ministerstvo životného prostredia SR spolupracuje pri tvorbe a ochrane životného prostredia v oblasti protihavarijnej prevencie a so *Štatistickým úradom SR* pri poskytovaní sociálno-ekonomických a environmentálnych informácií spracovaných za oblasť pôsobnosti ministerstva alebo potrebných pre jeho činnosť.

Z uvedeného vyplýva, že Ministerstvo životného prostredia SR *nie je komplexným orgánom ústrednej štátnej správy vo vzťahu k jednotlivým zložkám životného prostredia*. Popri tomto ministerstve pôsobia aj *ďalšie ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, ktoré zasahujú do environmentálnej politiky*. Je to najmä:

- *Ministerstvo hospodárstva SR* (je ústredným orgánom štátnej správy pre priemysel s výnimkou potravinárstva, stavebných výrobkov a výroby stavebných látok, pre energetiku vrátane hospodárenia s jadrovým palivom a uskladňovania rádioaktívnych odpadov, pre teplárenstvo a plynárenstvo, ťažbu a úpravu tuhých palív, pre ťažbu ropy a zemného plynu, nerudných a rudných surovín a vyhľadávanie a prieskum rádioaktívnych surovín a ich ťažbu, ochranu a využívanie nerastných surovín vrátane hlavného dozoru nad ochranou a využívaním ložísk nerastov, nad bezpečnosťou a ochranou zdravia pri práci a bezpečnosťou prevádzky v banskej činnosti ako aj činnosti vykonávanej bankským spôsobom),
- *Ministerstvo pôdohospodárstva SR* [je ústredným orgánom štátnej správy pre poľnohospodárstvo, lesné hospodárstvo, vodného hospodárstvo s výnimkou pôsobnosti uvedenej v § 16 písm. b) zákona č. 575/2001 Z. z., veterinárnu starostlivosť, rastlinolekársku starostlivosť, rybárstvo, poľovníctvo a potravinárstvo],
- *Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR* (je ústredným orgánom štátnej správy pre regionálny rozvoj, stavebnú výrobu a výrobu stavebných látok, stavebné výrobky atď.),
- *Ministerstvo kultúry SR* (je ústredným orgánom štátnej správy pre ochranu pamiatkového fondu, kultúrne dedičstvo),

- *Ministerstvo zdravotníctva SR* (je ústredným orgánom štátnej správy pre ochranu zdravia, prírodné liečebné kúpele, prírodné liečivé zdroje, prírodné minerálne vody),
- *Úrad jadrového dozoru SR* (je podľa § 29 zákona č. 575/2001 Z. z. ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť jadrového dozoru, ktorý zabezpečuje výkon štátneho dozoru nad jadrovou bezpečnosťou jadrových zariadení vrátane nakladania s rádioaktívnymi odpadmi a vyhotveným palivom a ďalšími fázami palivového cyklu, ako aj nad jadrovými materiálmi vrátane ich kontroly a evidencie; zabezpečuje tiež posudzovanie zámerov programu využitia jadrovej energie a kvality vybraných zariadení a prístrojov jadrovej techniky a záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv týkajúce sa jadrovej bezpečnosti jadrových zariadení a nakladania s jadrovými materiálmi),
- *Úrad bezpečnosti práce SR* (je ústredným orgánom štátnej správy pre štátny odborný dozor nad bezpečnosťou a ochranou zdravia pri práci, bezpečnosťou technických zariadení a nad dodržiavaním ustanovených pracovných podmienok s výnimkou pôsobnosti ministerstva hospodárstva, pokiaľ ide o banskú činnosť a výbušniny),
- *Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR* (je ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť technickej normalizácie, metrológie, kvality a posudzovania zhody).

Podľa zákona SNR č. 595/1990 Zb. je *Slovenská inšpekcia životného prostredia* odborným kontrolným orgánom, prostredníctvom ktorého Ministerstvo životného prostredia SR vykonáva vo veciach starostlivosti o životné prostredie štátny dozor.

V zmysle § 7 ods. 2 sa inšpekcia člení na *ústredie inšpekcie a jemu podriadené inšpektoráty*. Na čele inšpekcie je riaditeľ, ktorého vymenúva a odvoláva minister.

Na čele inšpektorátu je vedúci inšpektorátu, ktorého vymenúva a odvoláva riaditeľ inšpekcie.

Podľa § 10 inšpekcia pri výkone svojej činnosti spolupracuje s ostatnými orgánmi štátnej správy, s obcami a tiež s mimovládnyimi organizáciami a občianskymi iniciatívami na ochranu životného prostredia. Inšpekcia vykonáva kontrolu v rozsahu a za podmienok upravených *osobitnými predpismi* (k tomu pozri bližšie piatu časť učebnice, kapitolu IV.).

#### 4. Miestna štátna správa

- V rámci sústavy miestnych orgánov štátnej správy pôsobia:
- *všeobecné* miestne orgány štátnej správy a
  - *špecializované* miestne orgány štátnej správy.

*Všeobecná miestna štátna správa*. Miestnu štátnu správu v prevažnej miere vykonávajú krajské úrady a okresné úrady. Preniesť výkon štátnej

správy na iné orgány štátnej správy, obce, samosprávne kraje alebo iné právnické osoby možno len osobitným zákonom<sup>133</sup>.

Podľa § 8 zákona NR SR č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov krajský úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá prednosta, ktorého na návrh ministra vnútra vymenúva a odvoláva vláda. Podľa § 8 ods. 2 okresný úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá prednosta. Prednostu okresného úradu vymenúva a odvoláva vláda.

Pre jednotlivé úseky štátnej správy krajský úrad a okresný úrad zriaďuje odbory, ktoré sa môžu členiť na oddelenia. Na úseku starostlivosti o životné prostredie je to spravidla odbor tvorby a ochrany životného prostredia, odbor poľnohospodárstva, lesného hospodárstva a poľovníctva, odbor pozemkových úprav, odbor štátnej veterinárnej starostlivosti, odbor zdravotníctva, odbor kultúry, odbor regionálneho rozvoja a odbor medzinárodnej spolupráce. Vnútorne organizačné členenie úradu určuje prednosta.

Podľa § 3 ods. 2 môže krajský a okresný úrad v rozsahu svojej pôsobnosti a na základe osobitného zákona vydávať pre svoj územný obvod všeobecne záväznú vyhlášku.

Krajský úrad vykonáva štátnu správu na úsekoch, ktoré sú taxatívne uvedené v prílohe zákona NR SR č. 222/1996 Z. z. Príloha zákona je teda základom usporiadania pôsobnosti (kompetencie) medzi krajskými úradmi a okresnými úradmi, nakoľko v § 5 zákona sa ustanovuje, že okresný úrad vykonáva štátnu správu na jednotlivých úsekoch, ak jej výkon zákon nezveruje krajskému úradu, inému orgánu štátnej správy, obci alebo inej právnickej osobe (tzv. negatívne vymedzenie kompetencie okresného úradu).

Do pôsobnosti krajského úradu podľa § 6 patrí:

- vykonávať v druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhodujú okresné úrady, ak osobitný zákon neustanovuje inak,
- riadiť a kontrolovať výkon štátnej správy uskutočňovanej okresnými úradmi,
- zastupovať štát pri prerokúvaní územného plánu obce,
- koordinovať súčinnosť okresných úradov v kraji s inými štátnymi orgánmi v kraji vo veciach plnenia spoločných úloh štátu,
- plniť a kontrolovať úlohy spojené s mobilizačnými prípravami štátu a komplexným záchranným systémom.

Krajský úrad koordinuje plnenie spoločných úloh s inými orgánmi štátnej správy a orgánmi územnej samosprávy pri zabezpečovaní economic-

<sup>133</sup> Napríklad zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

kého a sociálneho rozvoja územia, najmä pri zabezpečovaní koncepcii rozvoja jednotlivých oblastí života v kraji, pri utváraní a ochrane zdravého spôsobu života a pod. Tiež koordinuje činnosť okresných úradov, iných štátnych orgánov a obcí v prípade mimoriadnej udalosti, ktorej pôsobenie alebo následky nemožno likvidovať silami okresného úradu alebo iných štátnych orgánov v okrese. V týchto prípadoch má prednosta krajského úradu oprávnenie ukladať úlohy a príkazy prednostom okresných úradov, vedúcim iných štátnych orgánov a starostom obcí v kraji.

Štátnu správu vykonávanú krajskými úradmi a okresnými úradmi riadi a kontroluje vláda (§ 11 ods. 1).

Ministerstvá, do pôsobnosti ktorých patria úseky štátnej správy vykonávané krajskými a okresnými úradmi, riadia výkon štátnej správy na týchto úsekoch vydávaním všeobecne záväzných právnych predpisov, smerníc a pokynov, zjednocovaním postupu pri ich používaní. Taktiež vypracúvajú koncepcie rozvoja príslušného úseku štátnej správy a preskúmávajú rozhodnutia podľa osobitných predpisov. Celý výkon štátnej správy aj kontrolujú. Spolupracujú s Ministerstvom vnútra SR.

Ministerstvo vnútra SR koordinuje podľa rozhodnutia vlády činnosť ministerstiev pri riadení a kontrole výkonu štátnej správy uskutočňovanej krajskými úradmi a okresnými úradmi a pri budovaní a realizácii automatizovaného informačného systému miestnej štátnej správy. V spolupráci s príslušnými ministerstvami usmerňuje krajské úrady a okresné úrady pri utváraní odborov a ďalších organizačných útvarov<sup>134</sup>.

Okrem zákona NR SR č. 222/1996 Z. z. pôsobnosť miestnej štátnej správy v rámci starostlivosti o životné prostredie vyplýva aj:

- zo zákona SNR č. 595/1990 Zb.,
- z osobitných predpisov (napr. zákon č. 50/1976 Zb., zákon č. 223/2001 Z. z., zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva v znení neskorších predpisov, zákon č. 337/1998 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov).

*Špecializovaná miestna štátna správa.* Do prijatia zákona SNR č. 222/1996 Z. z. výkon štátnej správy na úseku životného prostredia patril v prevažnej miere do pôsobnosti špecializovaných miestnych orgánov štátnej správy, a to okresným úradom životného prostredia, obvodným úradom životného prostredia, oblastným lesným úradom, lesným úradom, okresným veterinárnym správam, pozemkovým úradom, katastrálnym úradom, obvodným banským úradom. Tieto špecializované miestne orgány štátnej správy boli týmto zákonom *okrem obvodných banských úradov* zrušené.

<sup>134</sup> Odbor je organizačný útvar príslušného orgánu a nie orgán, ako to mnohí autori uvádzajú. Vyplýva to aj z ustanovenia § 8 ods. 3 zákona NR SR č. 222/1996 Z. z.



Podľa zákona č. 337/1998 Z. z. majú postavenie špecializovaných miestnych orgánov štátnej správy *regionálne veterinárne a potravinové správy a krajské veterinárne a potravinové správy*.

### 5. Rozhodovacia činnosť orgánov štátnej správy

Právomocou orgánu štátnej správy právna teória rozumie jeho schopnosť na základe a v medziach platných predpisov verejnomocensky ovplyvňovať právne postavenie právnických a fyzických osôb.<sup>135</sup>

Postavenie fyzických a právnických osôb v rámci starostlivosti o životné prostredie je podmienené právomocou štátnej správy vydávať *verejnomocenské akty*, ktoré majú charakter:

- všeobecne záväzných právnych predpisov (k tomu pozri bližšie problematiku prameňov environmentálneho práva v druhej časti učebnice, kapitolu VI.),
- individuálnych správnych aktov (rozhodnutí).

Spoločnou vlastnosťou *individuálnych správnych aktov* je, že:

- ako jednostranné prejavy vôle správneho orgánu vydaného na základe aplikácie právneho predpisu v konkrétnej veci sú *záväzné* pre adresáta (t. j. právnická a fyzická osoba je povinná postupovať v súlade s pravidlami, ktoré sú v nich vymedzené),<sup>136</sup>
- ich nerešpektovanie (rovnako ako nerešpektovanie právneho predpisu) zakladá vznik právnej zodpovednosti adresáta tohto aktu, a teda aj právomoc orgánu štátnej správy *uložiť sankciu*,<sup>137</sup>

<sup>135</sup> V minulosti sa v právnickej literatúre venovalo veľa pozornosti analýze právomoci orgánov štátnej správy ako nositeľov verejnej moci (vzťah orgán – nositeľ práva a občan – nositeľ povinnosti). V súčasnosti čoraz viac prenikajú do obsahu predpisov ustanovenia, ktoré treba chápať ako povinnosť orgánov štátnej správy uskutočňovať určité aktivity za zákonom ustanovených podmienok a to nielen vo vzťahu ku konkrétnej osobe, ale aj voči verejnosti (vzťah orgán – nositeľ povinnosti a občan – nositeľ práva). Ako príklad možno uviesť § 33b zákona č. 17/1992 Zb., podľa ktorého je Ministerstvo životného prostredia SR povinné každoročne zverejňovať správu o stave životného prostredia v Slovenskej republike – táto povinnosť slúži na realizáciu práva na informácie v súlade s čl. 45 ústavy a so zákonom č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

<sup>136</sup> Právne predpisy vydávané štátnou správou obsahujú všeobecne záväzné pravidlá správania, ktoré je povinný rešpektovať každý (sú to normatívne správne akty); rozhodnutie vydané ako povolenie podnikateľovi XY je záväzné voči tomuto konkrétnemu podnikateľovi, lebo mu vymedzuje konkrétne pravidlá správania (napr. v súvislosti s prevádzkovaním jeho zariadenia zaťažujúcim životné prostredie).

<sup>137</sup> Napríklad pokutu podľa § 18 ods. 2 zákona č. 309/1991 Zb. o ochrane ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami v znení neskorších predpisov ak nedodrží určené

- ich nerešpektovanie zakladá – ak to výslovne ustanovuje zákon – *ďalšie právomoci* orgánu štátnej správy (napr. právomoc stavebného úradu podľa § 88 zákona č. 50/1976 Zb. nariadiť vlastníčkovi stavby jej odstránenie, ak ju postavil v rozpore s vydaným stavebným povolením, podľa § 62 písm. d) zákona NR SR č. 287/1994 Z. z., právomoc orgánu ochrany prírody zmeniť alebo zrušiť vydaný súhlas, ak jeho nositeľ nedodržuje podmienky určené v súhlase).

Rozhodnutiami orgánov štátnej správy možno:

- založiť, zmeniť alebo zrušiť oprávnenia alebo povinnosti subjektov environmentálneho práva (tzv. *konštitutívne* správne akty); takým je napríklad rozhodnutie o uložení opatrenia na odstránenie protiprávneho stavu, ktorým sa ukladá konkrétnej osobe XY *konkrétna* povinnosť – a to nová povinnosť, ktorú predtým nemal – odstrániť protiprávny stav,
- vyriešiť autoritatívnym spôsobom *spornú otázku* potvrdením existencie či neexistencie práva alebo povinnosti, resp. právneho stavu (tzv. *deklaratórne* správne akty); takým je napríklad rozhodnutie o tom, či pozemky tvoria poľnohospodársky pôdny fond v zmysle zákona SNR č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu v znení neskorších predpisov.<sup>138</sup>

Z hľadiska právneho postavenia konkrétneho adresáta individuálneho správneho aktu orgánu štátnej správy je dôležité, v akom *procesnom režime* je vydávané.

Základným procesnoprávnym predpisom v oblasti výkonu verejnej správy je *zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)*, vzťahujúci sa na postup, v ktorom sa rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach právnických a fyzických osôb, t. j. o ich *subjektívnych* právach a povinnostiach *vyplývajúcich z obsahu tzv. hmotnoprávných predpisov*. Aplikuje sa teda v prípadoch, keď sa rozhodnutím určuje *rozsah a obsah práva alebo povinnosti konkrétneho adresáta z dôvodu, že:*

emisné limity, ktoré sú súčasťou vydaného súhlasu; podľa § 105 ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov ak stavebník uskutočňuje novú stavbu v rozpore s vydaným stavebným povolením.

<sup>138</sup> Okrem toho právna teória v klasifikácii rozhodnutí uvádza aj tzv. hybridné správne akty, keď časť aktu má charakter deklaratórny a časť konštitutívny. Pozri *Škultéty, P. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK 1997, Bratislava, s. 87. V tejto súvislosti sa ako typický príklad zvykne uvádzať rozhodnutie o priestupku, ktorým sa vo výroku konštatuje, že právna zodpovednosť občana XY vznikla (deklaratórna časť) a súčasne sa ukladá povinnosť zaplatiť pokutu (konštitutívna časť).

- právo alebo povinnosť zakotvenú právnym predpisom nie je možné realizovať bez rozhodnutia tohto správneho orgánu,
- ich uskutočňovanie sa dotýka *verejného záujmu*, ktorým je aj ochrana životného prostredia.

V environmentálnom práve možno nájsť veľa takýchto prípadov. Predmetom správneho konania môže byť rozhodovanie o práve stavať (vydanie stavebného povolenia), o práve prevádzkovať zariadenie (vydanie súhlasu na inštaláciu technologického celku veľkého zdroja znečistenia ovzdušia), o práve na informáciu o životnom prostredí (vydanie rozhodnutia o sprístupnení informácie na základe žiadosti podľa § 14 zákona č. 211/2000 Z. z.)<sup>139</sup>, ale aj rozhodovanie o povinnosti (napr. rozhodnutie orgánu ochrany poľnohospodárskeho pôdneho fondu o zmene povinnosti vykonať náhradné rekultivácie podľa § 17 ods. 3 a 4 zákona SNR č. 307/1992 Zb.).

Konkrétny právny režim postupu musí vždy vyplývať z ustanovení zákona aplikovaného orgánom štátnej správy; absenciu takéhoto ustanovenia v zákone by bolo treba považovať za hrubú legislatívnu chybu. Zákon v tejto súvislosti buď výslovne prikazuje použiť na postup všeobecné predpisy o správnom konaní alebo ustanovuje, že sa tieto na postup nepoužijú.

Ak je pôsobnosť zákona č. 71/1967 Zb. ako všeobecného procesno-právneho predpisu zákonom výslovne vylúčená, môže to znamenať:

- že existuje iný, osobitný procesno-právny predpis, ktorý upravuje postup pri vydávaní rozhodnutí (v takom prípade sa prednostne použije tento predpis a subsidiárne sa aplikuje zákon č. 71/1967 Zb.),
- že zákon ustanovuje osobitné pravidlá pre postup.

V environmentálnom práve sa často stretáme s úpravou postupov orgánov štátnej správy, na ktorý sa *správny poriadok nevzťahuje*. Ako príklad možnosť spomenúť posudzovanie vplyvov na životné prostredie (s výnimkou niektorých jeho etáp) podľa zákona NR SR č. 127/1994 Z. z., postup pri vyhlasovaní, zmene alebo zrušení ochrany osobitne chránených častí prírody a krajiny podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z., postup pri rozhodovaní o poskytovaní finančných prostriedkov podľa zákona NR SR č. 254/1994 Z. z. o Štátnom fonde likvidácie jadrovej energetiky zariadení a nakladania s vyhoreným jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi v znení neskorších predpisov, postup pri prerokovaní a schvaľovaní územnoplánovacej dokumentácie podľa zákona č. 50/1976 Zb.

<sup>139</sup> Platné predpisy z legislatívno-technického hľadiska nemusia vždy výslovne pomenovať určité právo, ani vyjadriť jeho obsah. Na jeho obsah sa usudzuje v zmysle čl. 2 ods. 3 ústavy, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a vzhľadom na obsah konkrétneho zákona, ktorý môže rôznym spôsobom modifikovať – samozrejme v medziach ústavy – slobodu správania jednotlivca.

Význam tohto členenia spočíva v tom, že má vplyv na rozdiely v právnom postavení adresáta rozhodnutia – či už vo fáze „tvorby“ rozhodnutia, v právnych prostriedkoch nápravy nezákonného rozhodnutia, vrátane rozdielných podmienok prístupu k súdu. Ak správny orgán rozhoduje v správnom konaní, právnická a fyzická osoba ako účastník konania v zmysle § 14 zákona č. 71/1967 Zb. je nositeľom *procesných práv a povinností*, využitie ktorých jej pomáha vplyvať na zákonnosť postupu ako aj na zákonnosť obsahu vydaného rozhodnutia správneho orgánu. Navyše právny poriadok poskytuje tejto osobe ďalšie právne možnosti, využitím ktorých sa môže účinne domáhať nápravy vydaného nezákonného rozhodnutia správneho orgánu (či už v rámci postupu podľa správneho poriadku alebo postupu podľa Občianskeho súdneho poriadku). Ak dôjde k porušeniu právneho predpisu v postupe správnych orgánov, na ktorý sa *nevzťahuje správny poriadok*, môže sa právnická alebo fyzická osoba domáhať nápravy napríklad sťažnosťou podľa zákona č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach, petíciou podľa zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení zákona č. 242/1998 Z. z.; za zákonom ustanovených podmienok však nie je vylúčená možnosť ani domáhať sa nápravy sťažnosťou na Ústavnom súde SR.<sup>140</sup>

*Druhy rozhodnutí v ochrane životného prostredia.* Rozhodovacia činnosť orgánov štátnej správy v rámci starostlivosti o životné prostredie je rozsiahla.

Medzi najtypickejšie druhy rozhodnutí patria *povolenia a súhlasy*. Ich *spoločnou črtou* je, že sú vydávané v správnom konaní a majú konštitutívny charakter. Zákony z oblasti ochrany životného prostredia ukládajú právnickým a fyzickým osobám *povinnosť požiadať* kompetentný orgán o vydanie povolenia alebo súhlasu *pred začatím* zamýšľanej činnosti (napr. preprava, výroba, investičná činnosť). V environmentálnom práve ide vždy o činnosť *zaťažujúcu životné prostredie*; predmetom rozhodovania však môže byť aj činnosť, ktorá súvisí s takým zásahom do ekosystému, ktorý by mohol napríklad pri nevhodnom alebo neodbornom postupe viesť k jeho narušeniu.

V aplikačnej praxi niekedy vzniká otázka, či možno udeliť povolenie alebo súhlas dodatočne po tom, ako subjekt začal uskutočňovať činnosť zaťažujúcu životné prostredie bez rozhodnutia správneho orgánu (napríklad pri dovoze živočícha chráneného podľa medzinárodného dohovoru colné orgány zistia, že osoba nemá na dovoz súhlas podľa § 29 zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. a on sa obráti na Ministerstvo životného prostredia SR so žiadosťou o udelenie súhlasu na dovoz). Výklad právneho

<sup>140</sup> Podľa čl. 127 ústavy Ústavný súd SR rozhoduje o sťažnostiach fyzických alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

predpisu správneho orgánu pri riešení tejto situácie by mal zohľadňovať čl. 2 ods. 2 ústavy, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Z tohto dôvodu bude vždy dôležité overiť, či konkrétny predpis výslovne umožňuje správnemu orgánu takúto činnosť dodatočne schváliť. Ako konkrétny príklad predpisu, ktorý takýto postup dovoľuje, možno uviesť § 88a zákona č. 50/1976 Zb. Ustanovuje osobitné pravidlá vo vzťahu k nepovoleným stavbám a upravuje konanie o dodatočnom povolení stavby.

Povolenia a súhlasy však majú aj *rozdielne vlastnosti* (inak by sme medzi nimi z právneho hľadiska nemohli rozlišovať).

*Povoleniami* príslušné orgány povoľujú takú činnosť subjektov, uskutočňovanie ktorej je zákonom *viazané na určité hmotnoprávne podmienky*. Ak osoba, ktorá o povolenie požiada, tieto predpoklady spĺňa (orgán skúma v správnom konaní, či je to tak), nemožno vydanie aktu odoprieť – inými slovami na jeho vydanie má žiadateľ v takomto prípade *právny nárok*. (Z tohto hľadiska treba preto odlišovať tzv. *povoľovanie výnimiek* zo všeobecných zákazov ustanovených zákonmi<sup>141</sup>; na vydanie výnimky totiž právny nárok nie je, navyše sa na postup pri ich povoľovaní nemusí vždy vzťahovať správny poriadok.<sup>142</sup>)

Pre povolenia je navyše typické, že právna úprava výslovne umožňuje správnemu orgánu v povolení *určiť podmienky vykonávanej činnosti* zaťažujúcej životné prostredie. Tieto podmienky sú súčasťou výroku vydaného rozhodnutia a vo svojej podstate ustanovujú medze povoľovanej činnosti.<sup>143</sup>

*Súhlasy* sú tiež rozhodnutia vydávané v správnom konaní, vydaním ktorého správny orgán dovoľuje žiadateľovi uskutočňovať činnosť zaťažujúcu životné prostredie. Zásadný rozdiel medzi povolením a súhlasom je však ten, že:

- na vydanie súhlasu nemá jeho žiadateľ právny nárok,
- v súhlase sa podmienky výkonu budúcej činnosti zásadne neurčujú.<sup>144</sup>

<sup>141</sup> Napríklad podľa § 20 ods. 2 zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. výnimky zo zákazov ustanovených týmito zákonom môže v odôvodnených prípadoch povoliť orgán ochrany prírody, ktorý je príslušný na vyhlásenie ochrany. Zákon č. 100/1977 Zb. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva v znení neskorších predpisov ustanovuje v § 19 zákazy niektorých činností v lesoch, pričom orgán štátnej správy lesného hospodárstva môže po vyjadrení užívateľov lesov povoliť výnimky z týchto zákazov.

<sup>142</sup> Pozri napríklad § 19 ods. 3 zákona č. 100/1977 Zb.

<sup>143</sup> Napríklad podľa § 66 zákona č. 50/1976 Zb. v stavebnom povolení určí stavebný úrad záväzné podmienky uskutočnenia a užívania stavby (napr. umiestnenie stavby na pozemku, lehotu na dokončenie stavby, použitie vhodných stavebných výrobkov, povinnosť oznámiť začatie stavby).

<sup>144</sup> K tomu tiež *Hendrych, D. a kol.*: Správni právo. Obecná časť. 4. zmenené a doplnené vydání. C. H. Beck, Praha 2001, s. 88.

V právnej praxi sa možno stretnúť s prípadmi, keď sa vo výroku vydaného súhlasu uvedú podmienky výkonu činnosti žiadateľa, ktoré inak vyplývajú priamo z predpisu, na základe ktorého sa súhlas vydal. Je to nesprávny postup. Tieto „podmienky“ – i keď sa tak formálne správny orgánom označia – v skutočnosti nimi de iure nie sú; správne orgány ich uvádzajú s cieľom poučiť adresáta rozhodnutia o obsahu právnych predpisov, ktoré bude musieť pri výkone činnosti tak či onak dodržiavať.

Napriek všeobecnej zásade, že v súhlasoch sa podmienky výkonu budúcej činnosti neurčujú, možno sa v platnej právnej úprave stretnúť aj s *výnimkou z tejto zásady*. Ak teda zákon *výslovne umožňuje* aplikujúcejmu orgánu určiť podmienky výkonu budúcej činnosti (príkladom môže byť § 8 ods. 1 zákona NR SR č. 287/1994 Z. z., podľa ktorého v súhlase vydanom podľa tohto zákona môže orgán ochrany prírody určiť bližšie podmienky vykonávania činnosti, zabezpečujúce ochranu prírody a krajiny), v takom prípade právna teória hovorí o tzv. *nepravom súhlase*.

Z legislatívno-technického hľadiska zákonodarca používa rozdielnu terminológiu (povolenie – súhlas) vtedy, keď je na realizáciu zamýšľanej činnosti zaťažujúcej životné prostredie potrebné vydať niekoľko aktov konštitutívneho charakteru. Ide o prípady, ktoré právna teória označuje výstižne reťazením právnych aktov – každý z aktov smeruje voči adresátovi a je samostatným aktom (často vydaným na základe iného právneho predpisu než akt následný), pričom skôr vydané právne akty podmieňujú akty vydané neskôr (najčastejšie sa vyskytuje postup „od súhlasu ku konečnému povoleniu činnosti“)<sup>145</sup>.

Treba povedať, že takáto právno-teoretická konštrukcia predstavuje ideálny model.

V právnej praxi nie sú totiž výnimočné prípady, keď žiadateľ na to, aby mohol uskutočňovať činnosť zaťažujúcu životné prostredie potrebuje viac rozhodnutí od rôznych správnych orgánov, pričom predpisy *väzbu medzi nimi výslovne neriešia*. V takom prípade platí, že žiadateľ musí mať vydané všetky rozhodnutia, aby mohol začať činnosť vykonávať [napríklad podnikateľ, ktorý chce uskutočňovať zber starých vozidiel, živnostenské oprávnenie podľa zákona č. 455/1991 Zb. a súhlas orgánu štátnej správy odpadového hospodárstva podľa § 7 ods. 1 písm. l) zákona č. 223/2001 Z. z.].

Súčasná legislatíva sa pri tvorbe zákonov dôsledne nepridržiava vytvorených právno-teoretických konštrukcií. Možno sa napríklad stretnúť

<sup>145</sup> V poslednom čase sa stali súčasťou právnej úpravy ustanovenia, ktoré zdôrazňujú nadväznosť jednotlivých rozhodnutí, vydávaných rôznym orgánmi. Ako príklad možno uviesť § 17 zákona č. 223/2001 Z. z., ktorý sa síce nie veľmi „šťastne“ vyjadruje o súhlase ako o podklade pre vydanie rozhodnutia o stavbe, zariadení alebo činnosti podľa iného zákona, na druhej strane však prikazuje orgánu štátnej správy vydávať tzv. finálne rozhodnutie až po oboznámení sa s obsahom súhlasu vydanom podľa zákona o odpadoch.



s prípadom, keď zákonodarca označí termínom „súhlas“ úkon správneho orgánu, ktorý ním však v skutočnosti nie je (ako príklad možno spomenúť § 7 zákona SNR č. 307/1992 Zb.); výnimočnou nie je ani situácia, keď zákonodarca síce zakotví povolenie a súhlas ako rozhodnutia vydávané v správnom konaní, avšak z obsahu právneho predpisu nevyplýva žiadna právna odlišnosť týchto dvoch druhov rozhodnutí (napr. zákon č. 163/2001 Z. z. o chemických látkach a chemických prípravkoch).

Nejednotnosť terminológie pri tvorbe zákonov vedie aj k tomu, že pre individuálne správne akty vydávané v správnom konaní, ktoré majú rovnakú právnu podstatu (ide o „úradné povolenie“) sa zavádzajú v rôznych predpisoch rôzne názvy (predovšetkým prostredníctvom nevhodných legislatívnych skratiek – napríklad *koncesia* podľa č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov, *licencia* podľa § 4 zákona č. 76/1998 Z. z. o ochrane ozónovej vrstvy Zeme a o doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov).

Pomerne rozsiahlou skupinou individuálnych správnych aktov v predpisoch environmentálneho práva sú tie, ktoré sa najčastejšie označujú ako *záväzné pokyny, nariadenia opatrení, zákazy, príkazy*. Ich spoločným znakom je, že:

- obsahujú príkaz alebo zákaz určitého konania konkrétneho právneho subjektu,
- majú konštitutívny charakter,
- sú vydávané v správnom konaní.

Veľmi často s úpravou týchto rozhodnutí možno stretnúť v predpisoch regulujúcich kontrolu nad dodržiavaním predpisov (k tejto problematike pozri bližšie piatu časť učebnice, kapitolu IV.) a v tzv. hygienických predpisoch.

Osobitným druhom správneho aktu, s ktorým sa v predpisoch environmentálneho práva bude možné čoraz častejšie stretať, je *autorizácia*. Ide o individuálny správny akt, ktorým sa konkrétnemu právnenému subjektu priznáva postavenie vykonávateľa úloh verejnej správy v určitej kvalifikovanej činnosti. Na vydanie autorizácie nie je právny nárok a na postup pri jej vydávaní, zmene alebo odnímaní sa nevzťahuje zákon o správnom konaní, pretože sa v rámci tohto postupu *nerozhoduje o subjektívnom práve*. Ako príklad možno uviesť autorizáciu udeľovanú podnikateľovi na výkon činnosti podľa § 8 zákona č. 223/2001 Z. z. (na nakladanie s opotrebovanými batériami a akumulátormi, nakladanie s odpadovými olejmi, zber a spracovanie starých vozidiel).

Správny orgán skúma, či žiadateľ spĺňa podmienky na udelenie autorizácie. Ak už o udelení autorizácie rozhodol, ale dodatočne nastanú určité skutočnosti vypočítané zákonom, ktoré by znemožňovali kvalifikovaný výkon autorizovanej činnosti, môže správny orgán autorizáciu *zrušiť*. Ak tak

ustanovuje zákon, môže dôjsť vplyvom určitých právnych skutočností aj k *zániku* autorizácie.

*Iné úkony správnych orgánov.* Patrí sem pomerne široká škála právnych úkonov štátnej správy, ktoré môžu a nemusia mať právne záväzný charakter. Ak majú právne *záväzný* charakter, je tomu tak preto, lebo sú v konečnej fáze vydané formou všeobecne záväzného právneho predpisu. Vo väčšine prípadov však tieto úkony správnych orgánov *nie sú záväzné*. Napriek tomu však majú schopnosť ovplyvniť právne postavenie subjektu environmentálneho práva.

Medzi *najtypickejšie podskupiny* takýchto úkonov správnych orgánov patria:

- programové úkony (sem patrí najmä tvorba koncepcií, programov, plánov, prognóz atď.),
- úkony vyjadrujúce názor správneho orgánu na konkrétnu otázku týkajúcu sa jeho pôsobnosti, resp. ochrany záujmu, ktorý je povoláný zákonom chrániť (vyjadrenia, stanoviská).<sup>146</sup>

*Koncepcie, plány, programy.* Právna teória ich zaraďuje medzi iné správne úkony správnych orgánov vtedy, ak sú pre adresátov nezáväzné – majú tzv. indikatívny charakter (napr. smerná časť územnoplánovacej dokumentácie).<sup>147</sup> Ich zmyslom je predpoveď budúceho stavu a koncepčné riešenie otázok súvisiacich so životným prostredím.

Ich typickým predstaviteľom sú územnoplánovacie podklady a územnoplánovacia dokumentácia podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (k tomu pozri bližšie štvrtú časť učebnice). V oblasti odpadového hospodárstva sa uplatňujú programy odpadového hospodárstva (§ 4 a nasl. zákona č. 223/2001 Z. z.), ktoré určujú ciele odpadového hospodárstva a rovnako ako územnoplánovacia dokumentácia obsahujú záväznú a smernú časť.

Vzhľadom na proces zblížovania slovenského environmentálneho práva s právom Európskych spoločenstiev možno očakávať, že sa s právnou úpravou takýchto úkonov správnych orgánov bude možné stretnúť častejšie. Keďže v environmentálnom práve vystupujú aj ako dôležité nástroje prevencie, možno očakávať, že zákonodarca bude klásť dôraz na to, aby boli (ich časti alebo ako celok) vydávané formou všeobecne záväzných právnych predpisov, a že úprava procedúry ich tvorby bude – vzhľadom na významnú koncepčnú úlohu, ktorú zohrávajú v starostlivosti o životné prostredie – ovplyvnená princípom demokracie a princípom informovanosti. Už v súčasnosti možno v platnej právnej úprave nájsť ustanovenia, ktoré sú dôkazom tohto trendu. Napríklad podľa zákona č. 223/2001 Z. z.

<sup>146</sup> Staša, J.: Úvod do českého správneho práva. Policejní akademie České republiky, Praha 1994, s. 66.

<sup>147</sup> Tamtiež.

návrhy programov odpadového hospodárstva sú správne orgány povinné zverejňovať vo fáze ich návrhu v dostatočnom časovom predstihu, aby sa s nimi dotknutá verejnosť mohla oboznámiť, uskutočniť verejné prerokovanie návrhu; správne orgány sú povinné prihliadať na podané pripomienky verejnosti.

*Stanoviská a vyjadrenia.* Príslušné správne orgány nimi tlmočia svoj oficiálny názor, obhajujúc verejný záujem na ochrane životného prostredia v prípadoch, ak vystupujú ako „dotknuté“ správne orgány. V zásade sa tieto záujmy uplatňujú v správnom konaní, ktoré prebieha pred iným správnym orgánom, t. j. orgánom kompetentným na vydanie konečného rozhodnutia vo veci samej<sup>148</sup>, ale oprávnenie podávať stanoviská dotknutým správnym orgánom môže vyplývať aj zo zákonnej úpravy postupu, na ktorý sa správny poriadok nevzťahuje (napríklad podľa § 8 ods. zákona NR SR č. 127/1994 Z. z.).

Ich vydanie tzv. dotknutým správnym orgánom je *hmotnoprávnou* podmienkou pre prijatie rozhodnutia vo veci samej. Vydávajú sa na základe žiadosti fyzickej alebo právnickej osoby (podľa § 11a ods. 2 zákona č. 309/1991 Zb. je povinný žiadateľ k žiadosti o vydanie súhlasu na povolenie spaľovne odpadov priložiť súhlas alebo vyjadrenie podľa osobitných predpisov); častejšie sú však prípady, keď si ich od dotknutého orgánu žiada správny orgán, ktorý rozhoduje vo veci samej, nakoľko bez týchto podkladov nemôže v správnom konaní rozhodnúť.<sup>149</sup>

Zásadnou otázkou v tejto súvislosti je, či majú takéto stanoviská a vyjadrenia dotknutých správnych orgánov záväzný charakter, t. j. do akej miery sú spôsobilé ovplyvniť konečné rozhodnutie správneho orgánu vo veci samej. Keďže sú len podkladom pre jeho vydanie, uplatňuje sa *záseada, že nemajú záväzný charakter, ak zákon výslovne neustanovuje inak*. Vzhľadom na skutočnosť, že súčasťou environmentálneho práva sú právne predpisy vydané v rôznom časovom období a vzhľadom na to, že názory zákonodarcu sa neustále vyvíjajú, odporúča sa pri aplikácii práva overovať právnu podstatu úkonu správneho orgánu na základe analýzy celého textu právneho predpisu.<sup>150</sup>

<sup>148</sup> Napríklad podľa § 3 ods. 2 zákona SNR č. 307/1992 Zb. na súhlas orgánu ochrany poľnohospodárskeho pôdneho fondu na zmenu druhu poľnohospodárskeho pozemku je potrebné vyjadrenie orgánu ochrany prírody a krajiny a vyjadrenie orgánov, ktoré chránia verejné záujmy podľa osobitných predpisov.

<sup>149</sup> Podľa § 17 zákona č. 223/2001 Z. z. ak má byť vyjadrenie podľa zákona o odpadoch podkladom pre vydanie rozhodnutia o stavbe, zariadení alebo činnosti podľa iného zákona, orgán štátnej správy vydávajúci takéto rozhodnutie môže rozhodnutie vydať až po oboznámení sa s obsahom súhlasu alebo vyjadrenia podľa tohto zákona.

<sup>150</sup> Napríklad termín záväzný posudok podľa § 27 zákona NR SR č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov je v skutočnosti názvom rozhodnutia vydávaného v správnom konaní. Iný charakter má však posudok

Od deväťdesiatych rokov celkový trend smeruje k tomu, že sa takéto úkony správnych orgánov označujú jednotne buď ako vyjadrenie alebo stanovisko a vychádza sa z toho, že ide o *nezáväzný podklad pre rozhodovanie*. Argumentom, ktorý svedčí v prospech takej interpretácie je, že v opačnom prípade by išlo o porušenie jednej zo zásad správneho konania – a to zásady voľného hodnotenia dôkazov. Správny orgán, ktorý rozhoduje vo veci samej nemôže byť právne viazaný názormi dotknutých orgánov, pretože tým by zasahovali do jeho pôsobnosti.<sup>151</sup>

Inými slovami, stanoviská a vyjadrenia vydávané dotknutými orgánmi nezaväzujú v ďalšom postupe správny orgán *de iure*, ale *de facto*; správny orgán teda na ich obsah prihliada a ak mu to aj výslovne nevyplýva ako povinnosť z osobitného zákona, tak v súlade so zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní by sa mal vysporiadať s hodnotením týchto podkladov v odôvodnení svojho rozhodnutia. V niektorých predpisoch environmentálneho práva sa možno v tejto súvislosti stretnúť s ustanoveniami, ktoré túto skutočnosť výslovne zdôrazňujú, napriek tomu, že o podstate a funkcii stanovisk a vyjadrení nemôže byť v právnej praxi pochyb.<sup>152</sup>

Na postup pri vydávaní stanovisk a vyjadrení *sa správny poriadok nevzťahuje*. V predpisoch environmentálneho práva sa však možno stretnúť s prípadmi, keď procedurálny postup týkajúci sa vydávania takýchto podkladov pre rozhodnutie vo veci samej je pomerne *podrobne zákonom upravený* (pozri napr. zákon NR SR č. 127/1994 Z. z., podľa ktorého výsledkom posudzovania vplyvov na životné prostredie je záverečné stanovisko ako jeden z podkladov pre rozhodovanie povoľujúceho orgánu). *Vo väčšine prípadov to však tak nie je – vtedy sa aplikuje § 3 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb., ktorý ustanovuje, že jeho ustanovenia o základných pravidlách konania sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení.*

podľa § 19 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov, ktoré slúži ako dôležitý odborný podklad pre vypracovanie záverečného stanoviska podľa tohto zákona.

<sup>151</sup> *Úradníček, Š. – Gašpariková, B. – Kozová, M.*: Posudzovanie vplyvov na životné prostredie. I. diel. ŠEVT, Bratislava 1994, s. 67.

<sup>152</sup> Napríklad § 23 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. výslovne uvádza, že povoľujúci orgán pri rozhodovaní o povolení činnosti musí prihliadať na záverečné stanovisko.

## 6. Súdy

### a) Súdna ochrana podľa Európskeho dohovoru

Právo na súdnu ochranu je základnou zárukou ochrany práv. Bez tohto práva by právo samé strácalo svoj zmysel a bolo by len písanou deklaráciou.

Právo na súdnu ochranu zakotvuje v čl. 46 Ústava SR a čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Európsky dohovor“)<sup>153</sup>. Konkrétny obsah tohto práva vymedzila predovšetkým rozhodovacia prax štrasburských orgánov ochrany práva – Európskej komisie pre ľudské práva (ďalej len „Komisia“) a Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Súd“), z ktorej vychádzal a vychádza aj Ústavný súd SR.

V duchu rozhodnutia *Golder c. Spojené kráľovstvo*<sup>154</sup> sa právo na súdnu ochranu chápe ako právo:

- na prístup k súdu,
- právo na spravodlivý súdny proces.

Právo na prístup k súdu znamená pre štát povinnosť, aby:

- a) vytvoril takú súdnu sústavu, ktorá spĺňa minimálne požiadavky kladené na súd v zmysle čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru,
- b) umožnil každému, koho práva sú porušované, aby si ich mohol uplatniť na týchto súdoch.

<sup>153</sup> Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy sa každý môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Podľa čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu.

<sup>154</sup> Rozhodnutie z 21. februára 1975, *Annuaire*, č. 18. Súd v tomto rozhodnutí rozšíril chápanie práva na súdnu ochranu ako práva na spravodlivé, verejné a bezprietahové súdne konanie aj na právo na prístup k súdu. Uviedol, že keby sa čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru týkal výlučne len priebehu už začatého konania, zmluvný štát by mohol bez toho, aby ho porušil, zrušiť svoje súdne orgány, alebo im odňať právomoc rozhodovať niektoré kategórie sporov občianskej povahy a zveriť ich orgánom závislým od výkonnej moci. Podľa názoru Súdu by bolo nepochopiteľné, prečo by čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru podrobne upravoval procesné práva priznané účastníkom už prebiehajúceho súdneho konania a nezaručoval by najprv to, čo jedine umožňuje výkon týchto práv, a to je prístup na súd. Spravodlivosť, verejnosť a rýchlosť procesu nemajú význam, ak sa proces nekoná. Pozri bližšie k tomuto napr. *Zellick, J.: The right of prisoners and the European Convention. Modern Law Review*, 1975, s. 638-689.

*Ad a)* Štát na zabezpečenie práva na prístup k súdu musí vytvoriť takú súdnu sústavu, ktorá v zmysle judikatúry štrasburských orgánov ochrany práva je:

- zriadená zákonom,
- nezávislá a nestranná,
- dostatočne kompetentná z hľadiska svojej právomoci.

Takéto vymedzenie na jednej strane pripúšťa možnosť, aby za „súd“ v zmysle čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru mohol byť považovaný aj orgán, ktorý vo vnútroštátnom práve takto definovaný nie je<sup>155</sup> a na druhej strane nie každý súdny orgán označený vnútroštátnym zákonom ako súd môže spĺňať tieto vecné kritériá. Problematickou sa v praxi európskych štátov stala v tomto smere najmä pozícia správnych súdov. Početné sťažnosti boli namierené najmä proti rakúskemu systému správneho súdnictva<sup>156</sup>, ktorý nie je nepodobný aj slovenskému systému správneho súdnictva. Boli zamerané najmä na posúdenie toho, či správny súd je súdom s úplnou jurisdikciou, t. j. či je oprávnený:

- preskúmať rozhodnutie orgánu verejnej správy po skutkovej i právnej stránke,
- posudzovať voľnú úvahu správneho orgánu,
- meniť rozhodnutie správneho orgánu.

*Ad b)* Štát má tiež povinnosť zabezpečiť každému, koho porušované práva sú krátené, aby si ich mohol uplatniť na súde. Táto požiadavka vytvára pre štát zákaz vytvárať prekážky, ktoré by marili účel na spravodlivý súdny proces a povinnosť vytvárať podmienky pre sprístupnenie súdu.

Zákaz vytvárať prekážky mariace účel na spravodlivý súdny proces znamená pre štát aby:

- neodnímal súdnu právomoc ochraňovať právo,
- nevytváral procesnoprávne podmienky sťažujúce prístup na súd,
- nevytváral rôzne imunity.

Najčastejšie sa štát pokúša vytvárať prekážky v prístupe na súd tým, že zákonnou cestou vylučuje určité veci spod príslušnosti súdov. Príkladom z nedávnej minulosti môže byť § 83 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, podľa ktorého sa ukladali aj sankcie za priestupky spáchané v oblasti ochrany životného prostredia. Podľa tohoto ustanovenia mohli slovenské súdy preskúmať zákonnosť rozhodnutia o priestupkoch iba v prípade, ak bola uložená pokuta vyššia ako 2000 Sk alebo zákaz činnosti na čas dlhší ako šesť mesiacov, alebo prepadnutie alebo zhabanie veci, ktorej hodnota presahuje 2000 Sk. Súd

<sup>155</sup> Ide najmä o správne orgány a quasi súdne orgány. K tomu pozri rozhodnutie vo veci *Ringelsen c. Rakúsko* (zo 16. júla 1971, *Annuaire*, č. 13).

<sup>156</sup> Pozri napríklad rozhodnutia vo veci *Fischer c. Rakúsko*. Správa Komisie z roku 1993, *Schmautzer c. Rakúsko* (z 23. októbra 1995, *Annuaire*, č. 328-A).



v rozhodnutiach *Lauko c. Slovenská republika a Kadubec c. Slovenská republika*<sup>157</sup> uviedol, že aj keď je stíhanie a trestanie priestupkov zverené administratívnym orgánom zlučiteľné s Európskym dohovorom, tak dotknutá osoba musí mať možnosť napadnúť rozhodnutie vnesené proti nej pred tribunálom, ktorý ponúka záruky čl. 6 Európskeho dohovoru. Vzhľadom na to, že slovenskí občania takúto možnosť nemali, bol porušený čl. 6 Európskeho dohovoru. Generálny prokurátor na základe tohoto rozhodnutia dal podnet na Ústavný súd SR a tento následne predmetné časti zákona o priestupkoch hodnotil ako nesúladne s čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru a vyhlásil ich za protiústavné, čím stratili účinnosť dňom vyhlásenia tohoto nálezu.<sup>158</sup>

Po vydaní týchto rozhodnutí je právo na súdnu ochranu v oblasti životného prostredia vo vzťahu k trestnému právu (priestupkové právo je svojím charakterom takto posudzované bez ohľadu na jeho vnútroštátne označenie) úplne jednoznačné. Iná situácia je však v oblasti občianskoprávnej, pričom do tejto sféry spadá v duchu čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru aj oblasť správneho práva s výnimkou priestupkového práva.

V zmysle čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru sú právom na súdnu ochranu garantované spory týkajúce sa práv a záväzkov občianskoprávneho charakteru. Súd vo veci *Tre Traktörer AB c. Švédsko*<sup>159</sup> stanovil tri kritériá, ktoré by sa mali využívať pri posudzovaní toho, či ide alebo nejde o spor, a to:

- reálnosť a vážnosť, pričom tu nejde o vážnosť z pohľadu materiálneho (nie je to napríklad hodnota veci, ktorá je pre predmet sporu rozhodujúca), ale principiálneho,
- z hľadiska svojho obsahu, kde môže ísť o spor o existenciu práva, jeho rozsah a spôsob uplatnenia, alebo sa môže týkať skutkového stavu veci,
- z hľadiska výsledku konania, pri ktorom by malo ísť o priame rozhodnutie o práve, ktoré bolo predmetom sporu.

Tieto kritériá sú aplikované aj na posúdenie toho, či konkrétny spor z oblasti životného prostredia je pod ochranou práva na súdnu ochranu alebo nie je. Pre ilustráciu možno uviesť podrobnejšie dva prípady kedy sa Súd priklonil k polaritným stanoviskám.

V prvom prípade *Balmer – Scharforthová a ostatní c. Švajčiarsko*<sup>160</sup> išlo o udelenie licencie na ďalšiu prevádzku jadrovej elektrárne pri Mühlebergu v kantóne Bern, s ktorou nesúhlasili obyvatelia tejto dedinky vzdialenej od elektrárne štyri, či päť kilometrov. Sťažovatelia tvrdili, že elektrá-

<sup>157</sup> Rozhodnutie z 2. septembra 1998.

<sup>158</sup> Nález Ústavného súdu SR č. 319/1998 Z. z. bol vyhlásený uverejnením v Zbierke zákonov dňa 23. októbra 1998.

<sup>159</sup> Rozhodnutie zo 7. júla 1989. *Annuaire*, č. 159.

<sup>160</sup> Rozhodnutie z 26. augusta 1997.

reň vzhľadom na vážne a nenapraviteľné konštrukčné chyby nespĺňa najmodernejšie bezpečnostné normy a jej stav znamená vyššie riziko než hód ako je obvyklé.

Švajčiarska vláda tvrdila, že tento spor nepodlieha súdnej kontrole. Argumentovala tým, že po prvé ide nie o právny, ale o vysoko odborný charakter sporu. Po druhé aj za predpokladu, že sudcovia môžu mať nevyhnutné vedomosti a čas na rozhodnutie prípadu, morálna a politická zodpovednosť za rozhodnutie by bola jedine na politických orgánoch. Keby každé rozhodnutie, ktoré môže potenciálne pôsobiť na záujmy osôb, malo byť urobené súdom, tak potom by politická a demokratická debata stratila akýkoľvek význam.

Sťažovatelia sa usilovali dokázať údajné technické nedostatky a nevyhnutnosť redukovat' akýmikoľvek prostriedkami hrozby, ktoré by mohli vplyvať spravidla pre obyvateľov a životné prostredie. Podľa Súdu však nepreukázali priamu súvislosť medzi podmienkami prevádzky jadrovej elektrárne a ich právom na ochranu fyzickej integrity, pretože nedokázali, že sú priamo vystavení nielen vážnej, ale aj určitej a najmä bezprostrednej hrozbe, a to v dôsledku chodu elektrárne v Mühlebergu. Pri absencii takéhoto zistenia zostali účinky na obyvateľstvo hypotetické. V dôsledku toho nebezpečenstvá ani opatrenia na ich redukovanie nepredstavovali taký stupeň pravdepodobnosti, ktorý by bol priamo rozhodujúci pre výsledok sporu v zmysle judikatúry Súdu, teda pre právo, ktorého sa dovoľávali sťažovatelia a čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru nebol teda porušený<sup>161</sup>.

K opačnému rozhodnutiu Súd dospel v prípade *Zander c. Švédsko*<sup>162</sup>, v ktorom išlo o povinnosť spoločnosti skladujúcej domáci a priemyselny odpad zabezpečiť vlastníkom susediacich pozemkov pitnú vodu, pretože kyanid pochádzajúci z odpadu im znečistil studňu, z ktorej vodu čerpali. Túto povinnosť však komisia pre ochranu životného prostredia pri udeľovaní licencie neustanovila, a to napriek výslovnej žiadosti sťažovateľov.

<sup>161</sup> Toto stanovisko potvrdil Súd aj v nedávno rozhodnutom spore *Athanassoglou a ostatní c. Švajčiarsko* (rozhodnutie zo 6. apríla 2000 týkajúce sa sťažnosti č. 27644/95). Sťažovatelia sa snažili nájsť v čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru prostriedok pre spochybnenie samotného princípu využívania jadrovej elektrárne, alebo aspoň spôsob, ako preniesť z vlády na súdy právomoc na prijatie – na základe technických údajov – konečného rozhodnutia o prevádzke rôznych jadrových elektrární. Súd však bol názoru, že je vecou každého zmluvného štátu, aby svojim demokratickým postupom rozhodol, ako čo najlepšie upraviť využívanie jadrovej energie. V tomto prípade výsledok konania pred Federálnou radou bol rozhodujúci pre všeobecnú otázku týkajúcu sa povolenia prevádzky elektrárne, ale toto konanie nerozhodovalo o spore týkajúcom sa „občianskych práv“ – napríklad, práve na život, fyzickej integrite a pokojnom užívaní majetku – ktoré švajčiarsky právny poriadok každému zo sťažovateľov priznáva. Preto čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru bol na tento prípad neaplikovateľný.

<sup>162</sup> Rozhodnutie z 25. novembra 1993. *Annuaire*, č. 279-B.

Sťažovatelia podali proti tomuto rozhodnutiu odvolanie na vládu, ktorá ho v poslednej inštancii zamietla. Keďže proti tomuto rozhodnutiu vlády sa sťažovatelia nemohli odvolať na súd, videli v tom porušenie čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru.

Súd v tomto prípade nepochyboval, že právo, ktoré bolo predmetom sporu, malo „občiansky charakter“. Žiadosť Zanderovcov totiž priamo súvisela s ich právom používať vodu zo studne ako pitnú vodu. Išlo teda o element ich vlastníckeho práva, ktoré má podľa Súdu zjavne občiansky charakter v zmysle čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru<sup>163</sup>. Súd preto konštatoval, že čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru je aplikovateľný na prípad sťažovateľov.

Uvedené prípady sú zároveň vstupom do problematiky rozsahu súdnej ochrany práv z oblasti životného prostredia.

Práva v oblasti životného prostredia sú svojou povahou a podstatou ľudskými právami. Z hľadiska historického delenia ľudských práv nepatria tieto práva medzi ľudské práva tzv. prvej generácie (základné ľudské práva a slobody, občianske práva a politické práva). Už z tohoto dôvodu neboli zaradené do základných medzinárodných dokumentov prijímaných po druhej svetovej vojne na pôde Organizácie spojených národov a Rady Európy. Napriek tomu ďalší vývoj cestou aplikačnej praxe orgánov nadštátnej ochrany práv vyplývajúcich z týchto dokumentov ukázal, že absencia výslovného konštituovania práva v medzinárodnom dokumente nie je prekážkou jeho konštituovania na základe súdneho precedensu ako dôležitého prameňa ústavného práva.

Súdne precedensy štrasburských orgánov ochrany práva postupne stále viac konštituujú právo na životné prostredie ako základné ľudské právo, pričom sa táto skutočnosť vecne odvíja od:

- práva na súkromie (čl. 8 Európskeho dohovoru) a práva na pokojné užívanie majetku (čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru) ako práva na ochranu životného prostredia,
- práva na slobodu prejavu (čl. 10 Európskeho dohovoru) ako práva na informovanosť o stave životného prostredia.

V jednej z prvých sťažností týkajúcich sa životného prostredia vo veci *Arrondelle c. Spojené kráľovstvo*<sup>164</sup>, občianka Veľkej Británie ako dôvod porušenia čl. 8 uviedla, že hluk z letiska Gatwick umiestneného v blízkosti jej domu negatívne pôsobí na jej zdravotný stav a hodnota jej domu z dôvodu hluku klesla na cene.

Komisia síce prijala sťažnosť, ale pred vydaním rozhodnutia došlo medzi účastníkmi konania k uzavretiu zmluvy. K podobnému zmluvnému

<sup>163</sup> Pozri aj rozhodnutie vo veci *Oerlemans c. Holandsko* z 27. novembra 1991. *Annuaire*, č. 219.

<sup>164</sup> Rozhodnutie z roku 1977 týkajúce sa sťažnosti č. 7889/77.

nedošlo v ďalšom spore medzi Veľkou Britániou a jej občanom vo veci *Rayner c. Spojené kráľovstvo*<sup>165</sup>. Týkal sa toho istého problému, len predmetom sťažnosti boli lietadlá štartujúce a pristávajúce na londýnskom letisku Heathrow. Opätovne bolo zdôraznené, že Dohovor nezaručuje právo na tiché životné prostredie, čo však nevyklučuje rešpektovanie súkromného života aj pri využívaní letiska. Štát totiž zodpovedá nielen za rešpektovanie, ale aj za ochranu práv poskytovaných podľa čl. 8 Európskeho dohovoru. Komisia potom zvažovala, či intenzita hluku a vibrácií presahuje úmernú mieru a či využívanie letiska napĺňa intenzitu obmedzujúcich ustanovení čl. 8 Európskeho dohovoru, ktoré sú uvedené v jeho druhom odseku. Konštatovala, že využívanie letiska je v najvyššom záujme štátu nielen z pohľadu ekonomického, a obmedzenie práv podľa čl. 8 Európskeho dohovoru je preto opodstatnené a v tomto prípade aj primerané vzhľadom na intenzitu hluku a vibrácií. Na základe toho Komisia sťažnosť zamietla i keď konštatovala, že nepríjemný hluk, čo do intenzity a frekvencie, môže vážne znížiť hodnotu reálneho majetku a dokonca ho urobiť nepredajným a nepoužiteľným, čím sa to v podstate dá porovnať s čiastočným vyvlastnením.

V prípade *S c. Francúzsko*<sup>166</sup> bola sťažovateľkou majiteľka domu postaveného na brehu Loiry koncom 18. storočia. V šesťdesiatych rokoch postavila spoločnosť Electricité de France na protifahle brehu rieky vo vzdialenosti asi 300 metrov od domu sťažovateľky, atómovú elektrárňu. Tá podľa tvrdenia sťažovateľky premenila vidiecky charakter sťažovateľkinho domu a jeho okolia na priemyselné životné prostredie s následkami:

- deštrukcie prostredia,
- hlučnosti,
- priemyselného nočného osvetlenia,
- zmeny mikroklímy,
- poklesu trhovej hodnoty sťažovateľkinho majetku.

Komisia konštatovala, že čl. 8 ods. 1 Európskeho dohovoru môže rovnako pokrývať nepriame zasahovania, ktoré sú nevyhnutnými dôsledkami opatrení nesmerujúcich vôbec proti jednotlivcom. Štát nie je povinný iba rešpektovať, ale aj chrániť práva garantované čl. 8 ods. 1 Európskeho dohovoru. Nadmerný hluk a iné typy emisií môžu nepochybne zle pôsobiť na fyzické blaho osoby a tým zasahovať do jej súkromného života. Môžu tiež túto osobu zbaviť možnosti tešiť sa zo svojho domova. Preto Komisia usúdila, že za okolností daných týmto prípadom nadmerný hluk a ďalšie typy emisií, tvoriace predmet sťažnosti, znamenali zásah do práva na rešpektovanie obydlija sťažovateľky v zmysle čl. 8 ods. 1 Európskeho do-

<sup>165</sup> Rozhodnutie z roku 1986 týkajúce sa sťažnosti č. 9310/81.

<sup>166</sup> Rozhodnutie Komisie o sťažnosti č. 13728/88 z roku 1990. *Décisions et rapports*, č. 65.

hovoru. Otázkou potom bolo, či tieto zásahy boli oprávnené z pohľadu čl. 8 ods. 2.

Podľa Komisie, sťažovateľka neutrpela abnormálnu a osobitnú ujmu, pokiaľ ide o vizuálny aspekt stavby, či o permanentné osvetlenie alebo mraky pary stúpajúce z chladiacich veží. Na druhej strane usúdil, že ujma spôsobená nadmerným hlukom bola sťažovateľke kompenzovaná formou náhrady škody vo výške 350 000,- frankov. S prihliadnutím k tejto kompenzácii Komisia zaujala stanovisko, že všetky typy imisí a újmy boli vzaté dostatočne do úvahy pri vnútroštátnom posudzovaní prípadu. Komisia ďalej konštatovala, že zasahovanie do práv sťažovateľky, ktoré bolo predmetom jej sťažnosti neprekročilo rozsah nevyhnutný v demokratickej spoločnosti a nemožno ho teda kvalifikovať ako neprimerané vo vzťahu k legitímnemu záujmu na prevádzkovanie atómovej elektrárne.

Precedentným rozhodnutím v otázke práva na ochranu životného prostredia sa však stalo rozhodnutie vo veci *Lopez Ostra c. Španielsko*<sup>167</sup>. Pani Lopez Ostra bývala v rodinnom dome v priemyselnom mestečku Lorca niekoľko sto metrov od jeho centra. Vo vzdialenosti dvanástich metrov od jej domu sprevádzkovala firma SACURSA spolupracujúca s magistrátom mesta skládku odpadu, ktorá sťažovateľku obťažovala nadmerným hlukom a zápachom. Neuspela na vnútroštátnych súdoch a preto sa obrátila o pomoc do Štrasburgu. Súd vo svojom rozhodnutí konštatoval, že španielskej vláde sa nepodarilo zachovať spravodlivú rovnováhu medzi hospodárskym záujmom mesta (vyriešenie situácie s uskladňovaním odpadov) a súkromným záujmom sťažovateľky (vychádzajúcim z práva na ochranu súkromia, domovej slobody a práva na rodinný život) v neprospech pani Lopez Ostra, čím došlo k porušeniu čl. 8 Európskeho dohovoru.

Väčšina prípadov v oblasti ochrany životného prostredia sa týka porušenia práva na súkromie a práva na pokojné užívanie majetku, ktoré sú zásahmi tretích subjektov poškodzované. Vyskytol sa však aj opačný prípad, kedy môžu byť v záujme ochrany životného prostredia obmedzené tieto práva.

Vo veci *Herrick c. Spojené kráľovstvo*<sup>168</sup> bolo obyvateľovi Veľkej Británie v záujme ochrany prírody zakázané užívanie bunkra ako svojho druhého (víkendového) bydliska na ostrove Jersey. Pán Herrick argumentoval tým istým čl. 8 Európskeho dohovoru, ktorý chráni jeho súkromie a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 upravujúcim právo na pokojné užívanie majetku. Komisia posúdila, že spoločenský záujem na zachovaní významných prírodných rezervácií má prednosť pred ochranou individuálneho užívateľa súkromného majetku.

<sup>167</sup> Rozhodnutie z 9. decembra 1994. *Annuaire*, č. 303-C.

<sup>168</sup> Rozhodnutie týkajúce sa sťažnosti č. 11185/84.

Právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia bolo odvodzované od práva na slobodu prejavu garantovaného v čl. 10 Európskeho dohovoru.

Právo byť informovaný znamená pre štát nielen povinnosť zdržať sa vytvárania prekážok v prístupe k informáciám, ale aj povinnosť informovať verejnosť o otázkach verejného záujmu. Ide tu o určitý druh pozitívneho záväzku štátu. Týmto aspektom čl. 10 Európskeho dohovoru sa Súd zaoberal v prípade *Guerróva a ostatní c. Taliansko*<sup>169</sup>.

Sťažovateľky namietali porušenie čl. 10 Európskeho dohovoru z dôvodu, že príslušné miestne úrady neinformovali verejnosť o nebezpečenstve a postupoch pri prípadnej havárii miestnej továrne vyrábajúcej hnojivá a kapalaktam (ide o chemickú zlúčeninu získavanú procesom polykondenzácie, ktorá je dôležitou východiskovou látkou na výrobu polyamidových vlákien a bola označená ako „vysoko nebezpečná“ v prezidentskej smernici č. 175).

Komisia sa stotožnila so sťažovateľkami v tom zmysle, že ustanovenie o informovaní verejnosti je jedným zo základných prostriedkov na ochranu zdravia obyvateľstva aj v tých prípadoch, ktoré sa týkajú životného prostredia. Z toho vyplýva, že slová „toto právo zahŕňa slobodu prijímať informácie“ uvedené v čl. 10 ods. 1 Európskeho dohovoru sú zostavené tak, aby popisovali skutočné právo na informácie, najmä od príslušných úradov pre obyvateľov, ktorí už boli alebo mohli byť zasiahnutí priemyselnou alebo inou aktivitou ohrozujúcou životné prostredie.

Článok 10 Európskeho dohovoru ukladá štátom nielen povinnosť sprístupniť informácie o životnom prostredí verejnosti (požiadavku, ktorej sa talianska vláda podrobila), ale aj povinnosť tieto informácie, ktoré by sa inak vďaka svojej povahe nedostali na verejnosť, zhromažďovať, spracovávať a rozširovať. Táto povinnosť – zabezpečená čl. 10 Európskeho dohovoru – má okrem toho preventívnu funkciu vzhľadom na možné porušenie Európskeho dohovoru v prípade vážneho poškodenia životného prostredia. Článok 10 Európskeho dohovoru je dôležitý aj v prípade priameho porušenia ďalších práv, akými sú právo na život alebo právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života.

Súd však tento názor Komisie nepotvrdil. V prípadoch, ktoré sa týkajú obmedzenia slobody tlače, existuje množstvo okolností, keď právo na informovanie verejnosti je kľúčovou úlohou novinárov, ktorí sú tu na to, aby poskytovali informácie a myšlienky vo verejnom záujme [pozri okrem iných rozsudok vo veci *Observer a Guardian versus Veľká Británia*, zo dňa 26. novembra 1991, rad A, č. 216, str. 30, § 5b), a rozsudok vo veci *Thorgeir Thorgeirson versus Island*, zo dňa 25. júna 1992, rad A, č. 239, str. 27, § 63]. Avšak fakty tohto prípadu sa odlišujú od vyššie uvedených prípadov, pretože žiadateľky sa sťažovali na nedostatky systému vychá-

<sup>169</sup> Rozhodnutie z 19. februára 1998.



dzajúceho zo smernice DPR 175/88, ktorá implementovala do systému talianskeho práva smernicu Rady č. 82/501/EHS (OJ L 230, 5. 8. 1982, s. 1) o nebezpečenstve veľkých havárií plynúcich z určitých priemyselných aktivít ohrozujúcich životné prostredie a zdravie miestnych obyvateľov. Napriek tomu, že projekt pripravil pohotovostný plán na základe podkladov predložených haváriou a tento plán bol zaslaný na Ministerstvo národnej obrany dňa 3. augusta 1993, žiadateľky sa doteraz k týmto informáciám nedostali.

Súd znova potvrdil, že právo na informácie, vychádzajúc z ods. 2 čl. 10 Európskeho dohovoru, v zásade vládne nedovoľuje znemožňovať fyzickej osobe informovať sa, ak ju ostatní chcú informovať (pozri rozsudok vo veci *Leander versus Švédsko*, zo dňa 26. marca 1987, rad A, č. 116, str. 29, § 74). Táto sloboda však nemôže byť vykladaná ako povinnosť pre štát, podobne ako v tomto prípade, získavať a rozširovať informácie zo svojej vlastnej iniciatívy. Z toho pre Súd vyplynulo, že čl. 10 Európskeho dohovoru nemožno na tento naliehavý prípad aplikovať.

#### b) Súdna ochrana v Slovenskej republike

Vo veciach životného prostredia sa možno súdnej ochrany domáhať jednak na úrovni vnútroštátnej, jednak na nadštátnej úrovni.<sup>170</sup>

<sup>170</sup> Medzi nadštátne súdne orgány ochrany práva na životné prostredie patrí najmä *Európsky súd pre ľudské práva* (do reformy inštitucionálneho systému ochrany ľudských práv na úrovni Rady Európy, ktorá bola uvedená do praxe v roku 1998 pôsobila popri tomto Súde aj Európska komisia pre ľudské práva).

*Vnútroštátne procesné podmienky prístupu* na Súd sú tie, ktoré musí sťažovateľ splniť v rámci vnútroštátneho právneho poriadku a vychádzajú zo zásad:

- priamej aplikovateľnosti Európskeho dohovoru vo vnútroštátnom právnom poriadku členských štátov Rady Európy,
- akcesority Súdu vo vzťahu k vnútroštátnym orgánom ochrany práva.

Obidve tieto zásady sú spojené s uplatnením všetkých vnútroštátnych prostriedkov nápravy a lehotou šiestich mesiacov, v ktorej je možné podať sťažnosť do Štrasburgu po vydaní konečného rozhodnutia na vnútroštátnej úrovni.

Vnútroštátny prostriedok nápravy musí byť predovšetkým efektívny a táto jeho efektívnosť sa posudzuje podľa všeobecne uznávaných pravidiel medzinárodného práva, ktoré sú štrasburskými orgánmi ochrany práva pomerne flexibilne uplatňované vo vzťahu ku konkrétnemu štátu. Táto flexibilita umožňuje v dostatočnej miere zohľadniť právnu kultúru a tradíciu v konkrétnej krajine, pretože formu a obsah prostriedkov nápravy vymedzuje vnútroštátne právo. Súd hodnotí predovšetkým to, či tieto vnútroštátne prostriedky nápravy sú efektívne alebo nie. V prípade, že použitie konkrétneho prostriedku neprináša nápravu porušeného ľudského práva potom jeho nevyužitie nie je prekážkou začatia konania na Súde.

Vo vzťahu k Slovenskej republike Komisia vo veci *Šrámková c. Slovenská republika* (rozhodnutie z 26. júna 1996 týkajúce sa sťažnosti č. 26384/95) a potom aj v ďalších prípadoch (pozri napr. *Štefan Beke c. Slovenská republika*,

K vnútroštátnym súdom povelaným chrániť práva v oblasti životného prostredia patria *všeobecné súdy* (okresné, krajské a Najvyšší súd SR). Rozlišuje sa medzi všeobecným súdom pôsobiacim v oblasti trestného, občianskeho a obchodného práva a všeobecným súdom pôsobiacim v oblasti správneho práva.

*Rozhodnutia všeobecných súdov* vydané najmä na základe čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky<sup>171</sup> vzhľadom na svoje vecné zameranie k obsahovým stránkam rozsahu súdnej ochrany životného prostredia hovoria menej o obsahu práv z oblasti životného prostredia a *fakticky sa obmedzujú na aplikáciu procesných predpisov upravujúcich postup orgán-*

*J.S. c. Slovenská republika* z 25. júna 1997, *Willibald Rudolf Matter c. Slovenská republika* z 29. júna 1999) zistila, že podnet podľa článku 130 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky nemožno s dostatočnou istotou pokladať za účinný prostriedok nápravy pri sťažnostiach namietajúcich porušenie práva na spravodlivé a verejné prejednanie vecí tribunálom zaručeným čl. 48 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru, čo bolo napokon aj jedným z hlavných dôvodov jeho zrušenia novelou Ústavy Slovenskej republiky (ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.) a jeho subsumovanie pod pozmenený inštitút ústavnej sťažnosti zakotvený v čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky.

Medzi *konkrétne procesné podmienky konania* pred Súdom patria tie, ktoré upravujú konanie pred ním. Konanie pred Súdom je potom nasledovné.

Po zaregistrovaní sťažnosti predseda sekcie Súdu, ktorej bola sťažnosť pridelená určí sudcu – spravodajcu na preskúmanie sťažnosti. Sudca – spravodajca ju potom predloží trojčlennému výboru sudcov, ktorý môže sťažnosť jednohlasne vyhlásiť za neprijateľnú alebo ju vyčiarknuť zo zoznamu prípadov, ak takéto rozhodnutie môže byť prijaté bez ďalšieho skúmania. V opačnom prípade výbor postúpi sťažnosť sedemčlennej komore, ak tak neurobil už sudca – spravodajca. Komora rozhoduje o prijateľnosti sťažnosti a o merite sťažnosti, t. j. o tom či došlo alebo nedošlo k porušeniu Európskeho dohovoru.

Po vyhlásení sťažnosti za prijateľnú sa Súd pokúša medzi sporonými stranami dospieť k uzatvoreniu zmiery, čo sa mu aj vo veľkom množstve prípadov podarí. V prípade, že k zmiery nedôjde, môže komora vec postúpiť tzv. Veľkej komore (je zložená zo sedemnástich sudcov a troch sudcov náhradníkov), ak sťažnosť vyvoláva závažnú otázku týkajúcu sa výkladu Európskeho dohovoru alebo ak by rozhodnutie komory o danej otázke mohlo byť v rozpore so skôr vyneseným rozsudkom Súdu. Postúpenie veci Veľkej komore však nie je možné, ak jedna zo zúčastnených strán vznesie proti tomu námietku.

V prípade, že nedôjde k zmiery a ani k postúpeniu veci Veľkej komore, komora rozhodne rozsudkom o tom, či bolo alebo nebolo porušené ľudské právo chránené Európskym dohovorom. Ktorákoľvek zo strán môže v lehote troch mesiacov od vyhlásenia rozsudku komory Súdu požiadať, aby sťažnosť bola postúpená Veľkej komore. Senát zložený z piatich sudcov Veľkej komory rozhodne o tom, či takúto žiadosť prijme. V kladnom prípade potom Veľká komora rozhodne rozsudkom, ktorý je konečný a nenapadnuteľný.

<sup>171</sup> Podľa tohoto ustanovenia každý kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak.

nov verejnej správy poverených ochranou životného prostredia<sup>172</sup>, resp. správnej aplikácie príslušných hmotnoprávných predpisov zameraných na ochranu životného prostredia.<sup>173</sup>

Všeobecný súd vykonávajúci správne súdnictvo môže postupovať dvomi procesnými formami, a to:

- na základe opravných prostriedkov (konanie podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku),
- preskúvaním zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy na základe žalôb.

V prvom prípade všeobecný súd má plný rozsah právomoci obdobný rozsahu právomoci súdu rozhodujúceho v iných občianskoprávných veciach, avšak na oblasť životného prostredia sa táto procesná forma zásadne nevzťahuje. *Súdna ochrana zabezpečovaná všeobecným súdnictvom v oblasti práva životného prostredia sa realizuje predovšetkým formou preskúvania zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy na základe žalôb.*

Preskúvanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy na základe žalôb je však z hľadiska rozsahu právomoci obmedzené najmä rozsahom:

- dokazovania (podľa § 250i Občianskeho súdneho poriadku „dokazovanie sa nevykonáva“, pričom je súd viazaný skutkovým stavom, ktorý bol v čase vydania rozhodnutia správneho orgánu),
- preskúvania (súd preskúma rozhodovanie správnych orgánov len z hľadiska zákonnosti a nie aj z hľadiska účelnosti, či efektívnosti),<sup>174</sup>
- rozhodovania (v tomto konaní sa uplatňuje tzv. obmedzený apelačný princíp, ktorý znamená, že súd nemôže zmeniť ani potvrdiť rozhodnutie správneho orgánu, ale môže ho iba zrušiť alebo zamietnuť žalobu).

Pre úplnosť treba uviesť, že otázky spojené s právom životného prostredia sú aj predmetom rozhodovania:

- trestného súdnictva všeobecných súdov,
- občianskoprávneho súdnictva všeobecných súdov, najmä v súvislosti s problematikou náhrady škôd (k tomu pozri bližšie piatu časť učebnice, kapitolu II. a VI.).

<sup>172</sup> Z ostatného obdobia pozri napr. rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 4 Sž 129/00, 7 Sž 163/00, 4 Sž 25/00.

<sup>173</sup> Pozri napríklad rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 7 Sž 29/01, 6 Sž 2/01.

<sup>174</sup> Podľa § 250j Občianskeho súdneho poriadku súd skúma, či správne rozhodnutie posúdilo vec po právnej stránke správne alebo či zistenie skutkového stavu nie je v rozpore s obsahom spisov a či je dostačujúce na posúdenie veci a pod.

## 7. Ústavné súdnictvo

### a) Rozhodovacia činnosť európskych ústavných súdov<sup>175</sup>

*Európske ústavné súdy.* Prípadné zrušenie zákona pre rozpor s ústavou je rozhodnutím ďalekosiahleho významu, pretože inštitúcia k tomu splnomocnená je nielen jedným z vrcholných článkov ústavného zriadenia, ale tiež preto, lebo jej rozhodnutie nadobúda rovnakú právnu silu ako zákon. Má však jednu zásadnú odlišnosť. Rozhodnutie ústavného súdu môže síce zákon alebo jeho časť zrušiť, nemôže ho však prepracovať (v USA je preto Najvyšší súd nazývaný „negatívnu treťou komorou“). Právna teória nikdy nehovorí o ústavných súdoch ako o „štvrtéj moci“, ktorá by nebola súčasťou „tretej moci“ (t. j. súdnej moci) – ich právomoc vykladať ústavu je dôležitým nástrojom právneho štátu.<sup>176</sup>

Svoje významné miesto v ústavnom systéme si však musia ústavné súdy vytvoriť vlastným rozhodovaním. Ústavný súd je zásadne rovnocenný vo vzťahu k parlamentu a k vláde. Vo veciach, v ktorých môže rušiť zákony alebo ich ustanovenia je na rovnakej úrovni ako parlament, nie však nad parlamentom. Ani ústavný súd nesmie prekročiť rámec, ktorý mu ústavný štát vymedzil. Jeho postavenie je upravené ústavou, a teda mohol by byť v krajnom prípade parlamentom prostredníctvom ústavného zákona zrušený.

Realizácia kompetencií ústavného súdu podlieha dvom obmedzeniam:

- klasický ústavný súd nie je prostriedkom preventívnej, ale len následnej ústavnej kontroly ústavnosti (tým sa má zabrániť, aby ústavný súd nebol zatiahnutý a zapletený do konfrontácie politických záujmov v priebehu zákonodarného procesu),
- ústavný súd je činný a rozhoduje vždy len na podnet „zvonka“, na základe návrhu, s ktorým sa na súd oprávnené subjekty obrátia (týmto sa zabraňuje tomu, aby sa z arbitra medzi spornými stranami stal sám žalobca i sudca, a tým potenciálne i producent vlastných záujmov a opatrení).

<sup>175</sup> Rozhodovacia činnosť európskych ústavných súdov v ochrane životného prostredia má v porovnaní s bežnou rozhodovacou praxou niektoré osobitosti. Ochrana životného prostredia vychádza z celkovej koncepcie ochrany ľudských práv, a preto sa spomínajú niektoré nadväznosti na túto ochranu. Vzhľadom na rozdiely v jednotlivých systémoch ústavného súdnictva nie je ľahké vyhotoviť ucelený komentár k tejto problematike. Navyše ide o oblasť, ktorá sa iba vyvíja a nemá v nadväznosti na tradície ústavného súdnictva silné zázemie. Zdôrazňujú sa preto len tie základné črty, ktoré majú pre ochranu životného prostredia prostredníctvom ústavného súdnictva určité zjednocujúce prvky.

<sup>176</sup> Porovnaj *Steffani, W.*: *Parlamentarische und präsidientielle Demokratie*. Opladen 1793, s. 29.

Systémy ústavného súdництва sa popri týchto spoločných črtách v mnohých ohľadoch odlišujú. Predovšetkým je potrebné rozlišovať ústavné súdnictvo podľa toho, či je koncipované ako difúzne<sup>177</sup> alebo koncentrované<sup>178</sup>, t. j. či je vykonávané prostredníctvom celej sústavy všeobecných súdov alebo je koncentrované do osobitnej súdnej inštitúcie. Ďalším hľadiskom je, či ústavné súdnictvo vykonáva preventívnu kontrolu ústavnosti zákonov (t. j. „a priori“ pred ich vyhlásením) alebo či ide o kontrolu následnú „a posteriori“<sup>179</sup>. Systémy ústavného súdництва sa odlišujú i okruhom kontrolných kompetencií, ktoré sú im zverené, ako aj okruhom subjektov, ktoré sa môžu na ústavný súd obracať.<sup>180</sup>

<sup>177</sup> Príkladom difúzneho ústavného súdництва v rámci európskeho ústavného súdництва je Švajčiarsko, ktoré nemá osobitnú inštitúciu ústavného súdництва a pozná len konkrétnu kontrolu noriem. Spolkový súd (Tribunal Fédéral) je súčasne najvyšším súdom a obmedzuje sa na kontrolu ústavnosti normatívnych aktov (zákonov a nariadení), ako aj rozhodnutí kantonálnych inštitúcií. Zmyslom tohto ústavného súdництва je zabezpečenie dodržiavania súladu kantonálneho práva s federálnou ústavou. Spolkové zákony nie sú predmetom tejto kontroly. Obdobný systém ústavného súdництва možno nájsť ešte v Dánsku a Nórsku, kde sa taktiež vychádza z konkrétnej kontroly noriem.

<sup>178</sup> Koncentrované ústavné súdnictvo je vykonávané osobitným orgánom súdneho typu, ktorý sa môže členiť na viac senátov alebo sekcií. Každé rozhodnutie je považované za rozhodnutie ústavného súdu ako celku. Tento typ sa rozšíril vo väčšine európskych krajín, napr. v Rakúsku, Nemecku, Taliansku, Španielsku, Portugalsku, Grécku, v Českej republike, Maďarsku, Rusku. Osobitným prípadom patriacim do tejto skupiny je francúzske, belgické a poľské ústavné súdnictvo.

<sup>179</sup> Príkladom tejto modifikácie ústavného súdництва je Francúzsko. Ústavná rada (Conseil Constitutionnel) je súdnou inštitúciou sui generis, ktorá nie je vrcholom hierarchie súdov všeobecných ani správnych. Prislúcha jej abstraktná kontrola noriem, t. j. rozhodovanie o ústavnosti zákonov a ďalších normatívnych aktov na základe návrhov všeobecného charakteru, ktoré sú spojené s konkrétnym prípadom. Posudzuje ústavnosť vo fáze, ktorá nasleduje po schválení aktov parlamentom a predchádza ich platné vyhlásenie. Taktiež belgické poňatie kontroly ústavnosti vychádza z preventívnej kontroly, vykonávanej legislatívnou sekciou Štátnej rady. Nezávislá štátna inštitúcia – Arbitrážny súd (Court d'Arbitrage) má výlučnú pôsobnosť skúmať ústavnosť schválených noriem so silou zákona z určitého hľadiska, a to ústavného rozdelenia kompetencií medzi štát, spoločenstvo a oblasti (pred týmto súdom je prípustná i ústavná sťažnosť jednotlivcov). V Poľsku ústavný súd kontroluje ústavnosť právnych aktov. Vykonáva jednak konkrétnu kontrolu noriem v súvislosti so súdnym alebo správnym konaním, skúma ústavnosť zákonov a iných normatívnych aktov a ustanovuje taktiež, či sú ciele politickej strany zlučiteľné s ústavou. V rámci tohto systému ústavného súdництва si ponecháva parlament právo konečného rozhodnutia a posúva rozhodnutia ústavného súdu do sféry odporúčaní.

<sup>180</sup> Porovnaj *Klokočka*, V. in: Ústavní systémy evropských států. Linde a. s., Praha 1996, s. 372 a nasl.

*Ochrana ľudských práv a ich internacionalizácia.* Ľudské práva sú práva jednotlivcov, fyzických osôb, človeka. Vo všetkých príslušných medzinárodných dokumentoch (napr. v Rezolúcii OSN č. 47/135 z 18. 12. 1992) sa taktiež práva národnostných menšín považujú za práva individuálne, nie za práva kolektívne. Národnostné menšiny v tom ktorom štáte sú povinné rešpektovať územnú nedotknuteľnosť, štátnu suverenitu a ostatné politiky i právne záväzné princípy zakotvené v medzinárodných zmluvných inštrumentoch a v dokumentoch Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe.

Medzi individuálne ľudské práva, ako aj základné práva a slobody, sa zaraďujú z hľadiska ústavného súdництва i niektoré práva právnických osôb (najmä právo vlastnícke, ochrana cirkví a náboženských spoločností, ochrana politických strán a hnutí, ochrana odborových organizácií a pod.). Atlantickou chartou (1941) začala internacionalizácia ľudských práv. Ľudské práva sa stali jedným z hlavných cieľov Organizácie spojených národov. Pre súčasné dejiny má značný význam Záverečný akt Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe konanej v Helsinkách v roku 1975 (ďalej len „helsinská konferencia“). Jeho desať princípov zakotvilo povojnové status quo v Európe (územná celistvosť a zvrchovanosť štátov, nemiesanie sa do vnútorných záležitostí a pod.). V siedmom princípe helsinskej konferencie účastnícke štáty potvrdili „právo jednotlivca poznať svoje práva a svoje povinnosti v oblasti ľudských práv a postupovať v súlade s nimi“ (to know and act). Tento princíp bol v záverečnom dokumente následnej viadskej schôdze Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe v roku 1989 konkretizovaný okrem iného tak, že bolo potvrdené „právo jednotlivých osôb sledovať plnenie ustanovení dokumentov konferencie, napomáhať mu a združovať sa za týmto účelom s inými“. Na kodsanskej konferencii o ľudskej dimenzii o bezpečnosti a spolupráci v Európe v roku 1990 sa účastnícke štáty zaviazali zabezpečiť, aby bol osobám povolený výkon združovacieho práva, vrátane práva zakladať mimovládne organizácie, ktoré sa usilujú o rozvoj ochrany ľudských práv a základných slobôd, vrátane odborov a skupín monitorujúcich ľudské práva, byť ich členom a účinne v nich pôsobiť. Uznali taktiež právo jednotlivcov a skupín, konajúcich v ich mene, komunikovať s medzinárodnými organizáciami, ktoré majú právomoc dostávať a posudzovať informácie, týkajúce sa možného porušenia ľudských práv.

Na medzinárodnej úrovni pôsobí mimovládna Medzinárodná helsinská federácia pre ľudské práva, ktorá združuje 30 národných členov (výborov) a usiluje sa o to, aby členské štáty dodržiavali záväzky v oblasti ľudských práv obsiahnuté v Záverečnom helsinskom akte a v následných dokumentoch. Treba poznamenať, že záväzky účastníckych štátov v oblasti ľudskej dimenzie majú silu morálnu a politickú, nie však právnu. Napriek tomu v medzinárodných vzťahoch sa uznáva, že účastnícke štáty sú za prevzaté záväzky vzájomne zodpovedné.



Ústavou zaručené práva, ako i práva vyplývajúce z medzinárodných zmlúv, tzn. i právo na priaznivé životné prostredie, sú „živé“, celkom reálne a v bežnom živote uskutočniteľné. Štát, resp. jeho orgány, však pri ich aplikácii a interpretácii nesmú prekročiť ustanovené medze právne záväzného statusu človeka a občana. Ak by došlo k ich neprípustnému obmedzeniu alebo porušeniu, existujú právne prostriedky na zabezpečenie nápravy, na náhradu spôsobenej škody a inej ujmy i na poskytnutie nevyhnutnej pomoci a podpory.<sup>181</sup>

*Rozhodovacia činnosť európskych ústavných súdov v ochrane životného prostredia.* Ústavy európskych štátov obsahujú priamo i nepriamo ustanovenia vzťahujúce sa k ochrane životného prostredia (napr. česká ústava v čl. 7 ustanovuje, že „štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov a ochranu prírodného bohatstva). V nadväznosti na tieto ustanovenia je ochrana životného prostredia z pohľadu príslušnej ústavy zabezpečená napríklad právnou úpravou základných pravidiel volieb do parlamentu a miestnych zastupiteľstiev, a to možnosťou vyjadriť podporu ekologickému programu niektorej z politických strán.

Z aspektu ústavného poriadku väčšina príslušných právnych úprav obsahuje ustanovenia v tom zmysle, že každý môže konať, čo zákon výslovne nezakazuje a súčasne nikto nesmie byť nútený konať niečo, čo zákon výslovne neukladá. Pre štátne orgány platí pravidlo opačné v tom zmysle, že môžu vykonávať štátnu moc len v prípadoch, medziach a spôsobom, ktorý ustanoví zákon<sup>182</sup>. Vyššie uvedené platí samozrejme i vo väzbe na prípadnú zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú nezákonným, resp. nesprávnym úradným postupom.

Základná ochrana životného prostredia je v Českej republike rovnako ako v Slovenskej republike koncipovaná tak, že priznáva každému právo na priaznivé životné prostredie.<sup>183</sup>

<sup>181</sup> Porovnaj Flégl, V.: Ústavní a mezinárodní ochrana lidských práv. C. H. BECK, Praha 1997, s. XII - XIV.

<sup>182</sup> Porovnaj čl. 2 slovenskej a českej ústavy.

<sup>183</sup> Napríklad čl. 35 českej Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) z hľadiska jeho prípadnej ďalšej realizácie priam nabáda k možnému extenzívnemu právnemu výkladu. Vzhľadom na čl. 41 listiny je však toto právo zahrnuté medzi práva, ktorých sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré ho bližšie konkretizujú. Pri uplatňovaní práva na priaznivé životné prostredie je preto vždy potrebné dokazovať porušenie niektorého zo zložkových predpisov na ochranu životného prostredia. Čl. 35 ods. 2 listiny ustanovuje právo na úplné a včasné informácie o životnom prostredí a prírodných zdrojoch. Pri aplikácii ustanovenia je taktiež potrebné zohľadniť čl. 41 listiny. Nie je však vylúčené použitie všeobecného ustanovenia čl. 17 ods. 5, pokiaľ ide o uplatnenie práva vzťahujúceho sa na povinnosť štátnych orgánov primeraným spôsobom informovať o svojej činnosti. Táto možnosť domáhať sa informácie by už nemala byť podľa listiny obmedzená vykonávacím zákonom, ale mala by byť dosiahnuteľná „primeraným spôsobom“ (primeranosť bude v každom konkrétnom prípade po-

Na záver výpočtu základných ústavou zakotvených „ekologických ustanovení“ je potrebné sa zmieniť i o väzbe na vlastnícke právo, v rámci ktorého, resp. pri výkone ktorého, nie je možné ohrozovať či poškodzovať životné prostredie.<sup>184</sup>

Možnosť domáhať sa týchto ústavou zaručených základných práv, resp. zodpovednosti za porušenie týchto práv, je však v jednotlivých systémoch ústavného súdnictva nielen hmotnoprávne, ale i procesnoprávne obmedzená, a to vždy s prihliadnutím na konkrétny typ ústavného súdnictva a predovšetkým vo väzbe na príslušné kontrolné systémy ústavného súdnictva (tzv. na kontrolu „a priori“ či „a posteriori“).

Skutočnosť, že životné prostredie je verejným statkom, by nemala vylučovať existenciu subjektívneho práva na priaznivé životné prostredie, ako i práva v zákonom ustanovenom rozsahu sa ho domáhať. Toto subjektívne právo je však často limitované (s ohľadom na predmet ochrany) odbornými znalosťami sťažovateľa, ako i niektorými ďalšími okolnosťami (problémom pri dokazovaní skutočnosti, že došlo k dotknutiu sa osobnej sféry, často i nedostatkom aktívnej legitímácie).

Verejný záujem chrániť životné prostredie by mal byť preto podporený predovšetkým z hľadiska subjektov, ktoré sa zasadujú za túto ochranu. Účinné systémy existujú vždy tam, kde sú oprávnenými subjektami súčasne i predstavitelia štátnej moci, kde platí kontrola ústavnosti „a priori“, ako i tam, kde sa ústavná sťažnosť pripúšťa voči všetkým aktom verejnej moci (porovnaj napríklad nemecký právny systém).

Pri ochrane životného prostredia z hľadiska aplikácie a interpretácie príslušných právnych noriem, ako aj ich následného uplatňovania z hľadiska ústavne zaručených práv a slobôd, majú svoje nezastupiteľné miesto podania *mimovládnych združení či iniciatív*, ktoré sa hlásia k ochrane životného prostredia. Pokiaľ sa týmto mimovládny aktivitám priznáva v príslušnom právnom systéme postavenie účastníka konania pred orgánmi verejnej moci vo veciach ochrany životného prostredia, potom tieto subjekty môžu významnou mierou ovplyvniť ochranu životného prostredia i prostredníctvom ústavného súdnictva.

sudzovať orgán verejnej moci). Nakoniec je potrebné upozorniť na čl. 35 ods. 3 listiny, ktorý ustanovuje zákaz poškodzovať alebo ohrozovať životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom. Zodpovednostné vzťahy je možné i v danom prípade aplikovať len v rámci ustanovení osobitných zákonov (v súlade s dikciou zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí).

<sup>184</sup> Porovnaj napríklad čl. 11 ods. 3 listiny. Podľa tohto ustanovenia „nikto nesmie zneužívať vlastníctvo na ujmu práv druhých alebo v rozpore so všeobecnými záujmami. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom“. Ochrany pred porušením tohto ustanovenia sa možno domáhať priamo s tým, že posúdenie porušenia týchto práv určí v každom jednotlivom prípade súd.

Tento trend má v rámci európskeho ústavného súdництва silnejúcu pozíciu. Napríklad zákon ČNR č. 114/1992 Zb. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov ako administratívno-právny predpis, priznáva v § 70 účasť občanom pri ochrane prírody. Ochrana prírody sa podľa tohto zákona uskutočňuje pri priamej účasti občanov, prostredníctvom ich občianskych združení a dobrovoľných zborov alebo aktívov pri orgánoch ochrany prírody (§ 70 ods. 1). Zákon v citovanom ustanovení ďalej vymedzuje, za akých podmienok sa verejnosť organizovaná v občianskom združení môže zúčastňovať správneho konania. Prvým predpokladom je, že zo stanov tohto združení vyplýva, že jeho hlavným poslaním je ochrana prírody a krajiny. Ďalším predpokladom je, že jeho pôsobnosť zasahuje i do územnej pôsobnosti orgánu ochrany prírody, o zamýšľaný zásah alebo konanie ktorého sa združenie zaujíma a na konaní pred ktorým sa chce prípadne zúčastniť (porovnaj § 70 ods. 2 cit. zákona). Následne právna norma v ods. 3 priznáva občianskym združeniam právo byť účastníkom správneho konania, ktoré sa môže dotknúť záujmov ochrany prírody a krajiny. Predpokladom vstupu občianskeho združenia do správneho konania je okolnosť, že občianske združenie oznámi svoju účasť orgánu ochrany prírody, ktorý začal konanie, a to do 8 dní odo dňa začatia konania.

Z hľadiska ústavného súdництва v Českej republike možno spomenúť konkrétny prípad, keď sa sťažovateľ – občianske združenie – domáhal správnu žalobou svojho práva byť účastníkom konania z toho dôvodu, že podľa jeho názoru došlo zo strany správnych orgánov k porušeniu práva v rámci stavebného konania o povolení stavby medziskladu vyhoretého jadrového paliva. V danej veci išlo o polemiku, či je splnená aktívna legitímácia sťažovateľa, t. j. či v prípade práva na priaznivé životné prostredie vôbec ide o subjektívne právo sťažovateľa, keď ide o tzv. verejný statok. Ústavný súd ČR v uvedenej veci dôvodil, že všeobecný súd v rozpore s právnym záverom, ktorý sám urobil, keď pre občianske združenie v oblasti ochrany životného prostredia priznal subjektívne procesné práva, konanie zastavil podľa § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku. Ústavný súd ČR dospel v tejto veci k záveru, že všeobecný súd v správnom súdnictve mal zohľadniť tvrdenie sťažovateľa, že tento bol účastníkom predmetného správneho konania v zmysle § 247 ods. 1 a § 250 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, ako aj okolnosť, že bol postupom súdu ukrátený na svojich procesných právach. V nadväznosti na vyššie uvedené Ústavný súd ČR uzavrel vec tak, že napadnutým rozhodnutím všeobecného súdu došlo k porušeniu základných práv sťažovateľa vyplývajúcich z čl. 38 ods. 2, čl. 36 ods. 1, ako aj čl. 35 ods. 1 a čl. 41 Listiny, v dôsledku čoho Ústavný súd ČR napadnuté rozhodnutie zrušil.

V sporoch, týkajúcich sa životného prostredia je typické, že postup orgánov verejnej moci nie je jednotný, ak interpretácia príslušných právnych noriem je nejednoznačná. Odráža sa tu skutočnosť, že hranica medzi ve-

rejnou hodnotou (verejným statkom) a hodnotou súkromnou (súkromný statok) nie je ostrá. V danej súvislosti je možné pre dokreslenie uvedeného uviesť ako príklad právo na život. Život je považovaný za hodnotu súkromnú, súčasne je však považovaný i za hodnotu verejnú, osobitne chránenú napríklad v rámci trestného práva. Verejný statok ako veličina, resp. predmet verejnoprávnej úpravy tak nemôže vylučovať existenciu konkrétneho subjektívneho práva. Práve z hľadiska príslušného subjektívneho práva je základným predpokladom úspešného uplatnenia práva pri ochrane životného prostredia doloženie príslušnej aktívnej legitímácie navrhovateľa (sťažovateľa).

Ústavnoprávne aspekty ochrany životného prostredia má právomoc nezávisle posudzovať príslušný ústavný súd, a to so všetkými vpredu uvádzanými modifikáciami (napríklad Ústavný súd ČR rozhoduje podľa § 27 zákona č. 182/1993 Zb. o ústavnom súde v znení neskorších predpisov len na návrh, ktorý môže podať len ten, komu tento zákon také postavenie priznáva).

Podstatným predpokladom úspešného uplatnenia ústavnej sťažnosti je napríklad v rámci koncentrovaného ústavného súdництва predovšetkým okolnosť, že sťažovateľ pred podaním ústavnej sťažnosti vyčerpal všetky procesné prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho práva poskytuje. Tu však treba poznamenať, že v prípade sporov týkajúcich sa ochrany životného prostredia, ide prevažne o veľmi komplikované spory, v rámci ktorých vpredu uvedené predpoklady musia byť osobitne podrobne analyzované. Skutočnosť, či v práve životného prostredia ide o zodpovednosť objektívnu alebo subjektívnu, nie je vzhľadom na charakter ústavnej sťažnosti rozhodujúcim faktorom. Podstatnejším – a tak trochu problematickým momentom z procesného hľadiska – je najmä tá okolnosť, že na environmentálnoprávne vzťahy (zodpovednosť) sa vzťahuje predovšetkým konanie pred správnymi orgánmi, pričom toto konanie nemusí vždy vyústiť do vydania príslušného správneho rozhodnutia (i keď zákon také rozhodnutie predpokladá). V daných súvislostiach je potom veľakrát obtiažne dokazovať ústavnému súdu včasné podanie, prípadne dodržať zákonom ustanovenú lehotu na podanie ústavnej sťažnosti.<sup>185</sup>

Účastník konania, resp. ten kto mal byť za účastníka konania považovaný, sa často dozvedá len neformálne, že správny orgán (resp. iný príslušný orgán) považuje zo svojho pohľadu vec za právne uzavretú (bez príslušného právom predpísaného konania a vydania rozhodnutia). Má preto záujem na doručení právne relevantnej formy takého rozhodnutia. Veľakrát je však otázkou, či posledný zákonom ustanovený právoplatný

<sup>185</sup> Podľa § 72 ods. 2 českého zákona č. 182/1993 Zb. neide o prekluzívnu lehotu 60 dní od doručenia rozhodnutia o poslednom prostriedku, ktorý zákon na ochranu práva poskytuje, a ak takého prostriedku niet, ráta sa táto lehota odo dňa, keď došlo k skutočnosti, ktorá je predmetom ústavnej sťažnosti.



prostriedok je potrebné v danom prípade ústavnému súdu doložiť, ak orgány verejnej moci „nedotáhajú príslušné konania do konca“, a to najmä vo väzbe na čas, resp. na prekluzívne lehoty v rámci ústavného súdnictva. Za podstatnú sa považuje v tejto súvislosti okolnosť, či orgán verejnej moci takým autoritatívnym aktom a spôsobom zasiahol do právnej sféry fyzickej alebo právnickej osoby. Rozhodujúcim by mal byť vždy vecný obsah aktu (v rakúskej právnej úprave je však táto možnosť obmedzená len na správne rozhodnutia).

Sťažovateľ musí v sťažnosti konkretizovať, ktoré ústavné právo alebo sloboda bola v danej veci porušená. Vo veciach týkajúcich sa ochrany životného prostredia však otázka nevyjasnenosti aktívnej či pasívnej legítimácie sťažovateľa môže zohrať svoju negatívnu úlohu vo väzbe na konečný výsledok sporu.<sup>186</sup> Zásah do právnej sféry tej ktorej osoby (sťažovateľa) bude s jej aktívnou alebo pasívnou legítimáciou vždy neoddeliteľne spojený a nie vždy sa túto väzbu v konaniach týkajúcich sa ochrany životného prostredia podarí v rámci ústavného súdnictva dokázať.

Z pohľadu ochrany životného prostredia majú vpredu uvedené skutočnosti nepriaznivý vplyv predovšetkým v tom zmysle, že pokiaľ dochádza k uplatňovaniu ochrany životného prostredia v konaní pred orgánmi verejnej moci (v rámci klasického systému koncentrovaného ústavného súdnictva), sú väčšinou vždy zdĺhavé. Nepriamy predmet ochrany (životné prostredie) je pritom natoľko krehký, že v závere uvedených konaní už často býva nenapraviteľne poškodený tak, že do úvahy prichádzajú často už len vzťahy zodpovednostné, ktoré je možné nakoniec „doriešiť“ len relutárnou formou.<sup>187</sup>

#### b) Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR

Popri všeobecných súdoch je oprávnený chrániť práva v oblasti životného prostredia aj Ústavný súd SR. Rozhodujúcim ustanovením rozhraničujúcim príslušnosť medzi tieto dva odlišné súdne systémy je čl. 127 Ústavy SR. Podľa tohoto ustanovenia Ústavný súd SR rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Z tohoto ustanovenia vyplývajú minimálne tri zásady, a to:

<sup>186</sup> Pozri napríklad nález Ústavného súdu ČR sp. zn. III. ÚS 70/97 publikovaný pod č. 96. Zbierka nálezov a rozhodnutí Ústavného súdu ČR. C. H. BECK, zväzok 8, roč. 1997 – II. diel.

<sup>187</sup> Porovnaj *Dudová, J.*: K niektorým ústavnoprávnym aspektom uplatňovania v právu životného prostredia. In: *Právo životného prostredia*. UK, Praha 2000, s. 86-91.

- zásada subsidiarity ústavného súdu, ktorá znamená, že príslušným súdom je v zásade všeobecný súd,
- zásada nealternatívosti súdnych systémov, ktorá vylučuje, aby bol príslušným vo veci všeobecný súd aj ústavný súd (nie je teda možný výber medzi všeobecnými súdmi a ústavným súdom v prípade uplatňovania práva na súdnu ochranu, pričom právomoc všeobecného súdu vylučuje právomoc ústavného súdu),
- zásada uzatvorenosti súdnych sústav, ktorá znamená, že v merite veci nie je ústavný súd odvolacou (dovolacou) inštanciou voči rozhodnutiam všeobecných súdov, čo však nebráni preskúmvaniu konania či nekonania všeobecného súdu z pohľadu rešpektovania ľudských práv (napr. práva na bezpríetahové súdne konanie), pričom ústavný súd nemôže zrušiť rozhodnutie všeobecného súdu a ani nemôže nahradiť rozhodnutie všeobecného súdu svojím rozhodnutím.<sup>188</sup>

V zmysle týchto zásad je príslušnosť ústavného súdu veľmi obmedzená, pretože jediná alternácia prichádza do úvahy fakticky len v oblasti správneho súdnictva. Príslušnosť správneho súdnictva je však daná tzv. generálnou klauzulou s negatívnou enumeráciou, čo znamená, že všeobecný súd je vždy príslušný okrem výnimiek stanovených priamo v zákone, a to buď v Občianskom súdnom poriadku alebo inom osobitnom zákone. Táto skutočnosť ovplyvňuje *rozsah vecnej príslušnosti ústavného súdu pri ochrane ľudských práv v oblasti životného prostredia*, ktorá je:

- značne obmedzená pri preskúmvaní merita vecí,
- pomerne široká pri preskúmvaní ústavnosti postupu orgánov verejnej moci, vrátane všeobecných súdov.

Od 1. januára 2002 sa na základe novelizovaného znenia čl. 127 ústavy podstatne rozšírila právomoc Ústavného súdu SR, čím sa zrejme táto bude hodnotiť ako účinný prostriedok vnútroštátnej nápravy z pohľadu prístupnosti k Súdu v Štrasburgu. V zmysle čl. 127 Ústavný súd SR môže:

- zrušiť rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah, ktorým bolo porušené základné právo alebo sloboda,
- prikázať, aby ten, kto porušil základné právo alebo slobodu svojou nečinnosťou vo veci konal,
- vec vrátiť na ďalšie konanie, zakázať pokračovanie v porušovaní základných práv a slobôd alebo ak je to možné, prikázať, aby ten, kto takéto práva a slobody porušil, obnovil stav pred porušením,
- v prípade vyhovenia sťažnosti, priznať tomu, koho práva boli porušené, primerané finančné zadosťučinenie.

<sup>188</sup> Porovnaj *Bröstl, A. – Klučka, J., – Mazák, J.*: Ústavný súd Slovenskej republiky (Organizácia, proces, doktrína). Ústavný súd Slovenskej republiky, Košice 2001, s. 58.



Obsah práva na priaznivé životné prostredie a práva na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia podľa čl. 44 a 45 ústavy – na rozdiel od analogických práv chránených rozhodovacou praxou štrasburských orgánov ochrany práva – nie je zatiaľ vo väčšom rozsahu v rozhodnutiach Ústavného súdu SR vymedzený. S výnimkou niektorých otázok viac procesného charakteru<sup>189</sup> sa Ústavný súd SR zaoberal otázkou životného prostredia v prípade *porušenia práva na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia*. V náleze č. II. ÚS 58/01 rozhodol o porušení tohto práva Ministerstvom životného prostredia SR, ktoré pri posudzovaní zámeru „Nadlepšenie prietokov Hrona“ postupovalo v zmysle nie platného zákona, ale len vládneho návrhu zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

### III. Územná samospráva – subjekt environmentálneho práva

Starostlivosť o životné prostredie, resp. ochrana životného prostredia, patrí medzi základné funkcie samosprávnych municipalít vo väčšine európskych krajín. I v Slovenskej republike patrí *územnej samospráve* dôležité miesto v systéme subjektov environmentálneho práva. Jej význam pri zabezpečovaní starostlivosti o životné prostredie je priamo úmerný rozsahu a obsahu jej kompetencií upravených zákonmi.

Územnú samosprávu reprezentujú *obce* (sú základom územnej samosprávy) a *vyššie územné celky (samosprávne kraje)*. Sú:

- *korporáciami* (spoločenstvami) združujúcimi osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt,
- sú *právnickými osobami*, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami,
- *subjektami verejnej moci* (spolu s orgánmi štátnej správy tvoria verejnú správu, ktorú uskutočňujú v rozsahu a spôsobom vymedzeným zákonom).

Základnými právnymi predpismi, ktoré sú dôležité z hľadiska právneho postavenia územnej samosprávy ako *reprezentanta verejnej moci*, sú:

- Ústava SR (čl. 64-71),
- zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,

<sup>189</sup> Pozri napríklad rozhodnutie Ústavného súdu SR I. ÚS 19/94. V zmysle tohto rozhodnutia za dôkazy porušenia práva priznaného čl. 44 ústavy nemožno považovať kópie podaní uskutočnené sťažovateľom na rôzne orgány a inštitúcie, vlastnoručný náčrt vhodného technického riešenia, či predloženie projektovej dokumentácie.

- zákon SNR č. 337/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov,
- zákon SNR č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov,
- zákon NR SR č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení zákona č. 445/2001 Z. z.

Obyvatelia obce a samosprávneho kraja vykonávajú samosprávu:

- priamo (napr. hlasovaním v referende, voľbou orgánov samosprávy),
- nepriamo (prostredníctvom orgánov obce, ktorými je obecné zastupiteľstvo a starosta obce a prostredníctvom orgánov samosprávneho kraja, ktorými sú zastupiteľstvo a predseda samosprávneho kraja).

Výkon úloh územnou samosprávou môže mať *rôzny právny charakter*. Územná samospráva vystupuje v právnych vzťahoch ako subjekt:

- verejného práva,
- súkromného práva (ako právnická osoba bez verejnomočenských oprávnení najmä v občianskoprávných a pracovnoprávných vzťahoch, vo vzťahoch upravených Obchodným zákonníkom).<sup>190</sup>

Pokiaľ územná samospráva vystupuje ako *subjekt verejného práva*, v zmysle platnej právnej úpravy môže mať dvojaké postavenie.

Vystupuje ako:

- nositeľ verejnej moci,
- právnická osoba bez verejnomočenských oprávnení (v takýchto prípadoch má obec rovnaké postavenie ako iné právnické alebo fyzické osoby, ktoré sú adresámi rozhodnutí orgánov štátnej správy).<sup>191</sup>

Ak územná samospráva vystupuje ako *nositeľ verejnej moci*, môže sa tak diať:

- v rámci výkonu *samosprávy* alebo
- v rámci výkonu *úloh miestnej štátnej správy* prenesených na ňu zákonom (k 1. januáru 2002 uskutočňovali obce štátnu správu napríklad vo

<sup>190</sup> Pozri bližšie Prusák, J. – Košičiarová, S.: Verejná moc a jej legitimita. Verejná správa, Bratislava 1999, č. 6, s. 4.

<sup>191</sup> Napríklad podľa § 6 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov povinnosť pôvodcu odpadu vypracovať program plní pre komunálne odpady ako aj pre odpady z bežných udržiavacích prác zabezpečovaných fyzickou osobou obec, na ktorej území tieto odpady vznikajú. Obec je povinná vypracovaný program predložiť na schválenie príslušnému orgánu štátnej správy odpadového hospodárstva v rámci správneho konania. V praxi taktiež nie sú ojedinelé prípady, keď obec vystupuje ako účastník správneho konania (napr. obec je ex lege účastníkom územného konania v zmysle § 34 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb.).

veciach ochrany prírody a krajiny, vo veciach ochrany ovzdušia, v odpadovom hospodárstve, ako stavebné úrady).

V právnej praxi je dôležité rozoznávať, či ide o výkon samosprávy alebo miestnej štátnej správy, nakoľko možnosť správania územnej samosprávy v rámci spoločenských vzťahov regulovaných právom je limitovaná rôzne<sup>192</sup>; uvedené kritérium má význam aj z hľadiska možnosti financovania územnej samosprávy.

Povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy. Táto zásada je výrazom svojbytného postavenia územnej samosprávy, ktorá pri výkone samosprávnych úloh rozhoduje samostatne, vo svojom mene, v rámci vlastnej zodpovednosti a vo vlastnom záujme. Výkon štátnej správy prenesený na územnú samosprávu zákonom riadi a kontroluje podľa čl. 71 ods. 2 ústavy vláda SR; podľa § 5 ods. 1 zákona SNR č. 369/1990 Zb. sa v tomto prípade – ak nerozhoduje o právach a povinnostiach osôb vo veciach preneseného výkonu štátnej správy – riadi aj uzneseniami vlády a internými normatívnymi aktmi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak obec vystupuje ako právnická osoba bez verejnomoceňských oprávnení, uplatní sa čl. 13 ústavy, ktorý ustanovuje pravidlá týkajúce sa ukladania povinností a medzí základných práv a slobôd.

Základný okruh *samosprávnych kompetencií* územnej samosprávy je zakotvený v § 4 zákona č. 302/2001 Z. z. a v § 4 ods. 3 zákona SNR č. 369/1990 Zb. Samosprávny kraj obstaráva, prerokúva a schvaľuje územnoplánovacie podklady samosprávneho kraja a územné plány regiónov, podieľa sa na tvorbe a ochrane životného prostredia, stará sa o ochranu pamiatkového fondu. Obec zabezpečuje údržbu kultúrnych pamiatok, pamiatkových území, zabezpečuje verejnoprospešné služby (najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo

<sup>192</sup> Právna teória donedávna kritizovala netransparentnú legislatívnu prax, ku ktorej prispievala nedôslednosť zákonodarcu, ktorý nevenoval pri tvorbe osobitných zákonov náležitú pozornosť tomu, aby jasne upravil, či zakotvená kompetencia obce má charakter samosprávny alebo štátnosprávny, a žiadala, aby táto problematika bola legislatívne doriešená (pozri bližšie Prusák, J. – Košičiarová, S.: Verejná moc a jej legitimita (2). Verejná správa 1999, č. 7, s. 25). Posledná novela zákona SNR č. 369/1990 Zb. zakotvila v § 4 ods. 4, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Rovnako § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. zakotvuje, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti alebo vyššieho územného celku.

zúmp), utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, obstaráva a schvaľuje územnoplánovacia dokumentácia sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, zabezpečuje ochranu kultúrnych pamiatok v rozsahu podľa osobitných predpisov a dbá o zachovanie prírodných hodnôt. Výpočet kompetencií uvedený v týchto ustanoveniach je len demonštratívny a teda ich výklad nie je možný bez súčasného poznania obsahu *osobitných zákonov* regulujúcich právomoc územnej samosprávy (predovšetkým zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky a ďalších právnych predpisov – k tomu pozri ďalej).

Územná samospráva ako nositeľ verejnej moci a subjekt verejnej správy uskutočňuje svoju *právomoc* prostredníctvom:

- normotvornej činnosti (vydáva všeobecne záväzné nariadenia),
- rozhodovaním o právach a povinnostiach právnických a fyzických osôb v rámci správneho konania,
- uzatváraním tzv. verejnoprávnych zmlúv,
- prostredníctvom iných úkonov (napr. informačné úkony<sup>193</sup>, vydávanie stanovísk, vyjadrení<sup>194</sup>, programových dokumentov<sup>195</sup>).

Územná samospráva je oprávnená vydávať všeobecne záväzné nariadenia nielen vo veciach samosprávy, ale aj vo veciach v ktorých plní úlohy štátnej správy.

Ak ich vydáva vo *veciach územnej samosprávy*, nepotrebuje na to splnomocnenie zákona. V zmysle § 6 ods. 1 zákona SNR č. 369/1990 Zb. a § 8 ods. 1 zákona č. 302/1991 Zb. je teda samospráva oprávnená vydávať všeobecne záväzné nariadenia, ktoré majú *primárny* charakter; v platnej úprave však nie sú vylúčené ani prípady, keď platný zákon „priказuje“ samospráve vydať takéto nariadenia v konkrétnych záležitostiach<sup>196</sup>. Tieto nariadenia musia byť v súlade s predpismi vyššej právnej

<sup>193</sup> Napríklad podľa § 72 písm. b) zákona č. 223/2001 Z. z. je obec vo veciach štátnej správy odpadového hospodárstva povinná poskytovať držiteľovi odpadu informácie o umiestnení a činnosti zariadení na nakladanie s odpadmi na území obce.

<sup>194</sup> Podľa § 72 písm. c) zákona č. 223/2001 Z. z. obec dáva v stavebnom konaní vyjadrenie k zamýšľanému spôsobu nakladania s odpadmi zo stavebnej činnosti s výnimkou drobného stavebného odpadu.

<sup>195</sup> Podľa § 27 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. obec schvaľuje územnoplánovacia dokumentáciu (jej záväzná časť vyhlasuje všeobecne záväzným nariadením).

<sup>196</sup> Napríklad podľa § 39 ods. 4 zákona č. 223/2001 Z. z. obec upraví podrobnosti o nakladaní s komunálnymi odpadmi a s drobnými stavebnými odpadmi všeobecne záväzným nariadením, v ktorom ustanoví najmä podrobnosti o spôsobe zberu a prepravy komunálnych odpadov, o spôsobe separovaného zberu jednotlivých zložiek komunálnych odpadov, o spôsobe nakladania s drobnými sta-

sily vrátane medzinárodných zmlúv (nariadenia samosprávnych krajov aj s tzv. aproximačnými nariadeniami vlády).

I keď platná legislatíva – v súlade s európskou úpravou – vytvorila legislatívne možnosti pre normotvornú činnosť samosprávy, prax tvorby všeobecne záväzných nariadení obsahujúcich primárne normy je veľmi problematická. Svedčí o tom aj pomerne veľký počet konkrétnych prípadov, ktorý v minulosti riešil Ústavný súd SR<sup>197</sup> – z juristickeho hľadiska je totiž veľmi ťažké vytvoriť právny predpis s lokálnou pôsobnosťou, upravujúci pravidlá správania právnických a fyzických osôb a súčasne dodržať požiadavky čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ústavy, ak neexistuje zákonná, resp. ústavná úprava príslušnej oblasti spoločenských vzťahov.

Vo veciach *prenesenej štátnej správy* môže územná samospráva vydávať všeobecne záväzné nariadenia *len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach*; takéto nariadenia majú z hľadiska právnej teórie *sekundárny charakter* a musia byť v súlade aj s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Správnym orgánom, ktorý rozhoduje v *správnom konaní* o právach a povinnostiach právnických a fyzických osôb je starosta obce a predseda samosprávneho kraja. Môže ísť pritom o rôzne druhy rozhodnutí – záleží od obsahu osobitných predpisov (napr. povolenie podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov, súhlas na výrub dreviny podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, rozhodnutie o uložení pokuty podnikateľovi za porušenie všeobecne záväzného nariadenia<sup>198</sup>, resp. rozhodovanie o priestupkoch fyzických osôb v prípadoch, ak to ustanovuje zákon)<sup>199</sup>. Starosta obce a predseda samosprávneho kraja vystupujú v takýchto prípadoch ako správne orgány „prvého stupňa“<sup>200</sup> – právnická a fyzická osoba sa však môže využitím práv-

vebnými odpadmi, ako aj miesta určené na ukladanie týchto odpadov a na zneškodňovanie odpadov.

<sup>197</sup> Pozri napríklad nález Ústavného súdu SR sp. zn. II ÚS 59/97 z 15. 10. 1997 publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 293/1997 Z. z. a v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu SR pod č. 18/97 týkajúci sa podmienok držania a chovu zvierat.

<sup>198</sup> Podľa § 13 ods. 8 písm. b) zákona SNR č. 369/1990 Zb. starosta obce môže uložiť podnikateľovi pokutu ak neudržiava čistotu a poriadok na užívanom pozemku alebo na inej nehnuteľnosti, a tým naruší vzhľad alebo prostredie obce, alebo ak znečistí verejný priestranstvo alebo odkladá veci mimo vyhradených miest.

<sup>199</sup> Napríklad podľa § 72 zákona č. 223/2001 Z. z. obec vo veciach štátnej správy odpadového hospodárstva prejednáva priestupky v odpadovom hospodárstve.

<sup>200</sup> Výnimkou z tejto zásady, je ustanovenie § 19 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), ktoré ustanovuje, že ak ide o rozhodnutie obecného

nych prostriedkov úspešne brániť nielen voči nezákonnému rozhodnutiu ale aj voči nezákonnému postupu týchto orgánov (napríklad na súde – k tomu pozri bližšie tretiu časť učebnice, kapitolu VI.).

Platná právna úprava umožňuje územnej samospráve uzatvárať tzv. *verejnoprávne zmluvy koordinačného charakteru*<sup>201</sup>. Ide napríklad o dohody o spolupráci, zmluvy o zriadení združenia obcí atď., ktoré majú vytvárať právny rámec pre vzájomný postup subjektov územnej samosprávy nielen v rámci vnútroštátnej, ale i medzinárodnej spolupráce. Keďže rozsah spolupráce je podmienený pôsobnosťou samosprávy ustanovenou platnými zákonmi, v praxi nebudú vylúčené prípady, keď samosprávne kraje a obce uzavruť takéto zmluvy ohľadne zabezpečenia tvorby a ochrany životného prostredia.<sup>202</sup>

*Osobitné zákony regulujúce pôsobnosť územnej samosprávy.* Územná samospráva môže realizovať verejnú moc len spôsobom vymedzeným zákonom. Zorientovať sa v právnej úprave kompetencie územnej samosprávy nie je jednoduchá záležitosť.

Východiskom – pokiaľ ide o *pôsobnosť obcí* – je:

- § 28 zákona SNR č. 369/1990 Zb., ktorý generálnym spôsobom upravil prechod pôsobností na obce z bývalých národných výborov (v dôsledku toho tak môže pôsobnosť obce vyplývať aj zo zákona, ktorý nadobudol účinnosť pred rokom 1990 a v súčasnosti stále platí),
- osobitné zákony, ktoré nadobudli účinnosť po roku 1990 a ustanovili právomoc obcí,
- zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky (tzv. decentralizačný zákon).

Pokiaľ ide o pôsobnosť *samosprávnych krajov* v oblasti starostlivosti o životné prostredie, tá sa k 1. januáru 2002 vzťahovala na územné plánovanie (obstarávanie územnoplánovacích podkladov a územnoplánovacej dokumentácie regiónu, pôsobnosť orgánu územného plánovania, schvaľovanie zadania na spracovanie územného plánu regiónu, schvaľovanie územných plánov regiónov a vyhlasovanie ich záväzných častí).

úradu, o odvolaní rozhoduje starosta obce (primátor). Predmetné ustanovenie sa však v praxi pravdepodobne neuplatňuje, nakoľko obecný úrad nie je podľa zákona SNR č. 369/1990 Zb. oprávnený vydávať v správnom konaní rozhodnutia.

<sup>201</sup> Podľa právnej teórie sú to zmluvy medzi subjektami verejnej správy, dvojstranné i viacstranné, ktoré zakladajú, menia alebo rušia vzťahy správneho práva. Pozri bližšie *Hendrych, D. a kol.*: dielo cit. v pozn. č. 142, s. 110-111.

<sup>202</sup> Podľa § 20b zákona SNR č. 369/1990 Zb. obce na zmluvnom základe môžu zriaďovať združenia obcí, predmetom činnosti ktorých je aj starostlivosť o životné prostredie (predovšetkým zhromažďovanie, odvoz a spracúvanie komunálneho odpadu, odvádzanie a čistenie odpadových vôd).



#### IV. Tretí sektor – subjekt environmentálneho práva

##### 1. Právne postavenie tretieho sektora

Aktívnu úlohu v oblasti starostlivosti o životné prostredie môžu vyvíjať nasledujúce právnické osoby:

- a) *združenia fyzických alebo právnických osôb* (napr. občianske združenia podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov, politické strany a hnutia podľa zákona č. 424/1991 Zb. o združovaní v politických stranách a v politických hnutiach v znení neskorších predpisov, záujmové združenia, ktoré plnia v zákonom ustanovenom rozsahu úlohy verejnej správy – napr. Slovenský poľovnícky zväz podľa § 3 ods. 3 zákona č. 23/1962 Zb. o poľovníctve v znení neskorších predpisov, neziskové právnické osoby podľa Obchodného zákonníka),
- b) *účelové združenia majetku* (súkromnoprávne nadácie podľa zákona č. 34/2002 Z. z. o nadáciách a o zmene Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov, verejnoprávne nadácie zriaďované zákonom – štátne fondy, napr. Štátny fond likvidácie jadroveenergetických zariadení a nakladania s vyhoretým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi podľa zákona NR SR č. 254/1994 Z. z. v znení zákona č. 78/2002 Z. z.; neštátne účelové fondy – napr. Recyklačný fond podľa § 55 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, neinvestičné fondy podľa zákona č. 147/1997 Z. z. o neinvestičných fondoch a o doplnení zákona NR SR č. 207/1996 Z. z.),
- c) *iné subjekty, ktoré určí zákon* (rozpočtové a príspevkové organizácie, organizácie s medzinárodným prvkom podľa zákona č. 116/1985 Zb. o podmienkach činnosti organizácií s medzinárodným prvkom v znení zákona č. 157/1989 Zb., verejnoprávne inštitúcie, všeobecne prospešné organizácie podľa zákona č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby v znení zákona č. 35/2002 Z. z.).

Pojmom *tretí sektor* sa však zvykne označovať *len časť z nich*, a to osoby, ktoré majú *súkromný charakter* (v zmysle dôvodovej správy k Európskemu dohovoru o uznávaní právnej subjektivity medzinárodných mimovládnych organizácií č. 124 z roku 1986 sú to tie, ktoré nevykonávajú právomoc verejnej správy a ich cieľom nie je utváranie zisku) – *občianske združenia, súkromnoprávne nadácie, neinvestičné fondy a všeobecne prospešné organizácie*. Uvedené subjekty sa niekedy označujú ako mimovládne organizácie, resp. neziskové organizácie (toto označenie je však nepresné a zjednodušujúce); sú vytvárané a vyvíjajú činnosť za účelom riešenia problémov občianskej spoločnosti. Procesy, na ktorých

sa tretí sektor pri presadzovaní záujmov ochrany životného prostredia zúčastňuje, sú rozmanité, pričom je potrebné zdôrazniť, že aj vďaka ich vplyvu sa postupne menia postupy pri interpretácii a aplikácii noriem právneho poriadku Slovenskej republiky, čím napomáhajú presadzovať princíp právneho štátu.<sup>203</sup>

Základným kritériom ich delenia je ich podstata – môže ísť o:

- združenie majetku (nadácie),
- združenie osôb (občianske združenia, neinvestičné fondy, verejnoprospešné organizácie) alebo
- kombináciu prvkov združenia majetku a osôb (neinvestičné fondy podľa zákona č. 147/1997 Z. z.).

V rámci analýzy právnych foriem subjektov tretieho sektora treba pre úplnosť pripomenúť, že aj na vykonávanie činnosti, ktorá nie je podnikaním, je možné založiť spoločnosť s ručením obmedzeným, akciovú spoločnosť alebo družstvo.<sup>204</sup>

Všeobecné otázky založenia a vzniku, zrušenia a zániku subjektov tretieho sektora ako právnických osôb sú riešené v ustanoveniach Občianskeho zákonníka (§ 18 a nasl.). Likvidácia týchto právnických osôb sa riadi úpravou likvidácie obchodných spoločností (§ 20a ods. 4 Občianskeho zákonníka) a ustanoveniami § 70 a nasl. Obchodného zákonníka,<sup>205</sup> pokiaľ z osobitných predpisov upravujúcich postavenie subjektov tretieho sektora nevyplýva niečo iné.

*Nadácie.* Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 34/2002 Z. z. je nadácia účelové združenie majetku, ktorý slúži na podporu verejnoprospešného účelu. *Verejnoprospešným účelom* sa podľa zákona rozumie najmä rozvoj a ochrana duchovných a kultúrnych hodnôt, realizácia a ochrana ľudských práv alebo iných humanitárnych cieľov, *ochrana a tvorba životného prostredia*, zachovanie prírodných hodnôt, ochrana zdravia, ochrana práv detí a mládeže, rozvoj vedy, vzdelania, telovýchovy a plnenie individuálne určenej humanitárnej pomoci pre jednotlivca alebo skupinu osôb, ktoré sa ocitli v ohrození života alebo potrebujú naliehavú pomoc pri postihnutí živelnou pohromou.

*Nadačnou činnosťou* sa rozumie poskytovanie peňažných a nepeňažných prostriedkov z majetku nadácie tretím osobám, a správa majetku nadácie vrátane nadačných fondov.

<sup>203</sup> Právo na životné prostredie – základné právo človeka. Právnická fakulta UK, Bratislava 1996, s. 76 a nasl.

<sup>204</sup> Kubiček, P. – Mamojka, M. a kolektív: Obchodné spoločnosti. Právnická fakulta UK, Bratislava 1999.

<sup>205</sup> Patakyová, M. a kolektív: Zrušenie, zánik a zmena firmy, bez rizika a strát. Informačné centrum podnikateľov a. s., Žilina 2000.

Nadácia môže vykonávať aj inú činnosť v súlade s verejnoprospešným účelom nadácie a s realizáciou nadačnej činnosti, ak tento zákon neustanovuje inak. Táto osobitná úprava je vymedzená v § 29, z ktorého vyplýva, že nadácia nemôže podnikáť s výnimkou prenájmu nehnuteľností a organizovania akcií kultúrneho, vzdelávacieho, spoločenského alebo športového charakteru. Výkon týchto činností je podmienený splnením dvoch zákonných požiadaviek. Predovšetkým činnosti musia byť v súlade s verejnoprospešným účelom nadácie a nadväzovať na to, musí ísť o účinné využitie majetku nadácie. Zákon obsahuje aj výslovný zákaz uzatvárania zmlúv o tichom spoločenstve, a to vzhľadom na vymedzenie pojmu podnikanie, pod ktorý nie je možné subsumovať predmetné vzťahy. Majetok nadácie taktiež nesmie byť použitý na financovanie činnosti politických strán a hnutí, ani nesmie byť využitý v prospech kandidáta na volenú funkciu.

Nadácia v zmysle § 39 poskytuje informácie o svojej činnosti a nakladaní s majetkom ako povinné osoby podľa zákona č. 211/2001 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (k tomu pozri bližšie tretiu časť učebnice, kapitolu VI.).

*Občianske združenia.* Sú formou realizácie ústavného práva slobodne sa združovať. Zákon č. 83/1990 Zb. sa nevzťahuje na združovanie občanov v politických stranách a politických hnutiach, na zárobkovú činnosť alebo na zabezpečenie riadneho výkonu určitých povolaní, v cirkvách a náboženských spoločnostiach.

Zakázané sú združenia, ktorých cieľom je popierať alebo obmedzovať osobné, politické alebo iné práva občanov pre ich národnosť, pohlavie, rasu, pôvod, politické alebo iné zmýšľanie, náboženské vyznanie a sociálne postavenie, roznečovať nenávisť a neznášanlivosť z týchto dôvodov, podporovať násilie alebo inak porušovať ústavu a zákony. Rovnako nie sú dovolené združenia, ktoré sledujú dosahovanie svojich cieľov spôsobmi, ktoré sú v rozpore s ústavou a zákonmi.

*Organizácie s medzinárodným prvkom.* Podľa zákona č. 116/1985 Zb. sú nimi medzinárodné mimovládne organizácie a organizácie cudzích štátnych príslušníkov. Podľa tohto zákona môže byť zriadená aj osobitná organizácia na zastúpenie slovenských záujmov v medzinárodnej mimovládnej organizácii.

*Verejnoprospešné organizácie.* Podľa § 2 zákona č. 213/1997 Z. z. je nezisková organizácia právnická osoba založená podľa tohto zákona, ktorá poskytuje všeobecne prospešné služby podľa vopred určených a pre všetkých používateľov rovnakých podmienok. Jej zisk sa nesmie použiť v prospech zakladateľov, členov orgánov ani jej zamestnancov, ale sa musí použiť v celom rozsahu na zabezpečenie všeobecne prospešných služieb.

*Všeobecne prospešné služby* sú najmä:

- poskytovanie zdravotnej starostlivosti,
- poskytovanie sociálnej pomoci a humanitárna starostlivosť,
- tvorba, rozvoj, ochrana, obnova a prezentácia duchovných a kultúrnych hodnôt,
- ochrana ľudských práv a základných slobôd,
- vzdelávanie, výchova a rozvoj telesnej kultúry,
- výskum, vývoj, vedecko-technické služby a informačné služby,
- tvorba a ochrana životného prostredia a ochrana zdravia obyvateľstva,
- služby na podporu regionálneho rozvoja a zamestnanosti,
- zabezpečovanie bývania, správa, údržba a obnova bytového fondu.

*Neinvestičné fondy.* Podľa zákona č. 147/1997 Z. z. sú neziskovou právnickou osobou, ktorá združuje peňažné prostriedky určené na plnenie všeobecne prospešného účelu alebo individuálne určenej humanitnej pomoci pre jednotlivca alebo skupinu osôb, ktoré sa ocitli v ohrození života alebo potrebujú naliehavú pomoc pri postihnutí živelnou pohromou. Tieto právnické osoby predstavujú kombináciu prvkov združenia majetku a osôb. Zákon demonštratívny spôsobom vymedzuje *všeobecne prospešný účel*, za ktorý považuje najmä rozvoj a ochranu duchovných hodnôt, ochranu ľudských práv, ochranu a tvorbu životného prostredia, zachovanie prírodných a kultúrnych hodnôt, ochranu a podporu zdravia a vzdelávania, rozvoj sociálnych služieb.

## 2. Právne prostriedky tretieho sektora v rámci starostlivosti o životné prostredie

Environmentálnoprávne predpisy upravujú postavenie subjektov tretieho sektora len výnimočne. Niektoré platné zákony priznávajú niektorým záujmovým združeniam *špeciálne práva*<sup>206</sup> alebo zakladajú *právne vzťahy medzi orgánmi ochrany životného prostredia a týmito subjektami* (napr. z obsahu právneho predpisu môže vyplývať povinnosť kooptovať člena záujmového združenia do konkrétneho poradného, kontrolného orgánu a pod.). Podľa § 6 zákona SNR č. 595/1990 Zb. o štátnej správe pre životné prostredie v znení neskorších predpisov orgány životného prostredia môžu spolupracovať s mimovládnymi organizáciami a občianskymi iniciatívami na ochranu životného prostredia.

Význam tretieho sektora a najmä jeho vplyv v oblasti starostlivosti o životné prostredie sa odvíja najmä od stavu platnej úpravy regulujúcej právne prostriedky na presadenie záujmov, resp. ochrany práv v prípade

<sup>206</sup> Napríklad podľa § 3 ods. 3 zákona č. 23/1962 Zb. sa Slovenský poľovnícky zväz zúčastňuje na riadení poľovníctva podľa ustanovení tohto zákona a Ministerstvo pôdohospodárstva SR ho môže poveriť ďalšími úlohami na úseku poľovníctva.

ich ohrozenia alebo porušenia; nezanedbateľnú úlohu zohrávajú aj predpisy regulujúce hospodárenie, financovanie a poskytovanie podpory týmto právnickým osobám (okrem už uvedených predpisov je to napr. § 12 ods. 10 a § 48 zákona č. 366/1999 Z. z. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov).

V situácii, keď z platných zákonov *nevyplýva konkrétny hmotnoprávny obsah ústavného práva na priaznivé životné prostredie*, nie je možné – vzhľadom na čl. 51 ústavy – *účinne sa domáhať* tohto základného práva. Záujmové združenie ho však môže de facto presadzovať, a to nepriamo, prostredníctvom *iných ústavou garantovaných základných práv a slobôd*, predovšetkým však prostredníctvom: vlastníckeho práva (čl. 20 ústavy), slobody prejavu a práva na informácie (čl. 26 a čl. 45), petičného práva (čl. 27), práva zhromažďovať sa (čl. 28), práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí (čl. 30), práva na súdnu a inú právnu ochranu (čl. 46).

*Vlastnícke právo*. V praxi nie je vylúčené, aby subjekty tretieho sektoru mali vo vlastníctve zložky životného prostredia, resp. ekosystémy. Napríklad ak by záujmové združenie bolo *vlastníkom* lesov poškodzovaných vplyvom prevádzky, mohlo by sa úspešne domáhať na súde ochrany svojho vlastníctva v zmysle Občianskeho zákonníka. Jedným z nástrojov tretieho sektoru na zabezpečenie ochrany prírody je aj využívanie inštitútu *súkromného chráneného územia* podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov. Ten umožňuje vlastníčkovi pozemkov, ktorý spĺňa zákonom ustanovené podmienky:

- požiadať príslušný orgán ochrany prírody o vyhlásenie súkromného chráneného územia,
- uzavrieť s orgánom písomnú dohodu o vyhlásení súkromného chráneného územia a o rozsahu práv a povinností pri zabezpečovaní ochrany,
- vyberať vstupné určené podľa cenových predpisov, ktoré sú príjmom vlastníka.

*Petičné právo* znamená právo každého obracať sa vo veciach *verejného alebo iného spoločného záujmu*<sup>207</sup> na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.

Podľa § 5 ods. 5 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení zákona č. 242/1998 Z. z. je príslušný orgán verejnej správy povinný prešetriť a vybaviť petíciu tak, aby zistil skutočný stav veci, jeho súlad alebo rozpor s právnymi predpismi a verejným alebo iným spoločným záujmom. Zákon

<sup>207</sup> I keď pojem verejný záujem nie je právne definovaný, chápe sa na účely petičného práva ako záujem značnej časti obyvateľov krajiny, populácie, obyvateľov určitého územia, lokality. Iný spoločný záujem je vyhradený, špecifický záujem väčšej či menšej skupiny ľudí, ktorý nie je problémom širokej verejnosti. Pozri bližšie *Inovecká, D. – Zelenayová, M.: Petície a sťažnosti, Komentár. Heuréka, Šamorín 1998.*

však bližšie nekonkretizuje, ako sa má petícia vybaviť a kedy ju možno z právneho hľadiska považovať za vybavenú. Treba vychádzať z § 7 ods. 2, podľa ktorého *na vybavovanie petícií sa primerane použijú ustanovenia zákona o sťažnostiach, ak zákon o petičnom práve neustanovuje inak*. O prešetrení petície musí preto orgán vyhotoviť zápisnicu podľa § 18 zákona č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach. Petíciu možno považovať za vybavenú, ak bol ten, kto petíciu podal, informovaný o výsledku prešetrenia petície a aj o opatreniach na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku.

Zákon č. 152/1998 Z. z. upravuje postup pri podávaní sťažností nielen na orgánoch štátu, ale aj na obciach a ďalších subjektoch, ktoré zákon označuje legislatívnou skratkou ako orgán verejnej správy.

*Sťažnosť* je podanie, ktorým sa sťažovateľ:

- domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov (napr. záujem zúčastňovať sa na ochrane životného prostredia, kultúrnych pamiatok), pretože došlo k ich porušeniu alebo k ohrozeniu činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy, t. j. na naplnenie podmienky stačí ak dôjde k ohrozeniu subjektívneho práva alebo záujmu sťažovateľa (hrozba poškodenia zdravia, zrútenia stavby, uhynutia zvierat, výrubu stromov),
- upozorňuje na konkrétne nedostatky, najmä na porušenie právnych predpisov, ktorých odstránenie si vyžaduje zásah orgánu verejnej správy (vzhľadom na to, že v ustanovení § 3b chýba individuálny záujem, je tak vytvorený priestor pre jeho prípadné použitie v záujme verejnom).

*Právo zhromažďovať sa*. V súlade so zákonom č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve v znení zákona č. 175/1990 Zb. zvolávateľom zhromaždenia môže byť aj právnická osoba, ktorá má – v prípade ak vo zhromaždenia vzíde petícia – postavenie petičného výboru.

Zvolávateľ má povinnosť zhromaždenie písomne oznámiť obci aspoň päť dní pred jeho konaním.

*Právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí*. Platné právo výslovne neupravuje, ale ani nevylučuje, možnosť podávať pripomienky zo strany verejnosti k *návrhom všeobecne záväzných predpisov*.<sup>208</sup> V praxi sa tretí

<sup>208</sup> Výnimkou v tomto smere je zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý ustanovil povinnosť krajských a okresných úradov vydávať *záväznú časť* svojich programov odpadového hospodárstva formou *všeobecne záväznej vyhlášky*. V tejto súvislosti upravuje právo verejnosti podať v lehote, počas ktorej je návrhu programu verejne prístupný, písomné pripomienky príslušnému úradu; úrady sú taktiež povinné uskutočniť verejné prerokovanie návrhu programu a prihliadať na podané písomné pripomienky pri dopracúvaní programu. Podľa § 27 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov *združenia*



sektor zvykne vyjadrovať k návrhom zákonov vo fáze, keď sa uvoľnia na tzv. medzirezortné pripomienkové konanie.<sup>209</sup>

Tretí sektor môže pri presadzovaní záujmov ochrany životného prostredia využívať i právo verejnosti vyjadrovať sa k dokumentom programového, koncepcného a strategického charakteru schvaľovaným orgánmi verejnej správy. Okrem toho, že podľa zákona č. 211/2000 Z. z. sú ich orgány povinné zverejňovať, podľa § 35 ods. 3 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov by mal spracovateľ návrhu vhodným spôsobom informovať verejnosť o príprave (k tomu pozri bližšie štvrtú časť učebnice, kapitolu II. 3.). Zo zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov taktiež vyplývajú práva verejnosti v súvislosti s prípravou a schvaľovaním územnoplánovacej dokumentácie (k tomu pozri bližšie štvrtú časť učebnice, kapitolu II. 1.). Vo všetkých prípadoch však platí, že podávané pripomienky alebo stanoviská, *nie sú pre orgány verejnej správy záväzné de iure*; to znamená, že aj keď orgán je povinný sa s ich obsahom oboznámiť, nie je ich obsahom viazaný.

Zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. obsahuje špeciálne ustanovenia, týkajúce sa postavenia občianskej iniciatívy podľa § 9 ods. 1 až 3 a občianskeho združenia podľa § 9 ods. 4 v *procedúre posudzovania vplyvov činností na životné prostredie* (k tomu pozri bližšie štvrtú časť učebnice, kapitolu II. 2.). V oboch prípadoch je podmienkou, aby jadro zoskupenia tvorili obyvatelia dotknutej obce, t. j. obce, na území ktorej sa má činnosť realizovať, resp. obce, ktorej územie zasiahne vplyv činnosti.

*Občianska iniciatíva*, ktorá vznikla zákonom ustanoveným spôsobom, v rámci procedúry posudzovania dostáva informácie, dokumentáciu, rozhodnutia, vyrozumenia a záverečné stanovisko a zúčastňuje sa na posudzovaní (vrátane zasielania písomných stanovísk a pod.) prostredníctvom svojho splnomocnenca.

*spotrebiteľov, výrobcov a distribútorov potravín* môžu spolupracovať pri tvorbe právnych predpisov vzťahujúcich sa na túto oblasť. Ani zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov nevyklučuje možnosť obyvateľov obce v rámci tzv. konzultatívnej demokracie vyjadriť sa k návrhu všeobecne záväzného nariadenia obce (jeho znenie môže byť napríklad aj predmetom prerokovania v rámci miestneho zhromaždenia).

<sup>209</sup> K tomu pozri napríklad § 5 ods. 5 zákona č. 211/2000 Z. z. Túto prax podporujú aj Legislatívne pravidlá vlády SR, v zmysle ktorých pripomienkové konania k návrhom zákonov sa uskutočňujú aj s verejnosťou. Podľa čl. 10 ods. 5 a 6 pravidiel rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa môže uskutočniť, ak navrhovateľ nevyhovel pripomienke, ktorú uplatnil väčší počet osôb a súčasne súčasťou pripomienky je splnomocnenie zástupcovi verejnosti na ich zastupovanie (rozporové konanie so zástupcom verejnosti sa uskutoční vždy, ak predkladateľ nevyhovel hromadnej pripomienke, s ktorou sa stotožnilo aspoň 500 osôb).

*Občianske združenie* podľa § 9 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. má *osobitný právny status*. Môže vzniknúť buď z občianskej iniciatívy (jej časťou) alebo priamo, za účelom ochrany životného prostredia pri danej posudzovanej činnosti (napr. stavba diaľnice, skládka odpadov atď.). V zmysle § 9 ods. 4 je dôležité, aby vzniklo v období do vydania správy o hodnotení vplyvov činnosti na životné prostredie a aby malo jasne definovaný cieľ upravený v samostatnej časti stanov tak ako ho požaduje zákon.

Postavenie občianskeho združenia v procese posudzovania je podobné ako postavenie občianskej iniciatívy založenej podľa § 9 cit. zákona. Občianskemu združeniu sa však *zo zákona navyše priznáva postavenie účastníka správneho konania*, v ktorom sa rozhoduje následne o povolení danej činnosti podľa osobitných predpisov. Podľa § 40 ods. 2 náklady spojené s účasťou jednotlivých orgánov, obcí, verejnosti, občianskej iniciatívy a občianskeho združenia na procese posudzovania činnosti znášajú tieto subjekty.

Pre zhodnotenie právnych prostriedkov tretieho sektora pri ochrane životného prostredia je dôležité analyzovať jeho *postavenie* pri vydávaní *individuálnych správnych aktov* orgánov verejnej správy (napr. povolení, súhlasov) podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

V právnej praxi sa nezriedka vyskytujú prípady, keď sa najmä záujmové združenia zamerané na ochranu životného prostredia domáhajú práva byť účastníkom správneho konania. Pre posúdenie ich postavenia v konkrétnom prípade je však rozhodujúca zákonná definícia pojmu účastníka správneho konania podľa § 14 zákona č. 71/1967 Zb.

Výklad tohto pojmu podľa § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. zohľadňuje skutočnosť, či *vydané rozhodnutie bude mať za následok zmenu v hmotnoprávnom postavení konkrétnej osoby*. Ak táto podmienka nie je splnená, nemožno právnomu subjektu priznať takéto postavenie. V dôsledku toho by napríklad v praxi nepostačovalo, ak by sa záujmové združenie vytvorené na ochranu lesov dožadovalo práva byť účastníkom konania vo veci schvaľovania návrhu lesného hospodárskeho plánu a nemalo by súčasne napríklad postavenie vlastníka lesa (pozri rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 SŽ 122/95).

Iná situácia je však v prípade aplikácie ustanovenia § 14 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorého účastníkom konania je aj ten, komu osobitný právny predpis také postavenie priznáva (k tomu pozri napr. spomínaný § 9 ods. 4 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z.).

Takýmto osobitným predpisom je napríklad zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. (§ 9 ods. 4) a zákon č. 151/2002 Z. z. o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov. Podľa tohto zákona môže byť účastníkom konania o súhlase s používaním v uzavretých priestoroch (§ 33), konania o súhlase so zavedením do životného prostredia (§ 34),

konania o súhlase s uvedením výrobku na trh (§ 35) aj občianskej združenie, ktorého cieľom je podľa stanov ochrana životného prostredia alebo ochrana spotrebiteľov ak boli splnené zákonom ustanovené podmienky.

Tretí sektor môže taktiež iniciatívne upozorňovať orgány životného prostredia na porušenie predpisov alebo vydaných povolení, resp. súhlasov ich adresátmi. Takéto oznámenia môže správny orgán kvalifikovať ako oznámenie o priestupku v zmysle § 67 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, ako podnet na začatie konania ex offo o uložení pokuty podnikateľovi, ako podnet na preskúmanie právoplatného rozhodnutia mimo odvolacieho konania atď. Tretí sektor môže podávať aj podnety prokurátorovi v zmysle § 31 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre a ombudsmanovi podľa § 11 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv.

*Tretí sektor a medzinárodné dohovory na ochranu životného prostredia.* Medzinárodné zmluvy sa postaveniu mimovládnych záujmových organizácií a ich úlohám v ochrane životného prostredia výslovne nevenujú.

Výnimkou je napríklad *Dohovor o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva*, ktorý ukladá zmluvným štátom povinnosť podporovať zakladanie národných verejných a súkromných nadácií alebo združení na ochranu kultúrneho a prírodného dedičstva (čl. 17) a proklamuje spoluprácu Výboru pre svetové dedičstvo s príslušnými medzinárodnými a národnými vládnymi i mimovládnyimi organizáciami (čl. 13 ods. 7).

*Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a o prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia* (ďalej len „aarhuský dohovor“) považuje mimovládne organizácie podnecujúce k ochrane životného prostredia za súčasť *zainteresovanej verejnosti* (čl. 2 bod 5). Článok 3 ods. 4 dohovoru ukladá povinnosť štátom riadne uznávať a podporovať združenia, organizácie a skupiny podnecujúce k ochrane životného prostredia a zabezpečiť, aby ich národný právny systém bol v súlade s týmto záväzkom.

Tento dohovor, ku ktorému Slovenská republika pripravuje prístupenie, upravuje účasť verejnosti na rozhodovacom procese o povolení činnosti (zoznam ktorých je uvedený najmä v jeho Prílohe I), ako aj v postupoch týkajúcich sa plánov, programov a politík a právnych predpisov, ktoré môžu mať vplyv na životné prostredie.

Dôležitou oblasťou úpravy dohovoru je i *prístup verejnosti k spravodlivosti* v otázkach:

- prístupu k informáciám o životnom prostredí,
- rozhodovania o činnostiach s významným vplyvom na životné prostredie,
- týkajúcich sa porušovania platných predpisov upravujúcich starostlivosť o životné prostredie.

Pokiaľ ide o prístup verejnosti k spravodlivosti, povinnosťou štátov je:

- zabezpečiť možnosť domáhania sa nápravy administratívnou, súdnou, resp. inou cestou v prípade nesprístupnenia informácie o životnom prostredí alebo jej časti (čl. 9 ods. 1),
- zabezpečiť v rámci národného práva za podmienok ustanovených v čl. 9 ods. 2 až 4 prístup *zainteresovanej verejnosti* k opravným prostriedkom pred súdom alebo iným nezávislým orgánom (napr. prokurátorom), k správne alebo súdne konaniu, umožňujúcemu napadnúť protiprávne konanie osôb alebo verejných inštitúcií v oblasti životného prostredia, vrátane zabezpečenia písomnosti a verejnosti rozhodnutí (vrátane súdnych), informovanosť verejnosti o jej právach v tomto smere a zníženie finančných a iných bariér jej prístupu k spravodlivosti (čl. 9 ods. 5).

Významné ustanovenia obsahuje aj text *Dohovoru o občianskoprávnej zodpovednosti za škody spôsobené činnosťami nebezpečnými pre životné prostredie* z roku 1993, tzv. luganský dohovor (zatiaľ však nenadobudol platnosť). V čl. 18 a čl. 35 ods. 1 písm. c) ustanovuje právo tretieho sektora žiadať príslušné orgány o zastavenie nebezpečnej činnosti, prijatie potrebných opatrení pred i po havárii atď.

Ostatné medzinárodné dohovory sa tejto problematike buď nevenujú vôbec alebo len čiastočne, v súvislosti s právom verejnosti na informácie, ktoré je nezriedka chápané ako povinnosť štátu:

- informovať verejnosť o konkrétnych záležitostiach súvisiacich s ochranou životného prostredia a
- zabezpečovať výchovu a vzdelanie v tomto smere.

Výnimkou je *Protokol o vode a zdraví k Dohovoru o ochrane a využívaní hraničných vodných tokov a medzinárodných jazier* z roku 1999, ktorý obsahuje niekoľko ustanovení veľmi podobných ustanoveniam aarhuského dohovoru a cartagenský *Protokol o biologickej bezpečnosti k Dohovoru o biologickej diverzite* z roku 2000, ktorý v čl. 23 ods. 2 výslovne ustanovuje povinnosť štátov zapájať verejnosť do rozhodovacích procesov týkajúcich sa nakladania s geneticky modifikovanými organizmami a sprístupňovať výsledky týchto procesov.

## V. Podnikatelia – subjekty environmentálneho práva

### 1. Právne postavenie podnikateľov

Právne postavenie podnikateľov je vymedzené *Obchodným zákonníkom* (zákon č. 513/1991 Zb. v znení neskorších predpisov). Tento kódex upravuje základné znaky podnikateľov, akými sú obchodné meno, sídlo, konanie podnikateľov, podnik a súvisiace pojmy (obchodný majetok, obchodné imanie, čisté obchodné imanie, obchodné tajomstvo)<sup>210</sup> vrátane pojmu podnikanie (§ 2). Právo na podnikanie a zárobkovú činnosť je hospodárskym právom garantovaným čl. 35 Ústavy SR.

*Podnikateľom* je osoba (právnická alebo fyzická) zapísaná v obchodnom registri, a to bez ohľadu na to, či vykonáva podnikateľskú činnosť (v tomto prípade sa používa aj pojem „formálni podnikatelia“). Ďalšie tri skupiny podnikateľov musia vykonávať podnikateľskú činnosť, na ktorú majú oprávnenie, len v takomto prípade je možné tieto osoby považovať za podnikateľov<sup>211</sup>.

*Oprávnenie na podnikanie* (živnostenské oprávnenie, resp. iné než živnostenské oprávnenie) môžu získať právnické osoby (tie, ktoré nevznikajú zápisom do obchodného registra, napr. neziskové organizácie – k tomu pozri bližšie tretiu časť učebnice, kapitolu IV. 1.), ako aj fyzické osoby. Oprávnenie vykonávať poľnohospodársku výrobu môže získať fyzická osoba tak, že bude vedená v evidencii obecného úradu (podľa ustanovení § 12a až 12e zákona č. 105/1990 Zb. o súkromnom podnikaní občanov v znení neskorších predpisov).

Najvšeobecnejším právnym predpisom, ktorý ustanovuje podmienky pre vykonávanie podnikateľskej činnosti je *zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov* (k tomu pozri § 1 až 4 tohto zákona).

V ustanoveniach § 3 a 4 sú taxatívnym spôsobom vymedzené tie činnosti, ktoré *nie sú živnosťami* (tzv. negatívne vymedzenie). Patrí sem napríklad činnosť pri povolani veterinárnych lekárov, veterinárnych pracovníkov a osôb vykonávajúcich odborné práce pri šľachtiteľskej a plemenárskej činnosti v chove hospodárskych zvierat, banská činnosť a dobývanie ložísk nevyhradených nerastov, lesníctvo, podnikanie v oblasti využívania jadrovej energie, nakladanie so zdrojmi ionizujúceho žiarenia, používanie vysoko rizikových chemických látok, vykonávanie emisných kontrol, vydávanie odborných posudkov z hľadiska ochrany životného prostredia, posudzovanie vplyvu zdrojov znečisťovania ovzdušia.

<sup>210</sup> Mamojka, M. – Kubiček, P. a kolektív: *Hospodárske právo*. Právnická fakulta UK, Bratislava 2000.

<sup>211</sup> Patakyová, M.: *Obchodný register. Vybrané a súvisiace problémy*. Právnická fakulta UK, Bratislava 1999.

Nadväzne na to sú v prílohách č. 1 až 3 zákona vymedzené živnosti:

- remeselné,
- viazané,
- koncesované (príloha č. 4 z tohto aspektu nie je relevantná).

Podľa prílohy č. 2 patrí medzi tzv. viazané živnosti výroba a predaj jedov, uskutočňovanie stavieb a ich zmien, výkon činnosti stavebného dozoru, vyhotovovanie lesných hospodárskych plánov, činnosť vykonávaná bankským spôsobom, chov laboratórných zvierat, podnikanie v oblasti chovu, spracovania a obchodovania s chránenými druhmi (na túto činnosť je potrebný súhlas orgánu ochrany prírody), podnikanie v oblasti nakladania s nebezpečným odpadom atď. Ku koncesovaným živnostiam patrí podľa prílohy č. 3 napríklad veterinárna asanácia.

Tie činnosti, ktoré nie sú vylúčené z vecnej pôsobnosti zákona a nie sú uvedené v týchto prílohách, sú *voľnými živnosťami*, ak nie sú v rozpore s *dobrymi mravmi* (v takomto prípade by nemohlo ísť o zákonom dovolenú činnosť). Zoznam voľných živností nie je vymedzený žiadnym právnym predpisom a preto je potrebné v každom jednotlivom prípade analyzovať vyššie uvedené súvzťažnosti medzi živnostenským a „neživnostenským“ podnikaním.

Vznik nároku na vykonávanie živnosti závisí od druhu živnosti. V tomto kontexte je určujúcou kategorizácia živností na *ohlasovacie* a *koncesované*. Pri ohlasovacích živnostiach vzniká nárok na prevádzkovanie živnosti už na základe ohlásenia živnosti (voľnej, remeselnej alebo viazanej), ktoré spĺňa všetky náležitosti vyžadované zákonom [§ 10 ods. 1 písm. a) zákona č. 455/1991 Zb.], t. j. bez rozhodnutia živnostenského úradu. Nárok na prevádzkovanie koncesovanej živnosti vzniká až doručením koncesnej listiny [§ 10 ods. 1 písm. b) zákona č. 455/1991 Zb.].

Zákon vymedzuje podmienky pre prevádzkovanie *voľných ohlasovacích živností* v § 6, a to nasledovne:

- dosiahnutie veku 18 rokov (zákon umožňuje nahradiť nedostatok tejto podmienky tým, že sa na návrh zákonného zástupcu ustanoví súdom zodpovedný zástupca – § 12),
- spôsobilosť na právne úkony (v prípade jej nedostatku možno taktiež aplikovať § 12),
- bezúhonnosť.

Tieto podmienky sú ustanovené pre fyzické osoby; v prípade právnických osôb ich musia splniť členovia štatutárnych orgánov právnických osôb.

Z uvedeného výpočtu je zrejmé, že pre široký okruh voľných ohlasovacích živností sú podmienky na ich prevádzkovanie stanovené skutočne liberálne, čo akcentuje aj úprava umožňujúca nahradenie podmienky veku a spôsobilosti na právne úkony. Pre remeselné a viazané živnosti sú



ustanovené popri všeobecných podmienkach ešte *osobitné podmienky* (kombinácia vzdelania a praxe), ale pri zachovaní vzniku oprávnení na výkon živnosti. Vzhľadom na uvedený spôsob právnej úpravy je potrebné osobitne zdôrazniť, že subjektu ohlasujúcemu živnosť vzniká *právny nárok na vydanie živnostenského listu*.

Pri koncesovaných živnostiach právny nárok na vydanie koncesnej listiny neexistuje.

Na ich výkon je potrebné štátne povolenie, vydanie ktorého je podmienené:

- súhlasným stanoviskom iných štátnych orgánov alebo Živnostenskej komory a
- splnením osobitných podmienok.

Významné miesto medzi osobitnými podmienkami zaujíma *spoľahlivosť*. Spoľahlivosť ako podmienka je založená na posudzovaní vzťahu medzi ochranou verejných záujmov (život, zdravie, majetkové a iné práva, životné prostredie a pod. – § 27 ods. 2) a prevádzkovaním koncesovanej živnosti.

Pokiaľ ide napríklad o vzťah podnikateľ – životné prostredie, zákon č. 455/1991 Zb. popri základných povinnostiach podnikateľa (prevádzkovať živnosť poctivo, riadne a odborne – § 29 ods. 2) ustanovuje povinnosť pri prevádzkovaní živnosti *dodržiavať podmienky ustanovené osobitnými predpismi*.

## 2. Povinnosti podnikateľov podľa predpisov environmentálneho práva

Predpisy environmentálneho práva viac či menej podrobne upravujú požiadavky týkajúce sa činností s vplyvmi na životné prostredie, resp. zdravie ľudí. Tieto požiadavky sa týkajú predovšetkým *prevádzkovania činností*, pri ktorých sa využívajú prírodné zdroje (napr. nerastné bohatstvo), znečisťuje životné prostredie (vypúšťanie odpadových vôd, nakladanie s odpadmi) alebo *vlastností výrobkov* (napr. potraviny, chemické látky a prípravky).

K základným *administratívno-právnym* nástrojom regulovania vplyvov prevádzok na životné prostredie patrí určenie:

- emisných štandardov,
- prevádzkových požiadaviek,
- požiadaviek na tzv. odbornú spôsobilosť osôb,
- požiadaviek na výrobky.

*Emisné štandardy*. Právna teória ich definuje ako maximálne množstvo znečisťujúcej látky, ktoré môže byť – spravidla za určitú časovú jed-

notku – pri konkrétnej činnosti vypustené do vonkajšieho prostredia.<sup>212</sup> Typickým príkladom štandardov v právnej úprave sú emisné limity a emisné kvóty podľa predpisov o ochrane ovzdušia, ukazovatele prípustného stupňa znečistenia vôd, limity ožiarovania podľa predpisov o ochrane pred ionizujúcim žiarením, najvyššie prípustné hodnoty hluku a vibrácií podľa predpisov o ochrane zdravia ľudí atď. Emisné limity a povinnosť ich dodržiavania vyplýva zo zákonov; podrobnejšia úprava (napr. zoznam znečisťujúcich látok, ustanovenie konkrétnych hodnôt emisných limitov pre látky a technológie) vyplýva buď z príloh k zákonom alebo je obsiahnutá v tzv. vykonávacích predpisoch k týmto zákonom (nariadenie vlády SR č. 92/1996 Z. z., ktorým sa vykonáva zákon č. 309/1991 Zb. o ochrane ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami v znení neskorších predpisov, nariadenie vlády SR č. 40/2002 Z. z. o ochrane zdravia pred hlukom a vibráciami atď.).

*Prevádzkové požiadavky* sú právom definované požiadavky na zariadenia, ktoré predstavujú potenciálne alebo faktické nebezpečenstvo pre životné prostredie. Predpisuje sa nimi konkrétny spôsob prevádzkovania zariadenia alebo konkrétne prostriedky, ktoré sa pri jeho prevádzke musia použiť<sup>213</sup>. Kým emisné štandardy vyjadrujú cieľ, ktorý musí byť prevádzkou dosiahnutý, pričom spôsob jeho dosiahnutia závisí od voľby prevádzkovateľa, pri prevádzkových požiadavkách je to naopak.

Predpisy zakotvujú také požiadavky na prevádzku, ktoré predstavujú najmenšie nebezpečenstvo pre životné prostredie. Obzvlášť aktuálna je táto zásada v prípadoch regulácie činností, ktoré sa považujú za rizikové (napr. prevádzka jadrových zariadení, nakladanie s nebezpečným odpadom atď.).

Prevádzkové požiadavky sa najčastejšie týkajú:

- vlastností prevádzkovaného zariadenia či už ako celku alebo jeho časti (napr. požiadavky na zariadenia na zneškodňovanie odpadov podľa zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, požiadavka uvádzať do prevádzky a prevádzkovať zdroje znečisťovania ovzdušia v súlade s platnou dokumentáciou a v súlade s podmienkami určenými orgánom ochrany ovzdušia podľa § 7 ods. 1 zákona č. 309/1991 Zb. o ochrane ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami v znení neskorších predpisov),
- používaných surovín a materiálov vrátane ich kvality,<sup>214</sup>

<sup>212</sup> Pozri bližšie Sobotka, M.: Administratívne-právne techniky kontroly znečisťovania životného prostredia v Českej republike. In: Životní prostředí a právo. IURIDICA 3-4/1999, Karolinum, Praha 2000, s. 31.

<sup>213</sup> Tamtiež, s. 32.

<sup>214</sup> Napríklad podľa § 6 od. 3 zákona č. 309/1991 Zb. výrobcovia, dovozcovia a predajcovia palív sú povinní vyrábať, dovážať a predávať palivá v súlade s požiadavkami na ich kvalitu ustanovenými vyhláškou MŽP SR č. 144/2000 Z. z.

- používaných technológií (napríklad predpis môže vyžadovať súhlas správneho orgánu, ak sa majú použiť pred prvým uvedením na trh),
- používaných postupov (požiadavky správnej laboratórnej praxe podľa § 30 zákona č. 163/2001 Z. z. o chemických látkach a chemických prípravkoch atď.).

Špecifickou prevádzkovou požiadavkou je povinnosť prevádzkovateľa používať najlepšiu dostupnú technológiu (BAT – Best Available Technology). Pri výbere najlepšej dostupnej technológie sa prihliada na primeranosť výdavkov na jej zaobstaranie (BATNEEC – Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs). Takáto povinnosť výslovne vyplýva napríklad z § 6 ods. 5 zákona č. 309/1991 Zb., podľa ktorého pri výstavbe nových zariadení, ktoré môžu byť zdrojom znečisťovania ovzdušia alebo pri modernizácii existujúcich zariadení sa musia voliť najlepšie dostupné technológie s prihliadnutím na primeranosť výdavkov na ich obstaranie a prevádzku. Ktoré technológie sú najlepšie, kedy sú dostupné, kedy sú náklady na ich zaobstaranie primerané sú najdôležitejšie otázky, ktoré sa musia riešiť v každom konkrétnom prípade – platná právna úprava v tomto smere bližšie pravidlá neurčuje.<sup>215</sup> Pri hodnotení, či ide o najlepšie dostupné technológie, sa vychádza z porovnateľných technologických postupov, zariadení alebo spôsobov prevádzky, ktoré boli úspešne vyskúšané v priemyselne rozvinutých krajinách. Za nesplnenie takýchto ustanovení predpisy environmentálneho práva neukladajú sankcie. Na druhej strane však správny orgán pri povoľovaní činnosti novovybudovaného alebo modernizovaného zdroja znečistenia ovzdušia skúma, či prevádzka spĺňa tieto vlastnosti; ak by sa ukázalo, že nespĺňa, nemohol by vydať súhlas na povolenie jeho prevádzky alebo výstavby.

Požiadavky na tzv. odbornú spôsobilosť osôb. Okrem technických požiadaviek na činnosti s vplyvmi na životné prostredie predpisy environmentálneho práva upravujú aj osobitné požiadavky na fyzické osoby, ktoré v prevádzkach vykonávajú alebo zabezpečujú túto činnosť po odbornej stránke. Vyplýva to z toho, že predpisy zvyčajne ustanovujú ako jednu zo základných podmienok pre prevádzkovanie činnosti s vplyvom na životné prostredie, aby mal podnikateľ na túto činnosť odbornú spôsobilú osobu (napr. podľa zákona č. 223/2001 Z. z. je to jedna z podmienok pre udeľenie autorizácie na nakladanie s opotrebovanými batériami a akumulátormi, s odpadovými olejmi a na zber a spracovanie starých vozidiel).

Platná právna úprava ustanovuje požiadavky, ktoré musí takáto osoba spĺňať – najčastejšie bezúhonnosť, vzdelanie a prax. Ďalšou požiadavkou je úspešné vykonanie skúšky, na základe ktorej jej správny orgán vydá osvedčenie o odbornej spôsobilosti.

o požiadavkách na kvalitu palív, o vedení prevádzkovej evidencie a o druhu, rozsahu a spôsobe poskytovania údajov orgánu ochrany ovzdušia.

<sup>215</sup> Sobotka, M.: dielo cit. v pozn. č. 212, s. 33.

Požiadavky na výrobky. Cieľom právnej úpravy je zabezpečiť minimalizáciu nepriaznivých vplyvov výrobkov na životné prostredie a na zdravie ľudí, a preto súčasťou environmentálneho práva je pomerne rozsiahly okruh predpisov ustanovujúcich kvalitatívne požiadavky na výrobky. V tejto súvislosti predpisy regulujú povinnosti podnikateľov pred uvedením výrobkov na trh, ako aj po ich uvedení na trhu v Slovenskej republike. Platné predpisy taktiež zakotvujú základy uvádzania výrobkov na trh, ak výrobky nespĺňajú požiadavky ustanovené predpismi (napr. podľa § 29 ods. 2 zákona č. 163/2001 Z. z. podnikateľ nesmie uvádzať na trh pracie a čistiace prostriedky obsahujúce povrchovo aktívne látky, ktorých biologická odbúrateľnosť je taká, že môžu poškodiť alebo znečistiť životné prostredie), resp. prikazujú dovážať alebo vyrábať výrobky spĺňajúce kritériá ustanovené predpismi (napr. podľa § 6 ods. 2 zákona č. 309/1991 Zb. výrobcovia a dovozcovia sú povinní vyrábať a dovážať na vnútorný trh iba také mobilné zdroje znečistenia ovzdušia, ktoré spĺňajú podmienky na prevádzku a emisné limity).

Konkrétne povinnosti podnikateľov, ktorí realizujú činnosti s vplyvmi na životné prostredie, sa viažu na obdobie:

- pred začatím vykonávania takejto činnosti,
- prevádzkovania takejto činnosti (resp. nakladania s výrobkami zaťažujúcimi životné prostredie),
- po jej ukončení.

Environmentálneprávnepredpisyukladajúprávnickýmafyzickýmosobám oprávneným na podnikanie povinnosť požiadať kompetentný orgán o vydanie povolenia alebo súhlasu pred začatím zamýšľanej činnosti s vplyvmi na životné prostredie (napr. preprava, výroba, investičná činnosť, dovoz, vývoz), resp. majú ohlasovaciu alebo oznamovaciu povinnosť (napr. podľa § 4 zákona č. 163/2001 Z. z. má podnikateľ pred uvedením novej chemickej látky na trh povinnosť predložiť oznámenie o tejto látke; podľa § 26 zákona č. 223/2001 Z. z. musí mať povolenie na dovoz odpadov určených na zhodnotenie a pod.).

V prípadoch ustanovených zákonom NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov, musí byť činnosť (t. j. stavby, zariadenia vrátane technológií, bez ohľadu na to, či sú súčasťou stavby alebo sú voľne umiestnené v teréne, banská činnosť, odlesňovanie atď.) pred rozhodnutím o povolení tejto činnosti podľa osobitných predpisov predmetom komplexného, odborného a verejného hodnotenia (k tomu pozri bližšie štvrtú časť učebnice, kapitolu II. 2.).

V procedúre posudzovania má podnikateľ (ako investor, resp. budúci realizátor činnosti) špecifické postavenie medzi ostatnými subjektami posudzovania. Jeho povinnosťou ako navrhovateľa je najmä:

- vypracúvať a predkladať dokumentáciu potrebnú pre proces posudzovania (najmä zámer, správu o hodnotení, prípadne ďalšiu dokumentáciu potrebnú na posudzovanie cezhraničných vplyvov činnosti),
- poskytovať potrebné informácie súvisiace s posudzovanou činnosťou (§ 7 ods. 7, § 15 ods. 3 a § 19 ods. 3),
- informovať v spolupráci s dotknutou obcou verejnosť (§ 12 ods. 5) a spolupracovať s dotknutou obcou (§ 17 ods. 2 až 4),
- zabezpečiť poprojektovú analýzu posudzovanej činnosti (§ 36) a plnenie ďalších opatrení na vylúčenie alebo zníženie nepriaznivých vplyvov činnosti na životné prostredie,
- znášať väčšinu nákladov spojených s procesom posudzovania (§ 39 ods. 3).

Pri prevádzkovaní činnosti zaťažujúcej životné prostredie je podnikateľ podľa rôznych predpisov zvyčajne povinný:

- prevádzkovať zariadenie v súlade s požiadavkami platných predpisov, vydaným rozhodnutím správneho orgánu a dodržiavať platnú dokumentáciu (t. j. projekt stavby, technické a prevádzkové podmienky výrobcov inštalovaných technologických zariadení, technicko-organizačné opatrenia atď.),
- monitorovať vplyvy svojej činnosti na životné prostredie,
- uskutočňovať včasné opatrenia na predchádzanie haváriám,
- informovať verejnosť o vplyvoch svojej prevádzky (podľa § 33a zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov, podľa predpisov o ochrane ovzdušia atď.),
- zaregistrovať sa v zákonom ustanovenej lehote na správnom orgáne po začatí činnosti (napr. v zmysle § 15 zákona č. 223/2001 Z. z.),
- viesť a uchovávať evidenciu týkajúcu sa činnosti v rozsahu ustanovenom predpismi,
- priebežne ohlasovať zákonom určené údaje správnomu orgánu atď.

Špeciálne povinnosti musí plniť podnikateľ v prípade, ak nakladá s výrobkami zaťažujúcimi životné prostredie (napr. s chemickými látkami a prípravkami); predpisy v záujme ochrany životného prostredia upravujú najčastejšie jeho povinnosti súvisiace s klasifikáciou, označovaním, balením takýchto výrobkov a povinnosti vyplývajúce z podmienok uvádzania takýchto výrobkov na trh (napr. povinnosť vykonať kontrolu biologickej odbúrateľnosti látky u akreditovanej osoby podľa § 29 zákona č. 163/2001 Z. z.).

Environmentálnoprávne predpisy upravujú povinnosti podnikateľov aj v súvislosti s ukončením činností vplývajúcich na životné prostredie. Cieľom úpravy je zabezpečiť, aby sa vplyvy ukončených činností nepriaznivo neprejavovali na kvalite životného prostredia (napr. vplyvy starých záťaží z prevádzok bez právneho nástupcu), resp. aby sa záťaž, ktoré sprevádzali danú činnosť, odstránili uvedením zložiek životného prostredia do

pôvodného stavu (napr. rekultivácia pôdy). Na túto skutočnosť sa pamätá už v etape prípravy zamýšľanej činnosti. Napríklad podľa § 21 ods. 2 zákona č. 223/2001 Z. z. prevádzkovateľ skládky odpadov je povinný spracovať a mať schválenú projektovú dokumentáciu na uzavretie, rekultiváciu a monitorovanie skládky odpadov po jej uzavretí a uzavretí, rekultivovať a monitorovať skládku odpadov v súlade s touto dokumentáciou (návrh riešenia spôsobu na uzavretie, rekultiváciu a monitorovanie skládky odpadov po jej uzavretí, musí byť súčasťou zámeru navrhovateľa pri posudzovaní vplyvov na životné prostredie). Podľa § 10 ods. 5 zákona č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva v znení neskorších predpisov sa pri trvalom zastavení prevádzky v banských dielach a lomoch vykoná ich likvidácia tak, aby nebol ohrozený život a zdravie ľudí alebo majetok, pričom so žiadosťou o povolenie predkladá organizácia plán ich likvidácie.

### 3. Podnikatelia a vybrané nástroje environmentálnej politiky

V práve životného prostredia Európskych spoločenstiev sa v posledných rokoch čoraz častejšie objavujú právne predpisy, ktoré sú zamerané na podporu dobrovoľného zosúladenia správania subjektov s environmentálnymi požiadavkami. Takéto predpisy kladú dôraz na:

- aktívny prístup povinných subjektov (ďalej len „organizácia“<sup>216</sup>) pri identifikácii, hodnotení a riadení možných rizík vyplývajúcich z environmentálnych vplyvov ich činností,
- aktívnu účasť verejnosti pri posudzovaní predpokladaných environmentálnych vplyvov takýchto činností a ich povoľovaní (do určitej miery aj pri ich realizácii).

Tieto predpisy možno rozdeliť na dve skupiny. Prvá skupina zakotvuje povinnosť, aby organizácie v praxi uplatňovali takýto aktívny prístup a preukazovali plnenie požiadaviek právnych predpisov; neplnenie týchto povinností je sankcionovateľné. V skutočnosti ide teda o povinný (vynútitelný) aktívny prístup organizácie<sup>217</sup>. Druhá skupina umožňuje dobrovoľnú

<sup>216</sup> Hoci piata kapitola pojednáva o právnom postavení podnikateľov je presnejšie používať pojem „organizácia“, pretože právnou úpravou manažérskych systémov (či už ide o systém manažérstva kvality – normy STN EN ISO radu 9000, systém environmentálneho manažérstva – napr. normy STN EN ISO radu 14000, systém manažérstva bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci alebo systém environmentálne orientovaného riadenia a auditu) sa vzťahuje na podstatne širší okruh subjektov.

<sup>217</sup> Takýmito predpismi sú napríklad smernica Rady č. 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie v znení smernice Rady č. 97/11/ES, Smernica Rady č. 96/82/ES o kontrole nebezpečenstiev veľkých havárií zahŕňajúcich nebezpečné látky (tzv. smernica



účasť v systémoch environmentálne proaktívneho správania organizácií a ich otvoreného dialógu s verejnosťou. Predpisy iba ustanovujú právny rámec na zabezpečenie ich kvality, transparentnosti, kompatibility. Začlenenie organizácie do tohto systému je úplne dobrovoľné a závisí len od jej vlastného rozhodnutia.<sup>218</sup>

K nástrojom podpory dobrovoľného zosúladenia správania organizácií s environmentálnymi požiadavkami patrí predovšetkým systém environmentálneho manažérstva (Environmental Management System – EMS), systém environmentálne orientovaného riadenia a auditu (Eco-Management and Audit Scheme – EMAS) a environmentálny audit ako jedna zo súčastí týchto systémov, ako aj systém environmentálneho označovania výrobkov (ELS).

#### a) Systém environmentálne orientovaného riadenia a auditu

Systém environmentálne orientovaného riadenia a auditu umožňuje širokú iniciatívu organizácií s minimálnou mierou mocenského zasahovania štátu. Jeho zavedenie prináša novú kvalitu do myslenia a konania zamestnancov a manažmentu organizácií a do vzťahov medzi organizáciou, verejnosťou a ďalšími zainteresovanými stranami<sup>219</sup> (informovanosť a rôzne formy otvoreného dialógu).

Právna úprava v Európskej únii je unifikovaná, nakoľko v tejto oblasti sa v súčasnosti uplatňuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 761/2001/ES umožňujúce dobrovoľnú účasť organizácií v systéme (schéme) Spoločenstva pre environmentálne orientované riadenie a audit.<sup>220</sup>

Seveso II), smernica Rady č. 96/61/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (tzv. smernica IPPC).

<sup>218</sup> Takýmito predpismi sú napríklad nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 761/2001/ES umožňujúce dobrovoľnú účasť organizácií v systéme (schéme) Spoločenstva pre environmentálne orientované riadenie a audit, nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 1980/2000/ES o revidovanom systéme (schéme) pre udeľovanie environmentálnej značky Spoločenstva.

<sup>219</sup> Osoba alebo skupina osôb vrátane orgánov zainteresovaných na environmentálnom správaní organizácie alebo dotknutých týmto správaním.

<sup>220</sup> K 31. 1. 2002 boli vydané dva vykonávacie akty k nariadeniu, a to rozhodnutie Komisie č. 2001/681/ES o usmernení pre implementáciu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 761/2001/ES umožňujúceho dobrovoľnú účasť organizácií na systéme (schéme) Spoločenstva pre environmentálne orientované riadenie a audit (EMAS), ktoré upravuje podrobnosti o registrácii organizácií, o validácii a aktualizácii environmentálneho vyhlásenia a o používaní loga a odporúčanie Komisie č. 2000/680/ES o usmernení pre implementáciu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 761/2001/ES umožňujúceho dobrovoľnú účasť organizácií na systéme (schéme) Spoločenstva pre environmentálne orientované riadenie a audit (EMAS), ktoré upravuje podrobnosti o environmentálnom vyhlásení, o účasti zamestnancov, o určovaní environmentálnych

Právna úprava vychádza z nasledujúcich princípov:

- dobrovoľnosť (zapojiť sa do systému môže na základe vlastného slobodného rozhodnutia každá organizácia, ktorá chce zlepšiť svoje environmentálne správanie, bez ohľadu na sektor v ktorom pôsobí (hospodársky alebo iný spoločenský sektor),
- splnenie ustanovených požiadaviek (požiadavky na začlenenie organizácie do EMAS a jej udržanie sa v ňom sú ťažiskom predmetu právnej úpravy nariadenia a jeho príloh),
- objektívna kontrola environmentálneho správania organizácií a overovanie spĺňania podmienok pre ich začlenenie a udržanie sa v systéme (kontrola zo strany nezávislých environmentálnych overovateľov, úprava ich akreditácie a dozoru nad nimi, registračná činnosť kompetentného orgánu, verejná kontrola zo strany zainteresovaných strán atď.),
- široká informovanosť a otvorený dialóg organizácie s verejnosťou a ďalšími zainteresovanými stranami,
- priama akceptácia normy EN ISO 14001 a prípadná akceptácia ďalších noriem,
- podpora organizácií, najmä malých a stredných podnikateľov pri začleňovaní sa do systému,
- používanie jednotného loga organizáciami zapísanými v registri systému,
- opatrenia na zabezpečenie jednotnej interpretácie a aplikácie všetkých princípov a ustanovení nariadenia ( fórum akreditačných orgánov a schôdze kompetentných orgánov z členských štátov, revízie inter pares a pod.).

Právna úprava v Slovenskej republike. V Slovenskej republike predmetný inštitút zatiaľ upravený nie je, avšak v súčasnosti už prebiehajú legislatívne práce na novom zákone o systéme environmentálne orientovaného riadenia a auditu (ďalej len „zákon“).

K základným pojmom vymedzeným týmto zákonom patrí aj pojem systém environmentálne orientovaného riadenia a auditu a pojem organizácia.

Systémom environmentálne orientovaného riadenia a auditu je systém dobrovoľného proaktívneho správania organizácie ustanovený zákonom za účelom hodnotenia a zlepšovania jej environmentálneho správania a rozširovania príslušných informácií o jej environmentálnom správaní medzi verejnosťou a ďalšími zainteresovanými stranami (ďalej len „systém“).

Organizáciou je právnická osoba, fyzická osoba – podnikateľ, nezisková organizácia, združenie, orgán verejnej správy a inštitúcia alebo ich časť či kombinácia, bez ohľadu na to, či sa zapisuje do obchodného re-

aspektov a hodnotení ich významnosti a o overovaní malých a stredných podnikateľov (organizácií).

gistra alebo nie, verejná alebo súkromná, ktorá má vlastné funkcie a riadenie, ktorá sa chce začleniť do systému alebo udržať v systéme.

V druhej časti návrhu zákona sa ustanovujú základné podmienky pre účasť organizácií v systéme, a to:

- všeobecné podmienky na začlenenie sa do systému a udržanie sa v ňom,
- základné požiadavky na jednotlivé prvky plnenia týchto všeobecných podmienok.

Účasť v systéme je dobrovoľná. Môže sa v ňom zúčastniť každá organizácia, ktorá chce zlepšiť svoje environmentálne správanie a spĺňa nasledovné podmienky:

- vykonala úvodné environmentálne preskúmanie svojich činností (zákon ustanovuje výnimku z tejto povinnosti),
- zaviedla systém environmentálneho manažérstva (predstavuje časť celkového systému riadenia organizácie, ktorá zahŕňa organizačnú štruktúru, plánovacie činnosti, zodpovednosti, praktiky, postupy, procesy, zdroje na prípravu, uplatňovanie, dosahovanie, preskúmanie a udržiavanie environmentálnej politiky),
- vykonala alebo zabezpečila vykonanie interného environmentálneho auditu,
- vypracovala environmentálne vyhlásenie,
- nechala preskúmať systém a vyššie uvedené postupy vrátane príslušnej dokumentácie, ako aj overiť správnosť a potvrdiť platnosť environmentálneho vyhlásenia environmentálnym overovateľom,
- predložila environmentálne vyhlásenie, správnosť ktorého bola overená a platnosť potvrdená environmentálnym overovateľom, Ministerstvu životného prostredia SR (ďalej len „ministerstvo“) spolu so žiadosťou o zápis do registra organizácií začlenených do systému,
- po zapísaní do registra poskytla potvrdené environmentálne vyhlásenie verejnosti.

Úvodné environmentálne preskúmanie je jedným zo základných východiskových krokov pri zisťovaní skutkového (počiatočného) stavu environmentálnych problémov a environmentálneho správania organizácie tesne pred zavedením systému environmentálneho manažérstva v organizácii. Výsledky preskúmania sú dôležitým podkladom pre vypracovanie environmentálnej politiky a programu, pre identifikáciu priamych a nepriamych environmentálnych aspektov organizácie a hodnotenie ich významu, dlhodobých a krátkodobých environmentálnych cieľov atď. Preto ho návrh zákona ustanovuje ako prvú podmienku zavedenia systému.

Z právneho hľadiska je dôležité si všimnúť, že medzi oblasť zahrnuté do úvodného environmentálneho preskúmania patrí aj oblasť identifikácie

a stavu plnenia povinností a ďalších požiadaviek vyplývajúcich pre organizáciu:

- zo zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov upravujúcich najmä oblasť starostlivosti o životné prostredie,
- z rozhodnutí príslušných orgánov vydaných na vykonanie týchto zákonov,
- z iných požiadaviek, ktoré súvisia s environmentálnymi aspektmi organizácie (požiadavky technických a odvetvových noriem a technických predpisov, požiadavky vyplývajúce z odberateľsko-dodávateľských vzťahov, z dohôd so zainteresovanými stranami, z vnútorných predpisov organizácie a jej materskej organizácie, z požiadaviek profesionálnych združení, obchodných a priemyselných komôr atď.).

V návrhu zákona sa ustanovuje jedna z najkomplexnejších podmienok systému, t. j. vytvorenie a udržiavanie systému environmentálneho manažérstva ako integrálnej súčasti celkového systému riadenia (manažérstva) v organizácii. Do časti A prílohy č. 1 sa priamo transponovala štvrtá časť STN EN ISO 14001:1996 Systémy environmentálneho manažérstva. Špecifikácia s návodom na použitie.

V časti B prílohy sa zakotvili ďalšie požiadavky nad rámec citovanej normy, ktoré musí organizácia a jej systém environmentálneho manažérstva spĺňať, aby mohla byť začlenená do systému.<sup>221</sup>

<sup>221</sup> Rámcový výpočet základných požiadaviek, ktoré musí systém environmentálneho manažérstva podľa časti A prílohy č. 1 zákona spĺňať, je nasledovný:

1. Vypracovanie environmentálnej politiky organizácie, jej aktualizácia a sprístupnenie verejnosti.
2. Plánovanie, najmä vytvorenie a udržiavanie
  - a) postupov na identifikáciu priamych a nepriamych environmentálnych aspektov a kritérií na hodnotenie ich významnosti,
  - b) postupov na identifikáciu a prístup k právnym a iným požiadavkám (tieto požiadavky sú ešte doplnené v bode 1 časti B citovanej prílohy),
  - c) dlhodobých a krátkodobých environmentálnych cieľov,
  - d) environmentálneho programu.
3. Zavedenie a prevádzka
  - a) definovanie, zdokumentovanie a oznámenie úloh, zodpovedností a právomocí, vrátane vymenovania (vrcholovým manažmentom organizácie) osobitného predstaviteľa zodpovedného za fungovanie systému environmentálneho manažérstva,
  - b) identifikácia potrieb a zabezpečenie odbornej prípravy a odbornej spôsobilosti zamestnancov – v bode 4 časti B citovanej prílohy sa ustanovujú príslušné požiadavky týkajúce sa zapojenia zamestnancov organizácie do systému (EMAS),
  - c) zabezpečenie vhodnej internej a externej komunikácie – dopĺňujúce povinnosti k externej komunikácii ustanovuje bod 3 v časti B cit. prílohy,
  - d) vytvorenie a udržiavanie postupov na

*Plánovanie a vykonávanie environmentálnych auditov.* Program a postup plánovania a realizovania *interných environmentálnych auditov* je jedným z veľmi dôležitých systémových nástrojov organizácie na zabezpečenie vnútornej kontroly a nápravnej činnosti, na overovanie a zabezpečovanie potrebnej úrovne systému environmentálneho manažérstva a tým aj environmentálneho správania organizácie.

*Environmentálny audit*<sup>222</sup> je nástroj riadenia, ktorým sa rozumie systematické, zdokumentované, pravidelné a objektívne hodnotenie správania organizácie, systému environmentálneho manažérstva a postupov určených na ochranu životného prostredia s cieľom:

- uľahčiť operatívne riadenie činností a praktík, ktoré môžu mať vplyv na životné prostredie,
- hodnotiť plnenie environmentálnej politiky organizácie, najmä jej dlhodobých a krátkodobých environmentálnych cieľov.

- vedenie a operatívne riadenie dokumentácie systému environmentálneho manažérstva,
- operatívne riadenie prevádzky, najmä tých činností, ktoré súvisia s významnými environmentálnymi aspektmi organizácie,
- zisťovanie možností vzniku havárií a havarijných situácií, reagovanie na ne a na prevenciu a zmierňovanie environmentálnych vplyvov, ktoré môžu byť s nimi spojené.

4. Kontrola a nápravná činnosť, najmä vytvorenie a udržiavanie postupov na
  - a) monitorovanie a meranie kľúčových charakteristík prevádzok a činností organizácie,
  - b) určovanie zodpovedností a právomocí na zaobchádzanie s nezhodou (vrátane príslušných nápravných činností),
  - c) identifikáciu, vedenie a zaobchádzanie s environmentálnymi záznamami,
  - d) plánovanie, prípravu a vykonávanie interných environmentálnych auditov.

5. Preskúmanie vrcholovým manažmentom organizácie.

V bode 2 časti B cit. prílohy sa ustanovujú doplnujúce povinnosti týkajúce sa

- a) schopnosti organizácie preukázať, že systém environmentálneho manažérstva a postupy pre plánovanie a výkon auditov sa zaoberajú skutočným environmentálnym správaním organizácie s ohľadom na jej environmentálne aspekty,
- b) záväzku na sústavné zlepšovanie environmentálneho správania organizácie a jeho vyhodnocovania,
- c) určitých osobitostí pre organizácie s viacerými prevádzkarňami.

<sup>222</sup> V praxi sa niekedy rozlišuje:

- audit prvej strany (audit vykonávaný prvou stranou) – interný audit,
- audit druhej strany (audit vykonávaný druhou stranou) – audit vykonávaný auditormi organizácie v inej (napríklad dodávateľskej) organizácii na základe vzájomnej dohody,
- audit tretej strany (audit vykonávaný treťou stranou) – audit vykonávaný oprávneným (akreditovaným) certifikačným orgánom za účelom udelenia certifikácie na príslušný manažérsky systém – tzv. certifikačný audit, udržania (kontroly plnenia podmienok) certifikácie – tzv. rutinný (resp. dozorový) audit, obnovenia certifikácie – tzv. obnovovací audit.

Z uvedeného teda vyplýva, že environmentálny audit podľa tohto zákona si nemožno z právneho hľadiska zamieňať s ekologickým auditom upraveným v § 6a zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov, účel ktorého je iný (k tomu pozri bližšie piatu časť učebnice, kapitolu VII. 2.).

*Interným environmentálnym auditom* je environmentálny audit vykonávaný v mene vrcholového manažmentu organizácie na to určenými, odborne spôsobilými a dostatočne nezávislými auditormi.

*Environmentálnym auditorom* je osoba alebo skupina osôb patriacich k zamestnancom organizácie alebo externých osôb, ktoré konajú v mene vrcholového manažmentu organizácie, spĺňajú buď jednotlivo alebo kolektívne požadovanú odbornú spôsobilosť a sú dostatočne nezávislí od činností, ktoré sú predmetom interného environmentálneho auditu, aby si mohli vytvoriť objektívny úsudok.

V zákone sa ustanovujú základné požiadavky a povinnosti súvisiace s plánovaním, prípravou a vykonávaním *interných environmentálnych auditov*. Zakotvuje sa povinnosť organizácie vytvoriť a udržiavať program a postup pravidelného vykonávania interných environmentálnych auditov činností organizácie tak, aby bolo možné získať dostatok reálnych údajov potrebných na zhodnotenie jej environmentálneho správania.

Interný environmentálny audit môže vykonávať len *environmentálny auditor* s potrebnou *odbornou spôsobilosťou* v oblasti, ktorá je predmetom auditu, a dostatočne *nezávislý* na činnosti, ktorá je predmetom auditu.

*Environmentálne vyhlásenie.* Jednou z osobitostí systému v porovnaní so systémom environmentálneho manažérstva podľa STN EN ISO 14001 je povinnosť organizácie vypracovať *environmentálne vyhlásenie*, nechať overiť jeho správnosť a potvrdiť jeho platnosť nezávislým environmentálnym overovateľom.

Ide o prehľadnú, zrozumiteľnú a overenú písomnú informáciu o environmentálnych vplyvoch a o environmentálnom správaní organizácie, ktorá má slúžiť na zabezpečenie spoľahlivosti a transparentnosti systému a na vedenie otvoreného dialógu organizácie s verejnosťou a s ďalšími zainteresovanými stranami.

Zákon ustanovuje povinnosť *každoročne aktualizovať* environmentálne vyhlásenie, ako aj overiť správnosť a potvrdiť platnosť informácie o zmenách (aktualizácii) environmentálneho vyhlásenia environmentálnym overovateľom. Ustanovuje tiež možnosť a podmienky pre vypracovania a poskytovanie *osobitných informácií* o systéme environmentálneho manažérstva organizácie, alebo o jej environmentálnom správaní, adresovaných určitým skupinám verejnosti a ďalším zainteresovaným stranám.

*Akreditačný a overovací systém.* Základným nástrojom na zabezpečenie potrebnej úrovne, transparentnosti a objektívnosti systému je spoľahlivý a fungujúci *systém overovania* environmentálneho správania organizácie a potvrdzovania správnosti a platnosti jej environmentálneho



vyhlásenia a jeho každoročných aktualizácií *akreditovaným environmentálnym overovateľom* jednak v národnom, ako aj v medzinárodnom meradle. Je to tiež jeden z nástrojov na zabezpečenie vzájomného súladu, resp. kompatibility národných systémov a tým aj na vytvorenie rovnakých podmienok pre všetky organizácie začlenené do systému vo všetkých členských štátoch Európskej únie (i v príslušných asociovaných krajinách).

*Akreditačný a overovací systém.* Akreditačný orgán určuje svojim rozhodnutím ministerstvo. Zákon ustanovuje základné podmienky, ktoré musí spĺňať právnická osoba, ktorá má byť určená ako akreditačný orgán, a podmienky pre dohľad ministerstva nad činnosťou tohto akreditačného orgánu.

Zákon zakotvuje základné požiadavky na:

- environmentálnych overovateľov a prípadných ďalších členov overovateľského tímu,
- overovanie odbornej spôsobilosti environmentálnych overovateľov a prípadných ďalších členov overovateľského tímu,
- udelenie akreditácie,
- akreditačné konanie, osvedčenie o akreditácii, zmenu rozsahu akreditácie, predĺženie časovej platnosti akreditácie a vedenie zoznamu akreditovaných environmentálnych overovateľov,
- pozastavenie, zrušenie a zánik akreditácie,
- základné požiadavky na výkon činnosti environmentálnych overovateľov<sup>223</sup>,
- základné podmienky a povinnosti pri vykonávaní dozoru akreditačného orgánu nad činnosťou environmentálnych overovateľov akreditovaných tuzemským akreditačným orgánom, ako aj nad činnosťou environmentálnych overovateľov akreditovaných príslušným akreditačným orgánom v inom štáte, ktorí vykonávajú svoju činnosť na území Slovenskej republiky – tzv. zahraničných environmentálnych overovateľov.

<sup>223</sup> Najmä:

- a) odbornosť a zameranie overovateľskej činnosti v organizácii,
- b) zabezpečenie nezávislosti environmentálnych overovateľov a potrebnej súčinnosti zo strany organizácie,
- c) právo konať iba v rozsahu akreditácie,
- d) postup pri overovaní správnosti a potvrdzovaní platnosti (validovaní) environmentálneho vyhlásenia a pod.,
- e) osobitosti postupu pri prvom overovaní v organizácii,
- f) náležitosti správy o výsledkoch overovania,
- g) zákaz validovania environmentálneho vyhlásenia v niektorých prípadoch,
- h) program na zabezpečenie toho, aby všetky podmienky požadované zákonom na zaregistrovanie a udržiavanie sa organizácie v systéme boli overené v intervaloch nie dlhších ako 36 mesiacov.

Ďalšie podrobnosti o napĺňaní základných požiadaviek a postupov budú okrem vykonávacej vyhlášky k zákonu obsahovať najmä akreditačné pravidlá a ďalšie zdokumentované postupy akreditačného orgánu a príslušné zdokumentované postupy akreditovaných environmentálnych overovateľov.

Keďže k povinnostiam organizácie patrí usilovať sa o primerané ovplyvňovanie *nepriamych* environmentálnych aspektov, organizácia musí hľadať formy a spôsoby, ako ovplyvňovať i svojich *zmluvných partnerov a ďalšie subjekty*, aby aspoň do určitej miery zlepšili svoje environmentálne správanie. Takýmto spôsobom sa pozitíva a niektoré prvky systému rozširujú sčasti aj na ďalší okruh subjektov.

*Začlenenie organizácie do systému* je vyvrcholením určitej etapy jej dobrovoľného úsilia o systémový prístup k environmentálne orientovanému riadeniu jej činnosti. Štvrtá časť zákona upravuje základné *procesnoprávne* pravidlá týkajúce sa začlenenia organizácie do systému a udržiavania sa v ňom.

Začlenenie sa uskutočňuje formou jej *registrácie* ministerstvom na základe žiadosti (zákon upravuje náležitosti žiadosti).

V zákone sa ustanovuje postup pri registrácii organizácie. Ministerstvo<sup>224</sup> skúma, či žiadateľ spĺňa podmienky podľa tohto zákona; v prípade kladného výsledku preskúmania zapíše organizáciu do registra, prideli jej registračné číslo, vystaví a doručí osvedčenie o registrácii. Zákon ustanovuje verejný charakter tohto registra. Na registráciu sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

Rozsah a organizačné členenie subjektu, ktorý má byť začlenený do systému ako organizácia, musia byť odsúhlasené environmentálnym overovateľom a v prípadoch, ktoré si vyhradí, aj ministerstvom. Rozsah prevádzok organizácie začleňovanej do systému nesmie presiahnuť hranice územia Slovenskej republiky. Ak organizácia zahŕňa viac ako jednu prevádzkareň, musí každá z prevádzkarní začleňovaných do systému spĺňať všetky požiadavky podľa tohto zákona. Najmenšou jednotkou, ktorá môže byť zaregistrovaná ako organizácia, je prevádzkareň. V odôvodnených prípadoch možno zaregistrovať aj menšiu organizačnú jednotku ako prevádzkareň.

Začlenenie organizácie do systému nie je jednorazový akt, ale *sústavný proces* na zabezpečenie plnenia podmienok pre registráciu, ako aj na jej udržiavanie sa v ňom. V zákone sa preto ustanovujú:

<sup>224</sup> V záujme z hospodárnenia výkonu štátnej správy a zabezpečenia potrebnej odbornosti v procese rozhodovania ministerstvo môže poveriť ním zriadenú organizáciu plnením niektorých pomocných a odborných úloh pri overovaní kompletnosti a odôvodnenosti žiadostí organizácií o registráciu. Takouto poverenou organizáciou by mala byť Slovenská agentúra životného prostredia – Centrum odpadového hospodárstva a environmentálneho manažérstva, odbor environmentálneho manažérstva v Trnave.

- podmienky na udržanie registrácie,
- spôsob preukazovania týchto podmienok organizáciou,
- dôvody pre dočasné pozastavenie platnosti registrácie, ako aj pre zrušenie tohto dočasného pozastavenia,
- dôvody pre výmaz organizácie z registra.

Hoci začlenenie do systému organizácii prináša spravidla (najmä následne) určité zníženie nákladov a ďalšie pozitíva, v počiatočnej fáze predsa len vyžaduje finančné a iné zdroje. Táto skutočnosť v súčasnej ekonomickej situácii, a najmä v prípade malých organizácií, môže pôsobiť ako závažný negatívny faktor pri rozhodovaní sa organizácií o dobrovoľnej účasti v systéme. Celospoločenský prínos zapojenia čo najširšieho počtu subjektov do systému je pritom zrejmý. Preto sa v § 21 zákona ustanovuje zásada a niektoré formy podpory (pomoci) organizáciám pri začleňovaní sa do tohto systému.

Podľa zákona príslušným orgánom bude ministerstvo. Činnosť Slovenskej inšpekcie životného prostredia bude spočívať vo vydávaní stanovísk z hľadiska plnenia požiadaviek príslušných environmentálnych predpisov (na účely registrácie organizácií a na jej udržanie), ako aj v sankcionovaní prípadov porušovania povinností podľa tohto zákona.

Jednou z foriem ocenenia environmentálneho správania organizácií začlenených v systéme a ich určitého „zvýhodnenia“ na trhu, najmä v štátoch s environmentálne vyspelým obyvateľstvom, je právo používať jednotné medzinárodné logo. V časti A prílohy č. 3 návrhu zákona sa preto uvádza základná právna úprava ohľadne možnosti zavedenia a používania tohto loga aj v Slovenskej republike (vrátane záväzného vzoru loga).

Logo EMAS má charakter obchodnej známky nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 761/2001/ES. Jeho účelom je najmä:

- preukázať verejnosti a ďalším zainteresovaným stranám, že organizácia zaviedla systém a uplatňuje všetky jeho prvky, vrátane sústavného zlepšovania svojho environmentálneho správania a vedenia otvoreného dialógu s verejnosťou,
- zvyšovať povedomie o tomto systéme medzi verejnosťou a ďalšími zainteresovanými stranami a organizáciami ochotnými zlepšovať svoje environmentálne správanie.

Používanie tohto medzinárodného loga patriaceho Európskej únii Slovenskou republikou, ktorá je zatiaľ len asociovaným a nie členským štátom Európskej únie, však zatiaľ zrejme nebude možné a ak z tzv. predvstupových rozhovorov nevyplynie niečo iné, bude ho možné používať až po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie. Preto sa nadobudnutie účinnosti ustanovenia § 23 ods. 1 viaže v zákone na moment tohto vstupu. Do nadobudnutia účinnosti ustanovenia však budú môcť organizácie

zaregistrované podľa tohto zákona používať na svojich tlačivách, informáciách a v priestoroch odkaz na ich platnú registráciu v systéme podľa vzoru uvedeného v časti C prílohy č. 3 návrhu zákona.

Z princípu dobrovoľnosti zapájania sa organizácií do systému vyplýva, že za prípadné neplnenie niektorej z podmienok pre začlenenie organizácie do systému alebo udržanie sa v ňom, nie je možné ukladať sankcie (pokuty a pod.). Jedinou kvázisankciou v takýchto prípadoch je odmietnutie registrácie, dočasné pozastavenie platnosti registrácie, alebo výmaz organizácie z registra (zrušenie registrácie). Na druhej strane je však potrebné prijať ustanovenia na zamedzenie zneužívania, resp. neoprávneného používania loga alebo dočasného odkazu na platnú registráciu v systéme, či už organizáciou začlenenou do systému alebo akoukoľvek inou právnickou osobou a fyzickou osobou – podnikateľom, s cieľom zabrániť získavaniu neoprávnených výhod, nekalej súťaži, ako aj ochrane tzv. dobrého mena a cieľov tohto systému. Preto sa v zákone zakotvujú niektoré skutkové podstaty správnych deliktov a pokuty.

Vykonávacím predpisom k zákonu bude vyhláška MŽP SR, ktorou sa vykonáva zákon o systéme environmentálne orientovaného riadenia a auditu.

Zhodnotenie významu systému. Zavedenie a uplatňovanie systému v Slovenskej republike môže mať pozitívny význam tak pre samé organizácie (subjektívny aspekt), ako aj (a predovšetkým) pre ochranu životného prostredia (celospoločenský aspekt).

Tento systém je nástrojom systematického prístupu k ochrane životného prostredia a k jej integrovaniu do všetkých aspektov podnikania, resp. inej činnosti organizácie. Ide o vytvorenie, zavedenie a udržiavanie vhodne štruktúrovaného systému riadenia organizácie zohľadňujúceho environmentálne aspekty jej činnosti, výrobkov a služieb s cieľom zlepšiť jej celkové environmentálne správanie.

Takýto dobrovoľný systémový proaktívny prístup organizácie podporuje prevenciu v ochrane životného prostredia.

Systém zakladá kvalitatívne nový vzťah medzi organizáciami (najmä z podnikateľskej sféry), orgánmi verejnej správy a verejnosťou.

Hoci je z prevažnej časti financovaný z vlastných zdrojov organizácie, prináša, aj určitý príspevok k jej trvalému ekonomickému rastu, pretože na systémové zlepšenie riadenia organizácie, vrátane zapojenia a výchovy všetkých zamestnancov, spravidla nadväzuje:

- zníženie prevádzkových nákladov, najmä v dôsledku úspory a lepšieho využívania surovín, energie a ďalších vstupov, znižovania množstva odpadov a nákladov na ich zneškodňovanie, znižovanie platieb za znečisťovanie životného prostredia a využívanie prírodných zdrojov,
- zníženie nákladov vyplývajúcich z vyplatených pokút, náhrad škôd, ekologickej ujmy a pod.,

- zníženie rizika havárií a iných mimoriadnych udalostí,
- vylúčenie, resp. obmedzenie ďalších neproduktívnych nákladov spojených s neujasnenou organizačnou štruktúrou, nedokonalým systémom riadenia atď.,
- zlepšenie dobrého mena organizácie, ľahší prístup na niektoré trhy, k licenciám, povoleniam, verejným zakázkam, k výhodnejším úverom, poisťným podmienkam atď.

#### b) Systém environmentálneho označovania výrobkov

Environmentálne označovanie výrobkov (vo svete nazývané tiež „eco-labelling“) je popri systéme environmentálneho riadenia a auditu (EMAS), resp. systéme environmentálneho manažérstva (EMS) ďalším z nástrojov environmentálnej politiky, ktorý by mal pôsobiť motivačne nielen na konštruktérov, projektantov, výrobcov a poskytovateľov služieb, ale aj na spotrebiteľskú verejnosť. V krajinách s environmentálne vyspelým obyvateľstvom sa môže vytvárať potrebný spoločenský tlak na znižovanie znečisťovania životného prostredia (vrátane úspory materiálov a energie) *obmedzovaním výroby a spotreby environmentálne nevhodných výrobkov a služieb*. Znamená tiež určité uznanie výrobkov, ktorým bola udelená environmentálna značka<sup>225</sup>, a tým aj vytvorenie možností pre ich lepšie uplatnenie na národnom i medzinárodnom trhu.

*Právna úprava v Európskej únii* je unifikovaná a v súčasnosti je upravená nariadením Európskeho parlamentu a Rady č. 1980/2000/ES o revidovanom systéme Spoločenstva pre udeľovanie environmentálnej značky (ďalej len „nariadenie“).<sup>226</sup>

Nariadenie v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou *rozšírilo tento systém aj na služby*.

<sup>225</sup> Program environmentálneho označovania výrobkov bol pôvodne v Európskej únii zavedený nariadením Rady č. 880/92/EHS z 23. marca 1992. Na základe neho bola udelená environmentálna značka „Európsky kvet“ takmer 300 výrobkom.

Okrem tohto komunitárneho systému existujú vo viacerých členských štátoch Európskej únie (napr. Nemecko, Rakúsko, Francúzsko, Holandsko, Španielsko, škandinávské štáty), ale aj v USA, Kanade atď. národné systémy environmentálneho označovania výrobkov. V roku 1994 bola dokonca založená ako nezisková asociácia globálna sieť ecolabellingu GEN (Global Ecolabelling Network), ktorá združuje viac ako 20 členov z Ameriky, Ázie, Európy, Oceánie a Afriky.

<sup>226</sup> Pozri napríklad rozhodnutie Komisie č. 2000/728/ES ustanovujúce poplatky za prihlášku environmentálnej značky Spoločenstva a ročné poplatky za environmentálnu značku Spoločenstva, rozhodnutie Komisie č. 2000/729/ES o štandardnej zmluve ustanovujúcej podmienky používania environmentálnej značky Spoločenstva, rozhodnutie Komisie č. 2000/731/ES ustanovujúce procesné pravidlá konzultačného fóra revidovaného systému na udeľovanie environmentálnej značky Spoločenstva.

Predmetom úpravy je systém prípravy a schvaľovania kritérií na udeľovanie environmentálnej značky (Európsky kvet) a požiadaviek na posudzovanie zhody s týmito kritériami za širokej účasti zástupcov príslušných orgánov členských štátov, ako aj zástupcov tzv. konzultačného fóra tvoreného predstaviteľmi priemyslu, poskytovateľov služieb, remeselníkov, obchodníkov, spotrebiteľov, mimovládnych organizácií a pod.

Systém environmentálneho označovania výrobkov vychádza z *princípu*:

- širokej účasti (najmä spotrebiteľskej) verejnosti v systéme a formovania jej environmentálneho povedomia,
- dobrovoľnosti – zapojiť sa môže na základe vlastného slobodného uváženia každý výrobca, dovozca, poskytovateľ služieb a pod., ktorý vyrába tovary alebo poskytuje služby (ďalej len „výrobok“), pre ktoré sú nariadením ustanovené kritériá a požiadavky, resp. pre ktoré môže iniciovať ustanovenie takýchto kritérií, skupín výrobkov a pod.,
- prevencie (výber skupín výrobkov, ustanovovanie kritérií a požiadaviek, ako aj postup pri udeľovaní environmentálnej značky a pri označovaní výrobkov je zameraný na predchádzanie znečisťovania životného prostredia, podporovanie environmentálne vhodných výrobkov a zlepšenie informovanosti a environmentálneho povedomia nielen výrobcov a poskytovateľov služieb, ale predovšetkým spotrebiteľskej verejnosti),
- koordinovanosti systému Spoločenstva a vytvorených národných systémov environmentálneho označovania výrobkov,
- samofinancovateľnosti (nariadením sa ustanovujú poplatky na úhradu nákladov spojených s udelením environmentálnej značky, ako aj s právom používať značku na výrobkoch),
- právnej nárokovanosti udelenia environmentálnej značky (ak sa ustanoveným spôsobom overí, že konkrétny výrobok spĺňa všetky podmienky na udelenie environmentálnej značky, má žiadateľ právo na to, aby tomuto výrobku bola udelená; príslušný orgán v takom prípade uzavrie so žiadateľom zmluvu oprávňujúcu žiadateľa používať na príslušnom výrobku environmentálnu značku Európsky kvet a určí podmienky používania tejto environmentálnej značky – ide o určitý druh licenčnej zmluvy štandardizovanej v rámci Európskej únie rozhodnutím Komisie č. 2000/729/ES.

*Právna úprava v Slovenskej republike*. V Slovenskej republike predmetný inštitút zatiaľ nie je upravený, i keď sa v praxi uplatňuje *Národný program environmentálneho označovania a hodnotenia výrobkov v Slovenskej republike* (schválený uznesením vlády SR č. 97 zo 6. februára 1996), na základe ktorého sa udeľuje environmentálna značka „Environmentálne vhodný výrobok“. Pravidlá postupu vyplývajúce z tohto programu však nie sú právne záväzné a – vzhľadom na dátum ich prijatia – nie sú ani kompatibilné s novou úpravou tohto inštitútu v komunitárnom práve.



Nástrojom transpozície nariadenia má byť pripravovaný zákon o environmentálnom označovaní výrobkov (ďalej len „zákon“); vykonávacím predpisom k tomuto zákonu bude vyhláška MŽP SR, ktorou sa vykonáva zákon o environmentálnom označovaní výrobkov.

V prvej časti zákona sa okrem vymedzenia niektorých základných pojmov ustanovuje predovšetkým rozsah platnosti zákona, a to pozitívnym i negatívnym spôsobom. Tento zákon upravuje podmienky a postup pri udeľovaní a používaní environmentálnej značky:

- „Environmentálne vhodný výrobok“ (t. j. národnej environmentálnej značky), ktorá sa preberá z národného programu v záujme zachovania kontinuity slovenského systému environmentálneho označovania výrobkov),
- „Európsky kvet“ (t. j. environmentálnej značky Európskeho spoločenstva).

Tento zákon sa nevzťahuje na označovanie nápojov a potravín, ani na označovanie liekov a zdravotníckych pomôcok (určených len na odborné použitie alebo na použitie pod odborným dohľadom alebo na lekársky predpis).

V druhej časti zákona a v na ňu nadväzujúcej prílohe č. 1 sa ustanovujú:

- všeobecné podmienky na udelenie environmentálnej značky, resp. na to, aby určitá skupina výrobkov mohla byť zaradená do systému environmentálneho označovania výrobkov (významný objem predaja, významný vplyv na životné prostredie aspoň v jednom štádiu životného cyklu, významný potenciál na zlepšenie životného prostredia prostredníctvom spotrebiteľského výberu, významná časť predaja na konečnú spotrebu),
- druhy, resp. charakteristiky výrobkov, ktorým nemôže byť udelená environmentálna značka,
- osobitné podmienky na udelenie environmentálnej značky.

Tretia časť zákona upravuje záväzný vzor národnej environmentálnej značky a základné zásady jej používania, ako aj určovanie skupín výrobkov a osobitných podmienok na udelenie národnej environmentálnej značky.

Osobitné podmienky na udelenie environmentálnej značky v rámci jednotlivých skupín výrobkov zohľadňujú:

- základné požiadavky (z hľadiska úžitkových vlastností, bezpečnosti a zdravotnej neškodnosti, ochrany spotrebiteľa a ochrany životného prostredia ustanovené najmä všeobecne záväznými právnymi predpismi a technickými normami, ktorých splnenie je podmienkou uvedenia výrobku na trh),
- špecifické (nadštandardné) požiadavky odlišujúce výrobok s environmentálnou značkou od ostatných výrobkov s rovnakým účelom použí-

tia (ustanovujú sa s prihliadnutím na súčasnú úroveň vedy a techniky a musia byť pre výrobcu, predajcu alebo poskytovateľa služieb reálne dosiahnuteľné).

Zákon v rámci postupu pri udeľovaní národnej environmentálnej značky reguluje, najmä:

- náležitosti žiadosti o udelenie národnej environmentálnej značky,
- postup ministerstva, resp. ním poverenej organizácie pri preverovaní, či príslušný výrobok spĺňa osobitné podmienky na udelenie národnej environmentálnej značky,
- podmienky uzavretia príslušnej licenčnej zmluvy medzi ministerstvom (ako poskytovateľom) a žiadateľom (ako nadobúdateľom), ak výrobok spĺňa osobitné podmienky na udelenie environmentálnej značky,
- postup pri kontrole a prehodnocovaní licenčnej zmluvy,
- zákaz neoprávneného používania národnej environmentálnej značky.

Návrh zákona zakotvuje povinnosť žiadateľa zaplatiť jednorazovú úhradu pri podaní žiadosti o udelenie národnej environmentálnej značky a povinnosť jej nadobúdateľa platiť každoročné úhrady za oprávnenie používať národnú environmentálnu značku; v tejto súvislosti ustanovuje zásady pre určenie výšky týchto úhrad, resp. pre ich zníženie a pre použitie výnosov z úhrad.

Analogickú úpravu týkajúcu sa záväzného vzoru, udeľovania a používania environmentálnej značky Európskeho spoločenstva obsahuje štvrtá časť zákona. Nadobudnutie účinnosti ustanovení tejto časti i prílohy č. 3 zákona je však viazané na moment vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie, nakoľko osobitné podmienky na udelenie environmentálnej značky Európskeho spoločenstva pre jednotlivé skupiny (resp. podskupiny) výrobkov budú vyhlasované Komisiou v Úradnom vestníku Európskych spoločenstiev a výška úhrad bude zodpovedať rozhodnutiu Komisie č. 2000/728/ES.

Ústredným orgánom štátnej správy na tomto úseku je ministerstvo, pričom pomocné, odborné a kontrolné úlohy bude zabezpečovať tzv. poverená organizácia (Slovenská agentúra životného prostredia). Orgánom dozoru v tejto oblasti bude Slovenská inšpekcia životného prostredia, ktorá bude oprávnená ukladať v správnom konaní pokuty za správne delikty podľa § 17 týkajúce sa neoprávneného používania národnej environmentálnej značky, resp. environmentálnej značky Európskeho spoločenstva. Tým však nie je dotknutá pôsobnosť orgánov vo veciach ochrany spotrebiteľa podľa osobitných predpisov.<sup>227</sup>

<sup>227</sup> Napríklad podľa zákona č. 634/1992 Zb. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov, zákona NR SR č. 274/1993 Z. z. o vymedzení pôsobnosti orgánov vo veciach ochrany spotrebiteľa v znení zákona č. 310/1999 Z. z.

Ustanovenie § 16 zákona sa týka zabezpečenia *informovanosti a účasť verejnosti* na fungovaní systému environmentálneho označovania výrobkov, vrátane povinnosti ministerstva zriadiť Komisiu pre environmentálne hodnotenie a označovanie výrobkov zloženú zo zástupcov dotknutých subjektov.

## VI. Fyzické osoby – subjekty environmentálneho práva

Fyzické osoby sú nositeľmi práv a povinností v rámci starostlivosti o životné prostredie. Ich právne postavenie v tejto oblasti je vymedzené ústavou a zákonmi.

Podľa Ústavy SR sú nositeľmi základného práva na priaznivé životné prostredie (čl. 44 ods. 1), ale aj povinnosti chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo (čl. 44 ods. 2). Podľa čl. 45 ústavy má každý právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu.

*Právo na informácie o životnom prostredí.* Právo na informácie je nástrojom demokracie a jednou z garancií kvality rozhodovacích procesov vo verejnej správe. Jeho uplatňovaniu v praxi napomáha *princíp publicity verejnej správy*, ktorý vyjadruje *právny nárok každého na prístup k všetkým informáciám okrem tých, u ktorých to zákon výslovne vylučuje*.

Súčasný systém *zákonnej úpravy prístupu k informáciám o životnom prostredí* je nasledovný:

- zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov (upravuje osobitné ustanovenia o informáciách o životnom prostredí v § 33a a § 33b),
- zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmeňovaní a doplnení niektorých zákonov (*zákon o slobode informácií*), ktorý v súlade s čl. 51 ústavy predstavuje základný nástroj garancie a presadenia ústavných práv podľa jej čl. 26, 45 a 34,
- osobitné predpisy (napr. § 13 zákona č. 309/1991 Zb. o ochrane ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami v znení neskorších predpisov),
- vyhláška MF SR č. 481/2000 Z. z. o podrobnostiach úhrady nákladov za sprístupnenie informácií.

*Zákon č. 211/2000 Z. z. z hľadiska predmetu regulácie* predovšetkým:

- vymedzil okruh tzv. povinných osôb (t. j. osôb povinných podľa tohto zákona sprístupňovať informácie),
- zakotvil všeobecné právo každého na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii a to bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje,
- zakotvil režim tzv. povinného zverejňovania informácií (§ 5 až 7),
- ustanovil obmedzenia prístupu k informáciám (§ 8 až 13),
- zakotvil režim sprístupňovania informácií na žiadosť (§ 14 až 21).

*Povinnými osobami* podľa § 2 sú:

- štátne orgány, obce, právnické a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach osôb v oblasti verejnej správy (v rozsahu ich rozhodovacej činnosti),
- právnické osoby zriadené zákonom alebo štátnym orgánom, resp. obcou,
- právnické osoby založené povinnými osobami podľa § 2 ods. 1, 2 zákona, ktoré hospodária s verejnými financiami alebo nakladajú s majetkom štátu, resp. obcí.

Osobitný zákon môže ustanoviť povinnosť sprístupňovať informácie aj inej právnickej alebo fyzickej osobe. V takom prípade má aj takáto osoba postavenie povinnej osoby v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z.

V § 5 zákona, ktorý upravuje tzv. *povinné zverejňovanie informácie*, sú ustanovené:

- povinné osoby, ktoré majú povinnosť zverejniť zákonom určené informácie (napr. *štátne orgány* zverejňujú právomoci a kompetencie, popis organizačnej štruktúry, miesto, čas a spôsob akým možno získavať informácie; *Národná rada SR* je povinná zverejniť zápisnice z verejných schôdzí, texty schválených zákonov do troch dní po ich chválení v treťom čítaní; *Kancelária prezidenta SR* je povinná zverejniť vymenovanie a odvolanie štátneho funkcionára a prijatie demisie, podpísanie zákona alebo jeho vrátenie Národnej rade SR; *vláda SR* je povinná zverejniť texty materiálov predložených na rokovanie vlády a prijaté uznesenia vrátane ich príloh; *ústredné orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy* zverejňujú materiály programového, koncepčného a strategického charakteru a texty navrhovaných predpisov po ich uvoľnení na medzirezortné pripomienkové konanie)<sup>228</sup>. Informácie podľa § 5 sa zverejňujú *spôsobom umožňujúcim hromadný prístup*, t. j. pomocou telekomunikačného zariadenia, najmä prostredníctvom siete internetu (táto povinnosť sa nevzťahuje na fyzické osoby, a obce, ktoré nie sú mestami). Zákon umožňuje aj použitie iných spôsobov zverejnenia informácií, pričom povinná osoba môže zverejniť aj ďalšie informácie.

*Obmedzenia prístupu k informáciám.* Sprístupnenie informácií podľa tohto zákona sa nepovažuje za porušenie povinností zachovávať mlčanlivosť podľa osobitného zákona. Obmedzenia práva na informácie vykonáva povinná osoba tak, že sprístupní požadované informácie vrátane sprievodných informácií po vylúčení tých, pri ktorých to ustanovuje zákon. Oprávnenie odmietnuť sprístupnenie informácie trvá iba dovtedy, kým trvá dôvod nesprístupnenia.

<sup>228</sup> Ustanovenia § 5 ods. 2 sa primerane použijú aj na zverejňovanie informácií obecnými zastupiteľstvami a miestnymi zastupiteľstvami a zastupiteľstvami samosprávy vyššieho územného celku.

Dôvodom na nesprístupnenie informácie je:

- *ochrana utajovaných skutočností* (v prípade, ak je informácia v súlade s právnymi predpismi označená za štátne, služobné tajomstvo, skutočnosť podliehajúcu šifrovej ochrane informácií, bankové, daňové tajomstvo),
- *ochrana obchodného tajomstva* (porušením alebo ohrozením obchodného tajomstva nie je najmä sprístupnenie informácie týkajúcej sa závažného vplyvu na zdravie ľudí, svetové kultúrne a prírodné dedičstvo, životné prostredie vrátane biologickej diverzity a ekologickej stability, o znečisťovaní životného prostredia),
- *ďalšie zákonom ustanovené obmedzenia prístupu k informáciám podľa § 11* (napr. informácia sa týka rozhodovacej činnosti súdov a orgánov činných v trestnom konaní, informácia sa týka miesta výskytu chránených druhov rastlín, živočíchov, nerastov a skamenelín a hrozí ich neprípustné rušenie, poškodzovanie alebo ničenie).

Informácie týkajúce sa osobnosti a osobných údajov sprístupní povinná osoba len vtedy, ak to ustanovuje osobitný zákon alebo s predchádzajúcim písomným súhlasom dotknutej osoby.

*Sprístupňovanie informácií na žiadosť.* Základným predpokladom na sprístupnenie informácie je *žiadosť o sprístupnenie informácií* podaná žiadateľom. Zákon neurčuje striktnie *formu žiadosti* – možno ju podať písomne, ústne, faxom, elektronickou poštou alebo iným technicky vykonateľným spôsobom. Zákon však určuje *obsahové náležitosti* žiadosti. Zo žiadosti musí byť zjavné:

- ktorej povinnej osobe je určená,
- kto ju podáva,
- ktorých informácií sa týka,
- aký spôsob sprístupnenia informácie žiadateľ navrhuje.

Ak žiadosť nemá tieto náležitosti, povinná osoba bezodkladne vyzve žiadateľa, aby v určenej lehote (nie kratšej ako 7 dní) neúplnú žiadosť doplnil s tým, že poučí žiadateľa aj o tom, ako treba doplnenie urobiť. Ak napriek výzve povinnej osoby žiadateľ nedoplní žiadosť a informáciu nemožno pre tento nedostatok sprístupniť, povinná osoba *žiadosť odloží*.

Žiadosť je podaná dňom, keď bola oznámená povinnej osobe príslušnej vo veci konať. Na žiadosť povinná osoba písomne potvrdí podanie žiadosti a oznámi predpokladanú výšku úhrady za sprístupnenie informácie.

Ak povinná osoba, ku ktorej žiadosť smeruje, nemá požadované informácie k dispozícii a ak má vedomosť o tom, kde ju možno získať, *postúpi žiadosť* do 5 dní povinnej osobe (inak žiadosť *odmietne rozhodnutím*), pričom postúpenie bezodkladne oznámi žiadateľovi. Lehota na vybavenie žiadosti začína plynúť znovu dňom, keď bola povinnej osobe doručená postúpená žiadosť.

Zákon taktiež neurčuje striktnie *spôsob sprístupnenia informácií na žiadosť* (napr. ústne, nahliadnutím do spisu, odkopírovaním informácií na technický nosič dát). Ak informáciu nemožno sprístupniť spôsobom určeným žiadateľom, dohodne povinná osoba so žiadateľom iný spôsob sprístupnenia informácie. Podľa § 7, ak predmetom žiadosti je získanie *informácií, ktoré už boli zverejnené*, povinná osoba môže bez zbytočného odkladu (najneskôr do 5 dní od podania žiadosti) namiesto sprístupnenia informácií žiadateľovi oznámiť údaje, ktoré umožňujú vyhľadanie a získanie zverejnenej informácie. Ak však žiadateľ trvá na sprístupnení zverejnených informácií, povinná osoba mu ich sprístupní.

Pri sprístupňovaní informácií je povinná osoba urobiť opatrenia, aby nazretím do dokumentácie neboli porušené povinnosti podľa § 8 až 12 súvisiace s obmedzením prístupu k informáciám.

*Lehoty na vybavenie žiadosti.* Základným pravidlom je, že žiadosť musí povinná osoba vybaviť *bez zbytočného odkladu*, najneskôr však do 10 dní odo dňa:

- a) podania žiadosti, t. j. odo dňa jej oznámenia povinnej osobe,
- b) odstránenia nedostatkov žiadosti,
- c) keď povinná osoba dostala postúpenú žiadosť alebo
- d) keď žiadateľ oznámil povinnej osobe, že trvá na priamom sprístupnení informácie podľa § 7.

Zo závažných dôvodov môže povinná osoba *predĺžiť lehotu*, najviac však o 10 dní, pričom zákon definuje, čo možno považovať za závažné dôvody. Povinná osoba musí v tejto súvislosti:

- oznámiť predĺženie lehoty žiadateľovi (bezodkladne, najneskôr pred uplynutím lehoty),
- uviesť v oznámení dôvody, ktoré viedli k predĺženiu lehoty.

*Vybavenie žiadosti.* Zákon ustanovuje formu vybavenia žiadosti o sprístupnenie informácií, a to *rozhodnutie*. Rozhodnutie sa nevydá len v prípade, ak žiadosť bola odložená v zmysle § 14 ods. 3 zákona, a teda i tento prípad, t. j. *odloženie žiadosti*, možno kvalifikovať ako formu vybavenia žiadosti.

Povinná osoba *vydáva rozhodnutie* v prípade, ak:

- poskytne žiadateľovi požadované informácie v rozsahu a spôsobom podľa § 16 v zákonom ustanovenej lehote (v takom prípade urobí *rozhodnutie zápisom v spise*, pričom proti takému rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok),
- nevyhoví (hoci len sčasti) žiadosti, a to v písomnej forme.

Ak povinná osoba v lehote na vybavenie žiadosti neposkytla informácie či nevydala rozhodnutie a ani informáciu nesprístupnila, *predpokladá sa, že vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť informáciu*. Za deň



doručenia rozhodnutia sa v tomto prípade považuje tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti.

Nie všetky povinné osoby sú však oprávnené vydávať rozhodnutia v prípade, ak nevyhovujú hoci len sčasti žiadosti. Napríklad právnická osoba založená štátnym orgánom, obcou, ktorá hospodári s verejnými financiami alebo nakladá s majetkom štátu alebo majetkom obcí, je podľa § 18 ods. 4 povinná bezodkladne, najneskôr do troch dní, osobe, ktorá ju založila alebo s ktorou uzavrela zmluvu o plnení úloh na úseku starostlivosti o životné prostredie, dať podnet na vydanie rozhodnutia.

*Opravné prostriedky.* Zákon vylučuje možnosť podať opravný prostriedok iba proti rozhodnutiu vykonanom zápisom v spise (§ 18 ods. 1). V ostatných prípadoch možno ako opravný prostriedok podať odvolanie, a to povinnej osobe, ktorá rozhodnutie vydala alebo mala vydať.

Lehota na podanie odvolania je 15 dní. Plynie od doručenia rozhodnutia (a to aj v prípade podľa § 18 ods. 3). Podľa § 19 ods. 1 táto lehota plynie aj od momentu márneho uplynutia lehoty na rozhodnutie o žiadosti podľa § 17.

O odvolaní proti rozhodnutiu povinnej osoby rozhoduje nadriadený povinnej osoby, ktorá vo veci rozhodla alebo mala rozhodnúť. Proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy možno podať rozklad, o ktorom rozhoduje vedúci ústredného orgánu štátnej správy. Zákon stanovil, že ak ide o rozhodnutie obecného úradu, o odvolaní rozhoduje starosta obce (primátor).

Zákon zakotvuje zákonnú lehotu 15 dní na rozhodnutie o odvolaní, ktorá plynie od doručenia odvolania povinnou osobou. Ak odvolací orgán v tejto lehote nerozhodne, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým odvolanie zamietol a napadnuté rozhodnutie potvrdil, pričom za deň doručenia tohto rozhodnutia sa považuje druhý deň po uplynutí lehoty na vydanie rozhodnutia.

Podľa § 20 povinná osoba vedie evidenciu žiadostí tak, aby poskytovala údaje potrebné na kontrolu vybavovania žiadostí a údaje o najčastejšie vyžiadaných informáciách. Evidencia musí obsahovať najmä údaje o výsledku vybavenia žiadosti (poskytnutie informácií, vydanie rozhodnutia alebo postúpenie žiadosti), podaní opravného prostriedku a pod.

Poskytovanie informácií je *bezplatné*. Uhrádzajú sa len materiálne náklady spojené so zhotovením kópií, so zadovážením technických nosičov a s odoslaním informácie žiadateľovi (k tomu pozri bližšie vyhlášku MF SR č. 481/2000 Z. z.), pričom povinná osoba môže zaplatenie úhrady odpustiť. Úhrady sú príjmami povinnej osoby.

Osobitný prípad v súvislosti s právom na informácie predstavuje právna úprava postupov v prípadoch *havárií* (k tomu pozri bližšie § 33a ods. 3 zákona č. 17/1992 Zb. a osobitné predpisy) a tiež v zákonom ustanovených postupov, v ktorých fyzické osoby vystupujú ako súčasť verejnosti (k tomu pozri ďalej).

Nový legislatívny trend v tejto oblasti predstavuje aj ustanovenie § 35 ods. 7 zákona č. 151/2002 Z. z. o používaní genetických technológií a geneticky modifikovaných organizmov, podľa ktorého rozhodnutie o súhlase orgánu štátnej správy sa zverejňuje na Internete, vo Vestníku Ministerstva životného prostredia SR, v odbornej tlači a ak je to vhodné, aj v dennej tlači.

Fyzické osoby môžu vystupovať ako nositelia *zákonných práv* a povinností v rámci starostlivosti o životné prostredie v *rôznej právnej pozícii*. Okrem toho, že sú nositeľmi tzv. všeobecných povinností podľa § 17 až 19 zákona č. 17/1992 Zb., ich právny status môže byť odlišný v závislosti od toho, či vystupujú napríklad ako obyvatelia obce (samosprávneho kraja), vlastníci zložiek životného prostredia, resp. prírodných zdrojov, podnikatelia (k tomu pozri bližšie tretiu časť učebnice, kapitolu V. 1.) alebo ako súčasť verejnosti.

*Obyvateľ obce (samosprávneho kraja).* Osobitné práva, resp. povinnosti, vyplývajú fyzickým osobám, ktoré majú na území obce trvalý pobyt (a teda majú trvalý pobyt v obci na území samosprávneho kraja) zo zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zo zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).

Podľa § 3 ods. 3 zákona SNR č. 369/1990 Zb. je obyvateľ obce povinný podieľať sa na rozvoji a na zveľaďovaní životného prostredia v obci. Z princípu demokracie, na ktorom je územná samospráva budovaná, vyplýva, že kolektív obyvateľov obce (samosprávneho kraja) je subjektom územnej samosprávy. Znamená to, že obyvatelia obce a samosprávneho kraja sú zo zákona oprávnení spravovať si vnútorné záležitosti obce spôsobom a v rozsahu vymedzenom zákonom. V zmysle § 4 ods. 3 zákona SNR č. 369/1990 Zb. samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce priamo (hlasovaním obyvateľov obce a verejným zhromaždením obyvateľov obce) a nepriamo (orgánmi obce). Niektoré práva v tomto smere vyplývajú aj z § 3 ods. 2 zákona č. 302/2001 Z. z. obyvateľom samosprávneho kraja. Význam týchto práv z hľadiska ochrany životného prostredia je zviazaný s právnou úpravou pôsobnosti obce, resp. samosprávneho kraja v tejto oblasti. Z § 3 ods. 3 zákona SNR č. 369/1990 Zb. vyplýva obyvateľovi obce povinnosť podieľať sa na ochrane a na zveľaďovaní životného prostredia v obci.

*Fyzická osoba ako vlastník zložiek životného prostredia, resp. prírodných zdrojov.* Strategicky a ekonomicky najvýznamnejšie zložky životného prostredia, resp. prírodné zdroje, sú podľa platnej právnej úpravy vo vlastníctve štátu, avšak vlastníkom iných zložiek životného prostredia, resp. prírodných zdrojov (ďalej len „vlastník“) môžu byť aj súkromné osoby.

V zmysle čl. 20 ods. 1 ústavy obsah a ochrana vlastníckeho práva ktoréhokoľvek vlastníka sú rovnaké bez zreteľa na to, či je vlastníkom právnická alebo fyzická osoba, štát alebo obec. V praxi to znamená, že vlast-

níci *druhovo rovnakej veci* musia mať rovnaký zákonom ustanovený obsah svojho vlastníckeho práva. To isté však musí platiť aj opačne, teda vo vzťahu k povinnostiam, resp. obmedzeniam výkonu vlastníckych práv.<sup>229</sup>

Rôzne povinnosti a obmedzenia vlastníkov vyplývajú tak z predpisov *verejného ako aj súkromného práva*, a modifikujú obsah vlastníckeho práva. Východiskom pre zákonnú úpravu v tomto smere je čl. 20 ods. 3 ústavy.

Výkon vlastníckeho práva by mal byť *realizovaný v medziach* postačujúcich na dosiahnutie určitého verejného alebo súkromného cieľa. Tieto *medze výkonu práva musia byť ustanovené zákonom*, nakoľko pri výkone vlastníckeho práva dochádza ku kolízii s výkonom iného práva. Ako príklad v rámci *súkromnoprávnej úpravy* možno uviesť reguláciu tzv. susedských vzťahov podľa § 127 ods. 1 Občianskeho zákonníka (k tomu pozri piatu časť učebnice, kapitolu VI.); veľmi bohatú škálu rôznych foriem obmedzení výkonu vlastníckeho práva obsahujú predpisy *verejného práva*.

*Dispozičné právo* vlastníka (ius disponendi) umožňuje predovšetkým realizáciu výmennej hodnoty veci, ale zahŕňa i celkové spotrebovanie veci alebo jej zničenie. Slobodná vôľa vlastníka je v tomto smere predpismi environmentálneho práva limitovaná:

- *úpravou predkupného práva štátu* (tak je to v prípade predaja kultúrnych pamiatok podľa zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu),
- *vydaním rozhodnutia orgánu verejnej správy* (napr. podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov sa na obchodovanie s chráneným živočíchom vyžaduje súhlas orgánu ochrany prírody),<sup>230</sup>

<sup>229</sup> Z hľadiska požiadaviek *verejnoprávnej úpravy* ochrany zložiek životného prostredia nie je právne nezaujímavá skutočnosť, že platné predpisy ukladajú *rovnaké povinnosti tak vlastníkovi, ako aj ďalším subjektom – správcovi, resp. nájomcovi pozemku* (napr. § 32 ods. 2 zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, § 2 ods. 2 zákona SNR č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu v znení neskorších predpisov). Ide o prípady, keď určitá časť životného prostredia je síce predmetom vlastníctva konkrétneho subjektu, ten však svoje vlastníctvo fakticky nerealizuje, pretože jeho výkon prenechal inému subjektu. Aj tieto subjekty, i keď nie sú vlastníkami, sa musia správať k životnému prostrediu so starostlivosťou riadneho hospodára a majú zákonom priznané aj rovnaké práva (napr. právo, aby mu bola určitá skutočnosť oznámená správnym orgánom, právo podať pripomienky atď.). K tomu bližšie *Pekárek, M.: Vlastníctví a životní prostředí*. In: *Právo životního prostředí*. Právnická fakulta UK, Praha 2000, s. 14.

<sup>230</sup> Vykonnávacía vyhláška MŽP SR č. 213/2000 Z. z. o chránených nerastoch a chránených skamenelinách a o ich spoločenskom ohodnocovaní súčasne modifikuje možnosť vydania súhlasu na obchodovanie s určitými kategóriami chránených nerastov (pričom obchodovaním sa rozumie nielen akýkoľvek prevod

- *obmedzením práva vlastníka vec ničiť, prípadne zničiť*, a to viazaním tohto konania na vydanie rozhodnutia správneho orgánu (napr. podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. na výrub dreviny sa vyžaduje súhlas okresného úradu).

*Právo vlastníka vec užívať* (ius utendi et fruendi) znamená právo využívať jej úžitkovú hodnotu a v užšom zmysle slova predstavuje oprávnenie užívať podstatu veci vo svoj prospech, prípadne ju meniť (napr. spracovaním). Predpisy environmentálneho práva v tejto súvislosti upravujú *povinnosť vlastníka (správcu, nájomcu) starať sa o ňu tak, aby sa dosiahli ciele sledované právnou reguláciou v oblasti ochrany životného prostredia* (napr. povinnosť starať sa o dreviny, ošetrovaním a udržiavaním podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z.). V predpisoch sa však v tejto súvislosti možno často stretnúť so situáciou, keď konkrétna aktivita vlastníka je podmienená vydaním rozhodnutia verejnomočenského orgánu.<sup>231</sup> Zákony taktiež často upravujú *povinnosť vlastníka využívať prírodný zdroj spôsobom, ktorý je v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja* (napr. povinnosť vlastníka poľnohospodárskej pôdy využívať ju spôsobom a na účely ustanovené zákonom SNR č. 307/1992 Zb., pričom platné predpisy v tejto súvislosti často ustanovujú *medze výkonu vlastníckeho práva*,<sup>232</sup> ba dokonca môžu úplne *vylúčiť určitý spôsob využitia úžitkovej hodnoty veci* (napr. podľa predpisov o ochrane prírody a krajiny nie je možné získať súhlas orgánu na spracovanie, t. j. na výrobu úžitkových, ozdobných a umeleckých predmetov z chránených nerastov a skamenelín určených vyhláškou MŽP SR č. 213/2000 Z. z.).

*Právo vlastníka vec užívať* (ius utendi et fruendi) možno *obmedziť vo verejnom záujme* (tzn. aj v záujme ochrany životného prostredia) trvale, resp. na dlhšie časové obdobie. Z právneho hľadiska však *nejde o vyvlastnenie* (lebo nedochádza k trvalému zániku všetkých vlastníckych práv subjektu k veci a k ich prechodu na iný subjekt na základe rozhodnutia verejnomočenského orgánu).

vlastníctva, ale aj zmena ich držiteľa v dôsledku nájmu, pôžičky, výpožičky alebo úschovy okrem nadobúdania zbierkových predmetov múzeami podľa osobitných predpisov, vysokými školami s prírodovedným zameraním, Slovenskou akadémiou vied a ďalšími vedeckými pracoviskami, ktoré vykonávajú vedecko-výskumnú činnosť v geologických vedách).

<sup>231</sup> Napríklad na spôsob ošetrovania chráneného stromu sa podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. vyžaduje súhlas orgánu; podobne opatrenia na ochranu, obnovenie a zveľadenie prirodzených vlastností poľnohospodárskej pôdy za zákonom ustanovených podmienok vyžadujú osobitné schválenie orgánu podľa zákona SNR č. 307/1992 Zb.

<sup>232</sup> Napríklad podľa zákona SNR č. 100/1977 Zb. o hospodárení v lesoch a o štátnej správe lesného hospodárstva v znení neskorších predpisov užívateľa lesov môžu vykonávať v lesných porastoch ťažbu dreva len v rozsahu a do výšky určenej lesnými hospodárskymi plánmi.



Takéto *nútené obmedzenie vlastníckeho práva* je podľa čl. 20 ods. 4 ústavy možné iba:

- v nevyhnutnej miere,
- vo verejnom záujme,
- na základe zákona a
- za primeranú náhradu.

S inštitútom náhrady majetkovej ujmy sa možno stretnúť v zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (stavebný zákon) a najmä v novších environmentálnych predpisoch (o ochrane prírody a krajiny<sup>233</sup>, o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu, o ochrane prírodných liečivých zdrojov atď.).

Náhradu majetkovej ujmy si *de iure nemožno zamieňať s náhradou škody* podľa Občianskeho zákonníka. Majetková ujma vzniká totiž ako dôsledok právom dovoleného konania štátu (napr. v dôsledku vyhlásenia chráneného územia, keď vlastník pozemku v tomto území nemôže v záujme ochrany prírody uskutočňovať na svojich pozemkoch poľnohospodársku činnosť). Podmienky uplatnenia tejto náhrady neupravuje Občiansky zákonník, ale predpisy verejného práva (napr. § 6 ods. 5 zákona SNR č. 307/1992 Zb.).

Predpisy environmentálneho práva *upravujú práva osôb, ktoré musí vlastník rešpektovať* (napr. právo každého na voľný prechod cez pozemky, právo vstupovať na lesné pozemky a do lesných porastov, zbierať pre vlastnú potrebu lesné plodiny a raždie), alebo výslovne upravujú *povinnosť vlastníka strieť výkon oprávnení* (vyplývajúcich z právomoci verejnomocenských orgánov, ich pracovníkov, resp. spojených s výkonom povolání, opatrení na ochranu životného prostredia a pod.). V týchto prípadoch však predpisy *nepriznávajú vlastníkovi právo na náhradu majetkovej ujmy*, pretože nejde o prípad tzv. núteného obmedzenia výkonu vlastníckeho práva (absentuje trvalosť obmedzenia výkonu *ius utendi et fruendi*), ale ide o *riešenie kolízie práv*. Podľa právnej teórie výkon týchto zákonných práv ide vždy na ťarchu vlastníka, pokiaľ sa uskutočňuje rešpektovaním kolíznych noriem. Iba v prípade *excesívneho* uplatnenia zákonného práva vzniká zodpovednosť za spôsobenú škodu, ktorú si vlastník môže uplatňovať občianskoprávnou cestou.

<sup>33</sup> Napríklad podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. vlastník (správca, nájomca) pozemku je povinný strieť obmedzenia vyplývajúce zo zákazov a iných podmienok ochrany prírody a krajiny ustanovených týmto zákonom alebo na jeho základe. Ak mu takýmto obmedzením bežného hospodárenia na pozemku, ktorý nie je vo vlastníctve štátu, vznikne majetková ujma, patrí mu náhrada, ktorú hradí štát. K tomu pozri bližšie nariadenie vlády SR č. 24/2002 Z. z. o spôsobe výpočtu a úhrady majetkovej ujmy vzniknutej obmedzením bežného hospodárenia na pozemku, ktorý nie je vo vlastníctve štátu.

*Práva vlastníka.* K právam vlastníka podľa predpisov environmentálneho práva patrí najmä:

- právo *byť písomne upovedomený o zámere* vyhlásiť právnym aktom štátneho orgánu jeho vec za osobitne chránenú (ak tak výslovne ustanovuje zákon),
- právo *podávať k návrhu písomné pripomienky*, ktoré s ním orgán musí prerokovať a prihliadať na ne pri vyhlásení osobitnej ochrany.<sup>234</sup>

Medzi práva vlastníkov možno zaradiť aj práva vzťahujúce sa na inštitút *súkromného chráneného územia* podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z. Ide o právo vlastníka pozemku, ktorý spĺňa zákonom ustanovené podmienky:

- požiadať príslušný orgán o vyhlásenie súkromného chráneného územia,
- uzavrieť s orgánom písomnú dohodu o vyhlásení súkromného chráneného územia a o rozsahu práv a povinností pri zabezpečovaní ochrany,
- vyberať vstupné určené podľa cenových predpisov, ktoré sú príjmom vlastníka.<sup>235</sup>

*Verejnoscť.* K moderným trendom v environmentálnom práve patrí rozširovanie účasti verejnosti na povoľovaní činností zaťažujúcich životné prostredie orgánmi verejnej správy (napríklad § 11a ods. 7 zákona č. 309/1991 Zb. o ochrane ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami v znení neskorších predpisov), na hodnotení vplyvov činností zaťažujúcich životné prostredie (zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov), na hodnotení návrhov zásadných rozvojových koncepcií alebo územnoplánovacej dokumentácie (zákon č. 50/1976 Zb.).

Platné predpisy *pojem verejnoscť* nedefinujú. V právnej praxi sa tento pojem interpretuje v širokom význame. Súčasťou verejnosti môžu byť jednotlivci i skupiny občanov, podnikateľov, verejné záujmové skupiny, mimovládne organizácie, t. j. každý, kto sa cíti byť dotknutý alebo zainteresovaný na postupe orgánu verejnej správy.

<sup>234</sup> Takýto postup sa uplatňuje napríklad podľa zákona NR SR č. 287/1994 Z. z., avšak týka sa len vyhlasovania tzv. maloplošných chránených území a chránených stromov. Pokiaľ ide o vyhlasovanie tzv. veľkoplošných chránených území (chránená krajinná oblasť, národný park) zo zákona nevyplýva pre správny orgán povinnosť diskutovať s verejnoscťou, resp. s dotknutými vlastníkmi o zámere (v právnej praxi sa však takéto verejné prerokovania uskutočňujú). Na druhej strane podľa § 15 ods. 3 zákona č. 49/2002 Z. z. je vlastník vecí navrhnutých na vyhlásenie za kultúrnu pamiatku účastníkom konania.

<sup>235</sup> Bližšie k tomu *Pirč, J.:* K problematike vlastníckeho práva chránených území. In: Právo životného prostredia. Právnická fakulta UK, Praha 2000, s. 78.



- Medzi typické práva verejnosti podľa platných predpisov patrí právo:
- nahliadať do zámerov, a to v zákonom ustanovenej lehote (za týmto účelom musí byť zámer verejnosti prístupný),
  - podávať písomné stanoviská, pripomienky k zámeru, pričom orgán verejnej správy je zvyčajne zo zákona povinný na ne prihliadať,
  - právo na uskutočnenie verejného prerokovania zámeru,
  - právo nahliadať do dokumentov, robiť si z nich výpisky, odpisy.

V zákonom ustanovených prípadoch môže mať časť verejnosti vystupujúca ako formalizovaná skupina, postavenie účastníka správneho konania (napr. v povoľovaní činnosti, ktorá bola predmetom posúdenia podľa zákona NR SR č. 127/1994 Z. z.).

Právne prostriedky fyzických osôb na presadzovanie záujmov ochrany životného prostredia. Fyzické osoby môžu na presadzovanie záujmov týkajúcich sa starostlivosti o životné prostredie využívať väčšinu právnych prostriedkov, ktoré slúžia ako nástroj na presadzovanie zákonnosti. Za týmto účelom môžu využívať právo na informácie, právo podávať petície, právo podávať sťažnosti (podľa § 3 zákona č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach; sťažnosťou sa možno domáhať ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, ak došlo k ich porušeniu alebo k ohrozeniu činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo upozorniť na konkrétne nedostatky najmä na porušenie právnych predpisov, ktorých odstránenie si vyžaduje zásah orgánu verejnej správy).

Ak štátny orgán alebo orgán územnej samosprávy rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby v procesne upravenom postupe (podľa Občianskeho súdneho poriadku, Správneho poriadku), môžu v rámci týchto postupov účinne využívať svoje procesné práva, vrátane práva podávať odvolanie, návrh na obnovu konania, podnet na preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy mimo odvolacie konanie atď. Každý, kto sa domnieva, že pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánu verejnej správy boli porušené základné práva a slobody v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu, sa môže v zmysle § 11 ods. 1 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv obrátiť na verejného ochranca, resp. podať podnet prokurátorovi podľa § 31 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

Okrem toho je možné podávať žaloby alebo opravné prostriedky na súdy v zmysle Občianskeho súdneho poriadku (podľa § 244 a nasl. nielen proti rozhodnutiam ale i proti postupom správnych orgánov). Podľa čl. 127 ústavy Ústavný súd SR rozhoduje o sťažnostiach fyzických alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd (t. j. práv vyhlásených ústavou), alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

## Štvrtá časť

## Prevenčia v environmentálnom práve

## I. Základné prostriedky prevencie

Podľa § 9 zákona č. 171/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov ochrana životného prostredia zahŕňa činnosti, ktorými sa predchádza znečisťovaniu alebo poškodzovaniu životného prostredia.

Inštitút prevencie možno v predpisoch environmentálneho práva nájsť upravený predovšetkým v podobe princípu prevencie. Princíp prevencie smeruje vždy k vyjadreniu požiadavky, aby ochrana životného prostredia bola zabezpečená už vo fáze plánovania, a to na čo najlepšej technickej úrovni. Jeho cieľom je teda – pokiaľ je to možné – od začiatku vylúčiť zhoršovanie životného prostredia a v prípade vzniku nepriaznivých vplyvov na životné prostredie zabezpečiť ich minimalizovanie.

Z princípu prevencie vychádzajú všetky európske zákony o ochrane životného prostredia, avšak charakter a kvalita právnej úpravy je v tomto smere rozdielna. Niektoré zákony neobsahujú z hľadiska svojej štruktúry samostatnú kapitolu venovanú princípom ochrany životného prostredia a opatrenia preventívnej povahy majú legislatívnu podobu konkrétnych preventívnych povinností.

Nositeľom preventívnych povinností sú všetky subjekty environmentálneho práva, predovšetkým však znečisťovatelia a ďalšie osoby zaťažujúce životné prostredie svojimi vplyvmi (napr. povinnosť minimalizovať negatívne pôsobenie na životné prostredie, v prípade poškodenia životného prostredia napraviť škody, informačné povinnosti, povinnosť monitorovať svoje vplyvy na životné prostredie, vypracovať programy na zníženie znečistenia životného prostredia). Preventívne povinnosti vyplývajú aj z právnych predpisov týkajúcich sa podnikania (z Obchodného zákonníka, zo zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov). Pokiaľ ide o súkromné právo, treba spomenúť právnu úpravu susedských vzťahov v rámci Občianskeho zákonníka, zakazujúcu každému nad primeranú mieru obťažovať iného hlukom, prachom, popolčekom, dymom, plynmi, pevnými a tekutými odpadmi, svetlom, tienením a vibráciami. V § 415 Občianskeho zákonníka je zakotvená všeobecná preventívna povinnosť, v zmysle ktorej každý je povinný počínať si tak, aby nedochádzalo ku škodám na zdraví, na majetku, na prírode a životnom prostredí.

Environmentálne právo upravuje nástroje na vynucovanie plnenia takýchto zákonných povinností (napr. v rámci právnej zodpovednosti), avšak nezanedbateľnú úlohu by v tomto smere mali zohrať aj ekonomické nástroje (poistenie, úvery, dotácie atď.).

*Prostriedky prevenčného charakteru* možno klasifikovať podľa nasledujúcich kritérií:

- *charakter prevenčných opatrení* (organizačné opatrenia, technické opatrenia, kontrolné, dozorné a inšpekčné opatrenia, povolenia a zákazy, poskytovanie kvalifikovaných odborných informácií, prevenčné opatrenia nastupujúce v čase ohrozenia životného prostredia),
- *adresát prevenčných opatrení* (štát, resp. jeho orgány, prevenčné opatrenia smerujúce voči každému alebo voči konkrétnemu znečisťovateľovi),
- *časové hľadisko* (prevenčné opatrenia vo vzťahu k riadne vykonávanej činnosti zaťažujúcej životné prostredie a prevenčné opatrenia prijímané v čase vzniku ohrozenia alebo poškodenia životného prostredia, jeho zložky, resp. prvku),
- *charakter negatívneho vplyvu na životné prostredie* (môže ísť o činnosť, ktorá znečisťuje životné prostredie, avšak vzhľadom na jej spoločenskú nevyhnutnosť je tolerovaná, a preto sa právna úprava zameriava na minimalizáciu jej vplyvov; ale aj o opatrenia ustanovené a uplatňujúce sa v prípadoch náhlych havarijných udalostí).

Za *základné právne prostriedky*, ktoré slúžia na naplnenie princípu prevencie, možno označiť predovšetkým:

- systém plánov a programov vytváraných tak na celoštátnej, ako aj na regionálnej úrovni na ochranu životného prostredia,
- územné (priestorové) plánovanie,
- posudzovanie vplyvov vybraných stavieb, činností a technológií na životné prostredie,
- určovanie environmentálnych požiadaviek na zdroje znečisťovania (napr. emisné a imisné limity), na výrobky a látky,
- povoľovanie činností s vplyvmi na životné prostredie (v rámci toho i výber tzv. najlepšej dostupnej technológie),
- zabezpečenie účasti verejnosti v rozhodovaní o otázkach týkajúcich sa životného prostredia.

Z hľadiska rozsahu najväčší podiel vo verejno-mocenskom rozhodovaní týkajúcom sa ochrany životného prostredia majú orgány verejnej správy. Významnú úlohu v rámci prevencie popri rozhodnutiach vydávaných v správnom konaní zohrávajú aj ďalšie nimi vydané individuálne správne akty (vyjadrenia, stanoviská). Tieto totiž – aj keď nemajú charakter rozhodnutí vo veci samej – môžu významným spôsobom ovplyvniť konečné rozhodnutie; zohrávajú významnú preventívnu úlohu, pokiaľ ide o formulovanie podmienok povoľovanej činnosti.

Významnú úlohu v predchádzaní nepriaznivých dôsledkov na životné prostredie zohráva *kontrolná, dozorná, prípadne inšpekčná činnosť* orgánov verejnej správy (k tomu pozri bližšie piatu časť učebnice, kapitolu IV.). Oprávnenie v súvislosti s hroziacim poškodením životného prostredia

obmedziť, či dokonca zakázať určitú povolenú aktivitu konkrétnemu subjektu vo všeobecnosti vyplýva z § 30 zákona č. 17/1992 Zb. Osobitné predpisy (napr. v oblasti ochrany ovzdušia) realizáciu daného oprávnenia konkretizujú. Prevenčný charakter majú tiež oprávnenia orgánov verejnej správy uložiť nápravné opatrenia na odstránenie vzniknutých nedostatkov (s cieľom dosiahnuť uvedenie do pôvodného stavu), ako aj tie aktivity orgánov verejnej správy, ktoré súvisia s poskytovaním kvalifikovaných informácií o stave životného prostredia.

## II. Vybrané nástroje prevencie orgánov verejnej správy

### 1. Územné plánovanie

*Európska dimenzia územného plánovania.* Od roku 1970 sa pod záštitou Rady Európy uskutočňujú Európske konferencie ministrov územného (regionálneho, krajinného, priestorového plánovania) – CEMAT. Európski ministri na svojom zasadnutí v Torremolinos v roku 1983 prijali *Európsku chartu územného plánovania*, ktorá patrí medzi základné medzinárodné dokumenty pre tzv. priestorovú optimalizáciu a ochranu životného prostredia a vyjadruje podstatu a ciele tohto najvýznamnejšieho nástroja prevencie v ochrane životného prostredia.

Územné plánovanie je nástroj ale i metóda, založená na *interdisciplinárnom, koncepcnom a systémovom* prístupe k riešeniu vyváženého regionálneho rozvoja priestoru, vyjadrujúc *hospodárske, kultúrne a environmentálne* zábery spoločnosti ohľadne tohto priestoru. Spomínaná charta určuje jeho *základné črty*.

Územné plánovanie má:

- byť demokratické (každá územná plánovacia politika sa musí opierať o aktívnu účasť obyvateľstva, pričom je dôležité, aby verejnosť bola informovaná zrozumiteľne a súborne vo všetkých fázach plánovacieho postupu a o pôsobení príslušných inštitúcií),
- komplexné (malo by zabezpečovať koordináciu odvetvovej politiky a integrovať ju do celkového zámeru),
- brať do úvahy požiadavky celku, ale aj špecifiká jednotlivých regiónov,
- analyzovať a uplatňovať dlhodobé trendy.

Základnými *cieľmi* územného plánovania by mal byť:

- vyvážený sociálno-ekonomický rozvoj regiónov, zlepšovanie životných podmienok (t. j. kvality života v bývaní, pracovných príležitostiach, kultúre, rekreácii a vzťahov vo vnútri obce),
- ochrana životného prostredia (pričom osobitná pozornosť sa venuje kultúrnemu i architektonickému dedičstvu),
- racionálne využívanie územia (umiestnenie, organizácia a rozvoj veľkých sídelných a priemyslových komplexov, prvkov infraštruktúry).

Tieto ciele je potrebné uplatňovať – s prihliadnutím na *špecifické potreby a problémy* obcí, miest, pohraničných území (požiadavka podporovať cezhraničnú spoluprácu regiónov a spoločné využitie infraštruktúrnych zariadení), horských oblastí, štruktúrne slabo rozvinutých území s nerovnomerným osídlením a pobrežných území vrátane ostrovov (vzhľadom na rozvoj hromadnej turistiky, dopravy a priemyslu).<sup>236</sup>

*Právna úprava územného plánovania v Slovenskej republike*<sup>237</sup> vychádza z cieľov územného plánovania definovaných Európskou chartou územného plánovania (porovnaj § 1 zákona č. 50/1976 Zb.).

<sup>236</sup> K tomu pozri tiež zákon č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja.

<sup>237</sup> Časť týkajúca sa územného plánovania bola spracovaná na základe analýzy nasledujúcich predpisov:

- zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (podľa znenia, ktoré bude účinné od 1. 1. 2003),
- zákona SNR č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a o autorizovaných stavebných inžinieroch v znení zákona č. 236/2000 Z. z. a zákona č. 554/2001 Z. z.,
- vyhlášky MŽP SR č. 436/2000 Z. z., ktorou sa upravujú podrobnosti o obsahu žiadosti o overenie odbornej spôsobilosti na obstarávanie územnoplánovacích podkladov a územnoplánovacej dokumentácie obcí a o spôsobe overenia odbornej spôsobilosti,
- vyhlášky MŽP SR č. 55/2001 Z. z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii,
- vyhlášky FMTIR č. 12/1978 Zb. o ochrane lesného pôdneho fondu pri územnoplánovacej činnosti,
- nariadenia vlády SR č. 64/1998 Z. z., ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu veľkého územného celku Bratislavský kraj v znení nariadenia vlády SR č. 336/2001 Z. z.,
- nariadenia vlády SR č. 149/1998 Z. z., ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu veľkého územného celku Trenčiansky kraj,
- nariadenia vlády SR č. 183/1998 Z. z., ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu veľkého územného celku Trnavský kraj,
- nariadenia vlády SR č. 188/1998 Z. z., ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu veľkého územného celku Nitriansky kraj,
- nariadenia vlády SR č. 216/1998 Z. z., ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu veľkého územného celku Prešovský kraj,
- nariadenia vlády SR č. 223/1998 Z. z., ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu veľkého územného celku Žilinský kraj,
- nariadenia vlády SR č. 263/1998 Z. z., ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu veľkého územného celku Banskobystrický kraj,
- nariadenia vlády SR č. 281/1998 Z. z., ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu veľkého územného celku Košický kraj.

Úlohy územného plánovania sa v praxi zabezpečujú:

- sledovaním, vyhodnocovaním a evidenciou údajov a informácií o území,
- prevádzkovaním informačného systému o územnom plánovaní a o výstavbe,
- územnoplánovacou činnosťou (t. j. obstarávaním a spracúvaním územnoplánovacích podkladov a udržiavaním ich aktuálneho stavu, obstarávaním, spracúvaním, prerokúvaním a schvaľovaním územnoplánovacej dokumentácie a udržiavaním jej aktuálneho stavu),
- rozhodovaním v územnom konaní.

Na *celoštátnej úrovni* územné plánovanie vymedzuje zásady a regulatívy<sup>238</sup> priestorového usporiadania a využívania územia Slovenskej republiky a jeho regiónov<sup>239</sup> v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja v národných i nadnárodných súvislostiach. Na *regionálnej úrovni* určuje zásady a regulatívy štruktúrneho osídlenia a tvorby krajiny, kultúrnych pamiatok, riešenia verejnoprospešných stavieb, verejného dopravného a technického vybavenia územia. Na *úrovni obce, resp. časti obce*, určuje využitie zastavaného i nezastavaného územia obce, usporiadanie verejného občianskeho, dopravného i technického vybavenia obce, ustanovuje plochy chránených častí krajiny, plochy zelene, podmienky využitia historických súborov stavieb (tzv. plánovacie stupne).

V územnom plánovaní na jednotlivých stupňoch sa vychádza z *dvoch základných princípov*:

- postupnosť spresňovania záväzných riešení od všeobecne vyjadreného zámeru na celoslovenskej úrovni až po jeho vymedzenie po parcelu na úrovni časti obce,

<sup>238</sup> Ide o pojem zákona č. 50/1976 Zb., ktorým treba rozumieť zásadu realizácie aktivity v území, formulovanú s cieľom ustanoviť zásady a limity využitia tohto územia. V odbornej praxi sa rozlišujú napríklad regulatívy územno-technické, architektonické, krajinoekologické a pod. Pozri bližšie *Klinda, J.*: Environmentalistika a právo I (krátky slovník environmentalistiky a environmentalného práva). Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 1999, s. 1066.

<sup>239</sup> Zákon č. 50/1976 Zb. nedefinuje pojem región. V odbornej praxi sa ním rozumie výsledok delimitácie priestoru, územie s určitým ekonomickogeografickým charakterom, resp. časť krajiny určitého taxonomického rádu. Pozri bližšie *Klinda, J.*: dielo cit. v pozn. č. 238, s. 1064.

Uvedený pojem používal zákon ešte pred prijatím zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov. Vzhľadom na to, že problematika regionálneho plánovania bola právnou úpravou zverená samosprávnym krajom, možno usudzovať, že z právneho hľadiska tento pojem označuje územie samosprávnych krajov. Zákon NR SR č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR v znení neskorších predpisov, pojem región nepoužíva.



- nevyhnutnosť kompatibility záväzných častí územnoplánovacej dokumentácie.<sup>240</sup>

Na územnoplánovacie činnosti sa *nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní. Základnými nástrojmi územného plánovania podľa § 2 ods. 7 sú:*

- územnoplánovacie podklady,
- územnoplánovacia dokumentácia,
- územné rozhodnutie.

*Územnoplánovacie podklady.* Ich vypracovanie (ako aj územnoplánovacej dokumentácie) je vybranou činnosťou vo výstavbe a preto ich môžu vypracúvať len tzv. oprávnené fyzické osoby podľa zákona SNR č. 138/1992 Zb. Podľa § 3 zákona č. 50/1976 Zb. sú nimi:

- *urbanistická štúdiá* (spracúva sa najmä ako nástroj priestorovej urbanistickej tvorby, na získanie variantných riešení najvhodnejšieho usporiadania),
- *územný generel* (prostredníctvom neho obstarávateľ dosahuje metódami územného plánovania podrobné riešenie niektorej zložky osídlenia – napr. bývanie, rekreácie atď.; v praxi sa nesmú zamieňať s tzv. odvetvovými generelmi, ktoré patria medzi ostatné podklady v zmysle § 7a zákona č. 50/1976 Zb.),
- *územná prognóza*,
- *územno-technický podklad* (podľa § 7 ods. 4 je ním pre územie Slovenskej republiky Stratégia územného rozvoja Slovenska, ktorá plní aj úlohu prieskumov a rozborov na spracovanie Konceptie územného rozvoja Slovenska).

V územnoplánovacej činnosti sa využívajú existujúce dokumenty a súbory informácií obsahujúce informácie o území (tzv. ostatné podklady podľa § 7a), spomedzi ktorých sa povinne využívajú stratégie trvalo udržateľného rozvoja, projekty pozemkových úprav, programy starostlivosti o prírodu a krajinu, programy ochrany kultúrneho a historického dedičstva, programy odpadového hospodárstva atď.

*Územnoplánovacia dokumentácia* je v § 8 zákona vyhlásená za *základný nástroj* územného rozvoja a starostlivosti o životné prostredie Slovenskej republiky, regiónov a obcí. Odvetvové koncepcie ústredných orgánov štátnej správy, koncepcie rozvoja obcí a iné programy týkajúce sa hospodárskeho, sociálneho alebo kultúrneho rozvoja *musia byť v súlade so záväznými časťami územnoplánovacej dokumentácie.*

<sup>240</sup> K tomu pozri bližšie *Petková, O. a kolektív: Stavebný zákon s vysvetlivkami.* IURA EDITION, Bratislava 1995, s. 4.

Tvoria ju:

- *Koncepcia územného rozvoja Slovenska* (jej úlohou je vyhodnotenie odvetvových koncepcií a porovnanie požiadaviek, ktoré z nich vyplývajú so stavom a možnosťami využitia územia Slovenska),
- *územný plán regiónu* (rozpracúva záväznú časť schválenej Konceptie územného rozvoja Slovenska, nesmie však riešiť problematiku územných plánov obcí),
- *územný plán obce*,
- *územný plán zóny* (spracúva sa pre časť obce, ak schválený územný plán obce ustanovuje obstaráť územný plán zóny alebo vymedziť pozemok alebo stavbu na verejnoprospešné účely).

Územnoplánovacia dokumentácia sa *člení na záväznú a smernú časť*, ktorú určí schvaľujúci orgán; v záväznej časti orgán vždy určí verejnoprospešné stavby a chránené časti krajiny.

Územnoplánovacia dokumentáciu *obstarávajú orgány územného plánovania*, ktorými sú podľa § 16 ods. 1:

- *obce* (obstarávajú prostredníctvom odborne spôsobilej osoby v zmysle § 2a územnoplánovacie dokumentácie obcí a zón),
- *samosprávne kraje* (obstarávajú prostredníctvom odborne spôsobilej osoby v zmysle § 2a územnoplánovacie dokumentácie regiónov),
- okresné a krajské úrady.

Ústredným orgánom územného plánovania je *Ministerstvo životného prostredia SR* (obstaráva Konceptiu územného rozvoja Slovenska), ktoré metodicky usmerňuje orgány územného plánovania, pričom jeho metodické usmernenia sú podľa § 17 ods. 3 záväzné pre všetky orgány územného plánovania. Orgánom územného plánovania, ktorý obstaráva územné plány vojenských obvodov je *Ministerstvo obrany SR*.

Orgány neobstarávajú územnoplánovacie dokumentácie len z vlastného podnetu – podnet môže vzísť aj od iných orgánov štátnej správy, od obcí, fyzických i právnických osôb, ktoré majú záujem na rozvoji územia. Náklady spojené s obstaraním územnoplánovacej dokumentácie uhrádza orgán územného plánovania, ktorý však môže podľa § 19 požadovať čiastočnú alebo úplnú úhradu nákladov od tých osôb, ktorých výhradná potreba vyvolala obstaranie územnoplánovacej dokumentácie.

*Obstarávanie územnoplánovacej dokumentácie* podľa § 19a zákona č. 50/1976 Zb. zahŕňa:

- prípravné práce (tieto vykonáva obstarávateľ, ktorý ich nemôže zveriť spracovateľovi územnoplánovacej dokumentácie<sup>241</sup>),

<sup>241</sup> Je ním fyzická osoba podľa zákona č. 138/1992 Zb., ustanovená podľa zákona č. 263/1999 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 557/2001 Z. z., ktorá zhotovuje prieskumy a rozborov, koncept a návrh územnoplánovacej dokumentácie.

- zabezpečenie spracovania prieskumov, rozborov (ich výsledkom má byť úplný prehľad o problémoch a stretoch záujmov v rámci priestorového a funkčného využitia územia), zadania a jeho prerokovania s dotknutými obcami, samosprávnymi krajinami a právnickými osobami (podľa § 20 ods. 3 prerokovanie zadania územného plánu oznámi orgán územného plánovania verejnosti účinnou formou a spôsobom, ktorý je v mieste obvyklý; je taktiež povinný vystaviť návrh zadania na 30 dní na verejné nahliadnutie a verejnosť je oprávnená podať pripomienky k návrhu zadania do 30 dní odo dňa oznámenia a po prerokovaní a po vyhodnotení pripomienok je povinný požiadať o posúdenie návrhu zadania príslušný orgán územného plánovania<sup>242</sup>),
- zabezpečenie spracovania konceptu riešenia (§ 21) a návrhu územnoplánovacej dokumentácie, dohľad nad jeho spracovaním a jeho prerokovanie.

Prerokovanie návrhu územnoplánovacej dokumentácie oznámi orgán, ktorý ju obstaráva, verejnosti spôsobom v mieste obvyklým. Návrh musí byť vystavený počas 30 dní na verejné nahliadnutie. Verejnosť je oprávnená podať pripomienky k nemu do 30 dní odo dňa oznámenia. Orgán návrh prerokuje (po upovedomení) s dotknutými obcami a samosprávnymi krajinami, ktorých územia sa riešenie týka, a s dotknutými právnickými osobami a návrh dohodne s dotknutými orgánmi štátnej správy. Osobitný postup upravuje zákon v § 23 pokiaľ ide o návrh územného plánu zóny.

Schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie. Orgán obstarávajúci dokumentáciu predkladá v zmysle § 24 schvaľujúcemu orgánu:

- správu o prerokovaní územnoplánovacej dokumentácie (spolu s vyhodnotením všetkých stanovísk a pripomienok a s návrhom na rozhodnutie o námietkach a pripomienkach),

<sup>242</sup> O posúdenie zadania územného plánu regiónu žiada samosprávny kraj Ministerstvo životného prostredia SR, o posúdenie zadania územného plánu obce žiada obec krajský úrad (ktorý svoje stanovisko spracuje v súčinnosti s okresným úradom), o posúdenie zadania územného plánu zóny požiada obec okresný úrad. Ministerstvo, krajský a okresný úrad v stanovisku posúdia, či je:

- obsah návrhu zadania v súlade so záväznou časťou schválenej dokumentácie vyššieho stupňa,
- obsah návrhu zadania a postup jeho obstarania v súlade s príslušnými právnymi predpismi.

Obec a samosprávny kraj nemôžu schváliť zadanie v rozpore so stanoviskom; ak by tak urobili, bolo by schválenie takéhoto rozporného zadania v celom rozsahu zo zákona neplatné. Prerokované zadanie po odstránení rozporov schvaľuje:

- vláda (zadanie na spracovanie Konceptie územného rozvoja Slovenska),
- samosprávny kraj (zadanie na spracovanie územného plánu regiónu),
- obec (územný plán obce alebo zóny).

- návrh územnoplánovacej dokumentácie,
- návrh právneho predpisu, ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územnoplánovacej dokumentácie.

Pred predložením návrhu územného plánu na schválenie sa tento preskúma v rozsahu ustanovenom § 25 ods. 1 zákona. O preskúmanie súladu návrhu územného plánu:

- regiónu žiada samosprávny kraj Ministerstvo životného prostredia SR,
- obce žiada obec krajský úrad,
- zóny obce žiada obec okresný úrad.

Výsledok posúdenia so súhlasným alebo s nesúhlasným stanoviskom k návrhu územného plánu s jeho zdôvodnením oznámi príslušný orgán obstarávateľovi do 30 dní.

Návrh územného plánu, ktorého obsah nie je v súlade so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie vyššieho stupňa alebo s príslušnými predpismi, alebo ktorého postup obstarania a prerokovania nie je v súlade s predpismi, *nemožno schváliť* (ak by sa napriek tomuto rozporu schválil, schválenie by bolo zo zákona v celom rozsahu neplatné).

Koncepciu územného rozvoja Slovenska schvaľuje vláda SR (záväzná časť schválenej územnoplánovacej dokumentácie vyhlasuje nariadením – záväzná časť územného plánu vojenského obvodu sa však nezverejňuje). Územné plány regiónov schvaľuje samosprávny kraj (jeho záväzná časť vyhlasuje všeobecne záväzným nariadením, pričom ich zverejní vyvesením na úradnej tabuli najmenej na 30 dní a doručením dotknutým obciam a dotknutým orgánom štátnej správy); územné plány obcí a zón schvaľuje obec (jeho záväzná časť vyhlasuje všeobecne záväzným nariadením, pričom ich zverejní vyvesením na úradnej tabuli najmenej na 30 dní, ako aj iným spôsobom v mieste obvyklým a doručením dotknutým orgánom štátnej správy).

Schválená územnoplánovacia dokumentácia je v určenom rozsahu záväzným alebo *smerným* podkladom na:

- vypracovávanie a schvaľovanie ďalšej územnoplánovacej dokumentácie,
- na územné rozhodovanie,
- na vypracovanie dokumentácie stavieb (§ 27 ods. 5).

Aktualizácia územnoplánovacej dokumentácie. Orgán územného plánovania, ktorý ju obstaral, sústavne sleduje, či sa nezmenili predpoklady, na základe ktorých bola navrhnutá koncepcia organizácie územia. Ak dôjde k ich zmene alebo je potrebné umiestniť verejnoprospešné stavby, orgán obstará doplnok alebo zmenu územnoplánovacej dokumentácie. V § 30 ods. 3 a 4 zákon v tejto súvislosti osobitným spôsobom ukladá povinnosti samosprávnemu kraju a obci.

Zmeny a doplnky záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie schvaľuje orgán, ktorý schválil pôvodnú územnoplánovacu dokumentáciu. Pri prerokúvaní zmien a doplnkov sa postupuje primerane podľa ustanovení § 22 až 25 zákona.

## 2. Posudzovanie vplyvov na životné prostredie

### a) Právna úprava v európskych štátoch

Procedúra posudzovania vplyvov na životné prostredie označovaná medzinárodnou skratkou EIA (Environmental Impact Assessment, ďalej len „EIA“) predstavuje jeden z najvýznamnejších právnych prostriedkov v systéme environmentálnej prevencie.

Prvýkrát bola táto procedúra právne zakotvená v roku 1969 v súvislosti s prijatím zákona na ochranu životného prostredia (NEPA – National Environmental Policy Act), cieľom ktorého bolo vyhlásenie štátnej politiky ochrany životného prostredia. V zákonodarstve európskych krajín sa v období rokov 1971 – 1980 objavil rad právnych predpisov zameraných na zisťovanie vplyvov výstavby a hospodárskej činnosti na kvalitu životného prostredia, väčšinou však v nadväznosti na úpravu týkajúcu sa územného plánovania, regionálneho plánovania a pod. Významným medzníkom v rámci medzinárodnej právnej úpravy sa stalo prijatie *Dohovoru EHK OSN o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúceho štátne hranice* (známeho ako dohovor z Espoo) v roku 1991.

Právnu úpravu členských štátov Európskej únie výrazne ovplyvnila smernica Rady č. 85/337/EHS z roku 1985, ktorá zaviazala členské štáty zaviesť do svojich právnych poriadkov ustanovené minimálne požiadavky na EIA do roku 1988. Cieľom princípov obsiahnutých v tejto smernici je doplniť a koordinovať procedúry povoľovania stavieb a činností (projektov), ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie. Také projekty sa môžu realizovať až po vykonaní posúdenia ich vplyvov na prostredie. Posudzovanie sa chápe aj ako *prostriedok na zlepšenie kvality informácií poskytovaných zodpovedným orgánom* tak, aby tieto mohli prijať rozhodnutia priaznivé pre životné prostredie, pričom sa musí venovať pozornosť minimalizácii veľmi nepriaznivého vplyvu, najmä ak tento presahuje štátne hranice. Projekty určitého typu majú spravidla významný vplyv na prostredie, a preto musia byť povinne podrobené procedúre, ostatné projekty sú predmetom posúdenia na základe rozhodnutia členského štátu, ak si ich charakter také posúdenie vyžiada.

Implementácia smernice prebehla z legislatívneho hľadiska v členských štátoch Európskej únie tromi základnými formami:

- niektoré členské štáty zaradili problematiku do platných predpisov najčastejšie ako doplnok zákonov o územnom plánovaní (napr. Dánsko, Írsko, Veľká Británia) alebo v nadväznosti na zákony o ochrane prírody (napr. Francúzsko),

- v iných štátoch sa stala problematika posudzovania súčasťou zákonov o životnom prostredí (napr. Holandsko, Grécko),
- v niektorých štátoch boli vydané samostatné právne predpisy regulujúce posudzovanie (napr. Španielsko, Rakúsko, Spolková republika Nemecko).

*Holandsko.* Procedúra posudzovania vplyvov na životné prostredie bola upravená zákonom o životnom prostredí z roku 1992.

Podľa tohto zákona sa posúdenie vplyvov na životné prostredie muselo uskutočniť pri činnostiach určených vyhláškou ministra životného prostredia. Posúdeniu mohli byť podrobené i ďalšie činnosti, ak minister poľnohospodárstva, ochrany prírody a rybárstva udelil výnimku z povinnosti spracovávať dokumentáciu EIA. Podľa zákona mali orgány provincii právo ustanoviť vyhláškou, že z hľadiska ochrany životného prostredia podliehajú v niektorých oblastiach konkrétnych provincií procedúre EIA aj niektoré ďalšie činnosti.

Zákon ďalej ustanovoval subjekt povinný vypracovať dokumentáciu o vplyvoch na životné prostredie, obsahové náležitosti dokumentácie (predovšetkým spracovanie variantných riešení, analýzu možných dôsledkov na životné prostredie v porovnaní s existujúcim stavom životného prostredia), procesnú stránku zabezpečenia dokumentácie, jej zverejnenie a verejné prerokovanie.

Podľa holandskej úpravy dokumentácia EIA podrobená pripomienkovému odbornému a verejnému posúdeniu je podkladom na vydanie príslušného rozhodnutia. Pri vydávaní rozhodnutia orgán prihliada na všetky negatívne účinky navrhovanej aktivity na životné prostredie a v rozhodnutí určí podmienky na ich minimalizovanie. Po vydaní povolenia na činnosť, ktorá bola predmetom EIA, je orgán povinný sledovať vplyvy tejto činnosti na životné prostredie. Ak sa zistí, že činnosť má výrazne nepriaznivejšie dôsledky než sa pôvodne, v čase vydania rozhodnutia predpokladalo, prijme orgán opatrenia na ich obmedzenie alebo eliminovanie. Za podmienok ustanovených zákonom možno pôvodné rozhodnutie zmeniť, prípadne zrušiť.

*Francúzsko.* Princíp prevencie v nadväznosti na posudzovanie potenciálnych negatívnych vplyvov zamýšľaných aktivít na životné prostredie bol realizovaný zákonom o prejednávaní záležitostí ochrany životného prostredia s občanmi v roku 1983. Zákon je zameraný na výkon verejného preskúmania pri úradnom posudzovaní vplyvov stavieb a iných verejných i súkromných akcií a činností na životné prostredie. Verejné preskúmanie musí povinne predchádzať realizáciu územných zásahov, aktivít a činností potenciálne negatívne ovplyvňujúcich životné prostredie. Zoznam druhov činností, na ktoré sa povinnosť výkonu verejného preskúmania vzťahuje, ako aj hraničné limity a kritériá, boli zakotvené vo vládnom nariadení č. 85-453 z roku 1985.



Účastníkmi verejného preskúmania sú navrhovateľ projektu, organizujúci úrad, predseda správneho súdu, volené komunálne orgány a komisár príslušný na preskúmanie. Navrhovateľ projektu je povinný predložiť projekt na verejné prerokovanie a poskytovať k nemu všetky informácie a vysvetlenia a odpovedať na otázky verejnosti. Organizujúci úrad zodpovedá za začatie a postup prerokovania a za jeho organizáciu. Predseda správneho súdu vymenúva komisára príslušného na preskúmanie (ak ide o závažný a rozsiahly projekt vymenúva komisiu). Komisár (príp. komisia) riadi verejné preskúmanie a v záverečnej fáze vyslovuje osobný názor na projekt. Výsledky verejného preskúmania slúžia ako významný podklad na rozhodovanie o vydaní nadväzujúcich správnych rozhodnutí o zamýšľanej aktivite. Cieľom tejto právnej úpravy bolo teda v kvalifikovanom procese zistiť názor verejnosti na verejné i súkromné projekty z hľadiska ochrany životného prostredia.

V *Spolkovej republike Nemecko* bol v rámci implementácie smernice Rady č. 85/337/EHS prijatý spolkový zákon o EIA v roku 1990; v roku 1993 bol v *Rakúsku* prijatý zákon č. 697/1993 BGBl. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o účasti verejnosti.

#### b) Právna úprava v Slovenskej republike

Svoju legislatívnu podobu našla procedúra EIA aj v Slovenskej republike – najskôr prostredníctvom bývalej federálnej úpravy (zákon č. 17/1992 Zb.), neskôr v osobitnom zákone NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov. Súčasná úprava vychádza zo skúseností USA, Holandska, Spolkovej republiky Nemecka, Nórska a najmä Rakúska – a je výsledkom aproximácie nášho vnútroštátneho právneho poriadku právu Európskych spoločenstiev.

Právna úprava posudzovania vplyvov na životné prostredie vecne súvisí s problematikou riešenia stretov záujmov v štádiu zamýšľaných zásahov do prostredia ako takého, a to vzhľadom na možné negatívne vplyvy zamýšľaných aktivít na kvalitu životného prostredia. V tomto smere je úzko previazaná s právnou úpravou obsiahnutou v celom rade ďalších predpisov, dotýkajúcich sa riešenia stretov záujmov. Najvýznamnejšie nadväznosti sa prejavujú vo vzťahu k zákonu č. 50/1976 Zb.

Zákon č. 17/1992 Zb. obsahoval úpravu posudzovania vplyvov na životné prostredie v § 20 až 26 a v prílohách k nemu. Bola to len rámcová úprava. Zákon splnomočoval vtedajšie republikové orgány federácie upraviť podrobnejšie, prípadne širšie a prísnejšie procedúru posudzovania vplyvov na životné prostredie. Zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov zrušil § 20 až 26 zákona č. 17/192 Z. z. vrátane jeho príloh, takže z hľadiska právnej úpravy tejto problematiky je zaujímavé už len jeho *rámcové znenie* § 17 ods. 2 a 3, podľa ktorého:

- každý, kto využíva územie alebo prírodné zdroje, projektuje, vykonáva alebo odstraňuje stavby, je povinný také činnosti vykonávať len po zhodnotení ich vplyvov na životné prostredie a zaťaženie územia, a to v rozsahu ustanovenom týmto zákonom a osobitnými predpismi a
- každý, kto hodlá zaviesť do výroby, obehu alebo spotreby technológie, výrobky a látky, alebo kto ich hodlá dovážať, je povinný zabezpečiť, aby spĺňali podmienky ochrany životného prostredia a aby v prípadoch ustanovených týmto zákonom a osobitnými predpismi boli posúdené z hľadiska ich možných vplyvov na životné prostredie.

Účelom zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. je upraviť pravidlá postupu pri:

- *komplexnom odbornom a verejnom* posudzovaní stavieb, zariadení a iných činností pred rozhodnutím o ich povolení podľa osobitných predpisov (napr. zákona č. 50/1976 Zb.),
- hodnotenie návrhov niektorých rozvojových koncepcií,
- hodnotenie všeobecne záväzných predpisov, a to z hľadiska ich predpokladaného vplyvu na životné prostredie.

*Posudzovanie vplyvov činností nepresahujúcich hranice štátu.* Podľa platnej právnej úpravy sa procedúra EIA zúčastňujú nasledujúce subjekty:

- *navrhovateľ* (t. j. právnická alebo fyzická osoba, ktorá zamýšľa realizovať činnosť, ktorá je predmetom posudzovania),
- *posudzujúci orgán* (je ním zo zákona Ministerstvo životného prostredia SR, avšak toto môže podľa § 41 preniesť svoju pôsobnosť na krajský úrad v záujme zhospodárnenia výkonu štátnej správy alebo v inom dôležitom spoločenskom záujme),
- *príslušný orgán* (je ním ústredný orgán štátnej správy, do pôsobnosti ktorého patrí posudzovaná činnosť; podľa prílohy č. 1 zákona postavenie príslušného orgánu môže mať okrem Ministerstva hospodárstva SR, Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR, Ministerstva vnútra SR, Ministerstva pôdohospodárstva SR, Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR, Ministerstva školstva SR a Ministerstva obrany SR aj samotné Ministerstvo životného prostredia SR),
- *povoľujúci orgán* (je ním orgán štátnej správy, do pôsobnosti ktorého patrí vydanie vlastného rozhodnutia o povolení činnosti podľa osobitných predpisov, napr. stavebný úrad),
- *dotknutý orgán* (je ním orgán štátnej správy, ktorého súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie je v zmysle osobitných predpisov nevyhnutné na rozhodnutie o povolení či nepovolení zamýšľanej činnosti povoľujúcim orgánom),
- *dotknutá obec* (podľa § 8 ods. 1 je ňou obec, na území ktorej sa má činnosť realizovať a obec, ktorej územie zasiahne vplyv činnosti),
- *verejnosť*,

- ostatné subjekty (vstupujú do procedúry EIA, ak z charakteru veci vyplýva, že ich účasť je funkčná – napríklad experti vystupujúci buď vo vlastnom mene alebo ako reprezentanti skupín expertov, ako predstavitelia špecializovaných právnických osôb, činností).

Obec môže v procedúre posudzovania vplyvov vystupovať ako:

- subjekt územnej samosprávy sledujúci a chrániaci svoje záujmy,
- koordinátor zabezpečujúci väzbu medzi obyvateľmi obce a navrhovateľom, ministerstvom, resp. ďalšími subjektami posudzovania,
- dotknutý orgán (resp. povoľujúci orgán) v prípade, že má podľa osobitného zákona postavenie dotknutého orgánu miestnej štátnej správy, navrhovateľ, ak sám podniká ako právnická osoba.

Platná právna úprava vychádza pri zakotvení postavenia verejnosti v procedúre EIA z práva každého na informácie o životnom prostredí. Zákon pritom priznáva verejnosti tak úlohu pasívneho príjemcu informácií, týkajúcich sa aktivít patriacich do vecnej pôsobnosti zákona, ako aj úlohu aktívneho ovplyvňovateľa vlastnej procedúry EIA. Zákon pojem verejnosť výslovne nevymedzuje, preto všade tam, kde tento pojem používa, treba vychádzať z toho, že ňou môže byť každý subjekt, ktorého sa (či už subjektívne alebo objektívne) otázky súvisiace s posudzovaním konkrétnej aktivity v režime zákona, týkajú alebo kto má záujem sa na procedúre zúčastniť. Súčasťou verejnosti môžu byť jednotlivci i skupiny občanov a podnikateľov, verejné záujmové skupiny a mimovládne organizácie, priemyselné, obchodné, poľnohospodárske a iné organizácie a združenia, t. j. všetci tí, ktorí sa cítia byť dotknutí alebo zainteresovaní na rozhodovaní (alebo inom konaní) štátneho orgánu v danej veci.<sup>243</sup>

V rámci verejnosti zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. priznáva v procese EIA špecifické postavenie občianskym iniciatívam a občianskym združeniam. Ustanovenie § 9 upravuje podmienky ich vzniku a ich postavenie v procese posudzovania. Občianskou iniciatívou sa podľa tohto zákona rozumie najmenej 500 fyzických osôb starších ako 18 rokov, z toho aspoň 250 s trvalým pobytom v dotknutej obci, ktoré podpíšu spoločné stanovisko k navrhovanej činnosti posudzovanej podľa tohto zákona. Ak založí skupina najmenej 250 fyzických osôb starších ako 18 rokov, z toho aspoň 150 osôb s trvalým pobytom v dotknutej obci, na ďalšiu podporu stanoviska občianskej iniciatívy alebo priamo za účelom ochrany životného prostredia pri danej posudzovanej činnosti, občianske združenie podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov a podá písomné stanovisko podľa § 8 ods. 5 alebo § 18 ods. 3 tohto zákona, je takéto občianske združenie podľa zákona č. 127/1994 Z. z. tiež účastníkom správneho konania, v ktorom sa rozhoduje o povolení danej činnosti podľa osobitných predpisov. Občianske združenie môže teda

<sup>243</sup> Úradníček, Š. – Gašparíková, B. – Kozová, M.: dielo cit. v pozn. č. 151, s. 15.

vzniknúť z občianskej iniciatívy (jej časti) alebo priamo, za účelom ochrany životného prostredia pri danej posudzovanej činnosti. Občianske združenie predstavuje teda „vyššiu“ formu organizovania verejnosti a – na rozdiel od občianskej iniciatívy – má významné procesnoprávne oprávnenia v konaní o povolení činnosti, ktoré prebieha podľa osobitných predpisov.

*Predmet posudzovania.* V zmysle zákona možno zámery z hľadiska posudzovania ich vplyvov na životné prostredie rozčleniť nasledujúcim spôsobom:

- zámery na realizáciu činností, ktoré podliehajú povinnému posudzovaniu vplyvov na životné prostredie (sú nimi činnosti *taxatívnym spôsobom vypočítané v časti A prílohy č. 1 zákona*),
- zámery na realizáciu činností, ktoré podliehajú posudzovaniu na základe rozhodnutia posudzujúceho orgánu v zisťovacom konaní a ktorými sú činnosti *taxatívnym spôsobom vypočítané v časti B prílohy č. 1 zákona* (ide o obdobné činnosti, ako sú uvedené v časti A avšak menšieho rozsahu),
- zámery na realizáciu činností, ktoré nie sú uvedené v prílohe č. 1 zákona, ale konkrétne špecifiká odôvodňujú vykonanie procedúry posudzovania, pretože ide predovšetkým o činnosti, ktoré majú uskutočniť v území chránenom podľa osobitných predpisov, prípadne v značne zaťaženom území (o tom, že činnosť bude podliehať posudzovaniu, rozhodne Ministerstvo životného prostredia SR v správnom konaní),
- zámery na *zmenu* činností (platná právna úprava obsahuje podmienky, za ktorých je potrebné posúdenie pri už uvedených činnostiach i v prípade ich zamýšľaných zmien).

Z časového hľadiska sa posudzuje *obdobie prípravy a realizácie* činnosti, obdobie jej výkonu a pokiaľ to odôvodňuje charakter činnosti, aj obdobie jej likvidácie, a to najmä z hľadiska:

- únosnosti zaťaženia územia,
- dôsledkov bežnej činnosti a možných havárií,
- kumulatívnych a súbežne pôsobiach javov, a to v rôznych časových horizontoch a s uvážením nezvratných javov,
- prevencie, minimalizácie, prípadne kompenzácie priamych a nepriamych účinkov činnosti na životné prostredie,
- použitých metód hodnotenia a úplnosti informácií,
- porovnaní s najlepšimi dostupnými technológiami.

*Cieľom posudzovania* je najmä komplexné zistenie, opísanie a vyhodnotenie priamych a nepriamych vplyvov zámeru na životné prostredie a objasnenie a porovnanie výhod a nevýhod predloženého zámeru (vrátane variantných riešení), a to zároveň s porovnaním so stavom, pokiaľ by sa zámer neuskutočnil; v nadväznosti na tieto zistenie následne určiť opatrenia



nia, ktoré zabránia alebo zmenšia znečisťovanie a poškodzovanie životného prostredia.

*Postup pri posudzovaní vplyvov na životné prostredie*<sup>244</sup>. Vlastná procedúra posudzovania je pomerne komplikovaný postup zložený z viacerých relatívne uzavretých etáp (krokov), ktorými sú:

- predloženie zámeru,
- zisťovacie konanie (tzv. screening),
- určenie rozsahu posudzovania a časového harmonogramu posudzovania (tzv. scoping),
- vypracovanie správy o hodnotení a jej predloženie posudzujúcemu orgánu,
- spracovanie odborného posudku,
- vypracovanie záverečného stanoviska.

*Predloženie zámeru.* Navrhovateľ predkladá návrh zámeru posudzujúcemu orgánu, t. j. Ministerstvu životného prostredia SR s obsahovými náležitosťami vyplývajúcimi z § 7 ods. 3 a prílohy č. 2 zákona.

Zámer musí obsahovať najmenej dva varianty riešenia činnosti a variant stavu, ktorý by nastal, ak by sa zámer nerealizoval (tzv. nulový variant). V odôvodnených prípadoch môže posudzujúci orgán na základe žiadosti navrhovateľa upustiť od požiadavky variantného riešenia zámeru. Pokiaľ by zámer nemal potrebné náležitosti, vráti ho posudzujúci orgán navrhovateľovi bez zbytočného odkladu, najneskôr do dvoch týždňov na doplnenie a určí rozsah tohto doplnenia. V rovnakých lehotách môže posudzujúci orgán v odôvodnených prípadoch vyzvať navrhovateľa, aby predložil ďalšie varianty riešenia.

V prípade, ak posudzujúci orgán zistí, že návrh zámeru obsahuje požadované náležitosti, doručí ho príslušnému a povoľujúcemu orgánu, dotknutému orgánu štátnej správy a dotknutej obci (v prípade pochybností, či ide o dotknutú obec, rozhodne posudzujúci orgán, a to v správnom konaní).

Posudzujúci orgán môže určiť, že z dôvodu veľkého množstva dotknutých obcí bude zámer predložený na nahliadnutie len v ním vybratých obciach. Túto skutočnosť oznámi i ostatným dotknutým obciam. Dotknutá obec do jedného týždňa od doručenia návrhu zámeru alebo oznámenia o tom, v ktorej z ďalších dotknutých obcí je zámer na nahliadnutie, informuje verejnosť o existencii zámeru, a to v mieste obvyklým spôsobom a súčasne oznámi, kde a kedy je možné do zámeru nahliadnuť. Zámer musí byť verejnosti prístupný najmenej po dobu troch týždňov od informácie o jeho doručení.

<sup>244</sup> Osobitné pravidlá sa v zmysle § 22 vzťahujú na posudzovanie vplyvov dopravných a iných líniových stavieb, ktorými sú v zmysle zákona č. 50/1976 Zb. najmä ropovody, plynovody, diaľnice, letiská, prístavy, stavby dráh.

Príslušný, povofujúci a dotknutý orgán a dotknutá obec doručia písomné stanovisko k zámeru posudzujúcemu orgánu do šiestich týždňov od jeho doručenia. Verejnosť môže doručiť svoje písomné stanovisko k zámeru posudzujúcemu orgánu do piatich týždňov od okamihu, keď bola o zámere informovaná, najneskôr do šiestich týždňov od doručenia zámeru. Písomné stanoviská sú podkladom pre ďalší priebeh posudzovania.

*Zisťovacie konanie.* Ak ide o činnosť vypočítanú v časti B prílohy č. 1 zákona, posudzujúci orgán v zmysle § 10 a 11 vykoná tzv. zisťovacie konanie, v ktorom na základe navrhovateľom predloženého zámeru v správnom konaní rozhodne, či sa uvažovaná činnosť bude alebo nebude posudzovať podľa zákona (kritériá pre zisťovacie konanie ustanovuje príloha č. 2a zákona). O tejto otázke je potrebné rozhodnúť do jedného mesiaca od uplynutia lehôt uvedených v predchádzajúcom období, v ktorých sa mal vyjadriť k zámeru príslušný, povofujúci orgán, dotknuté orgány a obce, prípadne verejnosť. Ak v tejto lehote nerozhodne, má sa za to, že činnosť nebude predmetom posudzovania.

Účastníkom zisťovacieho konania je zo zákona len navrhovateľ, ktorý má – okrem iných procesných práv vyplývajúcich mu zo zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní – právo podať proti ešte neprávoplatnému rozhodnutiu opravný prostriedok (rozklad). Právoplatné rozhodnutie doručí posudzujúci orgán aj príslušnému, povofujúcemu orgánu, dotknutým orgánom a dotknutým obciam, občianskej iniciatíve a občianskemu združeniu. Dotknutá obec bez zbytočného odkladu informuje verejnosť o obsahu tohto rozhodnutia (aj tým je zabezpečené právo verejnosti na poskytnutie informácií týkajúcich sa životného prostredia).

*Určenie rozsahu posudzovania a časového harmonogramu posudzovania* (§ 12 a 13). Právna úprava umožňuje určiť individuálne – vzhľadom na špecifiká posudzovaných činností a miestne podmienky – rozsah hodnotenia a podľa potreby i časový harmonogram hodnotenia. Pri určovaní vychádza posudzujúci orgán jednak z prílohy č. 3 zákona, jednak zo stanovísk príslušného, povofujúceho orgánu a dotknutých orgánov, dotknutých obcí a verejnosti. Navrhovateľ v spolupráci s dotknutou obcou bez zbytočného odkladu informuje vhodným spôsobom verejnosť o určenom rozsahu hodnotenia a jeho časovom harmonograme (§ 12 ods. 5).

*Vypracovanie správy o hodnotení a jej predloženie posudzujúcemu orgánu* (§ 14 a 15). Navrhovateľ je povinný vypracovať správu o hodnotení a za týmto účelom sú právnické a fyzické osoby povinné poskytnúť mu na jeho žiadosť dostupné informácie o životnom prostredí, ktoré získali z činnosti financovanej zo štátneho rozpočtu, ak sú tieto informácie nevyhnutné na vypracovanie správy.

Cieľom správy o hodnotení je poskytnúť v rozsahu určenom posudzujúcim orgánom informácie o navrhovanej činnosti vrátane jej variantov, vplyvu každého variantu na životné prostredie a ich porovnanie s tzv. nulovým variantom. Správa musí súčasne obsahovať *návrh opatrení na vy-*



*lúčenie alebo zníženie negatívnych vplyvov zamýšľanej činnosti na životné prostredie.*

Navrhovateľ je povinný spolu s predložením správy o hodnotení oznámiť posudzujúcemu orgánu o aké rozhodnutia, stanoviská, záväzné posudky alebo vyjadrenie dotknutých orgánov potrebných na povolenie činnosti podľa osobitných predpisov požiadava alebo bude žiadať. Posudzujúci orgán bez zbytočného odkladu, najneskôr do troch týždňov od jej doručenia – vráti navrhovateľovi *neúplnú* správu o hodnotení, pričom určí rozsah jej doplnenia.

Ak správa o hodnotení spĺňa požadované náležitosti, posudzujúci orgán ju doručí bez zbytočného odkladu, najneskôr do troch týždňov, s požiadavkou na zaujatie stanoviska príslušnému povoľujúcemu orgánu a dotknutej obci. V prípade väčšieho počtu dotknutých obcí môže určiť, že správa o hodnotení bude na nahliadnutie iba v ním vybratých obciach; ostatným dotknutým obciam túto skutočnosť oznámi a zároveň im doručí záverečné zhrnutie. Záverečné zhrnutie doručí tiež dotknutým orgánom, občianskej iniciatíve a občianskemu združeniu.

Dotknutá obec do jedného týždňa od doručenia správy o hodnotení alebo záverečného zhrnutia informuje verejnosť a súčasne vystaví záverečné zhrnutie na dobu jedného mesiaca a oznámi, kedy a kde je možné do správy o hodnotení nahliadnuť, robiť z nej výpisky, odpisy alebo na vlastné náklady vyhotoviť kópie.

Dotknutá obec v spolupráci s navrhovateľom súčasne zabezpečí *verejnú prerokovú správu o hodnotení*. Termín konania oznámi verejnosti a prizve naň posudzujúci, príslušný povoľujúci orgán a dotknuté orgány. O verejnom prerokovaní vyhotoví dotknutá obec v spolupráci s navrhovateľom záznam a doručí ho posudzujúcemu orgánu do dvoch týždňov od verejného prerokovania. Ak je dotknutých obcí viac, môžu vykonať spoločné verejné prerokovanie.

*Vypracovanie odborného posudku* (§ 19) zabezpečuje posudzujúci orgán. Podkladom pre vypracovanie expertízy je predovšetkým správa o hodnotení, záznam z verejného prerokovania, správa o hodnotení a písomné stanoviská všetkých subjektov zapojených do procedúry EIA. Na žiadosť spracovateľa posudku je navrhovateľ povinný poskytnúť doplňujúce údaje nevyhnutné na vypracovanie posudku.

Posudok môže vypracovať iba odborne spôsobilá fyzická alebo právnická osoba určená Ministerstvom životného prostredia SR. Na vypracovaní posudku sa nemôžu zúčastniť osoby, ktoré sa zúčastnili na vypracovaní zámeru alebo správy o hodnotení.

Zákon ustanovil obligatórne náležitosti posudku. Posudok *musí vždy obsahovať návrh záverečného stanoviska*.

*Vypracovanie záverečného stanoviska* (§ 20) je zavŕšením celej procedúry EIA. Vypracúva ho posudzujúci orgán v súčinnosti s príslušným orgánom, a to do jedného mesiaca odo dňa, keď dostal odborný posudok.

Posudzujúci orgán v záverečnom stanovisku uvedie:

- či odporúča alebo neodporúča realizáciu navrhovanej činnosti,
- za akých podmienok,
- požadovaný rozsah sledovania a vyhodnocovania činnosti.

Záverečné stanovisko ako konečný výsledok procedúry EIA *nemá charakter rozhodnutia orgánu vydaného v správnom konaní*, tvorí však jeden z významných podkladov pre rozhodnutie orgánu povoľujúceho činnosť podľa osobitného predpisu. Posudzujúci orgán ho doručuje navrhovateľovi, príslušnému, povoľujúcemu orgánu, dotknutým orgánom, dotknutej obci, občianskej iniciatíve a občianskemu združeniu.

Povoľujúci orgán nemôže bez záverečného stanoviska vydať rozhodnutie o povolení činnosti podľa osobitných predpisov, ktorá bola predmetom EIA. Pri rozhodovaní o povolení činnosti musí na záverečné stanovisko prihliadať.

Zákon nešpecifikuje bližšie pojem „povolenie činnosti podľa osobitných predpisov“.

Pri vysvetľovaní obsahu tohto pojmu treba vychádzať z ustanovení:

- § 126 ods. 4 zákona č. 50/1976 Zb.,
- prílohy č. 1 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z., ktorá obsahuje zoznam posudzovaných činností,
- osobitných predpisov upravujúcich povoľovanie činností zahrnutých v zozname posudzovaných činností, t. j. v prílohe č. 1.

Vo väčšine prípadov týmto pojmom však treba rozumieť *vydanie územného rozhodnutia* v zmysle zákona č. 50/1976 Zb. príslušným stavebným úradom, ktorým bude obec, ak si právomoc stavebného úradu nevyhradí krajský úrad, resp. to môže byť vojenský a iný stavebný úrad podľa § 121. Pri ťažbe a úprave nerastov bude povoľujúcim orgánom príslušný obvodný banský úrad (určenie dobývacieho priestoru výhradného ložiska), pri schvaľovaní lesného hospodárskeho plánu podľa § 3 zákona SNR č. 100/1977 Zb. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva v znení neskorších predpisov povoľujúcim orgánom bude príslušný orgán štátnej správy lesného hospodárstva, v prípade pozemkových úprav sa povolením podľa osobitných predpisov bude rozumieť rozhodnutie o povolení alebo nariadení pozemkových úprav, na vydanie ktorého bude príslušný pozemkový úrad (podľa zákona SNR č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenských úpravách v znení neskorších predpisov).

Povoľujúci orgán je povinný podľa § 24 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. doručiť právoplatné rozhodnutie o povolení činnosti, ktorému predchádzala EIA Ministerstvu životného prostredia SR a príslušnému orgánu

EIA. Súčasne je povinný vhodným spôsobom zverejniť výrokovú časť rozhodnutia a podstatnú časť jeho odôvodnenia.<sup>245</sup>

Dôležitým ustanovením z hľadiska prevencie je § 36 zákona, podľa ktorého ten, kto vykonáva činnosť, ktorá bola predmetom posúdenia, je povinný zabezpečiť jej sledovanie a vyhodnocovanie. V rámci EIA sa totiž prognózujú a vyhodnocujú predpokladané vplyvy činnosti, no nemenej dôležité je praktické overovanie týchto prognóz, komplexné monitorovanie a rozbor skutočných vplyvov tejto činnosti na životné prostredie. Z tohto dôvodu zákonodarca ustanovil ako povinnú náležitosť záverečného stanoviska určenie požadovaného rozsahu tzv. poprojektovej analýzy, ktorú by mal povolujujúci orgán bližšie zakotviť vo vydanom povolení činnosti. Subjekt, ktorý vykonáva posudzovanú činnosť na základe povolenia je povinný najmä:

- systematicky sledovať a merať jej vplyvy,
- kontrolovať plnenie podmienok určených pri povolení činnosti a vyhodnocovať ich účinnosť,
- zabezpečiť odborné porovnanie predpokladaných vplyvov uvedených v správe o hodnotení so skutočným stavom.

Ak sa zistí, že skutočné vplyvy činnosti sú horšie, než uvádza správa o hodnotení, je povinný zabezpečiť opatrenia na zosúladenie skutočného vplyvu s vplyvom uvedeným v správe o hodnotení v súlade s podmienkami určenými vo vydanom povolení.

*Evidencia a uchovávanie dokumentácie.* Evidenciu a dokumentáciu spojenú s posudzovaním činnosti vrátane zámeru, správy o hodnotení, posudku, záverečného stanoviska, rozhodnutia o povolení činnosti po dobu jej aktuálnosti, najmenej však 15 rokov od skončenia EIA, vedie Ministerstvo životného prostredia SR. Na požiadanie z nej poskytuje informácie, dodržiavajúc predpisy o ochrane štátneho, hospodárskeho, služobného a obchodného tajomstva. Podľa § 38 ods. 2 si navrhovateľ môže vyhradiť, že informácie o vybratých častiach dokumentácie, ktorá bola spracovaná na jeho náklady, je možné poskytovať iba s jeho súhlasom a za primeranú úhradu nákladov navrhovateľovi.

Navrhovateľ je povinný uchovávať takisto aj dokumentáciu spojenú s procedúrou EIA, a to po dobu jej aktuálnosti, najmenej desať rokov od skončenia tohto procesu.

*Náklady spojené s posudzovaním vrátane nákladov na verejné prerokovanie správy o hodnotení a nákladov na spracovanie posudku znáša navrhovateľ. Náklady spojené s účasťou jednotlivých orgánov, obcí, verejnosti, občianskej iniciatívy a občianskeho združenia znášajú tieto sub-*

<sup>245</sup> V prípade posudzovania vplyvov presahujúcich štátne hranice, v ktorom je Slovenská republika dotknutou stranou, je povinnosť zverejniť rozhodnutie strany pôvodu o povolení činnosti po jeho doručení uložená Ministerstvu životného prostredia SR.

jekty. V prípade pochybnosti o tom, či niektoré náklady má znášať navrhovateľ, rozhodne Ministerstvo životného prostredia SR v správnom konaní (§ 40).

*Posudzovanie vplyvov presahujúcich štátne hranice* je upravené v samostatnej, tretej časti zákona. Pri posudzovaní týchto činností sa postupuje podľa ustanovení prvej a druhej časti s odchýlkami uvedenými v § 26 až 34 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z.

Právna úprava je systematicky rozdelená na posudzovanie vplyvov činností:

- vykonávaných na území Slovenskej republiky
- vykonávaných na území iného štátu.

*Subjektom* posudzovania sú:

- strana pôvodu – štát, na území ktorého sa navrhuje vykonávať posudzovaná činnosť,
- dotknutá strana – štát, ktorý môže byť dotknutý značne nepriaznivým vplyvom posudzovanej činnosti.

*Predmetom* posudzovania sú činnosti:

- uvedené v prílohe č. 5 zákona (napr. komplexné chemické zariadenia, ropovody a plynovody s potrubím s veľkou svetlosťou, veľké priehrady a nádrže, veľkopošné odlesňovanie),
- činnosti neuvedené v prílohe č. 5 zákona, ak sa na tom strana pôvodu a dotknutá strana dohodnú.

V oboch prípadoch však musia byť splnené nasledovné podmienky:

- ide o činnosť, ktorá môže mať značne nepriaznivý vplyv na životné prostredie presahujúci štátne hranice (všeobecné kritériá na určenie značne nepriaznivého vplyvu presahujúceho štátne hranice ustanovuje príloha č. 6),
- je zaručená vzájomnosť a rovnocennosť medzi stranou pôvodu a dotknutou stranou (predpokladá sa, že Slovenská republika postupne uzavrie so susednými štátmi dvojstranné dohody, ktoré upravujú jednotlivé kroky posudzovania vplyvov).

Štvrtá časť zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. upravuje hodnotenie vplyvov návrhov rozvojových koncepcií a všeobecne záväzných právnych predpisov (§ 35). V svojej podstate ide o úpravu *strategického environmentálneho hodnotenia*; na tento postup sa nepoužijú ustanovenia druhej a tretej časti zákona.

### 3. Strategické environmentálne hodnotenie

#### a) Strategické environmentálne hodnotenie – nástroj environmentálnej politiky

*Strategické environmentálne hodnotenie* (Strategic Environmental Assessment – ďalej len „SEA“)<sup>246</sup> je právom regulovaný postup pri posudzovaní koncepčných rozvojových dokumentov rôznych vzájomne na seba nadväzujúcich hierarchických úrovní (stratégie, politiky, plány, programy, rozpočty), návrhov právnych predpisov a medzinárodných dohovorov, ktoré v konečnom dôsledku ustanovujú „rámec“ pre budúce smerovanie rozvoja územia, sektorov a podmieňujú konkrétne rozvojové aktivity alebo projekty, ktoré môžu byť predmetom EIA.

Inštitút SEA<sup>247</sup> možno charakterizovať ako *komplexné, systematické a transparentné hodnotenie environmentálnych dôsledkov rozvojových do-*

<sup>246</sup> Pre proces environmentálneho hodnotenia strategických rozvojových dokumentov sa používajú aj ďalšie pojmy, ako je napr. environmentálne hodnotenie koncepcií (Policy Impact Assessment), odvetvové environmentálne hodnotenie (Sectoral Environmental Assessment), regionálne environmentálne hodnotenie (Regional Environmental Assessment), programové environmentálne hodnotenie (Programmatic Environmental Impact Assessment napr. v USA), environmentálne oceňovanie/hodnotenie (Environmental Appraisal – napr. vo Veľkej Británii). Diskusia o terminológii je otvorená a slovo „strategické“ má rôzne významy v závislosti od rozhodovacích postupov – od širokých koncepčných vízií k špecifickým programom viacerých konkrétnych činností.

<sup>247</sup> Pri charakterizovaní procesu SEA sa vychádza z definícií, ktoré zaviedli autori *Thérivel, R. a kol.: Strategic Environmental Assessment*, Earthscan Publications, London 1992, 181 s.; *Sadler, B. a kol.: Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance*, Final Report. International Study of Environmental Assessment, CEEA, IAIA, 1996; *Sadler, B. – Verheem, R.: Strategic Environmental Assessment, Status, Challenges and Future Directions*. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment The Netherlands, 1996, 188 s.; *Sheate, W. – Dagg, S. – Richardson, J. – Aschemann, R. – Palerm, J. – Steen, U.: SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making*. Vol. 1, Final Report to the EC. ICON Consultants Ltd, London 2001, 112 s.; *Queralt, A. – Sala, P. – Torres, P.: Challenges of the Implementation by the European Regions of the Directive on Strategic Environmental Assessment*. Technical report for Environ. Conf. of the Regions of Europe, Government of Catalonia, MoE, 2001, 34 s.; *Sadler, B.: A Framework Approaches to Strategic Environmental Assessment: Aims, Principles and Elements of Good Practice*. In: Dusík, J. (ed.), Proc. of Int. Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment, Nov. 23-24, Szentendre 2001, s. 11-24.; *Belčáková, I.: Nové trendy strategického environmentálneho hodnotenia v územnom plánovaní*. Dizertačná práca, Katedra krajinej ekológie PRIF UK, vedný odbor: 39-15-9 Environmentalistika, 2001, 136 s.

*kumentov alebo ich aktualizácií*, ktoré má zabezpečiť, aby sa environmentálne aspekty:

- uplatnili v čo najskoršom štádiu rozhodovacieho procesu, keď sú ešte otvorené všetky možnosti vybrať optimálne alternatívne riešenia alebo varianty,
- posúdili na základe kvalitných metodických postupov za účasti všetkých zainteresovaných subjektov, vrátane verejnosti,
- účinne integrovali (spolu s ekonomickými a sociálnymi aspektmi) do výsledných návrhov rozvojových dokumentov a
- aby sa zabezpečilo monitorovanie významných environmentálnych vplyvov implementácie týchto dokumentov.

Vo vývoji *inštitútu SEA sa rozlišujú tri etapy*<sup>248</sup>. Prvá z nich zahŕňa roky 1970 až 1989. Už od roku 1970 sa v USA formuje nový typ environmentálneho hodnotenia pre plány a programy, vychádzajúci z metodického procesu EIA. Určité prvky SEA sa začali využívať aj v Austrálii, Kanade a vo Veľkej Británii. Druhá etapa, v ktorej sa proces SEA začína formalizovať, zahŕňa obdobie rokov 1990 až 2000. V jednotlivých krajinách sa zavádzajú rôzne formy opatrení na uplatňovanie SEA pre rozvojové dokumenty, a to:

- *nezávisle* od EIA procesu (napr. Kanada, Dánsko),
- ako osobitná forma environmentálneho „oceňovania“ plánov a programov (napr. Veľká Británia),
- ako súčasť zákonov upravujúcich posudzovanie vplyvov na životné prostredie (napr. Slovenská republika, Česká republika) alebo
- ako súčasť predpisov regulujúcich ochranu prírodných zdrojov alebo biodiverzity (napr. Nový Zéland a Austrália) a pod.

Na summite v Cardiffe v júni 1998 bola schválená konkrétna požiadavka, aby sa životné prostredie integrovalo do všetkých koncepčných a rozvojových dokumentov Európskej únie.

V rozhodnutí Európskeho parlamentu a Rady č. 2179/98/ES z 24. septembra 1998 o revízii programu Európskej únie o politikách a aktivitách zameraných na životné prostredie a trvalo udržateľný rozvoj „Smerom k trvalej udržateľnosti“ sa v čl. 3 ako najdôležitejší „horizontálny nástroj“ uvádza environmentálne hodnotenie rozvojových politík, plánov a programov, ako aj legislatívy, pričom sa zdôrazňuje potreba vypracovať nové prístupy k hodnoteniu vplyvov rozvojových koncepcií na životné prostredie, rozpracovať metodológiu, uskutočniť školenia a vypracovať metodické príručky pre SEA.

Za začiatok tretej etapy sa považuje rok 2001<sup>249</sup>, kedy dochádza k významnému rozširovaniu uplatňovania SEA. Kľúčovou hybnou silou je

<sup>248</sup> *Sadler, B.:* dielo cit. v pozn. č. 247.

<sup>249</sup> Tamtiež.



smernica Rady č. 2001/42/ES z 5. júna 2001 o posudzovaní vplyvov určitých plánov a programov na životné prostredie (OJ C L 197, 21. 7. 2001, s. 30-37)<sup>250</sup> a významnú úlohu z hľadiska medzinárodnej právnej úpravy zohráva tiež príprava *Protokolu o SEA k Dohovoru z Espoo*.<sup>251</sup>

Európska komisia pripravila v rokoch 1999-2001 návrh dlhodobej stratégie zabezpečujúcej vzájomné prepojenie politik ekonomicky, sociálne a environmentálne trvalo udržateľného rozvoja, ktorú Európska rada schválila v Gotheburgu v júni 2001.<sup>252</sup> Táto stratégia je zároveň vkladom spoločenstva na Summit Zeme, ktorý sa uskutoční 2.-11. septembra 2002 v Johannesburgu s cieľom zhodnotiť desaťročný proces po Summite Zeme v Rio de Janeiro. V súčasnosti platný Šiesty environmentálny akčný program „Naša budúcnosť, naša voľba“ (spracovaný pre obdobie rokov 2001-2010), ktorý bol schválený pre krajiny Európskej únie v 2001, sa zameriava na nové nástroje pre dosiahnutie riešenia komplexných envi-

<sup>250</sup> Podrobnejšie informácie o schválenej smernici, metodických príručkách a prípadových štúdiách SEA možno nájsť na internetových adresách [www.europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-legalcontext.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-legalcontext.htm), [www.rec.org/REC/Programs/SofialInitiatives/EIA/Policy.html](http://www.rec.org/REC/Programs/SofialInitiatives/EIA/Policy.html), <http://www.eic.or.jp/eanet/assessment/sea/sea2/s206-2.htm>, <http://www.oecd.org/cem/topics/env/SEA99.htm>.

<sup>251</sup> Dohovor o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúceho štátne hranice nadobudol platnosť pre Slovenskú republiku 17. 2. 2000 (pozri oznámenie MZV SR č. 162/2000 Z. z). Protokol SEA k Dohovoru z Espoo by mal byť pripravený na podpis na najbližšej ministerskej konferencii „Životné prostredie pre Európu“, ktorá sa má konať v Kyjeve v roku 2003. V čl. 2 v bode 7 dohovoru sa uvádza, že „podľa požiadaviek Dohovoru z Espoo sa posudzovanie vplyvov na životné prostredie uskutočňuje prinajmenšom na úrovni projektov navrhovanej činnosti. Zainteresované strany sa v primeranom rozsahu budú snažiť používať zásady hodnotenia vplyvov na životné prostredie na koncepcie, plány a programy“.

Hodnotenie predpokladaných vplyvov plánov a programov na životné prostredie vyplýva aj z Dohovoru o biologickej diverzite (k tomu pozri bližšie ôsmu časť učebnice, kapitolu I. 2.), ktorý vyžaduje čo najväčšiu integráciu ochrany a udržateľného využitia biologickej diverzity v rámci relevantných odvetví a medziodvetvových plánov a programov.

Dohovor OSN o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia z roku 1998 (tzv. aarhuský dohovor) je významný z hľadiska posilnenia participácie verejnosti v procese SEA. Čl. 7 je venovaný účasti verejnosti v procesoch týkajúcich sa plánov, programov a politik súvisiacich so životným prostredím a čl. 8 účasti verejnosti počas prípravy vykonávacích predpisov a/alebo všeobecne aplikovateľných, právne záväzných normatívnych nástrojov. Slovenská republika ako jedna z mála európskych krajín nepodpísala počas konferencie v Aarhus dohovor. Až v roku 2001 na rokovaní vlády 7. 11. 2001 bol schválený dokument obsahujúci požiadavky na prístup Slovenskej republiky k tomuto dohovoru.

<sup>252</sup> An European Union Strategy for Sustainable Development, COM (2001/264).

ronmentálnych problémov. Pokračuje síce v presadzovaní cieľov predošlého akčného programu (k tomu pozri bližšie ôsmu časť učebnice, kapitolu II. 1.), ale snaží sa o uplatnenie strategickejšieho prístupu; zdôrazňuje aktívnu účasť a zodpovednosť všetkých sfér spoločnosti pri hľadaní nových realizovateľných a udržateľných riešení súčasných environmentálnych problémov.

Environmentálne hodnotenie koncepčných dokumentov sa stále častejšie využíva aj pri činnosti významných medzinárodných finančných inštitúcií. Svetová banka v rámci svojej činnosti používa SEA pre hodnotenie sektorových a regionálnych rozvojových koncepcií už od roku 1989<sup>253</sup>. Európska banka pre obnovu a rozvoj pripravuje zavedenie procedúry SEA v prípade jej účasti na realizácii rozvojových stratégií, ktoré môžu mať vplyv na životné prostredie.

*Predmet SEA.* SEA sa uplatňuje na rôznych úrovniach – od globálnej, cez národnú, regionálnu až po lokálnu. Odporúča sa uplatňovať najmä vtedy, ak sa navrhujú zmeny vo využívaní územia a prírodných zdrojov. Najčastejšie sa aplikuje na nasledujúce skupiny rozvojových (plánovacích) dokumentov<sup>254</sup>:

- odvetvové (prípadne viacodvetvové) koncepčné dokumenty v rámci jednotlivých oblastí, ktorými sú napr. ťažba nerastov, energetika, cestovný ruch,
- koncepčné dokumenty využívania územia alebo územného rozvoja, kde sú zahrnuté činnosti všetkých odvetví v danom území,
- činnosti (úlohy), ktoré nesúvisia priamo s koncepčnými dokumentmi a projektmi, ale napriek tomu majú významný vplyv na životné prostredie (napr. poľnohospodárske techniky, nové technológie, privatizácia).

#### b) Strategické environmentálne hodnotenie a právo ES

*Smernica Rady č. 2001/42/ES z 5. júna 2001 o posudzovaní vplyvov určitých plánov a programov na životné prostredie* (ďalej len „smernica SEA“). Smernica SEA sa nevzťahuje na všetky kľúčové strategické dokumenty (chýbajú koncepcie, politiky a stratégie) a nevzťahuje sa ani na návrhy právnych predpisov. Aj napriek tomu ju však možno považovať za významný krok k právnemu zabezpečeniu SEA v krajinách Európskej únie pre plány a programy a ďalšie rozvojové dokumenty<sup>255</sup>. Jej analýza –

<sup>253</sup> Svetová banka vypracovala v r. 1989 pre environmentálne hodnotenie Operačnú smernicu č. 4.00. Táto bola v r. 1991 novelizovaná Operačnou smernicou č. 4.01.

<sup>254</sup> *Thérivel, R. – Partidário, M.: The Practice of Strategic Environmental Assessment*, Earthscan Publications, London 1996, 181 s.

<sup>255</sup> Posudzovanie vplyvov vybraných rozvojových dokumentov je v rámci Európskej únie zakotvené aj v ďalších predpisoch komunitárneho práva. Napríklad posudzovanie vplyvov politik na ekologickú stabilitu územia vyžaduje čl. 6 smernice

vzhľadom na proces aproximácie slovenského právneho poriadku právu Európskych spoločenstiev – v mnohom naznačuje obsah budúcej právnej úpravy inštitútu SEA v Slovenskej republike.

Smernica SEA, ktorú sú členské štáty Európskej únie povinné prevziať do svojich právnych poriadkov do 21. 7. 2004, vychádza z princípov environmentálnej politiky Európskych spoločenstiev a sleduje zachovanie, ochranu a zlepšenie kvality životného prostredia, ochranu ľudského zdravia a racionálne využívanie prírodných zdrojov. Vyžaduje, aby plány a programy a ich aktualizácie (zmeny a doplnky) boli podrobené environmentálnemu hodnoteniu, ustanovuje spôsob, akým sa bude toto hodnotenie realizovať a určuje účastníkov procedúry hodnotenia. Smernica SEA špecifikuje, na ktoré plány a programy sa environmentálne hodnotenie povinne vzťahuje, ktoré plány a programy sú vylúčené z hodnotenia a tiež na ktoré ďalšie plány a programy sa odporúča jeho použitie.

*Cieľom* smernice SEA podľa čl. 1 je poskytnúť ochranu životného prostredia na vysokej úrovni a prispieť k integrácii environmentálnych otázok (aspektov) do prípravy a schvaľovania plánov a programov smerom k presadzovaniu trvalo udržateľného rozvoja. V čl. 2 sú definované základné pojmy – plány a programy, environmentálne hodnotenie, environmentálna správa a verejnosť.

*Plánmi a programami* (vrátane plánov a programov, ktoré sú spolufinancované Európskou uniou), a ich aktualizáciami sa chápu tie, ktoré sú:

- predmetom prípravy a/alebo prijímania orgánmi na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni alebo ktoré sú pripravené na prijatie legislatívnou procedúrou parlamentom alebo vládou a
- súčasťou legislatívnych, regulačných alebo administratívnych nariadení.

---

Rady č. 92/43/EHS o zachovaní prírodných stanovišť voľne žijúcich živočíchov a rastlín (OJ L 206, 22. 7. 1992, s. 7) v znení smernice Rady č. 97/62/ES (OJ L 305, 8. 11. 1997, s. 42). Podľa čl. 6 tejto smernice je potrebné posúdiť vplyvy všetkých rozvojových koncepcií, ktoré môžu mať závažné vplyvy na vybrané chránené stanovišťa. Problematiku SEA pre regionálne rozvojové koncepcie upravuje nariadenie Rady č. 1269/99/ES pre operácie Štrukturálnych fondov (na obdobie 2000-2006), nariadenie Rady č. 1257/99/ES, nariadenie Rady č. 1260/99/ES a odporúčanie Komisie pre plány a programové dokumenty štrukturálnych fondov v období 2000-2006 (EC/DGXVI, 1999). Okrem toho v roku 1998 Európska komisia vypracovala príručku pre posudzovanie regionálnych rozvojových plánov a programov štrukturálnych fondov EÚ z hľadiska vplyvov na životné prostredie (A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes, EC DG XI, 1998).

- Environmentálnym hodnotením* sú podľa smernice SEA tieto činnosti:
- príprava environmentálnej správy (pôjde spravidla o časť dokumentácie plánu alebo programu, ktorá obsahuje informácie podľa čl. 5 a prílohy č. 1),
  - vykonanie konzultácií a zabezpečenie, aby sa výsledky environmentálnej správy, výsledky konzultácií, názory relevantných orgánov a verejnosti členského štátu, ako aj výsledky z konzultácií v prípade transhraničných vplyvov brali do úvahy počas prípravy plánu alebo programu a pred ich schválením alebo predložením do legislatívneho procesu (t. j. aby sa brali do úvahy v rozhodovacom procese) podľa čl. 6 a čl. 8,
  - poskytovanie informácií o rozhodnutí v súlade s čl. 4 a čl. 9 (členské štáty musia zabezpečiť, aby boli po schválení programu alebo plánu informované relevantné orgány a verejnosť, a aby im boli poskytnuté relevantné informácie).

*Environmentálna správa* je časť dokumentácie plánu alebo programu, ktorá obsahuje informácie požadované v čl. 5 a v prílohe č. 1 smernice SEA.

*Verejnosť* je definovaná ako fyzické alebo právnické osoby a – v súlade s národnou legislatívou alebo praxou – ich združenia, organizácie alebo skupiny.

V čl. 3 smernica SEA ustanovuje, na ktoré plány a programy – v prípade ak majú významné vplyvy na životné prostredie (v súlade s kritériami významnosti určenými v prílohe č. 2 smernice SEA) – sa environmentálne hodnotenie vzťahuje *povinne*. Ide o plány a programy, ktoré:

- vyúsťujú do budúceho plánu činností určených prílohami č. 1 a 2 smernice o EIA<sup>256</sup> a sú pripravované pre oblasť poľnohospodárstva, lesného hospodárstva, rybného hospodárstva, energetiky, priemyslu, dopravy, odpadového hospodárstva, vodného hospodárstva, telekomunikácií, cestovného ruchu, územného (priestorového) plánovania alebo
- vyžadujú environmentálne hodnotenie podľa čl. 6 a 7 smernice Rady č. 92/43/EHS o zachovaní prírodných stanovišť voľne žijúcich živočíchov a rastlín v znení smernice Rady č. 97/62/ES.

Environmentálne hodnotenie sa použije napríklad aj na:

- vpredu uvedené plány a programy, ak určujú využitie územia v rámci malých území na lokálnej úrovni alebo ak ide o menšie modifikácie týchto plánov a programov alebo

---

<sup>256</sup> Smernica Rady č. 85/337/EHK z 27. 6. 1995 o posudzovaní vplyvov niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (OJ L 175, 5. 7. 1985, s. 40) novelizovaná smernicou Rady č. 97/11/EC (OJ L 73, 14. 3. 1997, s. 5).

- plány a programy, vytvárajúce predpoklady pre prípravu rozvojových projektov, ktoré nie sú uvedené v predchádzajúcich kategóriách povinného environmentálneho hodnotenia, *ak členské štáty určia, že tieto môžu mať významný environmentálny vplyv* (na základe posúdenia s využitím kritérií určených v prílohe č. 2 smernice SEA).

Environmentálne hodnotenie sa vzťahuje na uvedené programy a plány, bez ohľadu na úroveň verejnej správy, pre ktorú sú pripravované (t. j. národná, regionálna, miestna). Smernica SEA vyžaduje od členských štátov aby určili kritériá výberu tých programov a plánov, ktoré majú významné vplyvy na životné prostredie, pričom požaduje prepojenie hodnotenia vzájomne súvisiacich plánov a projektov. Súčasne je v smernici SEA určené, na ktoré plány a programy sa toto hodnotenie nevzťahuje (napr. plány a programy vzťahujúce sa k národnej obrane, bezpečnosti obyvateľstva, finančné a rozpočtové plány, plány a programy financované zo štrukturálnych fondov pre plánovacie obdobie rokov 2000 - 2006 a pod.).

Dôležitú požiadavku ustanovuje čl. 4 smernice SEA, v zmysle ktorého je potrebné environmentálne hodnotenie uskutočniť počas prípravy plánu alebo programu alebo pred ich schválením alebo predložením do legislatívneho procesu. Pritom je možné požiadavky smernice SEA zahrnúť do existujúcich postupov schvaľovania plánov a programov alebo tieto požiadavky zahrnúť do postupu, ktorý vyhovuje smernici SEA. Členské štáty pritom musia zabezpečiť, aby nedochádzalo k duplicitě a aby sa environmentálne hodnotenie realizovalo na príslušnej hierarchickej úrovni.

Nasledujúci čl. 5 spolu s prílohou č. 1 smernice SEA určujú požadovaný rozsah environmentálnej správy.<sup>257</sup>

<sup>257</sup> Smernica SEA obsahuje dve prílohy. Príloha č. 1 nadväzuje na čl. 5, obsahuje informácie o environmentálnej správe. Environmentálna správa by mala mať tento obsah:

- stručný obsah, hlavné ciele plánu alebo programu, ich základných cieľov a ich vzťah k relevantným plánom a projektom,
- relevantné aspekty súčasného stavu životného prostredia a pravdepodobný vývoj územia bez realizácie plánu alebo programu,
- environmentálne vlastnosti územia, ktoré bude pravdepodobne významne ovplyvnené,
- existujúce environmentálne problémy, ktoré sa vzťahujú k danému plánu alebo programu (s dôrazom napr. na environmentálne významné územia v súlade so smernicou Rady č. 79/409/EHS a smernicou Rady č. 92/43/EHS),
- priority ochrany životného prostredia, ustanovené na medzinárodnej úrovni, na úrovni Spoločenstva alebo na úrovni členského štátu, relevantné pre plán alebo program.
- predpokladané významné vplyvy (priame, nepriame, kumulatívne, synergické, krátkodobé, strednodobé, dlhodobé, trvalé a prechodné, pozitívne a negatívne) na životné prostredie, najmä tých, ktoré pôsobia na biodiverzitu, obyvateľstvo,

Podľa čl. 6 návrh dokumentácie (plánu alebo programu) a environmentálnej správy sa majú sprístupniť zainteresovaným orgánom a/alebo inštitúciám zaoberajúcim sa ochranou životného prostredia, ako aj dotknutej verejnosti. Súčasne sa im má poskytnúť príležitosť – v čo najranejšej etape prípravy dokumentácie a efektívnou formou – vyjadriť ich názor na návrh plánu alebo programu a na environmentálnu správu, a to pred ich schválením. V čl. 6 sa tiež definujú konzultácie s verejnosťou.

Smernica SEA v čl. 7 rieši aj problematiku environmentálneho hodnotenia plánov a programov s významnými transhraničnými vplyvmi, upresňuje podmienky konzultácií v prípade transhraničných vplyvov (t. j. vplyvov na susediace štáty, ktoré sú členmi Európskej únie).

V čl. 8 je upravená povinnosť zohľadniť výsledky environmentálnej správy vypracovanej podľa čl. 5 a prílohy č. 1, názory vyjadrené podľa čl. 6 a výsledky konzultácií podľa čl. 7 počas prípravy plánu alebo programu ešte pred ich schválením alebo predložením do legislatívneho procesu.

Čl. 9 smernice SEA upravuje požiadavky o poskytovaní informácií týkajúcich sa rozhodnutí, a to o prijatých plánoch a programoch, o spôsobe

---

ľudské zdravie, faunu, flóru, pôdu, vodu, ovzdušie, klimatické faktory, materiálne prvky, kultúrne dedičstvo, vrátane architektonického a archeologického dedičstva, krajinu a vzájomné vzťahy medzi všetkými uvedenými faktormi,

- opatrenia na prevenciu, znižovanie a pokiaľ možno zabránenie akýchkoľvek významných negatívnych vplyvov na životné prostredie spôsobených implementáciou plánu alebo programu,
  - vysvetlenie dôvodov výberu alternatív a opis spôsobu postupu hodnotenia vrátane vysvetlenia akýchkoľvek ťažkostí, ktoré sa vyskytli pri získavaní požadovaných informácií,
  - opis opatrení venovaných monitoringu (v súlade s čl. 10 Smernice SEA),
  - netechnické zhrnutie informácií z vyššie uvedených bodov.
- Príloha č. 2 obsahuje kritériá pre určenie pravdepodobnej významnosti vplyvov a nadväzuje na čl. 3, ods. 5. Kritériá sú rozdelené do dvoch hlavných blokov, a to na kritériá vzťahujúce sa na
- charakteristiku plánov a programov napr. miera, akou daný plán alebo program stanovuje referenčný rámec pre projekty alebo ovplyvňuje iné plány alebo programy; významnosť plánu alebo programu pre integráciu environmentálnych otázok, najmä s cieľom podporiť trvalo udržateľný rozvoj; environmentálne problémy relevantné vo vzťahu k plánu alebo programu; relevantnosť plánu alebo programu pre implementáciu legislatívy Spoločenstva v oblasti životného prostredia,
  - charakteristiku vplyvov a oblastí, ktoré budú pravdepodobne dotknuté, napr. pravdepodobnosť, trvanie, frekvencia a reverzibilita vplyvov; kumulatívny charakter vplyvov; vplyvy presahujúce hranice štátu; riziká vplyvov na zdravie alebo životné prostredie; veľkosť a priestorový rozsah vplyvov; hodnota a zraniteľnosť oblasti pravdepodobne dotknutej vplyvmi – napr. špecifické prírodné vlastnosti alebo kultúrne dedičstvo, štandardy kvality životného prostredia; intenzívne využívanie zeme; vplyvy na chránené územia, ktoré majú štatút ochrany na národnej úrovni, na úrovni Spoločenstva alebo na medzinárodnej úrovni a pod.



akým sa zahrnuli environmentálne aspekty do plánu a programu, ako sa ohľadnili pripomienky a stanoviská, odôvodnenie výberu schváleného plánu alebo programu, opatrenia schválené v súvislosti s monitoringom čl. 10) a pod.

Členské štáty by mali v súlade s požiadavkami čl. 10 smernice SEA *monitorovať* významné environmentálne vplyvy implementácie plánov a programov, aby sa identifikovali v počiatočnej etape nepredvídané neriaznivé vplyvy a aby sa mohli zabezpečiť vhodné nápravné opatrenia.

Smernica SEA definuje *základné etapy* procedúry SEA, ktorými sú:

- rozhodnutie o potrebe environmentálneho hodnotenia (zistovacie konanie),
- konzultácie o rozsahu hodnotenia, príprava environmentálnej správy (alebo stanoviska – environmental statement),
- uskutočnenie konzultácií k environmentálnej správe,
- analýza výsledkov konzultácií,
- zabezpečenie uplatnenia výsledkov environmentálnej správy a výsledkov konzultácií vo výslednom znení dokumentu,
- informácia o prijatom rozhodnutí a monitoring.<sup>258</sup>

Členské štáty si musia určiť príslušné procesné podrobnosti, podrobný spôsob informovania a konzultácií, ako aj okruh orgánov a/alebo inštitúcií verejnosti, zaoberajúcich sa ochranou životného prostredia, s ktorými sa bude konzultovať. Smernica SEA súčasne požaduje, aby členský štát určil spôsob ako bude *po schválení plánu alebo programu informovať verejnosť aj konzultovaný členský štát* o všetkých výsledkoch, ktoré sa dosiahli rámci SEA.

*Právna úprava SEA v členských štátoch Európskej únie a skúsenosti jej uplatňovaním.* V Európskej únii sa SEA aplikuje predovšetkým na územné plánovanie. Úplný proces SEA so všetkými požadovanými krokmi je zatiaľ veľmi rozšírený a častejšie sa uplatňujú rôzne zjednodušené formy SEA (napr. environmentálny test, matice, tabuľky a ďalšie)<sup>259</sup>. Vo väčšine prípadov sú požiadavky na SEA rámcovo integrované v jednotlivých odvetvových alebo priestorových plánovacích právnych predpisoch. Na základe analýzy vypracovanej v rámci projektu Európskej komisie roku 2001<sup>260</sup> možno charakterizovať stav právnej úpravy v jednotlivých členských krajinách.

V Dánsku, Fínsku, Francúzsku, Holandsku a Švédsku je SEA *právne viazaná*. V Dánsku sa SEA aplikuje oddelene od EIA a už v roku 1995

bol vypracovaný postup aplikácie SEA na právne predpisy a ďalšie vládne rozvojové dokumenty. Fínsky zákon o EIA z roku 1994 vyžadoval SEA územných plánov a od roku 1999 je vo Fínsku vypracovaná príručka aj na hodnotenie návrhov zákonov. Vo Francúzsku sa SEA aplikuje na národnej, regionálnej aj lokálnej úrovni, najviac však vo vzťahu k územným plánom na lokálnej úrovni. V Holandsku existuje dvojstupňový systém SEA, ktorý sa skladá z tzv. E-testu (uplatňuje sa na základe nariadenia z roku 1995 najmä na návrhy zákonov) a SEA pre vybrané typy sektorových a regionálnych plánov a programov. Vo Švédsku sa hodnotenie aplikuje na základe zákona o hospodárení s národnými zdrojmi.

V Belgicku, Grécku, Írsku, Luxembursku, Nemecku, Portugalsku, Rakúsku, Taliansku a Veľkej Británii *nie je SEA právne záväzná*. Uplatňuje sa však najmä v územnom plánovaní na regionálnej a lokálnej úrovni (napr. vo Veľkej Británii, Rakúsku, Nemecku, Taliansku a Grécku), v sektore dopravy, odpadového hospodárstva (napr. vo Veľkej Británii, Belgicku, Nemecku). Vo Veľkej Británii existuje systém SEA („Environmental Appraisal“), integrovaný do plánovania rozvojových dokumentov (národných politík, odvetvových koncepcií, regionálnych a miestnych rozvojových plánov) už od r. 1991; v roku 2000 bola ukončená reforma systému národného environmentálneho hodnotenia, ktorá navrhuje zaviesť tzv. hodnotenie trvalej udržateľnosti („Sustainable Appraisal“).

#### c) Právna úprava strategického environmentálneho hodnotenia v Slovenskej republike

V Slovenskej republike je inštitút SEA upravený *zákonom NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov*. Štvrtá časť zákona obsahuje základné požiadavky pre postup hodnotenia vybraných druhov *návrhov zásadných rozvojových koncepcií, územno-plánovacej dokumentácie a všeobecne záväzných právnych predpisov* z hľadiska ich predpokladaných vplyvov na životné prostredie.

Z § 35 vyplývajú nasledovné povinnosti:

#### a) povinnosť spracovateľa vyhodnotiť

- návrhy zásadnej rozvojovej koncepcie (najmä z oblasti energetiky, baníctva, priemyslu, dopravy, poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, odpadového hospodárstva a cestovného ruchu),
- návrhy územno-plánovacej dokumentácie veľkého územného celku a sídelných útvarov vybraných miest, najmä centier oblastí mestských pamiatkových rezervácií, kúpeľných miest a zvlášť znečistených lokalít,

Sheate, W. – Dagg, S. – Richardson, J. – Aschemann, R. – Palerm, J. – Steen, U.: dielo cit. v pozn. č. 247; Belčáková, I.: dielo cit. v pozn. č. 247.

Tamtiež.

Tamtiež.

- b) z hľadiska ich predpokladaných vplyvov na životné prostredie a podľa potreby navrhnuť tiež opatrenia na vylúčenie alebo zníženie nepriaznivých vplyvov;
- povinnosť spracovateľa prerokovať návrhy zásadných rozvojových koncepcií z uvedených oblastí s Ministerstvom životného prostredia SR,
  - povinnosť spracovateľa informovať verejnosť o príprave zásadných rozvojových koncepcií z uvedených oblastí dva mesiace pred ich prerokovaním s Ministerstvom životného prostredia SR,
  - povinnosť spracovateľa osobitne (vopred) prerokovať návrh všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý môže mať nepriaznivý vplyv na životné prostredie, s Ministerstvom životného prostredia SR.

Z uvedeného je zrejmé, že zákon zakotvuje SEA len rámcovo. Na druhej strane však len oceniť, že § 35 zákona vyžaduje uplatňovanie SEA v Slovenskej republike už od roku 1994 a na rozdiel od smernice SEA z roku 2001 sa vzťahuje aj na zásadné rozvojové koncepcie a návrhy právnych predpisov. Podrobnejšiu úpravu § 35 má (v súlade so splnomocňovacím ustanovením § 44) realizovať Ministerstvo životného prostredia SR všeobecne záväzným právnym predpisom; zatiaľ však takýto vykonávací predpis vydaný nebol.<sup>261</sup>

<sup>261</sup> Vyhláška zatiaľ nebola vydaná, pretože ministerstvo považovalo za potrebné, aby sa úprava vypracovala až po získaní praktických skúseností s aplikáciou tohto nového inštitútu a vzhľadom na požiadavky aproximácie práva sa vyčkávalo na prijatie smernice SEA. Je však potrebné vyzdvihnúť iniciatívu ministerstva, ktoré v rokoch 1994 až 2000 zabezpečilo v rámci vedecko-technických projektov vypracovanie *metodických príručiek SEA* pre oblasť zásadných rozvojových koncepcií, územnoplánovacej dokumentácie a právnych predpisov. Ministerstvo zatiaľ tieto príručky využíva pre internú potrebu a pri rokovaniach s príslušnými rezortmi. Príručky tiež slúžia ako učebné texty pre študentov na vysokých školách (pozri napríklad Kozová, M. – Spáčilová, R. – Huba, M. a kol.: Metodická príručka k hodnoteniu návrhov rozvojových koncepcií z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie, MŽP SR, Bratislava 1994; Kozová, M. – Úradníček, Š. – Huba, M. – Butkovská, K. – Antalová, S. – Ira, V. a kol.: Strategické environmentálne hodnotenie (SEA) ako jeden z nástrojov realizácie environmentálnej politiky a stratégie trvalo udržateľného rozvoja, 1, 2, 3 časť a Prílohouvá časť. PRIF UK a MŽP SR, Bratislava 1996; Finka, M. – Belčáková, I. a kol.: Vypracovanie metodiky pre posudzovanie vplyvov územnoplánovacej dokumentácie na regionálnej a sídelnej úrovni na životné prostredie v zmysle § 35 ods. 1 písm. b) zák. NR SR č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Centrum EIA Slovakia, Bratislava 1996; Kozová, M. – Úradníček, Š. – Butkovská, K. – Vrbenský, R.: Aktualizácia a doplnenie návrhu zásad vyhlášky, dôvodovej správy a metodické príručky Časť: Hodnotenia vplyvov zásadných rozvojových koncepcií a všeobecne záväzných právnych predpisov na životné prostredie. PRIF UK a MŽP SR, Bratislava 1997; Kozová, M. –

Zhodnotenie súčasného stavu praktického uplatňovania SEA v Slovenskej republike. Z analýzy doterajších skúseností s uplatňovaním hodnotenia návrhov koncepcií, plánov a programov na republikovej a regionálnej úrovni v Slovenskej republike možno za najväčší nedostatok považovať to, že sa § 35 dôsledne neuplatňuje na vymedzený okruh rozvojových dokumentov. Svoj podiel na tejto situácii má aj agencia vykonávacej vyhlášky k § 35 zákona, ktorá má podrobnejšie upraviť a formalizovať celý postup.

Od nadobudnutia účinnosti zákona bolo SEA aplikované iba na malý počet zásadných rozvojových koncepcií, plánov a programov. SEA sa využilo na niektoré významné rozvojové dokumenty z oblasti energetiky (napr. energetické koncepcie a politiky pre Slovenskú republiku predložené na schválenie v roku 1995, 1997 a 1999), vodného hospodárstva (napr. Koncepcia vodohospodárskej politiky SR predložená na schválenie v roku 1994), odpadového hospodárstva (Program odpadového hospodárstva SR predložený na schválenie v r. 2001), územného a regionálneho rozvoja (Koncepcia územného rozvoja SR v roku 1994, 1997 a 2001, Národný plán regionálneho rozvoja predložený na schválenie v roku 2000) a trvalo udržateľného rozvoja (Národná stratégia trvalo udržateľného rozvoja SR predložená na schválenie v r. 2000). Zatiaľ najlepšia aplikácia SEA s vysokou aktívnou účasťou verejnosti sa dosiahla v procese environmentálneho hodnotenia návrhu Energetickej politiky SR v r. 1999. Pre environmentálne hodnotenie sa využil aj test udržateľnosti<sup>262</sup>.

Butkovská, K. – Vrbenský, R. – Antalová, S.: Environmentálne hodnotenie zásadných rozvojových koncepcií (§ 35 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z.). PRIF UK a MŽP SR, Bratislava 1999; Krumpolcová, M. – Kalinová, Ž. – Kozová, M. – Úradníček, Š. – Butkovská, K. – Králik, J. – Vaškovič, P.: Ďalšie overovanie a upresňovanie metodických postupov pre environmentálne hodnotenie územnoplánovacej dokumentácie na regionálnej a sídelnej úrovni v zmysle § 35 zák. NR SR č. 127/1994 Z. z. MŽP SR, Bratislava 1998; Krumpolcová, M. – Krumpolec, V.: Upresnenie metodických postupov pre environmentálne hodnotenie územnoplánovacej dokumentácie v zmysle § 35 zák. NR SR č. 127/1994 Z. z. pre sídelný útvar. MŽP SR 1998, Bratislava). V rámci týchto projektov bola pozornosť venovaná najmä vypracovaniu návrhu zásad vyhlášky MŽP SR k § 35 zákona. Prvý návrh bol v r. 1996 a bol aktualizovaný v r. 1997. Najnovší návrh vyhlášky, ktorý už zohľadňuje smernicu SEA, Protokol o SEA a aarhuský dohovor, bol vypracovaný v roku 2000. Pozri Kozová, M. – Finka, M. – Belčáková, I. – Petriková, D. a kol.: Metodická príručka – metodické zásady pre výkon vyhlášky k § 35 zák. NR SR č. 127/1994 Z. z. v znení neskorších predpisov. PRIF UK a FA STU, Bratislava 2000.

<sup>262</sup> Proces SEA aplikovaný na Energetickej politiku SR schválenú v r. 2000 bol medzinárodnou organizáciou REC Szentendre vybraný v rámci krajín strednej a východnej Európy ako vzorový a je podrobne charakterizovaný v práci autorov Kozová, M. – Szöllös, J.: Strategic Environmental Assessment of Slovak Energy

Komplexne sa realizoval proces SEA aj pri hodnotení návrhu Národnej stratégie trvalo udržateľného rozvoja v Slovenskej republike vypracovanej v roku 2000 v koordinácii Regionálneho environmentálneho centra Slovensko, pod odbornou garanciou *Ministerstva životného prostredia SR* a s finančnou podporou Programu OSN pre rozvoj (UNDP).

Ešte menej výrazné výsledky ako pri koncepcných dokumentoch sa dosiahli v rámci uplatňovania SEA na územno-plánovaciú dokumentáciu. Platné ustanovenie § 35 zákona je totiž priveľmi všeobecné a nedostatočne previazané s územno-plánovacím procesom<sup>263</sup>. Aj napriek tomu sa SEA, najmä formou posudkov alebo osobitného environmentálneho hodnotenia, aplikovalo na územnoplánovaciú dokumentáciu niekoľkých vyšších územných celkov a sídiel. Najvýznamnejšie sa realizoval na Koncepte riešenia návrhu územného plánu pre hlavné mesto SR Bratislavy, v rámci ktorého sa zároveň overil nový metodický postup s dôsledným uplatnením princípov a kritérií trvalo udržateľného rozvoja<sup>264</sup>.

Analogická situácia je aj v oblasti environmentálneho hodnotenia všeobecne záväzných právnych predpisov. V období rokov 1994 – 2001 sa SEA uplatnilo iba vo vzťahu k dvom návrhom zákonov, a to zákona o odpadoch a novely zákona o územnom plánovaní a stavebnom poriadku. Pozitívne však možno hodnotiť veľký záujem verejnosti (najmä environmentálnych mimovládnych organizácií) zúčastniť sa na procese environmentálneho hodnotenia. Aj napriek zapojeniu verejnosti do procesu environmentálneho hodnotenia niektorých pripravovaných koncepcií, získané pripomienky neboli vždy v praxi efektívne využité. Potvrdzujú to aj závery v projekte Európskej komisie<sup>265</sup> vypracovanom v roku 2001, v ktorom sa konštatuje, že „napriek progresívnemu zákonu EIA v Slovenskej republi-

Policies. In: Proc. Int. Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment, 87-104, REC, Szentendre 2001.

<sup>263</sup> Pozri bližšie *Belčáková, I.*: dielo cit. v pozn. č. 247; a dielo *Krumpolcová, M. – Kalinová, Ž. – Kozová, M. – Úradníček, Š. – Butkovská, K. – Králik, J. – Vaškovič, P.*: Ďalšie overovanie a upresňovanie metodických postupov pre environmentálne hodnotenie územnoplánovacej dokumentácie na regionálnej a sídelnej úrovni v zmysle § 35 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z. Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 1998.

<sup>264</sup> Environmentálna správa je uvedená v diele autorov *Kozová, M. – Finka, M. – Belčáková, I. – Krasnec, P. a kol.*: Environmentálne hodnotenie konceptu riešenia územného plánu hl. mesta SR Bratislavy, FA STU, 2001. Tento príklad bol vybraný ako vzorový a zaradený do projektu Európskej komisie (*Sheate, W. – Dagg, S. – Richardson, J. – Palerm, J. – Steen, U. – Wolmarans, P.*: SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making. Vol. 3 Case Studies, EC Contract No. B4-3040/99/136634/MAR/B4, 2001).

<sup>265</sup> *Sheate, W. – Dagg, S. – Richardson, J. – Ascherman, R. – Palerm, J. – Steen, U. – O'Donnell, K.*: SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making. Vol. 2 Country Reports, EC Contract No. B4-3040/99/136634/MAR/B4, 2001.

ke, ktorý zahŕňa plány a programy, ako aj koncepcie a právne predpisy, je výrazný rozpor medzi teoretickými požiadavkami SEA a plánovacou praxou a existuje iba málo príkladov s uplatnením SEA.

Nová situácia, ktorá sa od roku 1994 vytvorila v súvislosti s prijatím zásadných medzinárodných úprav (smernica SEA, aarhuský dohovor), je dôvodom na to, aby sa z hľadiska úvah de lege ferenda uvažovalo o prijatí novej právnej úpravy problematiky SEA.

Návrh nového zákona by mal mať nasledujúcu základnú štruktúru:

- environmentálne hodnotenie strategických rozvojových dokumentov (koncepcie, plány a programy, územnoplánovacia dokumentácia, legislatívne predpisy),
- environmentálne hodnotenie projektov,
- environmentálne hodnotenie strategických rozvojových dokumentov a projektov, ktorých vplyvy presahujú štátne hranice.

Na základe zahraničných, ale už aj našich skúseností, sa jednoznačne ukazuje, že *jednotlivé kategórie strategických dokumentov vyžadujú špecifické prístupy a špecifické hodnotiace procedúry*. Pri príprave nového zákona by sa preto mal:

- upresniť a doplniť rozsah dokumentov, na ktoré sa bude SEA povinne uplatňovať a na ktoré sa bude uplatňovať na základe výsledkov zisťovacieho konania,
- upresniť uplatňovanie procesu SEA na rôznych hierarchických úrovniach (národná, regionálna, miestna) tak, aby sa SEA uplatnilo v čo najranejšom období, keď sú ešte otvorené všetky možnosti vybrať optimálne alternatívne riešenia alebo varianty,
- upresniť efektívnu formu integrácie procesu SEA do existujúcich rozhodovacích procesov na všetkých úrovniach (územnoplánovací proces, príprava plánov regionálneho rozvoja, proces prípravy a schvaľovania materiálov predkladaných vláde a parlamentu, vrátane legislatívnych návrhov a pod.),
- zabezpečiť transparentnosť celého procesu SEA a upraviť postup SEA tak, aby sa dosiahlo efektívne premietnutie výsledkov SEA do rozvojových dokumentov predložených na schválenie (t. j. aby sa integrovali záujmy životného prostredia spolu s ekonomickými a sociálnymi aspektmi do výsledných návrhov rozvojových dokumentov),
- upresniť rozsah environmentálneho hodnotenia a obsah environmentálnej správy, definovať environmentálny významný (závažný) vplyv a určiť kritériá na určovanie jeho významnosti,
- upraviť spôsob monitorovania implementácie navrhovaných opatrení do praxe,
- upresniť postavenie účastníkov procedúry SEA (definovať zainteresované orgány, s ktorými bude potrebné konzultovať a dotknutá zainte-



resovanú verejnosť, ako aj mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia),

- upresniť spôsob informovania verejnosti a formy konzultácie so zainteresovanými orgánmi a verejnosťou, ustanoviť dostatočný časový rámec pre efektívnu účasť verejnosti;
- upresniť rozsah a spôsob konzultácií a účasti verejnosti v prípade významných transhraničných vplyvov,
- vytvoriť inštitúciu, ktorá by plnila úlohu zastupiteľského poradného orgánu, definovaného v čl. 8 aarhuského dohovoru.

## Piata časť

**Zodpovednosť v environmentálnom práve****I. Obsah a druhy zodpovednosti**

Dôležitým nástrojom presadzovania záujmov ochrany životného prostredia je aj právna regulácia zodpovednosti právnických a fyzických osôb. Ich právna zodpovednosť vzniká, ak sa tieto osoby správajú v rozpore s platnými predpismi upravujúcimi starostlivosť o životné prostredie.

*Obsah právnej zodpovednosti, tvorí:*

- oprávnenie verejnomočenského orgánu prejednávať v rámci procesného postupu delikt a oprávnenie (nie teda vždy povinnosť) ukladať zaň páchatelovi deliktu trest,
- povinnosť páchatel'a strpieť nepriaznivý následok.

Nepriaznivý následok sa z hľadiska právneho postavenia subjektu prejavuje v *zмене jeho právneho statusu* (vzniká jeho povinnosť znášať represívnu sankciu na základe rozhodnutia príslušného orgánu, resp. povinnosť odstrániť nepriaznivý následok svojho správania – napr. odstrániť škodu na lesných porastoch).

*Predpokladom vzniku deliktuálnej zodpovednosti v rámci environmentálneho práva je:*

- *protiprávne správanie subjektu* (vo svojej podstate spočíva v porušení zákonnej povinnosti vyplývajúcej z predpisov regulujúcich starostlivosť o životné prostredie, môže však byť právne kvalifikované aj ako ohrozenie alebo poškodzovanie životného prostredia, jeho zložiek, ekosystémov, prírodných zdrojov),
- *nepriaznivý následok* protiprávneho správania subjektu (ohrozenie alebo porušenie právom chráneného záujmu týkajúceho sa starostlivosti o životné prostredie, škoda na majetku, ktorý je súčasne zložkou životného prostredia alebo prírodným zdrojom, a môže ním byť aj ekologická ujma),
- *príčinná súvislosť* (kauzálny nexus) medzi protiprávnym správaním subjektu a vzniknutým nepriaznivým následkom,
- *zavinenie* (je psychickým vzťahom páchatel'a deliktu k vlastnému protiprávnemu konaniu a k výsledku tohto protiprávneho konania; jeho existencia sa vyžaduje len v prípadoch tzv. subjektívnej právnej zodpovednosti, nositeľom ktorej môžu byť iba fyzické osoby).

Platné právo taktiež zakotvuje skutočnosti, ktoré spôsobujú zánik právnej zodpovednosti (napr. uplynutie času, amnestia, účinná lútosť).

*Druhy zodpovednosti.* Fyzická alebo právnická osoba, ktorá poruší predpisy regulujúce starostlivosť o životné prostredie, môže byť nositeľom zodpovednosti:

- trestnoprávnej,
- administratívnoprávnej,
- občianskoprávnej.

Základnými *kritériami* pre posúdenie toho, o ktorý druh právnej zodpovednosti v konkrétnom prípade ide, je:

- druh právnych predpisov upravujúci zodpovednosť (napr. administratívnoprávne predpisy),
- druh orgánov oprávnených vyvodzovať zodpovednosť (súdy, orgány verejnej správy),
- páchatel' deliktu (fyzická alebo právnická osoba, podnikateľ, pracovník alebo funkcionár organizácie),
- právna úprava spôsobu prejednávania deliktov (procesný postup môže vyplývať napr. z trestného poriadku, priestupkového zákona, zákona o správnom konaní) a
- sankcie, ktoré možno za protiprávne správanie uložiť (pokuta, trest odňatia slobody, pokarhanie a pod.)

## II. Trestnoprávna zodpovednosť

Trestnoprávna zodpovednosť nie je a perspektívne ani nebude rozhodujúcim druhom zodpovednosti v rámci starostlivosti o životné prostredie, avšak jej existencia je nezastupiteľná, nakoľko predstavuje prostriedok ochrany spoločnosti pred *najzávažnejším protiprávnym konaním*. Zodpovednosť za trestné činy podľa Trestného zákona (zákona č. 140/1961 Zb. v znení neskorších predpisov) plní *prevenčnú, represívnu* a čiastočne aj *reparačnú*<sup>266</sup> funkciu. Pre trestnosť činu je však rozhodujúce nielen to, či konanie páchatel'a naplňa formálne znaky trestného činu uvedeného v Trestnom zákone, ale aj to, či ide o čin spoločensky nebezpečný (§ 3 Trestného zákona).

<sup>266</sup> Podľa § 66 Trestného zákona trestnosť ohrozenia životného prostredia podľa § 181a a § 181b a trestnosť poškodzovania a ohrozovania prevádzky všeobecne prospešného zariadenia podľa § 182 zaniká, ak páchatel' dobrovoľne škodlivý následok trestného činu zamedzil alebo napravil alebo urobil o trestnom čine oznámenie v čase, keď škodlivému následku trestného činu mohlo byť ešte zabránené napr. prokurátorovi, vyšetrovateľovi alebo policajnému orgánu. Ide o úpravu inštitútu *účinnnej ľútosti*, ktoré prichádza do úvahy len pri dokonaných trestných činoch. Škodlivým následkom pritom treba rozumieť skutočnú zmenu na chránenom záujme, a nie samo ohrozenie.

Nositeľom trestnoprávnej zodpovednosti môže byť *iba fyzická osoba* (dikcia „ten kto“). Len výnimočne je ním (pri tzv. kvalifikovaných skutkových podstatách umožňujúcich uloženie prísnejšej sankcie) tzv. *špeciálny subjekt*, t. j. subjekt, ktorý musí spĺňať určité požiadavky (napr. byť zamestnancom, funkcionárom, resp. členom organizovanej skupiny).

Pre trestnosť činu treba úmyselné zavinenie, ak Trestný zákon neustanovuje výslovne, že postačí zavinenie z nedbanlivosti (§ 3 ods. 3).

*Skutkové podstaty trestných činov proti životnému prostrediu.* Do roku 1989 neobsahoval Trestný zákon samostatnú skutkovú podstatu trestného činu proti životnému prostrediu. Pri postihu environmentálnej kriminality sa využívali ustanovenia § 136 a 137 upravujúce trestný čin Poškodzovania majetku v socialistickom vlastníctve, resp. stále platné ustanovenia skutkovej podstaty trestného činu Zneužívania právomoci verejného činiteľa (§ 158), trestného činu Všeobecného ohrozenia (§ 179), trestného činu Poškodzovania cudzej veci (§ 257).

V súčasnosti je stav taký, že trestné činy, *objektom* ktorých je životné prostredie, jeho zložky a prírodné zdroje, sú v trestnom kódexe systémovo začlenené medzi *trestné činy všeobecne nebezpečné* (štvrtá hlava).<sup>267</sup> Ide o trestný čin Ohrozenia životného prostredia (§ 181a, § 181b), trestný čin Porušovania ochrany rastlín a živočíchov (§ 181c), trestný čin Pytliactva (§ 181d), trestný čin Nedovoleného dovozu, vývozu a prepravy odpadov (§ 181e), trestný čin Neoprávneného nakladania s odpadmi (§ 181f), trestný čin Porušovania ochrany vôd (§ 181g) a trestný čin Poškodzovania a ohrozovania prevádzky všeobecne prospešného zariadenia (§ 182).<sup>268</sup> Pre trestné činy všeobecne nebezpečné je typické to, že predstavujú také konania, s ktorými je alebo často býva spojené nebezpečenstvo ohrozu-

<sup>267</sup> So skutkovými podstatami trestných činov zaradenými v samostatných častiach trestných kódexov sa možno stretnúť aj v iných štátoch – rakúsky trestný zákonník ich zakotvuje v siedmom oddiele v § 180 až 183 (trestný čin úmyselného poškodenia životného prostredia, trestný čin poškodenia životného prostredia z nedbanlivosti, trestný čin ťažkého poškodenia hlukom, trestný čin poškodzovania životného prostredia zneškodňovaním odpadov a prevádzkovaním zariadení, trestný čin iného ohrozenia živočíšstva alebo rastlinstva, trestný čin nedbanlivostného poškodenia živočíšstva alebo rastlinstva); nemecký trestný zákon taktiež pozná trestné činy proti životnému prostrediu (§ 324 až 330).

<sup>268</sup> Efektívna trestnoprávna úprava by mala rešpektovať skutočnosť, že životné prostredie, resp. jeho zložky a prírodné zdroje, predstavujú – *popri* ochrane takých hodnôt, akými je nepochybné bezpečnosť, život, zdravie ľudí a majetok – hodnotu *sui generis*. Príkladom môže byť napríklad rakúsky trestný zákonník, ktorý upravuje v rámci jedného oddielu jednak trestné činy všeobecne nebezpečné, jednak trestné činy proti životnému prostrediu. Bližšie k tomu *Fuchs, H.: Probleme des österreichischen Umweltstrafrechts. Verwaltungsakademie des Bundes, Wien 1995.*

júce život a zdravie ľudí alebo majetok vo veľkom rozsahu, a tiež, že sú *ohrozovacími trestnými činmi*.<sup>269</sup>

Okrem týchto skutkových podstat trestných činov treba ešte pre úplnosť spomenúť trestný čin Týrania zvierat (§ 203), ktorý však zákonodarca systémovo zaradil medzi *trestné činy hrubo narušujúce občianske spolužitie*, a trestný čin Zneužívania vlastníctva (§ 258), resp. trestný čin Poškodzovania a znehodnocovania kultúrneho dedičstva (§ 258a), patria medzi *trestné činy proti majetku*.

*Protiprávne konanie páchatela* trestných činov proti životnému prostrediu môže spočívať tak v konaní aktívnom, ako aj v opomenutí konania, ktoré je subjekt povinný uskutočniť.

Podľa § 181a a 181b Trestného zákona trestného činu *Ohrozenia životného prostredia* sa dopustí ten, kto úmyselne alebo z nebanlivosti spôsobí ohrozenie životného prostredia (t. j. vydá životné prostredie do nebezpečenstva závažného poškodenia) tým, že poruší predpisy o ochrane životného prostredia alebo o hospodárení s prírodnými zdrojmi. Ohrozovanie životného prostredia (úmyselné aj nebanlivostné) môže byť teda právnym dôvodom vzniku trestnoprávnej zodpovednosti iba vtedy, ak k nemu dôjde *porušením environmentálnych predpisov*. Obe skutkové podstaty patria medzi typické ohrozovacie skutkové podstaty trestných činov s tzv. blanketárnou dispozíciou, čo umožňuje, aby pri zmene administratívnych predpisov regulujúcich oblasť ochrany životného prostredia, nemuselo dochádzať aj k zmene trestnoprávnej úpravy.

Trestného činu *Porušovania ochrany rastlín a živočíchov* sa v zmysle § 181c dopustí ten, kto v rozpore s predpismi na ochranu prírody a krajiny:

- poškodí, zničí, vytrhne, vykope alebo nazbiera chránenú rastlinu alebo poškodí alebo zničí jej biotop (t. j. životné prostredie jedinca rastliny alebo živočicha, ich populácie a spoločenstva),

<sup>269</sup> V rakúskej a nemeckej právnej úprave sa však možno stretnúť aj s úpravou skutkových podstat trestných činov, ktoré vychádzajú zo skutočnosti, že životné prostredie, resp. jeho zložky (ovzdušie, voda, pôda) sú médiom, poškodenie ktorých môže vyvolávať nepriaznivé následky na zdraví, resp. na živote ľudí, a preto postihuje páchatela, ktorý *vplyvmi na životné prostredie, resp. jeho zložky* (napr. znečistením vody, pôdy, ovzdušia, vnášaním hluku) zapríčinil vznik nebezpečenstva pre zdravie alebo život väčšieho počtu ľudí. Uvedenú skutočnosť platná slovenská úprava zatiaľ nezohľadňuje. Ustanovenie § 223 ods. 3 Trestného zákona síce umožňuje trestnoprávny postih voči osobe, ktorá z nebanlivosti spôsobila ťažkú ujmu na zdraví alebo smrť viacerých osôb preto, že hrubo porušila predpisy o bezpečnosti práce alebo dopravy alebo hygienické predpisy, nie je však vzhľadom na predmet úpravy starostlivosti o životné prostredie postačujúca, keďže neprekračuje rámec tzv. hygienických predpisov (k tomu pozri druhú časť učebnice, kapitolu II.).

- usmrtí, zraní, chyťí alebo premiestni chráneného živočicha alebo poškodí alebo zničí jeho biotop a obydlie alebo
- poškodí alebo zničí dreviny alebo ich vyrúbe bez súhlasu
- a spôsobí tým ujmu nie malú alebo ohrozí chránený živočíšny alebo rastlinný druh. Rovnako sa potresce ten, kto:
- v rozsahu nie malom získa pre seba alebo pre iného chráneného živočicha alebo chránenú rastlinu,
- v rozsahu nie malom bez súhlasu drží, pestuje, chová, spracúva, dováža alebo vyváža chránené rastliny alebo živočichy alebo exempláre alebo s nimi obchoduje alebo
- zámerne odníme, falšuje, pozmení alebo inak neoprávnene použije nezameniteľné označenie chránených živočíchov.

Trestného činu *Pytliactva* podľa § 181d sa dopustí ten, kto neoprávnene zasiahne do výkonu práva poľovníctva alebo do výkonu rybárskeho práva tým, že bez povolenia loví zver alebo ryby, alebo loví zver alebo ryby v čase ich ochrany alebo zakázaným spôsobom, alebo kto ukryje, prechováva alebo na seba alebo na iného prevedie zver alebo ryby neoprávnene ulovené alebo nájdené.

Pokiaľ ide o postih protiprávneho správania v súvislosti s porušovaním predpisov o odpadoch, je možný na základe dvoch skutkových podstat, a to trestného činu:

- *Nedovoleného dovozu, vývozu a prepravy odpadov* v zmysle § 181e (dopustí sa ho ten, kto v rozpore s predpismi o odpadoch dováža, vyváža alebo prepravuje odpad) a
- *Neoprávneného nakladania s odpadmi* v zmysle § 181f (dopustí sa ho ten, kto v rozpore s predpismi o odpadoch nakladá s odpadmi a poškodí vodu, pôdu alebo ovzdušie tak, že spôsobí škodu v značnom rozsahu alebo odstránenie následku takéhoto poškodenia nie je možné).

Podľa § 181g sa trestného činu *Porušovania ochrany vôd* dopustí ten, kto koná v rozpore s predpismi na ochranu vôd a spôsobí mimoriadne havarijné zhoršenie kvality povrchových alebo podzemných vôd, tak že spôsobí škodu v značnom rozsahu alebo odstránenie následku takéhoto zhoršenia kvality nie je možné.

Trestného činu *Poškodzovania a ohrozovania prevádzky všeobecne prospešného zariadenia* (§ 182) sa dopustí ten, kto úmyselne ohrozí napríklad prevádzku ochranného zariadenia proti úniku znečisťujúcich látok, energetického alebo vodárenského zariadenia.

Trestného činu *Týrania zvierat* podľa § 203 sa dopustí ten, kto týra zviera, hoci bol za obdobný priestupok v poslednom roku postihnutý alebo za taký čin v posledných dvoch rokoch odsúdený, rovnako ako ten, kto utýra zviera. Obsah pojmov týranie a zviera je potrebné vykladať s pri-



hľadnutím na zákon NR SR č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat. V zmysle tohto zákona je zvieratom každý živočíšny stavovec okrem človeka; pojem týranie zvieratá treba vykladať s prihliadnutím na § 35 ods. 1 písm. c) citovaného zákona ako pôsobenie bezdôvodného utrpenia, bolesti alebo poranenia.

Trestný čin *Zneužívania vlastníctva* (§ 258) a trestný čin *Poškodzovania a znehodnocovania kultúrneho dedičstva* (§ 258a) patria medzi *trestné činy proti majetku*. Ich úpravou sa sleduje verejný záujem na ochrane vecí, ktoré požívajú *osobitnú* ochranu napríklad podľa zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu (kultúrne pamiatky)<sup>270</sup>. V zmysle § 258 sa trestného činu dopustí ten, kto poškodí dôležitý kultúrny alebo iný dôležitý všeobecný záujem tým, že zničí, poškodí, urobí neupotrebitelnou alebo zašantročí vlastnú vec, ktorá požíva ochranu podľa osobitných predpisov. Trestného činu Poškodzovania a znehodnocovania kultúrneho dedičstva sa dopustí ten, kto bez povolenia vykonáva archeologický výskum alebo výkopy na území s archeologickými nálezmi alebo si prisvojí vec, ktorá je archeologickým nálezom, a spôsobím tým škodu nie malú.

Dôsledkom protiprávneho správania páchatel'a trestných činov proti životnému prostrediu je vznik *nepriaznivého následku*, ktorým môže byť:

- vznik situácie hrozby zhoršenia existujúceho stavu životného prostredia alebo
- reálne zhoršenie stavu životného prostredia.

Trestný zákon ako *následok* trestných činov proti životnému prostrediu konkrétne ustanovuje:

- ohrozenie životného prostredia, ohrozenie chráneného živočíšneho alebo rastlinného druhu (§ 181c),
- spôsobenie značnej ujmy na životnom prostredí alebo ujmy veľkého rozsahu (§ 181a, § 181b),
- spôsobenie značnej škody (§ 181c), spôsobenie škody v značnom rozsahu (§ 181f, § 181g),
- neodstrániteľný následok (§ 181f, § 181g),

Z hľadiska právnej klasifikácie následkov trestných činov treba teda rozlišovať štyri základné formy: *ohrozenie*, *škodu*, *ujmu*, *neodstrániteľný následok*.

*Ohrozenie* sa v právnej praxi kvalifikuje ako protiprávny následok konania páchatel'a spočívajúci vo vzniku stavu spôsobilého vyvolať nepriaz-

<sup>270</sup> Kultúrna pamiatka podľa zákona č. 49/2002 Z. z. je hnutelná alebo nehnuteľná vec pamiatkovej hodnoty, ktorá je z dôvodu ochrany vyhlásená za kultúrnu pamiatku. Ak ide o archeologický nález, kultúrnou pamiatkou môže byť aj neodkrytá hnutelná alebo neodkrytá nehnuteľná vec, zistená metódami a technikami archeologického výskumu.

nivý následok na životnom prostredí. Kým však napríklad podľa § 181a ods. 1 a § 181b ods. 1 Trestného zákona je takýmto následkom iba vznik *stavu nebezpečenstva závažného poškodenia životného prostredia*, (t. j. stačí, že dôjde ku konaniu, ktoré je spôsobilé ohroziť životné prostredie), podľa *kvalifikovanej* skutkovej podstaty tohto trestného činu (§ 181a ods. 2, 3 a § 181b ods. 2, 3) je potrebné, aby v dôsledku konania páchatel'a došlo *k značnej ujme alebo ujme veľkého rozsahu na životnom prostredí*.<sup>271</sup>

Podľa § 181c Trestného zákona dôsledkom protiprávneho konania páchatel'a môže byť aj ohrozenie chráneného živočíšneho alebo rastlinného druhu. Podľa výkladu Najvyššieho súdu SR *ohrozením chráneného druhu* sa rozumie *vyvolanie nebezpečenstva* pre zachovanie alebo udržanie v určitej oblasti, resp. v mieste, t. j. vyvolanie nebezpečenstva výrazného zníženia chráneného druhu, prípadne jeho vyhynutia.

Existencia ohrozovacích skutkových podstát trestných činov proti životnému prostrediu nepochybne prispieva k prehĺbeniu ochrany životného prostredia najmä tým, že umožňuje postihovať páchatel'a už za také protiprávne konanie, ktorým sa „iba“ vyvolá protiprávny stav hrozby vzniku poškodenia zložiek životného prostredia, ekosystémov atď. Je to v súlade s cieľmi právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie, ktorá vychádza z princípu prevencie. Avšak aj v týchto prípadoch je potrebné vysporiadať sa v právnej praxi s právnou kvalifikáciou následku ohrozovania (napr. vznik *nebezpečenstva závažného poškodenia*) a s úskaliaми dokazovania príčinnej súvislosti (dokazovanie, že konanie páchatel'a bolo spôsobilé vyvolať ohrozenie životného prostredia).

Donedávna vyvolávala v aplikačnej praxi problémy právna kvalifikácia následku protiprávneho konania páchatel'a trestného činu, ktoré malo právnou podobu *ujmy* alebo *škody*.

Najvyšší súd SR vo svojom rozhodnutí z 22. júna 1995, sp. zn. 8 Tz 29/95 vyslovil názor, že pojem *značná ujma* v zmysle § 181b ods. 2 Trestného zákona je *širší* pojem než pojem *značná škoda*, pretože pre naplnenie jeho obsahu sa vyžaduje *súčasné spôsobenie majetkovej ujmy, t. j. škody a ekologickej ujmy*. Pri posudzovaní *závažnosti* ekologickej ujmy, treba hodnotiť najmä plošný rozsah zasiahnutého územia alebo vod-

<sup>271</sup> Tomuto výkladu nasvedčuje i rozsudok Najvyššieho súdu SR z 22. júna 1995, sp. zn. 8 Tz 29/95 v konaní proti obvinenému uznanému vinným z trestného činu ohrozenia životného prostredia podľa § 181b ods. 1, ods. 2 písm. b) Trestného zákona (dopustil sa ho tým, že naplnil bazén Balneoterapie vo Vyšných Ružbachoch hliňanom sodným v koncentrácii 3 - 5 % bez toho, aby to oznámil zodpovedným pracovníkom Slovenských liečebných kúpeľov a nezabezpečil bazén pred vypustením, v dôsledku čoho bolo vypustených z bazéna asi 25 m<sup>3</sup> chemického roztoku, ktorý vytekol do potoka a tým došlo k následnému úhynu rýb a miestnej organizácii Slovenského rybárskeho zväzu a k vzniku škody vo výške približne 95 000 Sk). K tomu pozri bližšie rozhodnutie R 2/1996.

nej plochy (pri vodných tokoch dĺžku znečistenia), rozsah poškodenia spočívajúceho v obmedzení funkcie alebo výskytu organizmov, vplyv na okolité ekosystémy, kvalitu zasiahnutého prostredia z hľadiska jeho jedinečnosti a významu a pod. Podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky postih páchatela podľa § 181a ods. 2, 3 a § 181b ods. 2, 3 Tr. zákona je teda *vylúčený*, ak jeho protiprávne konanie nebude mať za následok vznik majetkovej ujmy (t. j. škody) a vznik ekologickej ujmy súčasne.

V ďalšom svojom rozhodnutí (rozsudok zo 14. januára 1999, sp. zn. 3 Tz 16/98) vo veci obvineného podnikateľa, ktorý bez povolenia vydaného orgánom ochrany prírody neoprávnene prechovával chránené druhy živočíchov, sa Najvyšší súd SR musel vysporiadať s opačným problémom, a to s výkladom pojmu *škoda* vzhľadom na vtedajšie znenie § 181c Trestného zákona, podľa ktorej bol trestnoprávne zodpovedný ten „ktv v rozpore s predpismi na ochranu prírody bez povolenia prechováva chránený druh a spôsobí tým škodu nie nepatrnú alebo ohrozí chránený druh“. Tu sa oprel o § 89 ods. 13 Trestného zákona a zopakoval názor, že za škodu spôsobenú týmto trestným činom treba považovať skutočnú majetkovú ujmu, o ktorú sa zmenšil majetok poškodeného. Vzhľadom na to, že škoda predstavuje majetkovú ujmu, ktorá sa nepriaznivo prejavuje vo sfére vlastníckych práv, môže k spôsobeniu škody týmto trestným činom – podľa názoru Najvyššieho súdu SR – dôjsť napríklad odcudzením chráneného druhu zoologickej záhrade, chovateľskej stanici a pod.

Podľa § 89 ods. 12 Trestného zákona treba preto *pri určení výšky škody vychádzať*:

- z ceny, za ktorú sa vec, ktorá bola predmetom útoku, v čase a mieste obvykle predáva,
- ak výšku škody nemožno takto zistiť, vychádza sa z účelne vynaložených nákladov na obstaranie rovnakej alebo obdobnej veci alebo uvedenie veci do predošlého stavu.

Pre určenie výšky škody v tomto konkrétnom prípade mala byť – podľa názoru Najvyššieho súdu SR – rozhodujúca cena v mieste a čase obvyklá, za ktorú sa uskutočňuje obchodovanie s tuzemskými, resp. cudzozemskými živočíchmi (táto sa zvyčajne ustanovuje vzájomnou dohodou na základe posúdenia každého jedinca). Cenu živočicha pritom nemožno určovať zistením tzv. materiálnej hodnoty chránených druhov živočíchov (napr. hodnota mäsa, kožušiny, peria).

Riešenie tejto kauzy súčasne odhalilo „slabiny“ vtedajšej trestnoprávnej úpravy postihu páchatelov trestných činov proti životnému prostrediu a vyvolalo živý, ba až vášnivý ohlas v masovokomunikačných prostriedkoch zo strany ochrancov prírody. V praxi sa totiž ukázalo, že chápanie pojmu škoda v zmysle vtedajšieho znenia § 89 ods. 14 Trestného zákona nevyhovuje a nenapomáha efektívnosť vyvodzovania trestnoprávnej zod-

povednosti v ochrane životného prostredia najmä preto, lebo *otázka vlastníctva k viacerým zložkám životného prostredia nie je právne upravená*.<sup>272</sup>

Od účinnosti novely Trestného zákona (t. j. zákona č. 253/2001 Z. z.) sa pri vyčíslňovaní škody pri trestných činoch proti životnému prostrediu vychádza z pojmu *spoločenské ohodnotenie*. Podľa § 89 ods. 14 Trestného zákona ak ide o trestné činy uvedené v § 181a, 181b a 181c, *ujmou* sa rozumie spoločenské ohodnotenie chránených rastlín, chránených živočíchov a drevín, ktoré vyjadruje ich biologickú, ekologickú a kultúrnu hodnotu, s prihliadnutím na ich vzácnosť a stupeň ohrozenia, vyčíslenú osobitným predpisom. Týmto osobitným predpisom je *vyhláska MŽP SR č. 93/1999 Z. z. o chránených rastlinách a chránených živočíchoch a o spoločenskom ohodnocovaní chránených rastlín, chránených živočíchov a drevín v znení vyhlásky MŽP SR č. 183/2001 Z. z.* Vyčíslenie sa použije aj pri určení výšky prospechu, hodnoty veci a rozsahu činu.<sup>273</sup>

*Trestné právo a medzinárodné dohovory.* Viaceré medzinárodné dohovory v oblasti ochrany životného prostredia ukladajú štátom ako zmluvným stranám zaviesť vhodnú vnútroštátnu úpravu zodpovednosti osôb. I keď neustanovujú výslovne, či sa tak má stať prostredníctvom trestnoprávnej alebo administratívno-právnej úpravy, je zrejme, že konanie s vysokým stupňom spoločenskej nebezpečnosti v tejto oblasti by malo byť postihnuteľné i prostredníctvom trestného práva. Ustanovenie § 181c ods. 2 Trestného zákona implementuje ciele Dohovoru o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín (CITES); § 181e Trestného zákona implementuje ciele Dohovoru o riadení pohybov nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní (tzv. bazilejský dohovor).

Trestnoprávny postih fyzických osôb bol *do nadobudnutia účinnosti zákona č. 253/2001 Z. z.* limitovaný predovšetkým tým, že podľa § 181c ods. 1 písm. d) Trestného zákona bolo možné postihovať iba prechovávanie, transportovanie alebo obchodovanie s chránenými druhmi živočíchov a rastlín alebo s ich vývinovými štádiami, *nie však aj s ich exemplármi* (t. j. živými alebo mŕtvymi jedincami, v zákonom ustanovenom rozsahu i s každou ich ľahko rozpoznateľnou časťou alebo výrobkom z nich).

<sup>272</sup> V Českej republike sa z tohto dôvodu pri pripravovanej novelizácii Trestného zákona uvažovalo o tom, že následok trestných činov proti životnému prostrediu bude určený na základe iných kritérií (napr. výška nákladov potrebná na odstránenie poškodenia životného prostredia, trvalé alebo dlhodobé poškodenie životného prostredia). Tým sa mali preklenúť hneď dva problémy: problém vzniku škody na zložke životného prostredia, ktorá je *res nullius*, a problém určovania rozsahu nepriaznivého následku na zložke životného prostredia.

<sup>273</sup> Benčík, M. a kolektív: Trestné právo s vysvetlivkami a judikatúrou. IURA EDITION, Bratislava 1995, s. 112.

Vzhľadom na formuláciu skutkovej podstaty trestného činu *Nedovoleného dovozu, vývozu a prepravy odpadov* podľa § 181e Trestného zákona, je pre jeho interpretáciu dôležitá platná administratívnoprávna úprava tzv. nezákonnej prepravy.

Na implementáciu cieľov medzinárodného dohovoru bolo potrebné prebrať definíciu pojmu nelegálna preprava z čl. 9 tohto dohovoru, čo sa uskutočnilo zákonom č. 223/2001 Z. z. o odpadoch v znení neskorších predpisov, ktorý v § 38 ods. 1 vymedzil pojem *nedovolená preprava odpadov cez štátnu hranicu*.

Na obsah úpravy trestnoprávnej alebo administratívnoprávnej zodpovednosti má vplyv i *právo Európskych spoločností*. Aj v novších smerniciach možno v rámci harmonizačného úsilia členských štátov Európskej únie pozorovať trend riešiť aspoň v rámci poľnohospodárstva vnútroštátnej úpravy postihu za konanie, ktoré odporuje cieľom sledovaným smernicami. Ako príklad možno spomenúť smernicu Európskeho parlamentu a Rady č. 2000/60/ES týkajúcu sa ochrany vôd, ktorá v čl. 27 zakotvuje povinnosť členských štátov ustanoviť sankcie aplikovateľné na porušenia národných ustanovení prijatých v súlade s touto smernicou, pričom sankcie majú byť *efektívne, proporcionálne a odrádzajúce*.

### III. Administratívnoprávna zodpovednosť

Deliktuálne správanie páchatela, ktoré nemožno kvalifikovať ako trestný čin, môže byť postihnutelné v rámci administratívnoprávnej zodpovednosti. I keď sa uplatňuje *zásada akcesority správneho práva voči trestnému právu*, neznamená to, že ak čin nie je možné kvalifikovať ako trestný čin, tak je automaticky postihnutelný v rámci správneho práva. I v týchto prípadoch treba vždy skúmať, či konanie naplnilo skutkovú podstatu priestupku alebo iného správneho deliktu.<sup>274</sup>

Nositeľom administratívnoprávnej zodpovednosti môžu byť tak fyzické ako aj právnické osoby. *Fyzické osoby* sa porušením predpisov správneho práva môžu dopustiť *priestupkov* alebo *iných správnych deliktov* (sú postihované na základe zavinenia). *Právnické osoby* (a v zákonom ustanovených prípadoch aj fyzické osoby) sú nositeľmi zodpovednosti za *správne delikty* (v týchto prípadoch sú postihované bez ohľadu na zavinenie).

*Priestupky*. Priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v *zákone SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov*

<sup>274</sup> Pozri bližšie *Machajová, J.*: Administratívnoprávny postih fyzických a právnických osôb s osobitným zreteľom na postih podľa zákona o priestupkoch. EPOS, Likavka 1995.

alebo v inom zákone, pokiaľ nejde o iný správny delikt podľa osobitných predpisov alebo o trestný čin. Z uvedenej legálnej definície priestupku podľa § 2 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. teda vyplýva, že jedno protiprávne správanie fyzickej osoby nemôže byť právne kvalifikované *súčasne* aj ako trestný čin, aj ako priestupok, aj ako správny delikt podľa osobitných predpisov.

Skutkové podstaty priestupkov, ktoré sa týkajú starostlivosti o životné prostredie, možno v súčasnosti nájsť upravené:

- v *osobitnej časti zákona SNR č. 372/1990 Zb.*, ktorý predstavuje kvázikódex priestupkového práva (upravuje napríklad priestupky na úseku zdravotníctva podľa § 29, priestupky na úseku vodného hospodárstva podľa § 34, priestupky na úseku poľnohospodárstva, poľovníctva a rybárstva podľa § 35, priestupky na úseku ochrany životného prostredia podľa § 45, priestupky proti verejnému poriadku podľa § 47),
- v *osobitných predpisoch* (zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov, zákon SNR č. 100/1977 Zb. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva v znení neskorších predpisov, zákon č. 337/1998 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov, zákon č. 76/1998 Z. z. o ochrane ozónovej vrstvy Zeme v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 285/1995 Z. z. o rastlinolekárskej starostlivosti v znení zákona č. 471/2001 Z. z., zákon NR SR č. 115/1995 Z. z. o ochrane zvierat, zákon SNR č. 134/1992 Zb. o štátnej správe ochrany ovzdušia v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch v znení zákona č. 553/2001 Z. z., zákon NR SR č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov, zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch v znení neskorších predpisov, zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu).<sup>275</sup>

Na zodpovednosť za priestupok *stačí zavinenie z nedbanlivosti*, ak zákon výslovne neustanoví, že je potrebné úmyselné zavinenie.

Za priestupok možno v konaní o priestupkoch uložiť:

- *sankcie* (pokarhanie, pokutu, zákaz činnosti alebo prepadnutie veci),<sup>276</sup>
- *ochranné opatrenie* (obmedzujúce opatrenie, zhabanie veci).

<sup>275</sup> Dlhodobá tendencia v legislatívnej praxi pritom jednoznačne smeruje k tomu, že pri tvorbe nových zákonov sa presúva právna úprava skutkových podstat priestupkov z priestupkového zákona do osobitných predpisov.

<sup>276</sup> Od uloženia sankcie možno podľa § 11 ods. 3 v rozhodnutí o priestupku upustiť, ak k náprave páchatela postačí samotné prejednanie priestupku.



Pokutu možno podľa § 13 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. uložiť do 1000 Sk, ak osobitná časť tohto zákona alebo iný zákon neustanovuje vyššiu pokutu (napr. podľa § 35 ods. 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb. možno tomu, kto znečistí pôdu nevhodným skladovaním olejov a pohonných hmôt uložiť pokutu do 3000 Sk; podľa § 105 ods. 4 zákona č. 50/1976 Zb. pokutou do 5 miliónov Sk sa potrestá ten, kto bez stavebného povolenia uskutočňuje stavbu v chránenom území alebo v ochrannom pásme či na pozemku, ktorý nie je určený na zastavanie, najmä na poľnohospodárskom alebo lesnom pozemku).

Priestupky sa prejednávajú v konaní o priestupkoch podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb. (špeciálna procesnoprávna úprava). V blokovom konaní možno uložiť pokutu do 500 Sk, ak je priestupok spofahlivo zistiteľný, nestačí dohovorávanie a obvinený z priestupku je ochotný pokutu zaplatiť.

V blokovom konaní môžu priestupky prejednávať:

- podľa § 86 zákona SNR č. 372/1990 Zb. orgány Policajného zboru, obce, orgány štátneho odborného dozoru nad bezpečnosťou práce, orgány hygienickej služby, orgány štátneho dozoru vo veciach životného prostredia, orgány Železničnej polície SR, a to v rozsahu určenom týmito ustanovením,
- podľa osobitných predpisov napr. lesná stráž podľa § 24 ods. 2 písm. b) zákona SNR č. 100/1977 Zb., stráž prírody podľa § 58 ods. 2 písm. d) zákona NR SR č. 287/1994 Z. z., vodná stráž podľa vyhlášky MLVH SSR č. 158/1976 Zb. o vodnej stráži v znení vyhlášky MLVH SSR č. 112/1978 Zb. atď.

*Správne delikty fyzických osôb postihované na základe zavinenia.* Správnym deliktom fyzickej osoby (ktoré vystupujú v pozícii vedúceho pracovníka, zamestnanca organizácie) definuje právna teória ako zavinené protiprávne konanie, ktorého znaky sú uvedené v osobitných zákonoch. Prejednávajú ich správne orgány v postupe podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní. Za tieto správne delikty možno ukladať ako sankciu iba pokutu. Nemožno si ich preto z právneho hľadiska zamieňať s priestupkami ani s trestnými činmi.

Tento druh zodpovednosti je dedičstvom právnej úpravy zo sedemdesiatych rokov. V predpisoch *environmentálneho práva sa už jeho úprava nevyskytuje*. Právna teória podrobila kritike jeho existenciu s poukazom na neodôvodnenú nerovnosť v postavení občanov pred zákonom a správnym orgánom.

*Správne delikty právnických a fyzických osôb postihované bez ohľadu na zavinenie.* Ide o tzv. objektívnu zodpovednosť (absolútnu, bez mož-

nosti liberovať sa), pri ktorej stačí preukázať iba porušenie právnej povinnosti ustanovenej zákonom.<sup>277</sup>

Nositelom zodpovednosti je *právnická osoba ako celok* (nie teda jej štatutárny orgán, zamestnanci, členovia ak porušia povinnosť v ochrane životného prostredia). Nositelom zodpovednosti sú aj *fyzické a právnické osoby vystupujúce ako podnikatelia alebo prevádzkovatelia kvalifikovaných činností*, s výkonom ktorých sa spája rad povinností odlišných od všeobecných povinností fyzickej osoby ako občana.<sup>278</sup> Tento výnimočný legislatívny prístup je odôvodnený záujmom na úprave rovnakých podmienok vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti subjektov pre výkon ich podnikateľskej činnosti (princíp rovnosti) a tiež tým, že dôsledky protiprávneho konania týchto osôb na životné prostredie v súvislosti s ich činnosťou môžu byť rovnako závažné.

Právna úprava tejto zodpovednosti je *rozptýlená vo veľkom počte zákonov*. V súčasnosti ju nájdeme upravenú napríklad v zákone NR SR č. 287/1994 Z. z., v zákone SNR č. 134/1992 Zb., v zákone SNR č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu v znení neskorších predpisov; vždy je zakotvená v takých predpisoch environmentálneho práva, ktoré regulujú práva a povinnosti podnikateľov (ako príklad možno uviesť zákon č. 163/2001 Z. z. o chemických látkach a chemických prípravkoch).

*Predmetom právnej úpravy v týchto zákonoch sú:*

- skutkové podstaty správnych deliktov,
- druhy sankcií, ktoré možno uložiť za spáchaný správny delikt,
- sadzba, resp. pravidlá pre posúdenie závažnosti protiprávneho konania,
- sankcie za opakované porušenie povinnosti,
- lehoty na ukládanie pokút,
- orgán príslušný na uloženie sankcie.

*Protiprávne správanie podnikateľov môže byť v zákonoch vymedzené rôznym spôsobom.* Z legislatívnotechnického hľadiska prevláda v poslednom období trend formulovať skutkové podstaty správnych deliktov podnikateľov *presným opisom znakov protiprávneho správania* či už aktívneho alebo pasívneho (napr. dikcia „neoprávnene uvedie na trh novú chemickú látku“, „neoznámí výrub dreviny“), nakoľko sa pri tvorbe právnych predpisov zdôrazňuje požiadavka precizovať skutkové podstaty tak, aby ich dikcia nebola priveľmi široká. V platnej právnej úprave sa však možno stretnúť aj s takými skutkovými podstatami, v ktorých sa *odkazuje na porušenie konkrétnych ustanovení predpisov* (napr. dikcia „neplní povinnosť vyplývajúcu z § 12 ods. 3 zákona“) alebo sa ustanovujú pomocou

<sup>277</sup> Pozri bližšie Škultéty, P. a kolektív: dielo cit. v pozn. č. 138, s. 124.

<sup>278</sup> Tamtiež, s. 126.

následku protiprávneho správania, ktoré ho vyvolalo (dikcia „konaním podľa odseku 1 písm. a) až g) zničí časť prírody a krajiny, jej zložky alebo prvku“, „svojím konaním poškodí lesné pozemky“ atď.).

K typickým znakom, na základe ktorého možno identifikovať administratívno-právnu zodpovednosť podnikateľov je, že ako trest za správny delikt možno ukladať pokutu, a to rozhodnutím orgánu verejnej správy vydaným podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní. Výnimočne však niektoré právne predpisy umožňujú uložiť aj iné sankcie (k tomu pozri bližšie piatu časť učebnice, kapitolu IV.).

Výška pokuty je najčastejšie určená jej sadzbou, spravidla pevnou hornou hranicou (dikcia „do výšky“, „až do výšky“); výnimočne sa možno v predpisoch stretnúť aj s určením rozpätia sadzby (napr. podľa § 40 ods. 3 zákona č. 163/2001 Z. z. „kontrolný orgán uloží podnikateľovi pokutu od 500 000 Sk do 3 000 000 Sk“).

Osobitný prípad určenia sadzby pokuty predstavuje úprava tzv. ďalšej pokuty až do dvojnásobku hornej hranice pokuty ustanovenej zákonom; jej uloženie je viazané na nesplnenie nápravných opatrení uložených podnikateľovi rozhodnutím orgánu o uložení pokuty alebo na opätovné porušenie povinnosti v zákonom určenej dobe, ktorá sa počíta od právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty.

V prípadoch, keď je možné v zmysle zákona zvažovať v rámci rozpätia sadzby jej konkrétnu výšku, zákony zvyčajne ustanovujú pravidlá pre posúdenie závažnosti protiprávneho konania. Ako príklad možno uviesť § 79 ods. 2 zákona č. 223/2001 Z. z., podľa ktorého „pri ukladaní pokuty sa prihliada najmä na závažnosť a čas trvania protiprávneho konania, na rozsah ohrozenia zdravia ľudí a životného prostredia, prípadne na mieru ich poškodenia“.

Lehoty na ukládanie pokút. Lehoty na uloženie pokuty majú zákonný charakter. Orgán ich nemôže svojím rozhodnutím predlžovať a na ich plynutie musí prihliadať z úradnej povinnosti. Márnym uplynutím týchto lehôt zaniká právo orgánu verejnej správy uložiť podnikateľovi za jeho protiprávne správanie pokutu.

Zákony v tejto súvislosti zakotvujú lehotu:

- trojročnú (tzv. objektívnu, ktorá plynie odo dňa, keď došlo k porušeniu povinnosti)<sup>279</sup> a
- jednoročnú (tzv. subjektívnu, ktorá plynie odo dňa, keď orgán pre životné prostredie zistil porušenie povinnosti).

Z dikcie zákonov vyplýva, že subjektívna lehota nemôže plynúť, ak uplynula objektívna lehota.

<sup>279</sup> Výnimkou v tomto smere je päťročná objektívna lehota podľa § 26 ods. 4 zákona č. 61/1977 Zb. o lesoch v znení neskorších predpisov a podľa § 34 ods. 3 zákona SNR č. 100/1977 Zb.

Orgán príslušný na uloženie sankcie. Sankcie za správne delikty sú oprávnené ukladať orgány štátnej správy (zvyčajne okresné úrady ako prvostupňové orgány), orgány kontroly a dozoru (napr. Slovenská inšpekcia životného prostredia) a orgány územnej samosprávy (starosta obce podľa § 13 ods. 8 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a predseda samosprávneho kraja podľa § 18 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov).

#### IV. Právomoc správneho dozoru pri porušení predpisov environmentálneho práva

Právna teória definuje správny dozor ako činnosť, v rámci ktorej vykonávateľ verejnej správy pozoruje správanie nepodriadených subjektov a zisťuje, či toto správanie je v súlade s požiadavkami právnych predpisov. Ak zistí nesúlad správania subjektu s právnymi predpismi, aplikuje predovšetkým nápravné opatrenia alebo sankcie.<sup>280</sup>

Výkon správneho dozoru je upravený:

- zákonom č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe (podľa § 1 ods. 1 ide o tzv. vonkajšiu kontrolu, ktorú vykonávajú orgány kontroly v rozsahu svojej pôsobnosti vymedzenej osobitnými predpismi),
- osobitnými zákonmi (zákon NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, zákon č. 163/2001 Z. z. o chemických látkach a chemických prípravkoch, zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch v znení neskorších predpisov atď.).

Orgánmi vonkajšej kontroly podľa § 1 ods. 1 sú Úrad vlády SR a iné orgány štátnej správy podľa § 6 ods. 1 zákona č. 10/1996 Z. z. ktorými sú:

- ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy (napr. Ministerstvo životného prostredia SR, Ministerstvo pôdohospodárstva SR, Ministerstvo hospodárstva SR, Ministerstvo zdravotníctva SR),
- orgány miestnej štátnej správy (krajské a okresné úrady),
- ďalšie orgány štátnej správy, ak tak ustanovuje osobitný predpis (t. j. špecializovaná miestna štátna správa – napríklad Štátna veterinárna a potravinová správa podľa zákona č. 337/198 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov),
- iné orgány štátnej správy vykonávajúce kontrolu v rozsahu svojej pôsobnosti v kontrolovaných subjektoch podľa osobitných predpisov (napr. Slovenská inšpekcia životného prostredia podľa zákona SNR č. 595/1990 Zb. o štátnej správe pre životné prostredie v znení neskorších predpisov, Slovenská vodohospodárska inšpekcia podľa vyhlášky MLVH SSR č. 117/1976 Zb.).

<sup>280</sup> Hendrych, D. a kolektív: dielo cit. v pozn. č. 144, s. 160.

Zákon č. 10/1996 Z. z. ustanovuje základné pravidlá kontrolnej činnosti a v rámci toho aj oprávnenia a povinnosti kontrolného orgánu a kontrolovaného subjektu. Touto všeobecnou úpravou nie sú dotknuté osobitné predpisy, upravujúce právomoc dozoru v špeciálnych oblastiach starostlivosti o životné prostredie.

Podľa § 11 ods. 1 zákona č. 10/1996 Z. z. sú pracovníci kontroly pri výkone kontroly oprávnení v nevyhnutnom rozsahu:

- vstupovať do objektov, zariadení a prevádzok, na pozemky a do iných priestorov kontrolovaných subjektov, ak bezprostredne súvisia s predmetom kontroly (výkonom tohto oprávnenia však nesmie byť dotknutá nedotknuteľnosť obydlia – výnimkou z pravidla nedotknuteľnosti obydlia je však prípad, ak sa obydlie používa aj na podnikanie alebo vykonávanie inej hospodárskej činnosti a zákon vstup umožňuje),
- vyžadovať od kontrolovaného subjektu a jeho zamestnancov, aby im v určenej lehote poskytovali doklady, iné písomnosti, vyjadrenia a informácie (vrátane technických nosičov údajov) potrebné na výkon kontroly, prvopisy dokladov (pri vyžiadaní dokladov a informácií obsahujúcich predmet štátneho a služobného tajomstva je potrebné dodržať postup ustanovený osobitnými predpismi),
- v odôvodnených prípadoch odoberať a aj mimo priestorov kontrolovaného subjektu na zabezpečenie dôkazov premiestňovať prvopisy dokladov, ktorých vydanie nie je všeobecne záväzným právnym predpisom zakázané, písomné dokumenty a iné materiály a vykonať ďalšie nevyhnutné úkony súvisiace s kontrolou,
- vyžadovať súčinnosť kontrolovaného subjektu, jeho zamestnancov, ako aj ďalších štátnych orgánov potrebnú na vykonanie kontroly.

Pracovníci kontroly sú pri výkone kontroly podľa § 11 ods. 2 povinní:

- vopred, najneskôr v čase začatia kontroly oznámiť kontrolovanému subjektu predmet a účel kontroly a preukázať sa svojim oprávnením na vykonanie kontroly spolu s preukazom totožnosti, ak osobitný predpis neustanovuje inak,
- vydať kontrolovanému subjektu písomné potvrdenie o odňatí prvopisov dokladov, písomných dokumentov a iných materiálov a zabezpečiť ich riadnu ochranu pred stratou, zničením, poškodením a zneužitím (ak tieto veci nie sú potrebné na ďalší výkon kontroly alebo na iné konanie podľa osobitných predpisov sú povinní vrátiť ich tomu, komu boli odňaté),
- oznámiť podozrenie z trestnej činnosti orgánom činným v trestnom konaní a iné skutočnosti orgánom príslušným podľa osobitných predpisov,
- v potrebnom rozsahu oboznámiť vedúceho kontrolovaného subjektu a zodpovedných zamestnancov s protokolom o výsledku kontroly pred jeho prerokovaním a vyžiadať od nich v určenej lehote písomné vyjad-

renia ku všetkým skutočnostiam, ktoré odôvodňujú uplatnenie právnej zodpovednosti,

- preveriť opodstatnenosť námietok ku kontrolným zisteniam a zohľadniť opodstatnené a preukázané námietky v dodatku k protokolu alebo v zázname o kontrole, oboznámiť s ním vedúceho kontrolovaného subjektu a zodpovedných zamestnancov,
- neopodstatnenosť námietok písomne oznámiť zodpovedným zamestnancom kontrolovaného subjektu najneskôr do termínu prerokovania protokolu,
- prerokovať protokol s vedúcim kontrolovaného subjektu a zodpovednými zamestnancami, ktorých sa kontrolné zistenia týkajú,
- v zápisnici o prerokovaní protokolu uložiť vedúcemu kontrolovaného subjektu, aby v určenej lehote po skončení kontroly predložil orgánu kontroly opatrenia prijaté na odstránenie zistených nedostatkov, príčin ich vzniku a v určenej lehote predložil aj písomnú správu o ich splnení,
- v odôvodnených prípadoch informovať o výsledkoch kontroly príslušný nadriadený orgán,
- odovzdať protokol o výsledku kontroly (priebežný protokol, dodatok k protokolu, záznam o kontrole), ako aj zápisnicu o prerokovaní protokolu vedúcemu kontrolovaného subjektu,
- zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedeli pri výkone kontroly, ak ich od tejto povinnosti písomne neoslobodí ten, v záujme koho túto povinnosť majú, alebo vo verejnom záujme vedúci orgánu kontroly (tým nie je dotknutá povinnosť zachovávať mlčanlivosť o štátnom a služobnom tajomstve).

Podľa § 12 ods. 1 kontrolovaný subjekt a zodpovední zamestnanci sú oprávnení počas výkonu kontroly – najneskôr v čase oboznámenia sa s protokolom – písomne sa vyjadriť ku kontrolným zisteniam orgánu. Podľa odseku 4 je kontrolovaný subjekt v určenej lehote povinný na základe výsledku kontroly prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku a predložiť ich orgánu kontroly, a taktiež predložiť orgánu kontroly písomnú správu o splnení opatrení prijatých na odstránenie zistených nedostatkov a o vyvedení dôsledkov voči zamestnancom zodpovedným za tieto nedostatky.

Zákon č. 10/1996 Z. z. ustanovuje podrobne postupy týkajúce sa protokolu o výsledku kontroly. Kontrola je skončená v deň prerokovania protokolu alebo podpísania záznamu. Protokol sa považuje za prerokovaný aj vtedy, ak vedúci kontrolovaného subjektu alebo niektorý o zodpovedných zamestnancov odmietne oboznámiť sa s protokolom, písomne sa k nemu vyjadriť alebo podpísať zápisnicu o prerokovaní protokolu.

Ak sa kontrolou nezistí porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov, vypracuje sa záznam o kontrole.



Špeciálne hmotnoprávne ustanovenia týkajúce sa výkonu dozoru v rôznych oblastiach starostlivosti o životné prostredie vyplývajú z osobitných predpisov (zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov atď.).

*Predmetom právnej úpravy v týchto predpisoch je zvyčajne:*

- precizácia práv a povinností osôb vykonávajúcich štátny dozor (napr. v odpadovom hospodárstve, nad ochranou prírody a krajiny, v lesnom hospodárstve), ktorými môžu byť nielen pracovníci týchto orgánov ale aj iné osoby (napr. stráž prírody podľa § 58 zákona NR SR č. 287/1994 Z. z.) ako aj povinností kontrolovaných osôb,
- právomoc orgánov štátneho dozoru,

Orgány dozoru podľa týchto predpisov zisťujú, ako právnické a fyzické osoby dodržiavajú:

- predpisy,
- povinnosti vyplývajúce im z rozhodnutí orgánov verejnej správy vydaných na základe týchto predpisov.

Orgány štátneho dozoru v životnom prostredí. Sú nimi:

- *Ministerstvo životného prostredia SR* (vykonáva hlavný štátny dozor vo veciach životného prostredia),
- *Slovenská inšpekcia životného prostredia* (je odborným kontrolným orgánom, prostredníctvom ktorého ministerstvo vykonáva vo veciach starostlivosti o životné prostredie štátny dozor),
- *krajské a okresné úrady,*
- *územná samospráva v súvislosti s výkonom úloh miestnej štátnej správy* (napr. obec ako stavebný úrad podľa zákona č. 50/1976 Zb.).

Kompetencia týchto orgánov vo veciach štátneho dozoru vyplýva:

- zo zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov,
- zo zákona SNR č. 595/1990 Zb. o štátnej správe pre životné prostredie v znení neskorších predpisov,
- z osobitných zákonov.

V prípade zistených nedostatkov sú tieto orgány oprávnené ukladať:

- pokuty,
- iné sankcie (ak tak výslovne ustanovuje zákon),
- tzv. nápravné opatrenia.

Pokuty, iné sankcie a nápravné opatrenia sa ukladajú rozhodnutím dozorného orgánu v správnom konaní. Z ich právnej podstaty a cieľov, ktoré ich uložením orgán sleduje, však vyplýva, že *sankčný charakter majú iba pokuty a iné sankcie*. Nápravné opatrenia sledujú *reparáciu*, t. j.

prerušenie protiprávneho stavu a obnovenie stavu v súlade s požiadavkami environmentálnoprávnych predpisov.<sup>281</sup>

*Slovenská inšpekcia životného prostredia* ukladá pokuty za porušenia právnych povinností zistených kontrolnou činnosťou. Podľa § 9 ods. 2 zákona SNR č. 595/1990 Zb. na konanie o uložení pokuty je príslušný inšpektorát. O odvolaní proti rozhodnutiu o uložení pokuty rozhoduje ústredie. Ak súčasne začnú konanie o pokute okresný úrad a inšpekcia a nedôjde medzi nimi k dohode o tom, kto konanie vykoná, je na ďalšie konanie podľa zákona príslušná inšpekcia. Pokuty uložené inšpekciou sú príjmom štátneho rozpočtu.

Ako príklad úpravy právomoci dozorných orgánov ukladať *iné sankcie* možno uviesť § 29 zákona NR SR č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov. Podľa neho, ak by porušením ustanovení tohto zákona vznikli vážne škody na zdraví alebo hrozí nebezpečenstvo ich vzniku, môže orgán na ochranu zdravia fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie a právnickej osobe uložiť *až do vykonania nápravy* aj iné sankcie, ktorými sú *zákaz činnosti alebo prevádzky a zákaz výroby, spracovania a uvádzania do obehu zdravotne závažných potravín alebo iných výrobkov*.

Takýto intertemporálny charakter majú aj tzv. *predbežné opatrenia* podľa § 30 zákona č. 17/1992 Zb., ktoré sú orgány štátnej správy pre životné prostredie oprávnené ukladať v prípadoch, keď hrozí závažné poškodenie životného prostredia alebo keď k poškodeniu už došlo (rozhodnutí o dočasnom zastavení alebo obmedzení činnosti, ktorá môže toto poškodenie spôsobiť alebo ho už spôsobila na dobu najdlhšie 30 dní). Citované ustanovenie rámcového zákona č. 17/1992 Zb. sa však v právnej praxi z legislatívno-technických dôvodov neaplikuje<sup>282</sup>. Podľa § 12 ods. 2 zákona č. 309/1991 Zb. o ochrane ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami (zákon o ovzduší) v znení neskorších predpisov orgán ochrany ovzdušia môže nariadiť obmedzenie alebo zastavenie prevádzky zdroja znečisťovania ovzdušia za zákonom ustanovených podmienok; povinnosť nariadiť obmedzenie alebo zastavenie má pri vyhlásení varovného a regulačného opatrenia podľa § 16 ods. 2 zákona. Stavebný úrad môže podľa § 102 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. zastaviť prácu na stavbe. Kontrolné orgány v súlade s § 38 ods. 7 zákona č. 163/2001 Z. z. uložia zákaz uvedenia pracovného alebo čistiaceho prostriedku na trh.

*Nápravné opatrenia*. Ak orgán štátneho dozoru zistí porušenie povinnosti alebo iný nedostatok v činnosti kontrolovaného, upozorní ho na to a uloží mu nápravné opatrenie (platná právna úprava používa v tejto súvis-

<sup>281</sup> Pozri bližšie *Damohorský, M.*: Právni zodpovednosť v ochrane životného prostredia. IURIDICA, č. 2, Univerzita Karlova, Praha 1994, s. 38.

<sup>282</sup> Je to podmienené rámcovým charakterom tohto zákona, v právnej praxi sa postupuje podľa osobitných predpisov.

losti rôznu terminológiu napríklad opatrenia na odstránenie protiprávneho stavu, na nápravu, na odstránenie zistených nedostatkov atď.). Tieto opatrenia sa zvyčajne ukladajú formou rozhodnutia vydaným v správnom konaní (ak zákon neustanovuje inak)<sup>283</sup>, pričom sa určí aj lehota na odstránenie zistených nedostatkov kontrolovaným subjektom. Ak *povinný subjekt v určenej lehote tieto opatrenia nevykoná*, môže mu orgán uložiť sankciu (tzv. ďalšiu pokutu do výšky ustanovenej zákonom).

## V. Zodpovednosť za ekologickú ujmu

Novým inštitútom, ktorý vniesol do právneho poriadku Slovenskej republiky zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov, je inštitút *nápravy ekologickej ujmy*.

Ekologická ujma je zákonom definovaná ako *strata alebo oslabenie prirodzených funkcií ekosystémov vznikajúca poškodením ich zložiek alebo narušením vnútorných väzieb a procesov v dôsledku ľudskej činnosti* (§ 10).

Z právneho hľadiska ekologická ujma predstavuje *špeciálny následok protiprávneho konania* právnickej alebo fyzickej osoby. Označuje sa ním reálne zhoršenie stavu životného prostredia, rozsah ktorého by mal odzrkadľovať *úbytok celospoločenských hodnôt* (či už vyjadrený v peniazoch alebo iným spôsobom hodnotenia). Tým sa inštitút ekologickej ujmy odlišuje od škody v zmysle Občianskeho zákonníka (ktorá sa prejavuje nepriaznivo v majetkovej sfére poškodeného ako úbytok majetkových hodnôt).<sup>284</sup>

Podľa § 27 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb. každý, kto poškodovaním životného prostredia alebo iným protiprávnym konaním spôsobil ekologickú ujmu, je povinný napraviť vzniknutú ekologickú ujmu:

- obnovením prirodzených funkcií narušeného ekosystému alebo jeho časti (reštitúcia),
- ak to nie je možné alebo z vážnych dôvodov účelné, nahradiť ekologickú ujmu iným spôsobom,
- ak to nie je možné, nahradiť ujmu v peniazoch.

<sup>283</sup> Napríklad podľa § 38 ods. 8 zákona č. 163/2001 Z. z. poverená osoba ukladá podnikateľovi alebo jeho zamestnancovi opatrenia na mieste v prípade bezprostredného ohrozenia života, zdravia ľudí alebo životného prostredia. Podnikateľ môže proti opatreniam podať námietky, tieto však nemajú odkladný účinok, pričom rozhodnutie o námietkach je konečné a na konanie o opatreniach sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

<sup>284</sup> Pozri bližšie *Damohorský, M.*: Právni zodpovednosť za ztráty na životním prostředí. Karolinum, Praha 1999; *Košičiarová, S.*: dielo cit. v pozn. č. 39.

Pokiaľ ide teda o *spôsob nápravy ekologickej ujmy*, platný zákon vychádza z prednosti zásady navrátenia do pôvodného stavu (restitutio in integrum). Iba v prípade neodstrániteľnej ekologickej ujmy sa uplatňuje náhradné plnenie alebo relutárna náhrada.

Podľa zákona č. 17/1992 Zb. o uložení povinnosti napraviť ekologickú ujmu rozhoduje príslušný orgán štátnej správy; *oprávneným zo spôsobe nej ekologickej ujmy je štát*. Vzhľadom na to, že doposiaľ nebol vydaný predpis, ktorý by bližšie upravoval problematiku uplatňovania zodpovednosti za ekologickú ujmu (spôsob jej výpočtu, kompetenciu príslušných orgánov verejnej správy atď.), zodpovednosť za ekologickú ujmu sa *zatiaľ v právnej praxi neaplikuje*<sup>285</sup>.

## VI. Občianskoprávna zodpovednosť

Mnohé zložky životného prostredia (napr. voda, pôda, dreviny, živočíchy) a ekosystémy (lesy) sú z občianskoprávneho hľadiska *vecami* vo vlastníctve fyzických a právnických osôb, a sú *predmetom ochrany aj podľa predpisov súkromného práva*. Občianskoprávna úprava v takýchto prípadoch môže *nepriamo* slúžiť ako nástroj ochrany zložiek životného prostredia, resp. prírodných zdrojov (nie teda ochrany životného prostredia ako celku, ktoré v zmysle predpisov verejného práva predstavuje celospoločenskú hodnotu). Miesto a význam občianskoprávnej úpravy v tomto smere určuje princíp „*neminem laedere* – nikoho nepoškozovať pri výkone práv“.

Právnu ochranu vlastníka veci zakotvuje:

- zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky zákonník“),
- osobitné predpisy (napr. predpisy správneho práva).

*Občiansky zákonník zabezpečuje ochranu vlastníka:*

- v súvislosti s pokojným užívaním predmetu jeho vlastníctva (§ 5, § 127),
- pred vznikom škody, t. j. ujmy na jeho majetku (§ 415, § 417),
- v situácii, keď škoda na majetku vznikla (§ 420, § 420a, § 432).

<sup>285</sup> To však neznamená, že osobitné predpisy tento inštitút do 1. 1. 2002 vôbec nepoznali. Jeho úprava bola zviazaná s právnou kvalifikáciou protiprávneho konania právnických a fyzických osôb, keď vznik ekologickej ujmy alebo hrozba ekologickej ujmy boli kvalifikované ako následok protiprávneho správania. Napríklad podľa už neplatného zákona o odpadoch z roku 1991 mohol orgán štátnej správy odpadového hospodárstva zakázať činnosť pôvodcu odpadov za zákonom ustanovených podmienok, ak by mohlo dôjsť k závažnej ekologickej ujme.

Prostriedkom na ochranu vlastníka veci môže byť poskytnutie *predbežnej ochrany* v zmysle § 5. Ak došlo k *zrejmemu* zásahu do pokojného stavu, možno sa domáhať ochrany na príslušnom orgáne štátnej správy. Ten môže predbežne zásah zakázať alebo uložiť, aby bol obnovený predošlý stav. Uplatnením tohto prostriedku ochrany nie je dotknutá právomoc súdu podľa § 7 Občianskeho súdneho poriadku.<sup>286</sup>

V zmysle § 127 ods. 1 sa vlastníci vecí musí zdržať všetkého, čím by nad mieru primeranú pomerom obťažoval iného alebo čím by vážne ohrozil výkon jeho práv. Preto najmä nesmie ohroziť susedovu stavbu alebo pozemok úpravami pozemku alebo úpravami stavby na ňom zriadenej bez toho, že by urobil dostatočné opatrenie na upevnenie stavby alebo pozemku, nesmie nad mieru primeranú pomerom obťažovať susedov hlučnosťou, prachom, popolčekom, dymom, plynmi, parami, pachmi, pevnými a tekutými odpadmi, svetlom, tienением a vibráciami, nesmie nechať chované zvieratá vniknúť na susediaci pozemok a nešetrne, prípadne v nevhodnej ročnej dobe odstraňovať zo svojej pôdy korene stromu alebo odstraňovať vetvy stromu presahujúce na jeho pozemok. Ide teda o úpravu *susedských vzťahov*, ktoré vznikajú predovšetkým medzi vlastními susediacimi ako aj vzdialenejších nehnuteľností. Návod, ako postupovať v súdnej praxi pri rozhodovaní týchto sporov vyplýva z platnej judikatúry, predovšetkým z rozhodnutia Najvyššieho súdu č. 3/1988, č. 50/1985, č. 37/1985.<sup>287</sup>

*Všeobecnú prevenčnú povinnosť* ustanovil Občiansky zákonník v § 415, podľa ktorého každý je povinný počínať si tak, aby nedochádzalo ku škodám

<sup>286</sup> Pavelková, B.: Občianskoprávne aspekty ochrany životného prostredia a ich realizácia súdmi Slovenskej republiky. In: Právo na životné prostredie – základné právo človeka. Právnická fakulta UK, Bratislava 1996, s. 119.

<sup>287</sup> V rozhodnutí č. 3/1988 určil, že výklad pojmov miera primeraná pomerom a vážne ohrozenie výkonu práva má byť objektívny, uskutočnený na základe dôkazov, ako sú znalecké posudky, správy okešných hygienických staníc a pod. Z rozhodnutia č. 50/1985 vyplýva, že žalobami podľa tohto ustanovenia sa nemožno domáhať odstránenia alebo premiestnenia odtokových, odpadových kanálov, žump a pod., pretože to presahuje rámec ochrany poskytovanej uvedeným ustanovením. V rozhodnutí č. 37/1985 upravil postup súdu pri rozhodovaní o otázke, či sa vlastníci pozemku má zdržať určitého výkonu vlastníckeho práva alebo niečo strpieť. Podľa tohto rozhodnutia treba predovšetkým zistiť, či ide o výkon práva v súlade s platnými predpismi (zdravotnými, stavebnými). Ak sa vytýkaný výkon vlastníckeho práva opiera o povolenie, ktoré vlastníkovi vydal príslušný orgán, bude namiesto – ak nedošlo k zmene pomerov od vydania povolenia – považovať tento výkon vlastníckeho práva za opodstatnený. Ak došlo k zmene pomerov, bude potrebné dosiahnuť nápravu v konaní pred správnym orgánom. Vždy však treba skúmať, či žalovaný neprekročil rozsah oprávnení uvedených v povolení. V rozhodnutí č. 50/1985 skonštatoval, že súdy správne viažu nevhodnosť na vegetačné obdobie a za šetrný považujú len taký zásah, ktorý je primeraný. Pozri Pavelková, B.: dielo cit. v pozn. č. 286, s. 119.

na zdraví, na majetku, na prírode a životnom prostredí. Ak si právnická alebo fyzická osoba neplní túto povinnosť, zodpovedá za škodu vzniknutú v príčinnej súvislosti s týmto protiprávnym správaním. Takáto škoda môže pritom vzniknúť aj v súvislosti s tým, že *osoba poruší predpisy verejného práva*.

Ďalším prostriedkom ochrany je zákonná možnosť domáhať sa na súde rozhodnutia, v ktorom súd uloží povinnosť vykonať vhodné a primerané opatrenia na odvrátenie hroziacej škody v prípade, ak ide o *vážne ohrozenie* podľa § 417 ods. 2 Občianskeho zákonníka.

Právnym prostriedkom ochrany životného prostredia môže byť *negatívna žaloba*, ktorou sa vlastníci vecí domáha odstránenia iných rušivých zásahov do svojho vlastníckeho práva, než je zadržovanie vecí. Touto žalobou sa nemožno domáhať ochrany zdravia alebo života. V tejto súvislosti treba spomenúť rozhodnutie Najvyššieho súdu č. 65/1972, v ktorom sa uvádza, že pri žalobách z imisii ide o kolíziu dôsledkov vyplývajúcich z výkonu dvoch vlastníckych práv vlastníkov dvoch vecí, ktorú nemožno riešiť inak, než tak, že výkon jedného z týchto práv bude obmedzený.<sup>288</sup>

Občiansky zákonník upravuje tzv. *subjektívnu a objektívnu zodpovednosť za škodu*.

Podľa § 420 Občianskeho zákonníka každý zodpovedá za škodu, ktorú spôsobil porušením právnej povinnosti, t. j. škoda ako majetková ujma musí byť dôsledkom *zavineneho protiprávneho* konania. Zodpovednosť sa zbaví ten, kto preukáže, že škodu nezavinil. Úkon je protiprávny, ak v súvislosti s ním došlo k porušeniu právnej povinnosti vyplývajúcej z právnych predpisov a iných noriem, ktoré mal škodca dodržať (napr. interné bezpečnostné predpisy)<sup>289</sup>. Pre vznik občianskoprávnej zodpovednosti nie je rozhodujúca forma zavinenia (úmysel, nebanalnosť), ale predmetné rozlíšenie môže mať význam vzhľadom na *rozsah náhrady škody* v zmysle § 442 ods. 3 Občianskeho zákonníka.

V praxi nie je vylúčené, že páchatel protiprávnym konaním naplní skutkovú podstatu trestného činu, priestupku alebo správneho deliktu a súčasne spôsobí týmto konaním škodu. Preto predpisy *trestného a správneho práva* upravujú problematiku tzv. *adhézneho konania*, t. j. konania o nároku poškodeného na náhradu škody, vrátane postavenia *poškodeného* (jeho práva a povinnosti).

Podľa § 43 ods. 1 zákona č. 141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom (Trestný poriadok) v znení neskorších predpisov poškodený má právo uplatniť nárok na náhradu škody proti obvinenému, ktorá mu bola pôso-

<sup>288</sup> Tamtiež, s. 120.

<sup>289</sup> Kolektív: Občiansky zákonník. Ekonomický a právny poradca podnikateľa 2001, č. 12-13, Žilina, s. 120.



ená jeho trestným činom (k tomu pozri tiež § 43 ods. 2, § 228, § 229) a dať návrh na zaistenie nároku na náhradu škody (§ 47 ods. 4).

Podľa § 72 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov je účastníkom konania o priestupku poškodený, ak ide o prejednanie náhrady majetkovej škody spôsobenej priestupkom. Ak poškodený uplatní nárok na náhradu škody, podľa § 70 správny orgán, ktorý prejednáva priestupok, pôsobí na to, aby škoda bola dobrovoľne nahradená. Ak škoda a jej výška bola spoľahlivo zistená, a nebola dobrovoľne nahradená, uloží správny orgán páchateľovi priestupku povinnosť ju nahradit; inak odkáže poškodeného s jeho nárokom na náhradu škody na iný príslušný orgán. Podľa § 29 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov za porušenie povinností ustanovených osobitnými predpismi pri ochrane životného prostredia sa ukládajú pokuty alebo iné opatrenia podľa týchto predpisov; tým nie je dotknutá zodpovednosť za škodu podľa všeobecných právnych predpisov.

Predpisy správneho práva obsahujú *osobitné ustanovenia*, týkajúce sa náhrady škôd spôsobených na zložkách životného prostredia alebo ekosystémoch (napr. vyhláška MPLVH č. 37/1963 Zb. o ochrane včiel, včel a b pri ničení škodcov rastlín chemickými prostriedkami v znení vyhlášky PV č. 35/1978 Zb., § 20 a nasl. zákona SNR č. 100/1977 Zb. o hospodarení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva v znení neskorších predpisov).

Podľa § 420a Občianskeho zákonníka každý zodpovedá za škodu, ktorú spôsobí inému prevádzkovou činnosťou (pričom škoda je spôsobená prevádzkovou činnosťou aj ak je spôsobená fyzikálnymi, chemickými, prípadne biologickými vplyvmi prevádzky na okolie), resp. oprávneným konaním alebo zabezpečením prác, ktorými sa spôsobí inému škoda alebo nehnuteľnosti alebo sa mu sťažuje alebo znemožní užívanie nehnuteľnosti. V takomto prípade ide o *objektívnu zodpovednosť bez ohľadu na vinenie*, čo znamená, že zákon ukladá povinnosť nahradit škodu, aj keď táto bola spôsobená dovoleným konaním, teda nie protiprávne (tzv. *deliktuálna zodpovednosť*). Predmetné ustanovenie môže byť v praxi iným prostriedkom ochrany zložiek životného prostredia, resp. ekosystémov vo vlastníctve osôb, nakoľko na jej vznik stačí existencia príčiny súvislosti medzi prevádzkovou činnosťou a škodou spôsobenou touto prevádzkovou činnosťou. Nevyžaduje sa teda ani zavinenie, ani protiprávnosť konania. Občiansky zákonník zakotvil v tejto súvislosti *liberačnú zodpovednosť*. Zodpovednosť za škodu sa podľa § 420a ods. 3 zbaví ten kto ju spôsobil, len ak preukáže, že škoda bola spôsobená neodvratiteľnou okolnosťou nemajúcou pôvod v prevádzke (napr. povodňou, zemetrasením, smršťou atď.) alebo vlastným konaním poškodeného.

K prípadom osobitnej zodpovednosti za škodu patrí podľa § 432 Občianskeho zákonníka aj *zodpovednosť za škodu spôsobenú zvlášť ne-*

*bezpečnou prevádzkou*. Taktiež ide o *objektívnu zodpovednosť*, pri ktorej sa nevyžaduje zavinenie, s možnosťou liberácie podľa § 428. Predpokladom vzniku zodpovednosti je existencia škody vzniknutej následkom zvlášť nebezpečnej prevádzky (napr. výbuch, únik rádioaktívnych látok a pod.). Ak by teda škoda nebola zapríčinená takýmto druhom prevádzky, uplatnila by sa zodpovednosť podľa § 420 alebo § 420a Občianskeho zákonníka.

Podľa Rozhodnutia Najvyššieho súdu č. 24/1986 sa za prevádzku zvlášť nebezpečnú považuje taká, s ktorou je spojená možnosť zvýšeného nebezpečenstva vzniku závažných škôd. Podľa názoru právnej teórie ide o opakovanú, nie jednorazovú činnosť, pre ktorú je charakteristické, že nie je úplne ovládateľná alebo kontrolovateľná z hľadiska následkov, ktoré môže vyvolať. Posúdenie, či ide o takú prevádzku, sa bude preto vyvíjať aj v závislosti od technického pokroku. Z hľadiska predpisov environmentálneho práva by tak malo byť hodnotené prevádzkovanie tzv. rizikových činností, akými sú napríklad jadrové zariadenia, činnosti súvisiace s nebezpečnými látkami, geneticky modifikovanými organizmami.<sup>290</sup>

Osobitné predpisy správneho práva v tejto súvislosti upravujú problematiku *náhrady škôd spôsobených haváriami* (napríklad § 26 až 30 zákona č. 130/1998 Z. z. o mierovom využití jadrovej energie a o zmene a doplnení zákona č. 174/1968 Zb. o štátnom odbornom dozore nad bezpečnosťou práce v znení zákona NR SR č. 256/1994 Z. z., pripravovaný zákon o prevencii závažných priemyselných havárií a o doplnení niektorých zákonov). Obsahujú špeciálne ustanovenia regulujúce predovšetkým *povinné zmluvné poistenie*, jeho výšku, postup pri uspokojovaní nárokov na náhradu škody, povinné finančné krytie zodpovednosti a jej preukazovanie orgánu štátnej správy.

*Rozsah a spôsob náhrady škody* upravuje Občiansky zákonník v § 442 a nasl.

Zásadne sa nahrádza:

- tzv. skutočná škoda a
- to, čo poškodenému ušlo (ušlý zisk).

Škoda sa hradí v peniazoch. Môže sa hradit uvedením do pôvodného stavu za predpokladu, že o to poškodený požiada, a že je to možné a účelné.

<sup>290</sup> V tejto súvislosti je vhodné všimnúť si Rozhodnutie Najvyššieho súdu č. 17/1964, v zmysle ktorého ustanovenia Občianskeho zákonníka o zodpovednosti prevádzkovateľa nemožno vzťahovať na všetky prípady spôsobené nadmernou prašnosťou s únikom škodlivých látok pri prevádzke priemyselných závodov a ich výrobných zariadení, ale len na tie škody, ktoré sú vyvolané takými kvalifikovanými skutočnosťami, ktoré má na mysli ustanovenie § 432.

## VII. Zodpovednosť za staré zátáže

### 1. Právne aspekty jej riešenia v európskych krajinách

Problematika zodpovednosti za staré zátáže (niekedy označované pojmom „historické kontaminácie“ alebo „postupné, resp. skryté znečistenie“) patrí medzi najzložitejšie nielen z vecného a odborného, ale i z právneho hľadiska.

Závažnosť starých zátáží spočíva v ich dlhodobej a skrytej existencii. Z tohto dôvodu je preto veľkým problémom zistiť nielen druh a množstvo kontaminujúcej látky alebo materiálu, ale predovšetkým zodpovednú osobu (pôvodcu) tejto zátáže. V praxi ide predovšetkým o *staré úniky znečisťujúcich látok, priesaky, skládky odpadov, opustené banské diela* atď.

„Osobitnú kapitolu“ v rámci tejto problematiky predstavuje *znečistenie spôsobené armádou* (či už vlastnou alebo dočasne či trvalo dislokovaným vojskom iných štátov). Zátáže z vojenskej činnosti sú zvyčajne rozsiahle, atypické a vyžadujú nielen zvýšenú pozornosť, ale i špeciálny prístup k ich riešeniu. V roku 1994 bola napríklad na tento účel ustanovená v rámci UNEP (t. j. Programu OSN pre životné prostredie) špeciálna pracovná skupina pre otázky zodpovednosti a náhrady škôd na životnom prostredí vznikajúcich z vojenských činností<sup>291</sup>. Ako konkrétny prípad však možno uviesť aj veľmi náročné vyčísľovanie škôd po Sovietskej armáde na území bývalej ČSFR, ktoré sa nakoniec riešilo odhadom nákladov potrebných na realizáciu základných nápravných opatrení a dekontaminačných prác.

Keďže pri starých zátážiach *nie je možné identifikovať ich pôvodcu*, nie je možné použiť bežné postupy a metódy pri ich odstraňovaní. Riešenie sa preto najčastejšie hľadá v *rozložení zodpovednosti* medzi verejný a súkromný sektor a v určení mechanizmu znášania ťarchy finančných nákladov späť s nápravou, sanáciou a dekontamináciou týchto zátáží.

*Možné alternatívy riešenia*, ktoré prichádzajú do úvahy, sú v podstate nasledujúce:

- všetku zodpovednosť a finančné náklady s ňou spojené znáša, resp. preberá na seba vlastník nehnuteľnosti, na ktorej sa stará zátáž vyskytuje,
- všetku zodpovednosť preberá štát,
- zodpovednosť sa rozdelí medzi štát a vlastníka nehnuteľnosti, t. j. obaja sa určitým dielom zúčastňujú na náprave starej zátáže (štát napríklad zníži nadobúdaciú cenu nehnuteľnosti, štát úplne alebo čiastočne pokryje finančné náklady spojené s odstránením starej zátáže

<sup>291</sup> Podrobnejšie k tomu Report of the Working Group of Experts on Liability and Compensation for Environmental Damage Arising from Military Activities. Environmental Policy and Law 1997, No 2, s. 134-142.

zo špeciálneho fondu, štát uhradí novému vlastníkovi náklady spojené s odstránením starej zátáže na základe vopred ustanovených podmienok, štát poskytne nadobúdateľovi na určitý čas daňové úľavy, resp. oslobodenie od dane).

*Prax riešenia starých zátáží v západoeurópskych štátoch* je rôzna. Napríklad v Nemecku, Holandsku a Švédsku sa staré zátáže financujú zo štátneho rozpočtu, v rámci všeobecného daňového zaťaženia.

Nástrojom financovania nákladov súvisiacich s odstraňovaním starých zátáží môže byť aj *špeciálny kompenzačný fond*, príjmom ktorého sú poplatky za niektoré špecifické chemické látky, nebezpečné odpady atď. Tento model používa napríklad Rakúsko a Francúzsko (v modifikovanej podobe aj Veľká Británia a Belgicko). V niektorých prípadoch takéto fondy slúžia nielen na riešenie starých zátáží, ale i na finančné krytie nákladov súvisiacich s budovaním a sanáciou skládok odpadov atď. Vo Švajčiarsku takúto úlohu plní Federálny fond nápravných opatrení.

*Prax riešenia starých zátáží v postsocialistických štátoch.* Riešenie problematiky starých zátáží v týchto krajinách akcentovali *masové procesy zmien vo vlastníckych vzťahoch* (privatizácia, reštitúcie atď.). Neistota nových vlastníkov si v týchto štátoch vynútila úplne nový prístup k riešeniu.

Najjednoduchší bol tento proces v bývalej Nemeckej demokratickej republike, v ktorej sa prevody majetku z bývalých štátnych podnikov uskutočnili v rámci zjednocovania Nemecka a kde – na rozdiel od ostatných štátov strednej a východnej Európy – neboli brzdené nedostatkom finančných prostriedkov. V Nemecku bola vyhlásená tzv. oslobodzovacia klauzula, na základe ktorej mohol nový vlastník požiadať o pozbavenie zodpovednosti za staré zátáže na prevedenom majetku, ak tieto zátáže vznikli pred 1. júnom 1990. Cieľom opatrenia bolo urýchliť ekonomický rozvoj vo východonemeckých krajinách. Väčšinu starých zátáží na životnom prostredí tak v Nemecku postupne uhradil, resp. hradí štát.

V Poľsku boli na základe uplatňovaných auditov vyčíslené náklady na odstránenie zátáží odhadom. Tieto finančné sumy „prešli“ z nákupnej ceny privatizovaného majetku do špeciálneho záručného fondu. Ak nadobúdateľ včas a riadne odstránil staré zaťaženie, boli mu z týchto prostriedkov uhradené náklady, v opačnom prípade boli odvedené do štátneho rozpočtu.

Limitovanú zodpovednosť za staré zátáže prevzal na svoje bedrá štát i v Maďarsku. Vytvoril osobitný rezervný fond, do ktorého sa odvádzal podiel z nákupnej ceny privatizovaného majetku, prostriedky ktorého sa využívali na realizáciu nápravných opatrení. Maďarská vláda v mnohých prípadoch znížila ceny majetku, a to najmä v kontaminovaných oblastiach.

V Estónsku tzv. privatizačná agentúra používa štandardizovaný typ zmluvy, na základe ktorej Agentúra ochrany životného prostredia nahrádza náklady spojené so znečistením, ak toto znečistenie vzniklo činnosťou bývalého štátneho podniku a bolo identifikované do piatich rokov od prevodu vlastníctva podniku. Po uplynutí tejto lehoty už zodpovedá za všetky záťažové noví vlastníci.

- Právnu úpravu zmien vlastníckych vzťahov v Českej republike riešili:
- tzv. reštitučné predpisy (zákon č. 403/1990 Zb. o zmiernení následkov niektorých majetkových krívd, zákon č. 87/1991 Zb. o mimosúdnych rehabilitáciách a zákon č. 229/1991 Z. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde),
  - privatizačné predpisy (zákon č. 92/1991 Zb. o prevode majetku štátu na iné osoby).

Zákon č. 92/1991 Zb. zakotvil v § 15 univerzálne právne nástupníctvo nadobúdateľa privatizovaného majetku. Tzv. *ekologický audit* (t. j. vyhodnotenie záväzkov podniku z ohľadiska ochrany životného prostredia), úpravu ktorého priniesla až novela zákona v § 6a, nebol preto súčasťou privatizačných projektov týkajúcich sa podnikov z tzv. prvej vlny privatizácie.

Reštitučné predpisy problematiku starých záťaží výslovne neupravili. V § 28 zákona č. 229/1991 Zb. sa zakotvilo, že oprávnená osoba, ktorej bola vec vydaná, nemôže voči povinnej osobe uplatňovať iné nároky súvisiace s vydanou vecou, než sú uvedené v tomto zákone.

Problematiku starých záťaží – viac však v ekonomickej a politickej rovine – riešilo uznesenie vlády č. 123/1993, ustanovením zásad riešenia ekologických záväzkov v privatizácii.

## 2. Právna úprava v Slovenskej republike

Za najzávažnejšie potenciálne zdroje znečistenia životného prostredia v Slovenskej republike možno považovať skládky odpadov (väčšinou ide o nelegálne skládky, ktoré nie sú zabezpečené voči únikom rôznych kontaminantov do okolia a nemajú vybudovaný monitorovací systém na sledovanie kvality vôd), územia dotknuté starou baníckou činnosťou ako sú opustené banské diela<sup>292</sup>, haldy a odvaly, nejestvujúce, resp. staré nefunkčné vybavenie obcí kanalizáciami a čistiarnami odpadových vôd. Ich

<sup>292</sup> Databáza starých banských diel vedená a aktualizovaná Štátnym geologickým ústavom Dionýza Štúra obsahuje údaje o 17 260 starých banských dielach. Z hľadiska negatívneho vplyvu na zdravie človeka a biotickú zložku životného prostredia predstavuje najväčšie nebezpečenstvo kontaminácia prostredia vysoko mineralizovanými banskými vodami a výluhmi z hald, odkalísk, výsypiek a odvalov, s obsahom toxických látok s karcinogénnymi účinkami (napr. Hg, Cd, Pb, Cu).

dlhodobé pôsobenie v mnohých prípadoch spôsobilo kontamináciu podzemných a povrchových vôd ako sú vodné nádrže, štrkoviská, mŕtve ramená, lagúny. Ide väčšinou o záťaž, ktoré vznikli z už ukončenej prevádzkovej činnosti a záťaž, pôvodca ktorých, resp. ani ich právny nástupca nie je známy.

*Prehľad právnej úpravy zodpovednosti za staré záťaž.* Riešenie problému starých záťaží si vyžaduje právne, finančné a technické opatrenia. V Slovenskej republike zatiaľ *neexistuje špeciálna právna úprava*, ktorá by komplexne riešila predmetnú problematiku (preto sa v tejto súvislosti uvažuje o vypracovaní návrhu zákona o kontaminovaných územiach). Čiastkovú úpravu však možno nájsť jednak v predpisoch regulujúcich privatizáciu a v niektorých predpisoch environmentálneho práva.

Po vydaní zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby sa medzi staré záťaž začali zahŕňať aj tie, ktoré vznikli na životnom prostredí v dôsledku činnosti privatizovaných štátnych podnikov<sup>293</sup>. Bolo totiž potrebné zistiť, aké záťaž sú spojené s privatizovaným majetkom a najmä vyriešiť otázku, kto bude za tieto záťaž po privatizácii zodpovedať.<sup>294</sup>

Zákon č. 92/1991 Zb. upravuje podmienky prevodu majetku štátu, ku ktorému majú právo hospodárenia štátne podniky, na slovenské alebo zahraničné právnické alebo fyzické osoby, pričom z tohto procesu je zákonom vylúčený:

- majetok, ktorý podľa ústavných alebo osobitných zákonov môže byť len vo vlastníctve štátu (§ 2 ods. 3),
- lesný fond, stavby a zariadenia slúžiace lesnému hospodárstvu a akcie ich obchodných spoločností vo vlastníctve štátu (ak nejde o vysporiadanie nárokov podľa osobitného predpisu) a povrchové a podzemné vody a majetok slúžiaci na správu a ochranu vodných tokov a podzemných vôd a akcie ich obchodných spoločností (§ 10 ods. 3).

Nakoľko podľa § 15 ods. 1 zákona č. 92/1991 Zb. s vlastníckym právom k privatizovanému majetku prechádzajú na jeho nadobúdateľa práva a záväzky súvisiace s privatizovaným majetkom vrátane neznámych, v rámci privatizácie sa zisťuje či a aké záväzky štátneho podniku osoba

<sup>293</sup> Ak bol majetok zaťažený takýmito starými záťažami vydaný oprávneným osobám v rámci reštitúcií, právny stav bol odlišný. Oprávnená osoba s prevzatým majetkom neprevzala žiadne záväzky okrem tých, ktoré sú uvedené v jednotlivých reštitučných zákonoch, t. j. ani záväzky zo starých záťaží. Pre reštituenta to mohla byť určitá výhoda, ale len do času, než mu stará záťaž na vydaných nehnuteľnostiach začne sťažovať alebo dokonca zabraňovať v ich užívaní a nenájde sa osoba, ktorá by znášala zodpovednosť za nápravu. *Drobník, J.: Odpovednosť za staré škody na životnom prostredí. In: Životní prostředí a právo, IURIDICA, č. 3-4, Univerzita Karlova 1999, s. 41.*

<sup>294</sup> Tamtiež, s. 37.



reberá. Podľa § 6a súčasťou privatizačného projektu predloženého po 9. februári 1992 musí byť vyhodnotenie záväzkov podniku z hľadiska ochrany životného prostredia potvrdené príslušným orgánom štátnej správy pre životné prostredie (tzv. ekologický audit).

Podľa § 6a ods. 2 vyhodnotenie záväzkov podniku zahŕňa: zhodnotenie, v ktorých smeroch podnik dodržiava, prípadne v ktorých nemôže dodržiavať platné právne predpisy na ochranu životného prostredia s vyčíslením nákladov, ktoré budú nevyhnutné na dosiahnutie súladu s týmito predpismi, prehľad platieb za znečisťovanie životného prostredia a za využívanie prírodných zdrojov a prehľad sankcií za poškodzovanie životného prostredia uložených podniku podľa zákona o životnom prostredí a podľa iných osobitných predpisov, vyčíslenie škôd na životnom prostredí spôsobených doterajšou činnosťou podniku.<sup>295</sup>

Podľa § 28 ods. 3 zákona č. 92/1991 Zb. príjmy a výdavky Fondu národného majetku nie sú súčasťou štátneho rozpočtu Slovenskej republiky možno ich použiť iba na zákonom ustanovené účely, okrem iného v súlade s rozhodnutím o privatizácii podľa § 10 ods. 1 písm. h) na úhradu výdavkov vynaložených nadobúdateľom na vysporiadanie ekologických záväzkov vzniknutých pred privatizáciou podniku, a to aj tých, o ktorých nadobúdateľ nevedel pred uzavretím zmluvy o predaji podniku. Fond sa tvorí na základe rozhodnutia vlády s nadobúdateľom zmluvu.

Čiastkovú úpravu zodpovednosti za staré záťaže obsahuje zákon č. 1/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) znení neskorších predpisov v súvislosti so starými banskými dielami. Staré banské dielo je zákonom definované ako banské dielo v podzemí, ktoré je opustené a ktorého pôvodný prevádzkovateľ ani jeho právny nástupca neexistuje alebo nie je známy. Kto zistí staré banské dielo alebo jeho zvyšky na povrch, je to povinný oznámiť bezodkladne orgánu štátnej geologickej správy. Podľa § 30 ods. 2 písm. n) zákona č. 313/1999 Z. z. geologických prácach a o štátnej geologickej správe (geologický zákon) Ministerstvo životného prostredia SR zabezpečuje zisťovanie starých banských diel a zaisťuje ich zabezpečenie, likvidáciu a vysporiadanie

Citované ustanovenie § 6a ods. 2 zákona č. 92/1991 Zb. predstavuje rámcovú právnu úpravu, a preto Ministerstvo pre správu a privatizáciu národného majetku SR spolu so Slovenskou komisiou pre životné prostredie vydalo 14. 7. 1992 metodický pokyn č. 130/1992-1 k postupu pri vyhodnocovaní záväzkov z hľadiska ochrany životného prostredia v privatizačnom projekte predkladanom podnikom v rámci druhej vlny veľkej privatizácie. K tomu bližšie Žitňanská, L.: Environmentálne aspekty právnych úprav obchodného práva a súvisiacich právnych predpisov. Acta facultatis Universitatis Comenianae, Tomus XVII, Univerzita Komenského, Bratislava 1997, s. 233.

škôd na hmotnom majetku spôsobené pri zabezpečovaní alebo likvidácii starých banských diel.

Inštitút, ktorý taktiež nepriamo pro futuro rieši problém starých záťaží je účelová finančná rezerva podľa § 22 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Táto slúži na prefinancovanie nákladov späťch s uzavretím, rekultiváciou a monitorovaním skládky odpadov po jej uzavretí. Prevádzkovateľ skládky odpadov vytvára rezervu pravidelným odvodom ročnej výšky finančných prostriedkov. Ak sa prevádzkovateľ skládky odpadov rozhodne pred ukončením uzavretia, rekultivácie alebo monitorovania skládky odpadov po jej uzavretí ukončiť svoje podnikanie bez právneho nástupcu, prechádzajú zo zákona všetky práva a povinnosti súvisiace s týmito činnosťami na obec, na ktorej území sa prevažná časť skládky nachádza (vrátane práva nakladať s prostriedkami vytvorenej účelovej finančnej rezervy). Osobitným spôsobom je tento prechod práv a povinností na obec riešený v prípadoch, ak bol na prevádzkovateľa skládky odpadov vyhlásený konkurz, návrh na vyhlásenie konkurzu bol zamietnutý pre nedostatok majetku alebo ak bolo prevádzkovateľovi skládky odpadov povolené vyrovnanie v zmysle zákona č. 328/1991 Zb. o konkurze a vyrovnaní v znení neskorších predpisov.

Vlastník majetku a ekologické záťaže. Problém riešenia ekologických záťaží vystupuje do popredia nielen pri nadobudnutí majetku, keď sa so zmenou vlastníctva k nehnuteľnosti stane aktuálnou otázka určenia osoby, ktorá zodpovedá za prípadnú starú záťaž viaznúcu na nehnuteľnosti, ale celkovo v súvislosti s prevenciou vzniku ekologických záťaží a problematikou financovania sanácií. Tento problém môže mať nielen súkromnoprávnu, ale aj verejnoprávnu dimenziu.

Ochranu vlastníka zabezpečuje Občiansky zákonník, predovšetkým prostredníctvom ustanovenia § 420 o zodpovednosti za škodu, avšak pokiaľ ide o staré záťaže, prekážkou bude predovšetkým skutočnosť, že osoba, ktorá škodu spôsobila nie je vo väčšine prípadov vôbec známa, resp. zanikla bez právneho nástupcu. Prekážkou na uplatnenie náhrady škody môže byť aj uplynutie premlčacej doby na uplatnenie náhrady škody v zmysle § 106 Občianskeho zákonníka<sup>296</sup>, ktorý ustanovuje subjektívnu dvojročnú premlčaciu lehotu a objektívnu trojročnú (pri škode spôsobenej z nedbanlivosti a v prípade tzv. objektívnej zodpovednosti za škodu) a desaťročnú (len ak ide o škodu spôsobenú úmyselne). V právnej praxi bude mať vlastník nehnuteľnosti preto len veľmi malú nádej zbaviť sa tejto záťaže úspešným uplatnením nároku na náhradu škody. Pokiaľ teda nebude možné pôvodcu ani jeho právneho nástupcu zistiť, bude znášať zodpovednosť za spôsobené záťaže (škody) poškodený.

<sup>296</sup> Drobniak, J.: dielo cit. v pozn. č. 293, s. 39.

Opak z tejto zásady musí výslovne vyplývať z platného predpisu verejného práva, ktorý v tejto súvislosti môže uložiť povinnosť štátu zabezpečiť sanáciu. Ako príklad možno uviesť § 18 zákona č. 223/2001 Z. z. Ak vlastník, správca alebo nájomca nehnuteľnosti zistí, že na jeho nehnuteľnosť bol umiestnený odpad (čierna skládka), je povinný to bezodkladne oznámiť príslušnému okresnému úradu a obci. Ak sa zistí osoba zodpovedná za umiestnenie odpadu na nehnuteľnosti, táto je povinná zabezpečiť jeho zhodnotenie alebo zneškodnenie na vlastné náklady. Ak sa táto osoba nezistí, za zákonom ustanovených podmienok je povinný zabezpečiť tieto činnosti na vlastné náklady príslušný okresný úrad.

## Šiesta časť

## Ekonomické nástroje v environmentálnom práve

## I. Charakteristika a systém ekonomických nástrojov

Ekonomické nástroje starostlivosti o životné prostredie vymedzuje zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov (§ 31 až § 33). Podľa § 31 za znečisťovanie životného prostredia, prípadne jeho zložiek a za hospodárske využívanie prírodných zdrojov platia fyzické alebo právnické osoby dane, poplatky, odvody a ďalšie platby, ak tak ustanovujú osobitné predpisy.

Predmetné platby fyzických a právnických osôb predstavujú finančnú náhradu spoločnosti za to, že tieto osoby v rámci svojej činnosti zaťažujú životné prostredie a využívajú prírodné zdroje (napr. poľnohospodársky pôdny fond). Z právneho hľadiska si preto *nemožno ekonomické nástroje zamieňať so sankciami* (napr. pokutami), ktoré sú oprávnené orgány ukladať pri porušení povinností v ochrane životného prostredia. Ekonomické nástroje nemajú represívny charakter a nie sú výrazom finančného postihu právnických a fyzických osôb za ich protiprávne správanie.

Význam ekonomických nástrojov v rámci starostlivosti o životné prostredie treba vidieť predovšetkým v ich *stimulačnom charaktere*. Sú nezaštupiteľným nástrojom environmentálnej politiky na dosahovanie želaného environmentálne vhodného správania subjektov (k tomu pozri bližšie prvú časť učebnice, kapitolu V.). V zmysle § 32 osobitné predpisy ustanovia, kedy môžu byť právnické alebo fyzické osoby, ktoré chránia životné prostredie alebo využívajú prírodné zdroje v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja, zvýhodnené úpravami daní a odvodov alebo poskytovaním úverov a dotácií.

Právna úprava týkajúca sa ekonomických nástrojov je upravená v *osobitných predpisoch*:

- *dane* (zákon NR SR č. 289/1995 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov, zákon č. 239/2001 Z. z. o spotrebnej dani z minerálnych olejov v znení neskorších predpisov, zákon č. 366/1999 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 87/1994 Z. z. o cestnej dani v znení neskorších predpisov, zákon SNR č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľnosti v znení neskorších predpisov),
- *poplatky* (zákon č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov, zákon č. 76/1998 Z. z. o ochrane ozónovej vrstvy Zeme a o doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 327/1996 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpa-

dov, zákon SNR č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov),

- *odplaty* (zákon č. 138/1973 Zb. o vodách v znení neskorších predpisov, nariadenie vlády ČSSR č. 35/1979 Zb. o odplatách vo vodnom hospodárstve v znení neskorších predpisov),
- *odvody* (zákon SNR č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu v znení neskorších predpisov, zákon č. 61/1977 Zb. o lesoch v znení neskorších predpisov),
- *úhrady* (zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva v znení neskorších predpisov, nariadenie vlády SR č. 155/1994 Z. z. o úhrade za dobývací priestor a úhrade za vydobyté nerasty, za využívanie prírodných liečivých zdrojov a prírodných zdrojov minerálnych stolových vôd podľa zákona NR SR č. 277/1994 Z. z. o zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov).

## II. Dane

V daňovej sústave Slovenskej republiky *neexistuje špeciálna kategória daní na ochranu životného prostredia*. Stimulačná funkcia daní sa však čiastočne prejavuje v právnej regulácii jednak *priamych ako aj nepriamych daní*.

*Daň z pridanej hodnoty* je nepriama daň, ktorá v konečnom dôsledku zaťažuje spotrebiteľa, a nie platiteľa dane.

Zahrnutím environmentálneho parametra do tejto dane je teoreticky možné buď *zvýhodniť ekologické výrobky a služby* alebo ich úplne *oslobodiť od platenia dane*. Prípadné oslobodenie niektorých výrobkov, resp. služieb od dane, je možné spájať s vplyvom na cenu pre konečného spotrebiteľa. Ak by napríklad výrobky v ekologicky vhodnom balení boli oslobodené od dane alebo by bolo oslobodené samotné balenie, premietnutím do ich cien by sa zvýšila spotreba a vytvoril by sa priestor pre rozšírenie ich výroby.

Vzhľadom na *konštrukciu* dane z pridanej hodnoty (DPH) pri súčasnom právnom stave je do určitej miery oslabený efekt oslobodenia od dane u platiteľov dane najmä v prípadoch, ak platiteľ dodáva svoju produkciu inému platiteľovi dane. Mechanizmus odpočtu dane zaplatenej na vstupe prostredníctvom koeficientu (§ 20 a 21 zákona NR SR č. 289/1995 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov) totiž znamená zníženie nároku na odpočet viažuci sa k celej sume vstupnej dane. Ak si platiteľ v tejto súvislosti kompenzuje stratu z toho, že mu bol krátený nárok na odpočet DPH na vstupe zvýšením ceny výrobku alebo služby, oslobodenie od dane stráca do značnej miery svoj význam. V tomto smere by sa žiadalo konštruovať mechanizmus dane tak, že oslobodené plnenia súvisiace s ekologickými dopadmi by sa z hľadiska DPH považovali

za plnenia s nárokom na odpočet dane zo vstupov, ktoré sa na ne vzťahujú.

Keďže hlavnou funkciou tejto dane je jej funkcia fiskálna, t. j. vytvárať zdroje príjmov štátneho rozpočtu, *nie je vhodné túto daň využívať ako rozhodujúci nástroj pre stimuláciu pozitívneho environmentálneho správania*.

DPH s nižšou daňovou sadzbou sa uplatňuje pri výrobkoch z recyklovaného papiera, environmentálne vhodných palivách, niektorých ekologických zariadeniach, malých čistiarniach odpadových vôd, zariadeniach na monitorovanie životného prostredia a pod.

*Spotrebné dane* sú nástrojom ovplyvňujúcim spotrebu výrobkov. Teoreticky sa pri ich uplatňovaní *otvára priestor pre to, aby touto daňou boli zaťažené aj ekologicky škodlivé výrobky*. Treba si však uvedomiť, že účinnosť daňového zaťaženia na zníženie produkcie ekologicky škodlivých výrobkov sa prejaví len vtedy, ak *krivka dopytu je elastická*.

Implementácia environmentálnych faktorov do konštrukcie spotrebnej dane umožňuje premietnuť do nej:

- znečistenie, ktoré vzniká vo fáze výroby, spotreby, ale i pri likvidácii ekologicky škodlivých výrobkov,
- rozdielnosť v spotrebe palív v jednotlivých sektoroch dopravy (železničná, cestná, letecká),
- recyklovateľnosť výrobku,
- biologickú odbúrateľnosť (degradáciu) výrobku.

Pri *ekologizácii* tejto dane musí ako kritérium vystupovať skutočnosť, že v tých prípadoch, *keď neexistuje náhrada za ekologicky škodlivý výrobok*, ekologizácia takejto dane *nepôsobí stimulatívne*. Daň plní len fiskálny zámer.

V Slovenskej republike sú touto daňou zaťažené minerálne oleje (pozri zákon č. 239/2001 Z. z. o spotrebnej dani z minerálnych olejov v znení neskorších predpisov). V iných krajinách sa uplatňujú environmentálne dane na vybrané druhy priemyselných hnojív, pesticídy atď.

*Daň z príjmov* upravuje zákon č. 366/1999 Zb. o daniach z príjmov v znení neskorších predpisov. Týmto zákonom je možné zabezpečiť ochranu životného prostredia nielen formou poskytovania daňových úľav, ale i oslobodením od jej platenia.

Od platenia dane z príjmov sú *oslobodené príjmy*:

- z prevádzky malých vodných elektrární do inštalovaného výkonu 1 MW, zariadení so zníženou výrobou tepla a elektriny, veterných elektrární, tepelných čerpadel, solárnych zariadení, zariadení na výrobu bioplynu, zariadení na výrobu biologicky odbúrateľných látok
- z výroby zariadení na zber, zhromažďovanie a prepravu nebezpečných odpadov,



- z prevádzky zariadení na recykláciu nebezpečných odpadov, zariadení alebo technológií na úpravu nebezpečných odpadov, ktorou sa zníži ich nebezpečnosť, objem alebo hmotnosť,
- z vykonávania sanácií starých skládok nebezpečných odpadov a z prevádzky spaľovní na spaľovanie nebezpečných odpadov, ktoré prevyšuje výdavky súvisiace s príjmom z týchto činností.

Znížená účinnosť oslobodenia príjmov tohto charakteru od dane má pôvod v ustanovení § 25 písm. i) zákona, podľa ktorého uplatnenie oslobodenia niektorých príjmov od dane pri výpočte základu dane zároveň znamená vylúčenie výdavkov potrebných na zabezpečenie týchto príjmov pri výpočte základu dane. Ak sú teda tieto činnosti neziskové, resp. ich realizáciou vznikla strata, má takéto oslobodenie, *paradoxne*, opačný efekt – zvýšenie daňového základu.

Stimulatívne na zvýšenie ochrany životného prostredia môže pôsobiť aj možnosť odpočtu hodnoty darov od základu dane v zmysle § 12 ods. 10, ktoré právnické a fyzické osoby venujú na environmentálne ciele obciam a právnickým osobám so sídlom na území Slovenskej republiky. Z § 48 vyplýva možnosť použitia časti dane z príjmov fyzických osôb (1 % zo zaplatenej dane za príslušné zdaňovacie obdobie) na krytie výdavkov daňovníkom konkrétne označených právnických osôb (napríklad v oblasti ochrany životného prostredia a obnovy kultúrnych pamiatok).

*Cestnú daň* upravuje zákon NR SR č. 87/1994 Z. z. o cestnej dani v znení neskorších predpisov; zákonom je upravené zdanenie využívania pozemných komunikácií motorovými vozidlami a prípojnými vozidlami. Daňou sú zaťažované vozidlá, ktoré sa využívajú na *podnikanie* alebo v súvislosti s podnikaním.

Od platenia cestnej dane sú *oslobodené* vozidlá používané:

- prevažne na odvoz komunálneho odpadu a odpadu zo septikov a žúmp,
- vozidlá poháňané elektrickou alebo slnečnou elektrinou na päť rokov od pridelenia evidenčného čísla,
- špecializované vozidlá určené na prevoz včelstiev,
- vozidlá používané výhradne v poľnohospodárskej a lesnej výrobe, ktoré využívajú pozemné komunikácie len na prejazd z jedného miesta mimo pozemných komunikácií na druhé miesto v rámci obhospodarovaneého územia,
- kombinovaná doprava, najviac do vzdialenosti 50 km.

Tieto oslobodenia zvažujú environmentálny aspekt, ktorý by bolo možné zvýšiť v prípade, ak by sa k tejto dani pristupovalo ako k majetkovej dani, t. j. boli by zdanené všetky vozidlá vrátane tých, ktoré sú vo vlastníctve fyzických osôb. V takomto prípade je opodstatnené z environmentálnych dôvodov uplatniť diferencované daňové sadzby – to znamená

nižšie sadzby dane pre vozidlá využívané na osobnú potrebu, vyššie sadzby dane pre podnikateľov (väčší počet odjazdených kilometrov). Nárok na vrátenie dane v prípade kombinovanej dopravy, ktorý je možné uplatniť vo väzbe na počet uskutočnených jazd a vzdialenosť, je potrebné prehodnotiť vzhľadom na zmeny podmienok, ktoré v čase zavedenia dane existovali. Pri zdanení nákladných vozidiel je tiež možné uvažovať so zavedením určitej diferenciacie v nadväznosti na environmentálne parametre používaných nákladných automobilov.

*Daň z nehnuteľností* podľa zákona SNR č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľnosti v znení neskorších predpisov platia vlastníci a užívatelia – fyzické aj právnické osoby – z pozemkov, stavieb, bytov a nebytových priestorov. Z hľadiska zníženia zaťaženia životného prostredia predstavuje *prispôsobenie budov a stavieb ekologickým parametrom* významný nástroj na ochranu životného prostredia.

Konštrukcia tejto dane zvažujúca environmentálne aspekty by mala byť v našich podmienkach orientovaná na *ochranu poľnohospodárskeho pôdneho fondu*, berúc do úvahy bonitu pôdy, *na ochranu lesného pôdneho fondu* s diferenciaciou sadzby v nadväznosti na kvalitu lesného porastu, ako aj s výraznejšou diferenciaciou ostatných pôd a pozemkov, pričom by sa mal brať zreteľ i na *zastavané a nezastavané plochy* (daň pri zastavaných plochách by mala byť podstatne vyššia ako pri nezastavaných).

Z environmentálneho aspektu je opodstatnené *oslobodiť od platenia dane pôdu, na ktorej sa uplatňuje alternatívne hospodárenie*. V spojitosti s ekologizáciou tejto dane je možné poskytovanie *daňových úľav majiteľom domov a iných objektov*, ktorí majú nainštalované ekologicky úsporné kúrenie, resp. zabezpečené zateplenie bytov so zámerom zníženia tepelných strát.

Od platenia dane z pozemkov sú oslobodené napríklad:

- pozemky verejne prístupných parkov,
- pozemky v chránených územiach a chránené prírodné výtvy a pamiatky s výnimkou pozemkov nachádzajúcich sa v chránených krajinných oblastiach,
- močiare, plochy slatin a slancov, rašeliniská, remízky, háje, vetrolamy a pásma hygienickej ochrany vodných zdrojov I. stupňa, pásma ochrany prírodných liečivých zdrojov I. stupňa a zdroje prírodných minerálnych vôd stolových I. stupňa.

Tieto pozemky sú oslobodené od platenia dane z pozemkov s podmienkou, že *neslúžia na podnikateľskú, zárobkovú činnosť alebo na prenájom*.

Správca dane môže poskytnúť úľavu z dane na *pozemky, ktorých hospodárske využívanie je obmedzené*.

Od dane zo stavieb sú oslobodené aj stavby zariadení občianskych združení, ktoré vykonávajú *verejnoprospešnú činnosť v oblasti ochrany prírody* (ak sa nevyužívajú na podnikateľskú činnosť alebo prenájom).

Správca dane môže poskytnúť *úľavu dane aj zo stavieb, ktoré zlepšujú kvalitu životného prostredia* a ktoré prešli na zmenený systém vykurovania, t. j. z pevných palív na plyn, elektrickú energiu, resp. na systémy využívania obnoviteľných zdrojov energie a na ohrev vody. Predpokladom je, že v dôsledku uskutočnenia týchto zmien došlo k *výraznému zníženiu spotreby energie*.

### III. Ekonomické nástroje v ochrane ovzdušia

O problematike koncipovania systému poplatkov za znečisťovanie ovzdušia sa v odborných kruhoch neustále diskutuje. V diskusiách sa vyslovujú úvahy premietnuť do konštrukcie poplatku nasledovné princípy:

- znečisťovatelia by mali byť stimulovaní k tomu, aby uplatňovali environmentálne úsporné technológie,
- sadzby poplatkov za tuhé emisie ustanoviť na približnej úrovni hraničných nákladov ochrany,
- sadzby ostatných znečisťujúcich látok ustanoviť s rešpektovaním princípu relatívnej škodlivosti,
- cieľovú veľičinu poplatku časovo rozložiť na dlhšie obdobie,
- postihovať nadlimitné znečistenie,
- pri realizácii environmentálnych investícií zabezpečujúcich splnenie emisných limitov, povoliť odklad platenia časti poplatku, resp. pri splnení podmienok umožniť aj jeho odpustenie.

V zmysle zákona č. 309/1992 Zb. o ochrane ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami (zákon o ovzduší) v znení neskorších predpisov, zákona SNR č. 134/1992 Zb. o štátnej správe ochrany ovzdušia v znení neskorších predpisov a nariadenia vlády SR č. 92/1996 Z. z., ktorým sa vykonáva zákon č. 309/1991 Zb. o ochrane ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami (zákon o ovzduší) v znení neskorších predpisov boli prevádzkovatelia veľkých a malých zdrojov znečistenia povinní dosiahnuť na týchto zdrojoch najneskôr do konca roka 1998 prísnejšie emisné limity. Dodatočne sa však ukázalo, že tento zámer nebol reálny, pričom niektoré zdroje znečisťovania ovzdušia nebolo možné z prevádzky odstaviť (kotolne). To bol dôvod, prečo bolo nutné pristúpiť k zmene platnej úpravy – zákon SNR č. 311/1992 Zb. bol novelizovaný *zákonom č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia*, ktorý nadobudol účinnosť 1. 1. 2000.

Nový zákon (v znení neskorších predpisov) *rozlišuje a znevýhodňuje prevádzkovateľov* tých zdrojov, ktorí emisné limity do 31. 12. 1998 nedosiahli.

Zdroje znečisťovania sa zaraďujú do dvoch kvalitatívnych tried, a to triedy „A“ (zdroje splňajúce emisné limity) a triedy „B“ (zdroje nespĺňajúce emisné limity). K odstaveniu zdrojov nespĺňajúcich emisné limity triedy „B“ nemusí dôjsť, ak je znečisťovateľ schopný platiť zvýšený poplatok.

Nový zákon zvýšil takmer na dvojnásobok základné poplatky v triede „A“ i v triede „B“. Cieľová výška poplatkov je časovo rozložená s tým, že plnú hodnotu dosiahnu v roku 2007.

Zaradením zdrojov znečisťovania do triedy „A“ a triedy „B“ sa zrušila prirážka k poplatku, ktorá sa vyberala v prípade nedodržania emisných limitov. Súčasne však zákon č. 401/1998 Z. z. ustanovil *mechanizmy na zvýšenie základného poplatku* s tým, že jeho výšku ovplyvňuje rad koeficientov, ktoré sú konštruované vo väzbe na plnenie emisných limitov, emisných kvót, disciplínu pri zisťovaní údajov o dodržaní emisného limitu, ale i časové rozloženie cieľovej veľičiny poplatku. Tak napríklad pri nezistení údajov o dodržaní emisného limitu sa výpočet emisného poplatku robí s využitím koeficientu emisného limitu, ktorý v prípade, že sa nepreukáže dodržanie emisného limitu, zvyšuje znečisťovateľovi príslušnú ročnú sadzbu o 50%. Pri prekročení ustanovenej emisnej kvóty sa pri výpočte poplatku využíva koeficient prekročenia emisnej kvóty, ktorého výška sa mení v priebehu celej nábehovej krivky poplatku. Jeho uplatnením sa poplatok zvyšuje až na trojnásobok.

Pri prekročení emisného limitu pri zdrojoch zaradených do triedy „A“, výpočet poplatku modifikuje koeficient emisného limitu, ktorý zvyšuje základnú sadzbu poplatku na štvornásobok. Prekročenie emisného limitu pri zdrojoch zaradených do triedy „B“ výrazne ovplyvňuje poplatok tým, že koeficient emisného limitu progresívne stúpa. *Od roku 2007 nebude už možné prevádzkovať zdroje, ktoré nebudú splňať požadované limity.*

Novela zákona č. 401/1998 Z. z. rozšírila poplatkovú povinnosť tým, že zakotvila *osobitnú poplatkovú povinnosť* pre veľké a stredné zdroje znečisťovania, ktoré používajú hnedé uhlie majúce pôvod na území Slovenskej republiky v množstve nad 30 % ročnej spotreby. Na tieto zdroje sú ustanovené znížené hodnoty koeficienta emisného limitu, koeficienta prekročenia emisnej kvóty a kompenzačné koeficienty. Novelizácia bola podmienená vplyvom ekonomického tlaku uplatňovania koeficientu emisného limitu na znečisťovateľov skupiny „B“, ktorí boli pri prevádzkovaní veľkých zdrojov znečisťovania nútení z ekonomických dôvodov pristúpiť k zmene spaľovaného uhlia. Hodnota koeficienta dodržania emisného limitu sa tak znížila na úroveň roku 2000. Platnosť zníženej hodnoty koeficienta sa predpokladá do roku 2006.

*Poplatky za nakladanie s látkami a výrobkami poškodzujúcimi ozónovú vrstvu Zeme* zakotvil zákon č. 76/1998 Z. z. o ochrane ozónovej vrstvy Zeme a o doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov.

Platia ich podnikatelia, ktorí vyrábajú alebo dovážajú látky poškodzujúce ozónovú vrstvu alebo výrobky s obsahom takýchto látok.

Látky poškodzujúce ozónovú vrstvu sú rozdelené do tried zahŕňajúcich: halóny, chlórfluorované plnohalogénové uhľovodíky a halogénderi-váty acyklických uhľovodíkov perhalogénové, tetrachlórmetán, trichlóretán, chlórfluorované neplnohalogénované uhľovodíky, brómfluorované neplnohalogénované uhľovodíky, metylbromid.

Poplatkom je zaťažený aj vyrobený alebo dovezený chladiarensky alebo mraziarensky výrobok s obsahom znečisťujúcej látky, klimatizačné zariadenia s obsahom znečisťujúcej látky.

Výšku poplatku ustanovuje zákon<sup>297</sup> a vypočítava si ju podnikateľ.

#### IV. Ekonomické nástroje v odpadovom hospodárstve

*Poplatky za uloženie odpadov* predstavujú ekonomický nástroj, ktorý má pôsobiť na znižovanie množstva odpadov zneškodňovaných ich ukladaním na skládky.

Zákon NR SR č. 327/1996 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov v znení neskorších predpisov priniesol – v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou – zmenu v konštrukcii týchto nástrojov.

Rozoznáva:

- *poplatok v sadzbe A* – za uloženie odpadu na skládku, ktorá spĺňa technické normy pre prevádzku skládok (poplatok sa vypočíta ako súčin množstva odpadu a sadzby za odpad v členení na nasledovné skupiny: zemina a organické látky, ostatný odpad okrem zeminy a organických látok, komunálny odpad, zvláštny odpad okrem komunálneho a nebezpečného odpadu a nebezpečný odpad),
- *poplatok v sadzbe B* – sa uplatňuje za uloženie odpadu na skládku, ktorá *nesplňa technické podmienky na prevádzku skládok*, t. j. prevádzkuje sa na základe osobitných podmienok ustanovených v rozhodnutí vydanom podľa osobitného predpisu (poplatok sa vypočíta ako súčin množstva odpadu a sadzby B za jednotlivé skupiny odpadu, ktoré sú pre všetky skupiny výrazne vyššie v porovnaní so sadzbami platnými pre skupinu A).<sup>298</sup> Keďže k 31. júlu 2000 došlo k povinnému

<sup>297</sup> Platí sa napríklad 100 Sk za 1 kg vyrobenej alebo dovezenej látky poškodzujúcej ozónovú vrstvu, 1000 Sk za každý vyrobený alebo dovezený kus klimatizačného zariadenia s chladiacim výkonom nad 30 kW.

<sup>298</sup> Tým sa vyriešil problém nesprávneho chápania inštitútu prirážky k základnému poplatku podľa predchádzajúcej právnej úpravy, ktorý bol v praxi chápaný viacmenej ako sankčný nástroj pri ovplyvňovaní daňového základu producentov odpadu. Prirážka totiž znevýhodňovala producentov v tých oblastiach, kde nebola vybudovaná skládka spĺňajúca technické normy.

uzavretiu všetkých skládok, ktoré sa prevádzkovali podľa osobitných podmienok, poplatok v sadzbe B sa už za ukladanie odpadov na skládky praxi neplatí.

Množstvo odpadu na určenie poplatku za uloženie odpadu na skládku zisťuje jej prevádzkovateľ vážením. Ak nemá túto možnosť, zisťuje množstvo odpadu odborným odhadom, prípadne výpočtom (objem, merná hmotnosť). Pri zisťovaní množstva odpadu vychádza aj z údajov uvedených v prepravných dokladoch a v prípade nebezpečných odpadov aj z údajov uvedených v sprievodnom liste nebezpečných odpadov. Dopravca je povinný predložiť prevádzkovateľovi skládky tieto doklady na nahliadnutie. Ak prevádzkovateľ skládky pri preberaní odpadu zistí, že odpad obsahuje prímese nebezpečného odpadu alebo viac ako 50 % prímese patriacej do položky odpadu, ktorý podlieha spoplatneniu vyššou sumou, použije na výpočet poplatku celého množstva odpadu sadzbu pre túto položku.

Zákon upravuje taktiež povinnosť pôvodcu odpadu *ukladať odpad na určené odkalisko*. Výpočet množstva kalu uloženého na odkalisko sa robí na základe merania množstva kalu a z obsahu stopercentnej sušiny.

Pôvodca je povinný zaplatiť poplatok prevádzkovateľovi skládky alebo odkaliska do 15 dní od uloženia odpadu. Prevádzkovateľ skládky alebo odkaliska je povinný vybrať poplatok za uloženie odpadu. Poplatky sú príjmom rozpočtu obce a štátneho rozpočtu.

Príjmom rozpočtu obce, na ktorej území sa skládka alebo odkalisko nachádza, je:

- poplatok v sadzbe A za uloženie odpadu na skládku,
- podiel z poplatku za uloženie odpadu na skládku, ktorá sa prevádzkuje na základe osobitných podmienok ustanovených v rozhodnutí vydanom podľa osobitného predpisu,
- 50 % poplatku za uloženie odpadu na odkalisko.

Využívanie príjmov obcí vytvorených z poplatkov je účelovo viazané a využíva sa na tvorbu a ochranu životného prostredia v obci.

Príjmom štátneho rozpočtu je:

- podiel z poplatku za uloženie odpadu na skládku, ktorá sa prevádzkuje na základe osobitných predpisov v rozhodnutí vydanom podľa osobitného predpisu,
- 50 % poplatku za uloženie odpadu na odkalisko.

Zákon zakotvuje možnosť *odkladu zaplatenia poplatku*. Odklad je možný v prípade, ak prevádzkovateľ skládky spĺňa presne stanovené podmienky, týkajúce sa znižovania množstva odpadu, nebezpečných vlastností odpadov, ďalšieho zhodnocovania a zmien v technológii.



Účelová finančná rezerva sa podľa § 22 zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. vytvára z dôvodu tvorby zdroja prefinancovania nákladov späť s uzavretím, rekultiváciou a monitorovaním skládky odpadov po jej uzavretí. Účelovú finančnú rezervu je povinný vytvárať každý prevádzkovateľ skládky odpadov, a to osobitne za každú skládku počas jej prevádzkovania. Účelová finančná rezerva sa vytvára ročne na ťarchu výdavkov (nákladov), a to vo výške vypočítaného podielu z celkových nákladov na uzavretie, rekultiváciu a monitorovanie skládky odpadov po jej uzavretí.

V prípade, ak životnosť skládky je kratšia ako desať rokov, prevádzkovateľ skládky je povinný odvieť ročne na tvorbu účelovej finančnej rezervy minimálne 10 % z projektovou dokumentáciou navrhovaných investícií a prevádzkových nákladov na uzavretie, rekultiváciu a monitorovanie skládky odpadov po jej uzavretí, najmenej však 70 Sk za tonu odpadov.

Prostriedky účelovej finančnej rezervy vedie prevádzkovateľ skládky na osobitnom účte. Použitie prostriedkov účelovej rezervy prevádzkovateľa je možné len po vydaní súhlasu na uzavretie skládky odpadov alebo jej časti, vykonanie jej rekultivácie a jej následné monitorovanie, a to do výšky určenej v písomnom potvrdení orgánom štátnej správy odpadového hospodárstva.

V prípade, ak prevádzkovateľ skládky odpadov ukončil podnikanie bez právneho nástupcu, resp. ak bol na prevádzkovanie skládky vyhlásený konkurz, pričom návrh na vyhlásenie konkurzu bol zamietnutý pre nedostatok majetku, alebo ak bolo prevádzkovateľovi skládky povolené vyovnanie ešte pred ukončením uzavretia, rekultivácie a monitorovania skládky po jej uzavretí, prechádzajú všetky práva a povinnosti súvisiace s uzavretím, rekultiváciou a monitorovaním skládky na obec, na území ktorej sa prevažná časť skládky nachádza, vrátane práva nakladať s prostriedkami vytvorenej účelovej finančnej rezervy (túto je povinný prevádzkovateľ skládky previesť na účet obce).

Ak vlastník účelovej rezervy po skončení monitorovania skládky odpadov účelovú rezervu nevyčerpá, môže so súhlasom štátnej správy s nevyčerpanou časťou voľne nakladať.

Kaucia podľa § 24 zákona č. 223/2001 Z. z. je ekonomický nástroj, slúžiaci na vytvorenie finančného zdroja na prefinancovanie nákladov pojených pri cezhraničnej preprave s navrátením odpadov do štátu pôvodu a s ich zneškodnením, ak príjemca odpady neprevezme. Kauciu určuje Ministerstvo životného prostredia SR po preskúmaní preukázateľných nákladov na prepravu odpadov na ich zneškodnenie, a to vo výške dvojnásobku a pol násobku týchto nákladov.

Kauciu je povinný zložiť žiadateľ o cezhraničnú prepravu odpadov pred začatím prepravy odpadov zaradených do Žltého zoznamu a do

Červeného zoznamu.<sup>299</sup> Žiadateľ zloží kauciu takým spôsobom, že výšku kaucie viaže na svojom účte v prospech ministerstva na neurčitý čas. Po uskutočnení prepravy je povinný ihneď, najneskôr však do 30 dní, predložiť ministerstvu potvrdenie o prevzatí odpadov príjemcom odpadov. Ak žiadateľ prepravu neuskutoční, predloží ministerstvu vyhlásenie, že preprava sa neuskutoční. Následne ministerstvo dá súhlas na zrušenie viazaného vkladu – kaucie.

Príspevky do Recyklačného fondu sú novým finančno-ekonomickým nástrojom v zmysle zákona č. 223/2001 Z. z. (k tomu pozri bližšie siedmu časť učebnice, kapitolu IV.).

Poplatok za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov. Podľa zákona SNR č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov sa platí za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktoré vznikli na území obce. Poplatok vyberá obec a tvorí zdroj príjmov jej rozpočtu.

Povinnosť platiť poplatok má:

- fyzická osoba, ktorá nie je podnikateľom a má v obci trvalý alebo prechodný pobyt,
- podnikateľ, pri činnosti ktorého vzniká komunálny odpad a ktorý vlastní alebo má v prenájme nehnuteľnosť nachádzajúcu sa na území obce určenú na podnikanie,
- vlastník alebo užívateľ nehnuteľnosti nachádzajúcej sa na území obce slúžiacej na prechodné ubytovanie, individuálnu rekreáciu, ako je záhrada, byt alebo nebytový priestor (ďalej len „poplatník za odpady“).

Platiteľom poplatku je vlastník, správca alebo nájomca nehnuteľnosti, bytu alebo nebytového priestoru. Keď je nehnuteľnosť, byt alebo bytový priestor v spoluvlastníctve viacerých vlastníkov, platiteľom je v takomto prípade ich zástupca alebo správca, ktorého si vlastníci určili. Ak si vlastníci neurčia zástupcu alebo správcu, určuje platiteľa obec. Ak je vlastníkom štát alebo obec, platiteľom je správca.

Sadzba poplatku je najmenej 80 Sk a najviac 1200 Sk za osobu a rok. V prípade, že poplatník za odpady preukáže, že využíva množstvový zber, najnižšia výška poplatku je 80 Sk na osobu a kalendárny rok. Obec má právo v odôvodnených prípadoch poplatok znížiť alebo odpustiť.

<sup>299</sup> Do Žltého zoznamu odpadov sú zaradené odpady, ktoré vykazujú jednu alebo viac nebezpečných vlastností, alebo ak sú pre ne v Slovenskej republike vytvorené environmentálne vhodné podmienky na zhodnocovanie. Do Červeného zoznamu je zaradený odpad, ktorý obsahuje látky, ktoré bežne vykazujú jednu nebezpečnú vlastnosť alebo viac nebezpečných vlastností. K tomu pozri bližšie vyhlášku MŽP SR č. 234/2001 Z. z. o zaradení odpadov do Zeleného zoznamu odpadov, Žltého zoznamu odpadov a Červeného zoznamu odpadov a o vzoroch dokladov požadovaných pri preprave odpadov.

- Sadzba poplatku sa určuje:
- pri nehnuteľnosti a byte slúžiacom na bývanie alebo individuálnu rekreáciu podľa počtu osôb, ktoré sú v obci prihlásené k trvalému alebo prechodnému pobytu,
  - pri nehnuteľnosti, byte alebo nebytovom priestore, ktorého vlastníkom alebo užívateľom je právnická alebo fyzická osoba (podnikateľ), podľa priemerného počtu zamestnancov, pri ktorých činnosti vzniká komunálny odpad,
  - pri nehnuteľnosti alebo byte, ktorý slúži na poskytovanie rekreačných alebo ubytovacích služieb podľa lôžkovej kapacity a podľa počtu zamestnancov tohto zariadenia,
  - pri množstvovom zbere<sup>300</sup> podľa množstva vzniknutých komunálnych odpadov.

Určenie výšky poplatku za zber, zneškodňovanie a odvoz komunálneho odpadu je v kompetencii miest a obcí. Výška poplatku je diferencovaná, pričom závisí od nákladov na zber, odvoz a zneškodňovanie odpadu, od výšky poplatkov platených obcou za uloženie odpadu na skládku (odvádzaných do štátneho rozpočtu), od možnosti získať dotácie z rozpočtu obce pre firmu, ktorá na komerčnom princípe takúto činnosť pre obec vykonáva.

## V. Ekonomické nástroje vo vodnom hospodárstve

Zákon č. 138/1973 Zb. o vodách (vodný zákon) v znení neskorších predpisov zakotvuje (v § 43 až § 46) *odplaty vo vodnom hospodárstve*. Využitie týchto ekonomických nástrojov sleduje hľadisko efektívneho využívania vodných zdrojov a ochranu povrchových a podzemných vôd pred znečistením odpadovými vodami. Odplaty predstavujú taktiež príspevok užívateľov vôd na úhradu nákladov spojených so správou vodných tokov a vodohospodárskych diel. V zmysle platného zákona a nariadenia vlády ČSSR č. 35/1979 Zb. o odplatách vo vodnom hospodárstve v znení neskorších predpisov sa uplatňujú nasledujúce *druhy odplát vo vodnom hospodárstve*:

<sup>300</sup> Určenie sadzby poplatku len vzhľadom na počet osôb by mohlo v praxi viesť k demotivácii pôvodcov znižovať množstvo odpadu, ktoré produkujú. Preto sa zákonom ustanovila možnosť platiť tento poplatok v rámci zavedeného množstvom zberu aj formou žetónov. Tento spôsob platby už vo viacerých obciach prebieha pri separovanom zbere odpadu. Spočíva v tom, že pôvodca si zakúpi príslušný počet žetónov a ak má nádobu na odpad plnú, uhradí žetónom náklady na zneškodnenie odpadov z nej. Odvoz odpadu konkrétneho pôvodcu sa tak uskutočňuje v závislosti od skutočného množstva odpadu – čím ho má menej, tým menej platí.

- odplaty za odber vody z vodných tokov,
- odplaty za odbery podzemnej vody,
- odplaty za vypúšťanie odpadových vôd do vôd povrchových.

Medzi odplaty vo vodnom hospodárstve zákon zahŕňa aj *vodné* (spojené s dodávaním vody z verejných vodovodov, ktoré vyberá správca verejného vodovodu) a *stočné*, ktoré sa platí za odvádzanie odpadových vôd verejnými kanalizáciami. Výšku vodného a stočného určujú tzv. cenové predpisy.

*Odplaty za odber vody z vodných tokov* sú povinné platiť tie organizácie, ktoré odoberajú vodu z vodných tokov v množstve presahujúcom 15 000 m<sup>3</sup> ročne alebo 1250 m<sup>3</sup> mesačne. Odplaty za odber vody z vodných tokov sú cenovým výmerom Ministerstva financií SR č. R – 1/1996 zaradené do kategórie regulovaných cien. Odplaty za dodávku povrchovej vody sú príjmom podnikov povodí.

*Odplaty za odbery podzemnej vody* sa uplatňujú v tých organizáciách, v ktorých množstvo odberov vody presahuje 15 000 m<sup>3</sup> ročne, alebo 1 250 m<sup>3</sup> mesačne. Výška odplaty je 2 Sk/m<sup>3</sup> odobranej podzemnej vody a je príjmom štátneho rozpočtu.

Od 1. 8. 1996 sa zaviedlo spoplatnenie odberov podzemnej vody pre verejné vodovody a pre zásobovanie sídlisk alebo verejných vodovodov zo zariadení odoberajúcej organizácie (ak sa tento odber osobitne meria), a to vo výške 1 Sk/m<sup>3</sup> odobranej podzemnej vody<sup>301</sup>.

*Odplaty za vypúšťanie odpadových vôd do povrchových vôd*. Spoplatnenie vypúšťania odpadových vôd do povrchových vôd začalo na Slovensku už v roku 1966. Neskôr sa v zmysle nariadenia vlády ČSSR č. 35/1979 Zb. začalo na organizácie pôsobiť finančným postihom, ak v dostatočnej miere nezabezpečovali čistenie svojich odpadových vôd.

Odplaty v zmysle tohto nariadenia sa určili tak, aby *prevyšovali náklady, ktoré by vznikli organizáciám za prevádzkovanie čistiarň odpadových*

<sup>301</sup> Súčasnosť charakterizujú legislatívne práce na návrhu nového zákona o vodách, zakotvujúceho zásadu, v zmysle ktorej doterajší systém odplát vo vodnom hospodárstve bude vo vzťahu k využívaniu prirodzených vlastností vody, budovaniu a prevádzke vodohospodárskych diel na vodných tokoch, nahradený cenou s tým, že za ostatné využívanie prirodzených vlastností vody sa budú platiť *poplatky*. Poplatky a odplaty za užívanie vôd nebudú upravené v novom zákone o vodách, ale sa upravia v osobitnom zákone o poplatkoch a odplatách za užívanie vôd. V tejto súvislosti sa uvažuje o *rozšírení spektra odberov a o znížení limitu množstva odberu nespoplatnenej vody*. Navyše sa zvažuje zavedenie diferencovanej platby za odber vody, a to podľa účelu využitia vôd v nasledujúcom členení:

- verejné zásobovanie a účely, na ktoré sa použitie pitnej vody určuje osobitným predpisom, s cieľom vytvárania a ochrany zdravých životných podmienok,
- odber termálnej vody na energetické využitie,
- odber podzemnej vody na ostatné využitie.

vôd. Úmerne so zvyšovaním kapacít čistiarní odpadových vôd sa mala znižovať výška odplát. Tento efekt sa mal dosiahnuť tým, že k základnej odplate odrážajúcej priemerné výrobné náklady potrebné na odstránenie znečistenia sa pripočítala prirážka, ktorej výška je modifikovaná mierou zhoršenia akosti vody v toku, pod miestom vypustenia odpadových vôd.

Skutočnosť, že predmetom spoplatnenia v tejto právnej úprave sú len BSK5 (biochemická spotreba kyslíka za 5 dní), nerozpustné látky, zjavná acidita a zjavná alkalita, ropné látky a rozpustné anorganické soli znamená, že *nie sú postihnuté všetky druhy vypúšťaného znečistenia*.

Prirážka môže byť najmenej vo výške 200 % základnej odplaty v prípade vypúšťania odpadových vôd do vodárenského toku alebo toku v jeho povodí, najviac však 100 % základnej odplaty pri vypúšťaní odpadových vôd do ostatných tokov. Prirážku je možné *znižovať*, ak vypúšťajúca organizácia buduje čiastiarne odpadových vôd alebo obdobné zariadenia na zníženie znečistenia odpadových vôd. Odplatu platí ten, kto vypúšťa odpadové vody, do štátneho rozpočtu prostredníctvom Štátneho vodohospodárskeho podniku.

V pripravovanom zákone o poplatkoch a odplatách za užívanie vôd sa uvažuje o možnosti zvýšiť poplatky za vypúšťané znečisťujúce látky, ako aj o upustení od dvojzložkovej konštrukcie poplatku. Navyše, existujú úvahy o možnosti uzákonenia povinnosti platiť poplatky pre všetky podnikateľské subjekty vypúšťajúce odpadové látky do povrchových a podzemných vôd, a to bez ohľadu na množstvo a koncentráciu vypúšťaných znečisťujúcich látok.

**Vodné a stočné.** Podniky vodární a kanalizácií zabezpečujú zásobovanie obyvateľstva a ostatných odberateľov pitnou vodou a odvádzanie odpadových vôd verejnou kanalizáciou a čistenie mestských odpadových vôd. Pre ostatných odberateľov pitnej a odkanalizovanej vody platia naďalej zmluvné ceny. V posledných rokoch odbery vody v dôsledku zvyšovania cien pitnej a odkanalizovanej vody mierne klesali, čo sa nepriaznivo prejavilo vo zvýšení nákladovosti na dodávku 1 m<sup>3</sup> vody.

V súčasnosti sa uplatňujú pre *domácnosti* regulované ceny. V snahe redukovat' nároky na finančné zdroje z verejných rozpočtov sa začína uvažovať o potrebe uplatniť vecnú reguláciu cien pitnej a odkanalizovanej vody.

## VI. Ekonomické nástroje ochrany poľnohospodárskeho a lesného pôdneho fondu

Odvody za odňatie poľnohospodárskej pôdy z poľnohospodárskeho pôdneho fondu sú upravené *zákonom SNR č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu v znení neskorších predpisov a nariadením vlády SR č. 152/1996 Z. z. o základných sadzbach odvodov za*

*odňatie poľnohospodárskej pôdy z poľnohospodárskeho pôdneho fondu v znení nariadenia vlády SR č. 188/2000 Z. z.*

Základné sadzby odvodov za trvalé a dočasné odňatie poľnohospodárskej pôdy z poľnohospodárskeho pôdneho fondu sú upravené v sadzobníku základných odvodov. *Zvýšenie základnej sadzby odvodov za odňatie pôdy o 100 % sa uplatňuje v prípadoch:*

- chmeľníc, viníc, ovocných sádov,
- poľnohospodárskych pôd, na ktorých sú vybudované zariadenia na účely závlah, odvodnení a skleníkových hospodárstiev,
- poľnohospodárske pôdy zaradené podľa kódu bonitovanej pôdno-ekologickej jednotky, ak sa na nich zriadi osobitná skládka odpadov.

*Zníženie sadzieb odvodov za odňatie poľnohospodárskej pôdy za hranicou zastavaného územia obce o 50 % sa uplatňuje pri výstavbe rodinných domov, garáží, záhradkárskeho chat, ostatnej bytovej výstavby.*

Základné sadzby odvodov je možné znížiť aj o náklady, ktoré boli vynaložené na obnovu prirodzených vlastností pôdy. *Oslobodenie od odvodov sa uplatňuje aj v prípade odňatia pôdy, ktorá sa využíva na účely poľnohospodárskej výstavby, na výstavbu vodných nádrží pitnej vody, výstavbu vodojemov, budovanie čistiarní odpadových vôd, geodetické účely, na vyhlásené chránené územia a pod.*

*Odvod sa platí prostredníctvom daňového úradu.* Pri odňatí pôdy na výstavbu diaľnic a ciest je prvých 50 % odvodu splatných počas 5 rokov v rovnomerných splátkach a zvyšok v splátkach rovnomerne rozvrhnutých do 10 rokov od právoplatnosti rozhodnutia o odňatí pôdy.

Odvody za vyňatie lesných pozemkov z lesného pôdneho fondu sú upravené *zákonom č. 61/1977 Zb. o lesoch v znení neskorších predpisov a nariadením vlády SR č. 1/1994 Zb. o sadzbach odvodov za vyňatie lesných pozemkov z lesného pôdneho fondu. Cieľom tohto nástroja je chrániť lesné pozemky s ich produkčnými, ale i environmentálnymi funkciami pred znižovaním ich výmery.*

Odvod je príjmom štátneho rozpočtu. V prípade trvalého vyňatia pre účely významných investícií sa odvod platí v splátkach, ktoré sú rovnomerne rozložené do 5 rokov. Odvod za dočasné vyňatie sa platí jednorazovo, a to každý aj začatý rok počas trvania vyňatia.

Základné sadzby odvodov sa určili na základe *ocenenia verejnoprospešných funkcií lesa*, ale i jeho *produkčnej funkcie*. V prípade vyňatia lesných pozemkov z lesného pôdneho fondu, ktorý vyžaduje zvýšenú ochranu, sa uplatňuje *zvýšená sadzba* (napr. na lesnom pozemku, na ktorom sú semenné sady a klonové archívy o 100 %, v ochranných lesoch o 40 %).

*Oslobodenie od odvodov* je možné v prípade potrieb užívateľov lesov, ale aj v prípadoch odôvodnených verejnoprospešnými záujmami (napr. na



zriadenie vodárenských nádrží a vodojemov na hromadné zásobovanie obyvateľstva pitnou vodou, na účely ochrany prírody).

Platenie odvodov sa uskutočňuje prostredníctvom daňových úradov príslušných podľa miesta vyňatia.

## VII. Ekonomické nástroje ochrany nerastného bohatstva

Podľa § 32a zákona č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov sa v Slovenskej republike uplatňujú nasledovné ekonomické nástroje ochrany nerastného bohatstva: úhrada za dobývací priestor, úhrada za nerasty, úhrada za uskladňovanie plynov alebo kvapalín.

*Úhrada za dobývací priestor.* Organizácia, ktorá má určený dobývací priestor (a vláda nevyhlásila útlmový program na dobývanie výhradného ložiska v dobývacom priestore), platí úhradu za dobývací priestor 5000 Sk ročne za každý aj začatý km<sup>2</sup> plošného obsahu dobývacieho priestoru. Úhrada vo výške 50 % je príjmom štátneho rozpočtu a vo výške 50 % je príjmom rozpočtu obce, na území ktorej sa dobývací priestor nachádza. V prípade, ak sa dobývací priestor nachádza na území viacerých obcí, obce participujú na úhrade podľa veľkosti časti dobývacieho priestoru.

*Úhradu za vydobyté nerasty* platí organizácia, ktorá má určený dobývací priestor. Sadzba úhrady je najviac 10 % z trhovej ceny výrobkov zhotovených z vydobytých nerastov a pri výpočte tejto úhrady sa vychádza z podielu nákladov na dobývanie a z celkových nákladov na zhotovenie výrobkov.

*Zníženie úhrady za vydobyté nerasty* povoľuje Ministerstvo financií SR v prípade:

- využívania nebilančných zásob výhradného ložiska,
- poskytnutia štátnej dotácie na dobývanie výhradného ložiska,
- dobývania výhradného ložiska v osobitných bansko-technických, bezpečnostných a geologických podmienkach,
- vynaloženia finančných zdrojov na výstavbu a prevádzku ekologických stavieb a pod.

Úhrada je príjmom štátneho rozpočtu.

*Úhrada za uskladňovanie plynov alebo kvapalín* sa platí za uskladnenie plynov alebo kvapalín v prírodných horninových štruktúrach a v podzemných priestoroch. Sadzba úhrady je ustanovená najviac vo výške 0,02 Sk za uskladnenie 1 m<sup>3</sup> plynu alebo 1 tony kvapaliny. Na žiadosť organizácie môže Ministerstvo financií SR dať súhlas na zníženie úhrady za uskladňovanie plynov alebo kvapalín. Úhrada tvorí príjem štátneho rozpočtu.

Podrobnosti o úhrade ustanovuje *nariadenie vlády SR č. 50/2002 Z. z. o úhrade za dobývací priestor, úhrade za vydobyté nerasty a o úhrade za uskladňovanie plynov alebo kvapalín.*

## VIII. Ekonomické nástroje ochrany prírodných liečivých zdrojov

Podľa § 66a zákona NR SR č. 277/1994 Z. z. o zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov subjekt, ktorý využíva prírodný liečivý zdroj a prírodný zdroj minerálnych stolových vôd je povinný platiť *úhradu* za odber z prírodného liečivého zdroja alebo z prírodného zdroja minerálnej stolovej vody.

Ak je na odbernom potrubí technicky spôsobilé meracie zariadenie, úhrada sa vypočíta zo skutočne odobratého množstva; v takomto prípade úhradu tvorí súčin skutočne odobratého množstva v m<sup>3</sup> a sadzby v Sk podľa druhu využitia prírodného liečivého zdroja alebo prírodného zdroja minerálnej stolovej vody. V opačnom prípade sa úhrada vypočíta z povoleného odberného množstva. V takomto prípade úhradu tvorí súčin povoleného odberného množstva v m<sup>3</sup> zníženého o 20 % a sadzby v Sk podľa druhu využitia prírodného liečivého zdroja alebo prírodného zdroja minerálnej stolovej vody.

Zákon ustanovuje *sadzbu* pri odbere. Úhrady sú príjmom štátneho rozpočtu a sú splatné v polročných intervaloch. Využívateľ zdroja je povinný vypočítať úhradu, oznámiť jej výšku a predložiť podklady na výpočet Ministerstvu zdravotníctva SR; po odsúhlasení úhrady ministerstvom je povinný úhradu zaplatiť v lehote podľa § 66a ods. 4.

Nový návrh zákona o prírodných liečivých zdrojoch, prírodných liečivých kúpeľoch a minerálnych stolových vodách taktiež zakotvuje úhrady za využívanie liečivých zdrojov a minerálnych vôd podľa odobratého množstva (sadzobník úhrad je uvedený v prílohe zákona).

Využívateľ je povinný úhradu vypočítať, oznámiť ju na predpísanom tlačive ministerstvu a odvieť do 31. januára kalendárneho roka na príjmový účet ministerstva. Využívateľ, ktorý nezaplatil úhradu včas alebo v správnej sume, je povinný okrem nej zaplatiť aj penále. Penále je 0,01 % dlžnej sumy za každý deň omeškania. Výnos úhrady a penále sú príjmom štátneho rozpočtu.

## Siedma časť

## Financovanie starostlivosti o životné prostredie

## I. Zdroje financovania environmentálnych opatrení

Zdroje financovania environmentálnych opatrení možno štrukturovať podľa rôznych hľadísk. Podľa *krajiny pôvodu finančných zdrojov* možno hovoriť o zdrojoch:

- vnútorných (domácich) a
- vonkajších (zahraničných).

*Vnútorné* (domáce) finančné zdroje majú svoj pôvod v *súkromnom a verejnom sektore*.

*Súkromný sektor* využíva na prefinancovanie environmentálnych investícií rôzne formy interných a externých zdrojov, ale i osobitné formy financovania. Priestor využitia týchto zdrojov sa odvíja od ekonomických možností toho-ktorého ekonomického subjektu.

Základným nástrojom tvorby finančných zdrojov vo verejnom sektore, t. j. tvorby verejných zdrojov slúžiacich na financovanie environmentálnych opatrení, sú daňové a nedaňové príjmy štátu vrátane uplatňovaných environmentálnych daní a poplatkov.

Z týchto zdrojov sú financované také environmentálne výdavky, ktorými nemôžu byť zaťažené existujúce ekonomické subjekty (podnikatelia), staré environmentálne záťaže, ochrana prírody, monitorovací systém stavu životného prostredia, ale aj výdavky späť s poskytovaním verejnoprospešných služieb majúcich environmentálny aspekt. Zdrojom prefinancovania takýchto služieb sú okrem tzv. užívateľských poplatkov i dotácie poskytované z verejných rozpočtov.

## II. Zdroje financovania v súkromnom sektore

## 1. Špecifickosť financovania environmentálnych opatrení

Finančné prostriedky, ktoré má podnik viazané v investíciách, sa v priebehu predaja výrobkov a poskytovaných služieb uvoľnia formou odpisov a sú podniku k dispozícii. To však vždy nemusí platiť pri environmentálnych investíciách, ktoré je možné z hľadiska *prínosu ekonomických efektov pre podnik* štrukturovať do dvoch skupín:

- čisté environmentálne investície a
- environmentálne investície zabezpečujúce zvýšenie efektívnosti podniku.

Pri realizácii tzv. *čistých environmentálnych investícií* nevzniknú v podniku žiadne nové výrobky, resp. nebude sa poskytovať žiadna environmentálna služba (čistiace filtre na komín). Takéto investície okrem ochrany životného prostredia neprinášajú podniku žiadne výnosy (tržby).

Možnosť premietnutia nákladov na realizáciu čistej environmentálnej investície do cien vyrábaných výrobkov závisí od konkrétnej situácie na trhu. Ak napríklad predpokladáme, že čistú environmentálnu investíciu podnik realizoval z dôvodu splnenia environmentálnych noriem, ktoré musia dodržať *všetky* podnikateľské subjekty pracujúce v danom odbore, existuje tu možnosť pre zvýšenie trhovej ceny o výšku sumy, o ktorú výrobné náklady konkurenta s najnižším prírastkom nákladov prevyšujú pôvodnú trhovú cenu.

V prípade, ak na trhu nie je možné zvýšiť cenu produkcie aj pri zvýšenej nákladovosti z titulu realizácie čistej environmentálnej investície, potom sa odpisy – ako forma opotrebovania takejto investície podniku – nevrátia cez cenu realizovanej produkcie. Znamená to teda, že takýmto čistým environmentálnym investíciám *chýba schopnosť ich amortizovania*. To sa prejavuje aj pri takých investíciách, ktoré podnik realizuje na základe vlastného rozhodnutia v snahe výraznejšie znížiť zaťaženie životného prostredia v porovnaní s platnými normami. Zvýšenú nákladovosť z titulu takýchto investícií taktiež nie je možné premietnuť do zvýšenia cien produkcie. Priestor pre zvýšenie cien sa podniku otvorí, ak *konkurenti realizujú podobné investície*, resp. ak sa environmentálne orientovanému podniku otvorí priestor pre *zvýšenie odbytu produkcie*, lebo mu to umožnil environmentálny imidž podniku.

Realizácia *environmentálnych investícií zabezpečujúcich súčasne zvýšenie efektívnosti podniku* (znížená spotreba energie, zníženie odpadu, zníženie poplatkov a pod.) sa z finančno-ekonomického hľadiska neodlišuje od iných podnikom realizovaných investícií. Získané úspory z takýchto investícií sa premietnu do zníženia prevádzkových nákladov, čím zabezpečia *návratnosť takejto investície*. To znamená, že ak sa environmentálnou investíciou môže dosiahnuť zníženie prevádzkových nákladov, je nutné túto skutočnosť zohľadniť pri samotnom investičnom rozhodovaní.

## 2. Interné zdroje financovania podnikania

Ide o zdroje, ktoré sú vytvárané a používané v samotnom podniku, t. j. nerozdelený zisk, vytvorené odpisy a rezervy.

Zisk sa vyčísľuje ako rozdiel medzi výnosmi a nákladmi. Výšku dosiahnutého zisku ovplyvňujú nasledovné činitele: objem, štruktúra, cena realizovanej produkcie a náklady na jednotku produkcie.

V súlade s platnou úpravou podnik rozdeľuje vykázaný zisk v tomto poradí:

- úhrada daní,
- výplata dividend,
- samofinancovanie podniku.

Rozsah samofinancovania podniku (čo v užšom zmysle slova znamená *len zo zisku*) teda ovplyvňuje daňová politika štátu a dividendová politika podniku.

Odpisy nepredstavujú pre podnik novovytvorené zdroje financovania, ale sú peňažným vyjadrením opotrebovania (za určité obdobie) jeho hmotného a nehmotného investičného majetku.

Vyčíslené odpisy (s využitím rôznych odpisových metód) sa zúčtujú do nákladov výroby. To znamená, že hodnota environmentálnej investície sa cez odpisy prenáša do nákladov, čím zároveň dochádza k zníženiu jej hodnoty a zároveň k tvorbe zdroja na jej financovanie. Tento mechanizmus využitia odpisov ako zdroja financovania environmentálnych investícií je však bežný len pri takých environmentálnych investíciách, realizáciou ktorých dochádza k *zvýšeniu efektívnosti podniku*. To znamená, že podnikateľ má možnosť *premietnuť zvýšené náklady* z titulu realizácie environmentálnej investície (zvýšené odpisy) do ceny svojej produkcie, pričom jej predajom si takto vytvára zdroj financovania podniku. Pri tzv. *čistých environmentálnych investíciách* absentuje ich schopnosť amortizácie z dôvodu, že na trhu nemusí existovať možnosť zvýšenia cien podnikovej produkcie. *Odpisy* v takýchto prípadoch *nie sú zdrojom financovania podniku*.

Z hľadiska tvorby interných zdrojov financovania podniku majú v rámci odpisových metód osobitné postavenie *metódy zrýchleného odpisovania*. Ich uplatnením dochádza v podniku v prvých rokoch z titulu zvýšených odpisov (nákladov) k zníženiu zisku, a tým aj k zníženiu jeho daňovej povinnosti. Podnik má tak možnosť získať daňovú úľavu, ktorá sa spája s rýchlejšou tvorbou finančných zdrojov, ktoré môže použiť v prospech rozvoja podniku. To znamená, že v spojitosti s realizáciou čistých environmentálnych investícií a využitím zrýchleného odpisovania vzniká *interný zdroj financovania len vo výške daňovej úľavy*. Táto daňová úľava následne prispieva k zvýšeniu zisku podniku a zvýšeniu jeho likvidity.

*Rezervy* ako interný zdroj financovania podniku prichádzajú do úvahy len vtedy, ak je možné ich využitie len v zmysle účtovných predpisov.

### 3. Externé zdroje financovania podnikania

Externé zdroje financovania sú všetky finančno-hospodárske procesy, pri ktorých podnik nezískava kapitál z podnikom realizovanej produkcie, ale prostredníctvom *kapitálových vkladov a emisie akcií* (financovanie

z vlastných zdrojov) alebo prostredníctvom *získania úverov či využitia osobitných foriem financovania*, ako i *zo zahraničných zdrojov*.

Environmentálne investície je možné financovať zo všetkých zdrojov externého financovania. Pri financovaní prostredníctvom kapitálových vkladov a emisie akcií externými poskytovateľmi kapitálu môžu byť na peňažnom a kapitálovom trhu rôzne finančné inštitúcie alebo iní investori, ale aj environmentálne orientovaní *vlastníci podnikov*. Navyiac, v súčasnosti pre environmentálne investície je možné v porovnaní s ostatnými investíciami využiť aj rôzne formy finančnej pomoci zo strany verejného sektora a zahraničných podporných fondov, či nadácií.

Získanie externých zdrojov financovania environmentálnych investícií *formou dodatočných kapitálových vkladov* od pôvodných spoločníkov alebo novoprijatých vkladov od nových spoločníkov si zabezpečujú *podniky jednotlivca, osobné spoločnosti a družstvá, spoločnosti s ručením obmedzeným*. V *akciových spoločnostiach* sa získava dodatočný kapitál prostredníctvom *dodatočnej emisie akcií* a ich umiestnením na kapitálovom trhu. Investor, ktorý upísal akcie, musí ich hodnotu splatiť v lehote, ktorá je určená na listine upisovateľov a v stanovách spoločnosti. Výšku a lehotu splácania môže limitovať zákon.

K ďalším externým zdrojom financovania environmentálnych investícií sa zaraďujú *úverové zdroje*. Z dôvodu, že environmentálne investície pôsobia vo výrobnom procese spravidla dlhodobu alebo strednodobu, ako zdroj financovania sú preto *vhodné dlhodobé a strednodobé úvery*. Za dlhodobé úvery sú považované také finančné zdroje, ktoré podnik získa na obdobie 4 - 6 rokov. Strednodobé úvery majú lehotu splatnosti pod túto hranicu, nesmie však byť kratšia ako 1 rok.

*Formami* dlhodobých a strednodobých úverov sú:

- obligácie,
- finančné úvery,
- dodávateľské úvery.

Získanie úverových zdrojov na realizáciu *čistých environmentálnych investícií* môže byť pre podnik problematické z dôvodu, že k ich splácaniu cez *spätný tok viazaných prostriedkov (odpisy)* formou tržieb z predaja nemusí vôbec dôjsť. Dlhovú službu pri takýchto environmentálnych investíciách je preto potrebné zabezpečiť iným spôsobom. Ďalším problémom pri získaní zdrojov na environmentálne investície je ich *nevhodnosť pre zabezpečenie*. Preto by malo byť vo verejnom záujme zvýšiť finančnú pomoc štátu pri realizácii *čistých environmentálnych investícií* v podnikateľskej sfére. Poskytovanie rôznych foriem podpory súkromnému sektoru na realizáciu čistých environmentálnych investícií je však nutné viazať na splnenie určitých podmienok realizovaného environmentálneho projektu. Preto je dôležité, aby aj bankové inštitúcie pri poskytovaní investičných



úverov na environmentálne investície zvažovali ich environmentálny aspekt.

*Osobitné formy financovania podnikania.* Pri krytí dlhodobých a strednodobých potrieb podniku v nadväznosti na potrebu realizovať environmentálnu investíciu prichádza do úvahy *leasing*.<sup>302</sup>

Popri leasingu možno na financovanie podnikových environmentálnych investícií využiť aj *financovanie iným podnikateľským subjektom*, tzv. Third-Party-Financing. V takýchto prípadoch sú opatrenia na znižovanie zaťaženia životného prostredia plánované, financované, realizované a aspoň určitý čas aj prevádzkované *iným subjektom* (podnik takto prenáša riešenie environmentálneho problému na iný subjekt, ktorý mu poskytuje službu formou riešenia environmentálneho problému).

#### 4. Štátna pomoc

Finančná pomoc z verejných zdrojov poskytovaná podnikateľom za účelom ochrany životného prostredia je v rozhodujúcej miere koncentrovaná na podporu týchto činností: výskum a vývoj čistejších technológií, uplatňovanie čistejších technológií, spriechodnenie prispôsobenia sa podnikateľskej sféry novým environmentálnym normám, zníženie vysokého zaťaženia podnikateľov – znečisťovateľov s nízkou tvorbou zisku v snahe výrazne neohroziť ich konkurencieschopnosť a pod.

Konkrétnymi formami finančnej podpory z verejných rozpočtov sú najmä daňové úľavy, úrokovovo zvýhodnené úvery, príspevky na investície (návratné alebo nenávratné), príspevky na úhradu úrokov, záruky.

<sup>302</sup> Získanie majetkovej účasti formou leasingu má v porovnaní s jej nákupom a vlastnením mnoho výhod:

- pri leasingu netreba – v porovnaní s kúpou – vynaložiť kapitál naraz,
  - predmet leasingu nezvyšuje aktíva nájomcu zachytené v jeho súvahe, a preto nájomca nepotrebuje kapitál na jeho finančné krytie,
  - leasingové platby sa zahŕňajú do nákladov nájomcu, teda v plnej miere znižujú jeho zisk ako základ dane z príjmov; odpisy v prípade, že podnik príslušnú majetkovú časť kúpi, možno zahrnúť do nákladov na daňové účely len v rozsahu povolenom zákonom o dani z príjmov.
- Nevýhody leasingu sú:
- nadobudnutie majetkovej účasti je spravidla drahšie než kúpa za hotové alebo na úver,
  - leasingové platby odčerpávajú nájomcovi zisk,
  - na nájomcu je prenesená väčšina vlastníckych rizík, pričom je vo svojich právach obmedzený leasingovou zmluvou.
- Pozri bližšie *Vlachynský, K. a kolektív: Podnikové financie. Súvaha, Bratislava 1997, s. 144-145.*

Podmienkou pre poskytnutie pomoci je:

- existencia verejného záujmu na realizácii projektu,
- nemožnosť realizácie investičného zámeru bez finančnej pomoci,
- určenie podielu vlastných zdrojov na financovaní projektu,
- investícia sa nesmie začať realizovať pred podaním žiadosti o podporu atď.

#### a) Európska únia a pravidlá pre štátnu pomoc

Podľa platného komunitárneho práva by v prípade poskytnutia štátnej pomoci z verejných rozpočtov *nemalo dôjsť k narušeniu hospodárskej súťaže a cieľov environmentálnej politiky*; ak sa štátna pomoc poskytne, pozitívne efekty na životné prostredie *by mali prevýšiť* negatívne vplyvy na hospodársku súťaž. Štátna pomoc na ochranu životného prostredia môže byť poskytnutá iba v tých prípadoch, ktoré spĺňajú *podmienky pre poskytnutie výnimky*. V tejto spojitosti sa uplatňujú dva typy výnimiek:

- podpory, ktoré môžu napomôcť rozvoj hospodárskych aktivít alebo regiónov za predpokladu, že nedôjde k narušeniu hospodárskej súťaže,
- podpory, ktoré napomôžu hospodárskemu rozvoju v regióne s vysokou mierou nezamestnanosti a s nízkou životnou úrovňou.

*Za špecifickú pomoc* sú považované i výnimky z povinnosti platiť environmentálne platby (poplatky, dane).

Pre podnikateľskú sféru má najväčší význam štátna pomoc na realizáciu *investícií*. Zlučiteľná so spoločným trhom je štátna pomoc týkajúca sa investícií do pôdy, stavieb, strojov a zariadení, ktoré slúžia aspoň jednému z týchto cieľov:

- eliminujú alebo znižujú znečistenie životného prostredia,
- znižujú negatívne vplyvy na životné prostredie,
- vedú k ekologizácii výrobných procesov,
- umožňujú sanáciu starých záťažív na životnom prostredí, pôvodcu ktorých nie je možné identifikovať.

Výška poskytovanej investičnej pomoci je rôzna podľa toho, či sa získané finančné zdroje použijú na:

- zabezpečenie splnenia predpísaných emisných limitov alebo na zlepšenie kvality životného prostredia nad úroveň predpísaných emisných limitov,
- zlepšenie životného prostredia v tých oblastiach, pre ktoré zatiaľ neboli určené záväzné emisné limity.

Štátna pomoc na podporu environmentálnej výchovy, vzdelávania a poradenských služieb sa považuje za zlučiteľnú so spoločným trhom; poskytnutá štátna pomoc na financovanie verejnej kampane však nesmie prinášať úžitok žiadnemu podnikateľskému subjektu a poskytnutá štátna pomoc malým a stredným podnikom na výchovu a vzdelávanie, poraden-

skú činnosť pri ochrane životného prostredia môže byť poskytnutá do výšky 50 % oprávnených nákladov.

Pravidlá hospodárskej súťaže *neumožňujú poskytovať prevádzkovú pomoc*. Výnimky platia len pre odpadové hospodárstvo a oslobodenie od platenia environmentálnych daní a poplatkov.

V odpadovom hospodárstve je akceptovaná štátna pomoc na úhradu dodatočných nákladov na triedený zber, skladovanie a spracovanie komunálneho odpadu v prípade, že majú z takejto činnosti úžitok nielen podnikatelia, ale aj spotrebiteľia. Prevádzková pomoc, ktorá nadobúda formu dočasného oslobodenia z platenia environmentálnych daní a poplatkov, sleduje zámer kompenzovať domácim podnikateľským subjektom negatívny vplyv novozavedenej dane alebo poplatku, a tak odbúrava riziko zo zníženia konkurencieschopnosti toho-ktorého podnikateľa. Európska únia ponecháva na členských štátoch určenie formy a výšky poskytnutých úľav. Na to, aby bola podnikateľovi poskytnutá výnimka z platenia environmentálnych platieb, musí byť najskôr vykonaná analýza ekonomických vplyvov z uplatnenia environmentálnych platieb. Štátnu pomoc možno využiť aj na financovanie takých opatrení, ktoré vytvárajú stimul pre konečných spotrebiteľov na nákup environmentálne úsporných výrobkov.

#### b) Poskytovanie štátnej pomoci v Slovenskej republike

Štátnou pomocou sa podľa § 1 ods. 2 zákona č. 231/1999 Z. z. o štátnej pomoci v znení zákona č. 434/2001 Z. z. rozumie každá pomoc v akejkoľvek forme, ktorú poskytuje na podnikanie alebo v súvislosti s ním *poskytovateľ* (štátny orgán, štátny peňažný ústav, obec atď.) priamo alebo nepriamo z prostriedkov štátneho rozpočtu, zo svojho rozpočtu alebo z vlastných zdrojov podnikateľovi.

Podľa § 4 sa štátna pomoc môže poskytnúť na podporu záchrany kultúrnych pamiatok a zachovanie kultúrneho dedičstva a môže sa poskytnúť na životné prostredie.

Zákon rozoznáva *formy štátnej pomoci*:

- priamu (dotácia, príspevok, grant, návratná finančná výpomoc atď.) a
- nepriamu (prevzatie štátnej záruky, poskytnutie úľavy na dani alebo penále, pokute, úroku, odklad platenia dane alebo povolenie zaplatenia dane v splátkach atď.).

Štátna pomoc sa môže poskytnúť na *programy štátnej pomoci schválené vládou* (program štátnej pomoci na rozvoj okresov, pre malého a stredného podnikateľa, na rozvoj regiónov) alebo na *individuálnu štátnu pomoc* (k tomu pozri napr. zákon č. 565/2001 Z. z. o investičných stimuloch a o zmene a doplnení niektorých zákonov upravujúci osobitné podmienky poskytovania individuálnej štátnej pomoci).

Podľa § 9 sa štátna pomoc *na životné prostredie* môže poskytnúť na:

- investície (potrebne na výrazné zníženie znečistenia životného prostredia na účel zlepšenia životného prostredia podnikateľovi, ktorý v čase zavádzania výroby nemohol využiť najlepšiu dostupnú technológiu na ochranu životného prostredia v zákonom ustanovenej výške),
- poradenské služby v oblasti ochrany životného prostredia (čiastočná úhrada nákladov, a to 50 % nákladov za tieto služby; zo štátnej pomoci však nemožno financovať náklady na tieto služby v oblasti inzercie, reklamy, právneho a daňového poradenstva, auditu a vedenia účtovníctva),
- prevádzkové náklady (len v okresoch uvedených v § 6 ods. 1 zákona a len dočasne na kompenzáciu zvýšených výrobných nákladov pri nakladaní s odpadmi za podmienky zabezpečenia zníženia úrovne znečistenia alebo rýchlejšieho zavedenia efektívnejšieho využívania zdrojov a na kompenzáciu zvýšených nákladov na separovaný zber a s tým súvisiace skladovanie, recykláciu a spracovanie odpadu na princípe postupného znižovania tejto štátnej pomoci),
- výrobu energie z obnoviteľných zdrojov a na zachovanie zdrojov energie,
- podporu osvetly na zvýšenie všeobecného záujmu a informovanosti o životnom prostredí, podporu výrobkov spĺňajúcich podmienky ochrany životného prostredia, obnovu oblastí s poškodeným životným prostredím (do 50 % nákladov na uvedené činnosti s výnimkou obnovy oblastí s poškodeným životným prostredím) a
- významné spoločenské projekty Európskeho Spoločenstva a Slovenskej republiky.

Na poskytnutie štátnej pomoci *nie je právny nárok* (§ 18). Štátna pomoc sa poskytuje na základe *zmluvy* (okrem štátnej pomoci poskytovanej nepriamou formou – na poskytnutie tejto sa vzťahujú osobitné predpisy). Štátna pomoc sa môže poskytnúť, len ak je schválená Úradom pre štátnu pomoc za zákonom ustanovených podmienok (§ 22).

#### 5. Podpora regionálneho rozvoja

Príjemcom prostriedkov z finančného zabezpečenia podpory regionálneho rozvoja môžu byť podnikatelia, obce a nimi založené právnické osoby alebo združenia obcí, samosprávne kraje a nimi zriadené právnické osoby, neziskové organizácie a iné právnické osoby, ktoré o ne požiadajú a predložia projekt v zmysle § 11 ods. 2 zákona č. 203/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja.

Podľa § 3 ods. 2 je podpora zameraná na starostlivosť o kultúrne dedičstvo, obnovu a revitalizáciu pamiatkového fondu, opatrenia na ochranu a tvorbu životného prostredia, na obmedzovanie vplyvov poškodzujúcich

životné prostredie a na podporu efektívneho využívania prírodných zdrojov regiónu.

Na finančné zabezpečenie podpory regionálneho rozvoja možno v zmysle § 11 ods. 1 a 2 použiť:

- prostriedky štátneho rozpočtu, štátnych fondov, rozpočtu samosprávnych krajov, obcí, prostriedky fyzických osôb, iných právnických osôb, úvery a príspevky medzinárodných organizácií,
- ako doplnkový zdroj prostriedky z fondov Európskej únie (t. j. z predvstupových fondov, štrukturálnych fondov Európskej únie a Kohézneho fondu Európskej únie).

### III. Zdroje financovania vo verejnom sektore

#### 1. Vnútorne zdroje financovania

K vnútorným finančným zdrojom možno zaradiť:

- štátny rozpočet,
- štátne účelové fondy,
- rozpočty územnosprávnych celkov (obcí a samosprávnych krajov),
- tretí sektor (napr. nadácie).

Tieto zdroje využívajú najmä verejnoprospešné organizácie, pričom finančná pomoc môže mať formu priamej alebo nepriamej finančnej pomoci.

Pri priamej finančnej pomoci môže ísť o dotácie, subvencie, granty a pod. O nepriamej forme finančnej pomoci štátu možno hovoriť vtedy, ak sa znečisťovateľom pri investovaní do ochrany životného prostredia vytvorí vzájomne previazaný systém stimulov, ktoré by mohli:

- stimulovať environmentálnu investíciu formou jej priameho odpočtu z dane z príjmov,
- stimulovať dovoz environmentálne vhodných výrobkov a technológií cez nástroje colnej politiky,
- zvýhodniť recykláciu odpadov poskytovaním tzv. recyklačných príplatkov,
- rozšíriť zálohové systémy,
- zvýšiť význam daňových odpisov.

#### a) Štátny rozpočet

Postavenie, funkciu a zostavovanie štátneho rozpočtu (ale aj rozpočtov obcí a samosprávnych krajov vrátane použitia prostriedkov týchto rozpočtov) upravuje zákon NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov. Význam štátneho rozpočtu ako zá-

kladného nástroja finančnej politiky štátu – pokiaľ ide o krytie finančných potrieb starostlivosti o životné prostredie – treba posudzovať predovšetkým cez tie jeho ustanovenia, ktoré upravujú finančné toky v rámci verejného sektora vo vzťahu k jednotlivým rozpočtovým kapitolám (rozpočtom štátnych orgánov), ako aj vo vzťahu k rozpočtom obcí a samosprávnych krajov. Podľa § 25 a 26 príjmom rozpočtu obce a samosprávneho kraja sú dotácie zo štátneho rozpočtu podľa zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok (pozri napr. zákon č. 586/2001 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2002), ktoré sa poskytujú obciam a samosprávnym krajom na výkon samosprávnych funkcií a na prenesený výkon štátnej správy, ale aj prostriedky štátneho rozpočtu poskytované v rámci programov.

#### b) Štátne účelové fondy

Štátne účelové fondy zohrávajú významnú úlohu predovšetkým v krajinách transformujúcej sa strednej a východnej Európy. Dôvodom ich vzniku bola neistota týkajúca sa zdrojov verejných financií a vývoja fiskálnej politiky. V takejto situácii sa štátne fondy ukázali ako vhodný nástroj sústredenia finančných zdrojov určených na financovanie špecifických oblastí verejného života. Fondy na financovanie ochrany životného prostredia vznikli v transformujúcich sa krajinách ako regionálne a miestne fondy. Ich príjmy sú z veľkej časti vytvárané z platieb za znečisťovanie životného prostredia.

V Slovenskej republike sa do 31. 12. 2001 pri financovaní environmentálnych opatrení taktiež uplatňoval mechanizmus štátnych fondov. Konkrétne to bol:

- Štátny fond životného prostredia,
- Štátny vodohospodársky fond SR,
- Štátny fond zdravia (financovanie ochrany prírodných liečivých zdrojov a zdrojov minerálnych stolových vôd),
- Štátny fond zveľaďovania lesa SR,
- Štátny fond na likvidáciu jadrovo-energetických zariadení a skladovanie vyhorelého jadrového paliva,
- Štátny fond kultúry Pro Slovakia (financovanie ochrany kultúrnych pamiatok),
- Štátny fond ochrany a zveľadovania poľnohospodárskeho pôdneho fondu,
- Štátny fond rozvoja bývania (poskytoval zvýhodnené úvery na rekonštrukciu bytov a domov aj v závislosti od preukázaných úspor energie).

Zákomom č. 553/2001 Z. z. o zrušení niektorých štátnych fondov, o niektorých opatreniach súvisiacich s ich zrušením a o zmene a doplnení niektorých zákonov došlo k zrušeniu štátnych fondov okrem Štátneho



fondu likvidácie jadrovo-energetických zariadení a nakladania s vyhoretým jadrovým palivom a rádioaktívnym odpadom.<sup>303</sup>

Dôvodom zrušenia štátnych fondov bolo urýchlenie ozdravenia celého sektora verejných financií, čo predpokladalo, aby Ministerstvo financií SR malo kontrolu aj za oblasť hospodárenia štátnych fondov.

Dôsledkom toho je, že napríklad zostatok prostriedkov Štátneho fondu životného prostredia vyplývajúci zo skupiny nenávratného financovania sa stal príjmom osobitného účtu Ministerstva životného prostredia SR a zostatok vyplývajúci z návratného financovania sa stal majetkom Slovenskej záručnej a rozvojovej banky, š. p. ú. Bratislava na financovanie programov Ministerstva životného prostredia SR. Ministerstvo a banka tak majú možnosť pokračovať v plnení úloh, ktoré predtým zabezpečoval Štátny fond životného prostredia.

Transformácia Štátneho fondu životného prostredia (jeho návratnej časti) do Slovenskej záručnej a rozvojovej banky, š. p. ú. Bratislava bola vykonaná z dôvodu, že tzv. revolvingová časť fondu má charakter bankových operácií, ktoré podľa zákona NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov nemôže vykonávať rozpočtová organizácia. Pohľadávky vzniknuté z realizácie záruk poskytnutých Štátnym fondom životného prostredia sa dňom 1. 1. 2002 stali pohľadávkami štátu v správe Ministerstva životného prostredia SR. Záruky poskytnuté fondom nezrealizované do 31. 12. 2001 sa dňom zrušenia fondu považujú za bankové záruky poskytnuté Slovenskej záručnej a rozvojovej banke.<sup>304</sup>

### c) Rozpočty obcí a samosprávnych krajov

Príjmy miestnych rozpočtov<sup>305</sup> tvorené z podielov na výnosoch štátnych daní, miestne dane a poplatky, výnosy z majetku obcí a samospráv-

<sup>303</sup> K tomu pozri bližšie zákon NR SR č. 254/1994 Z. z. o Štátnom fonde likvidácie jadrovoenergetických zariadení a nakladania s vyhoretým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi v znení zákona č. 78/2000 Z. z.

<sup>304</sup> Stimul pre Ministerstvo životného prostredia SR na dôsledné zabezpečenie výberu environmentálnych platieb (pokút) tvoriacich predtým zdroje štátneho fondu vytvára zákon č. 586/2001 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2002 v § 9 ods. 5; prostriedky, ktoré získa ministerstvo do štátneho rozpočtu na rok 2002 nad rámec jeho schválených príjmov a ktoré boli zdrojom štátneho fondu do 31. 12. 2001 plynúce do skupiny nenávratného financovania, môže ministerstvo použiť v rámci Programu na podporu realizácie environmentálnych opatrení.

<sup>305</sup> K tejto problematike pozri napríklad zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov, zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), zákon č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov.

nych krajov a ostatné príjmy je možné využiť aj na prefinancovanie environmentálnych opatrení.

Keďže príjmy miestnych rozpočtov sú vo väčšine prípadov nedostačujúce, územná samospráva využíva na prefinancovanie environmentálnych opatrení aj iné zdroje.

K nim možno zaradiť:

- komunálne obligácie,
- komunálny úver,
- komunálny leasing,
- alternatívne formy vstupu súkromného sektora.

*Komunálne obligácie.* Získanie finančných zdrojov na financovanie environmentálnych opatrení prostredníctvom komunálnych obligácií je vo vyspelých ekonomikách jedným z rozhodujúcich spôsobov získavania finančných zdrojov obce. Tieto prostriedky môžu slúžiť na rozvojové a investičné zámery obce, ako sú napr. kanalizácia, plynofikácia, úspora energie a pod. Návratnosť týchto zdrojov môže byť zabezpečovaná buď priamo financovaným projektom (malá vodná elektrárňa) alebo z rozpočtových zdrojov.

Komunálne obligácie sú na trhu cenných papierov pre investorov príťažlivé najmä pre ich bonitu, pretože obec zvyčajne ručí celým svojím majetkom a splácanie je zaručené rozpočtovými príjmami. Štát môže podporovať takéto obligácie zvýhodnenými daňovými sadzbami, či inými nástrojmi.

*Komunálny úver* je dlhodobý úver s lehotou splatnosti najmenej päť rokov. Úver je zabezpečený záložným právom k nehnuteľnému majetku. Tento finančný zdroj je vhodné využiť aj na riešenie environmentálnych programov obce. Podmienkou získania komunálneho úveru je najmä schopnosť obce splácať poskytnutý úver a poskytnúť záruky za úver. Schopnosť splácať úver zisťuje banka vykonaním finančno-ekonomickej analýzy klienta.

*Komunálny leasing* je modernou alternatívnou formou riešenia nedostatku finančných zdrojov v komunálnej sfére.

Jednou zo základných výhod leasingu, tzn. aj komunálneho, je možnosť využitia tzv. leasingových odpisov. Pre komunálnu sféru to však na rozdiel od podnikateľskej sféry vo všeobecnosti nemusí platiť. Obce totiž nepatria medzi tých daňovníkov, ktorí by boli zriadení za účelom podnikania a dosahovania zisku. Môžu však vykonávať aj podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov a rozvoja obce. Z uvedeného vyplýva, že využitie daňovej výhody komunálneho leasingu si môžu uplatniť len tie obce, resp. nimi zriadené podnikateľské subjekty, ktoré podnikajú za účelom dosiahnutia zisku a sú platiteľmi dane z príjmov. Podstata tejto výhody spočíva v možnosti leasingovej spoločnosti uplatniť tzv. zrýchlené leasingové odpisy, čiže odpísať predmet leasingu rýchlejšie ako

subjekt, ktorý by investíciu obstaral iným spôsobom. Túto výhodu preniesť aj na nájomcu (obec), a to tak, že leasingový nájomca si môže odpočítať od daňového základu (a tým ho znížiť) leasingové platby, ktorých súčasťou sú aj odpisy. Poznatky zo zahraničia ukazujú, že význam tejto formy leasingu neustále vzrastá, pričom je považovaný za vhodnú alternatívu komunálneho úveru.

*Alternatívne formy vstupu súkromného sektora do verejného sektora.* V rámci uplatňovania kofinančných mechanizmov podporujúcich vstup súkromného sektora do poskytovania environmentálnych verejnoprospešných služieb je možné uplatniť nasledovné modely: vykonávateľský model, BOT model, kooperačný model, koncesionársky model, kontraktový model, podielové financovanie, fondové financovanie a forfaiting.

*Vykonávateľský model.* V tomto modeli plánovanie, výstavba, financovanie a prevádzka environmentálnej investície (napr. čistiarní odpadových vôd, vodovodov a pod.) prechádza na zmluvného (súkromného) partnera. Investor je *subjektom výstavby – vlastníkom* zariadenia, ktoré sa môže nachádzať na komunálnom pozemku. Medzi investorom (vykonávateľom projektu) a domácnosťami a podnikmi *nie sú* žiadne zmluvné vzťahy.

Poplatky z realizovanej investície užívateľom služieb ustanovuje a vyberá obec – mesto. Získané príjmy z poplatkov slúžia na úhradu nákladov spätých s prevádzkovaním investície a tiež na zaplatenie dohodnutej odmeny vykonávateľovi projektu. Výhodou modelu je: nezaťažovanie miestneho rozpočtu, rýchla realizácia projektu, výber vykonávateľa projektu za konkurenčných podmienok, vplyv samosprávy na vypracovanie zmluvy, organizačné odbremenenie samosprávy.

*BOT model (Build – Operating – Transfer model)* je modifikáciou vykonávateľského modelu využívanou najmä v oblasti vodného hospodárstva. Investičné prostriedky na projekt sú plánované, financované priamo alebo nepriamo konzorciom, ktoré vystupuje v roli obstarávateľa. Zariadenie je prevádzkované a spravované konzorciom na určitú dobu, a to na základe koncesnej alebo frančízovej zmluvy garantovanej vládou. Investície sú splácané predajom výrobkov alebo službami, ktoré poskytuje daný projekt. Návratnosť investícií je garantovaná zmluvne dohodnutou cenou výrobku a na konci platnosti koncesie je zariadenie prevedené do vlastníctva obce alebo štátu.

Táto koncepcia financovania tvorí základ pre rôzne alternatívy financovania projektov zo súkromných finančných zdrojov.

Pri uplatnení tohoto modelu financovania sa projektová spoločnosť zakladá na krátku dobu. Úlohou projektovej spoločnosti je:

- vybudovať environmentálnu investíciu,
- počas zmluvne dohodnutej doby prevádzkovať zariadenie,
- po uplynutí dohodnutej lehoty – v zostatkovej hodnote – uskutočniť prevod zariadenia na obec.

V tomto modeli sa zvýšené technické riziko, ktoré existuje v prvých rokoch prevádzky zariadenia, prenáša na súkromného vykonávateľa majetku.

Financovanie v BOT modeloch charakterizuje nasledovná štruktúra zdrojov: 75 % úverové zdroje a 25 % financovanie z vlastných zdrojov (emisie akcií).

K tradičným formám financovania hydroenergetických projektov patria: exportné pôžičky, strednodobé úvery komerčných bánk rôznych štátov alebo úvery a obligácie získané a umiestnené na kapitálových trhoch.

Exportné pôžičky sú dlhodobým finančným zdrojom. Pôžičky sú garantované vládou, pričom sú finančným zdrojom na úhradu dodávok tovarov a služieb nevyhnutných na realizáciu environmentálnej investície. Využitie BOT modelov predpokladá detailnú analýzu rizík, analýzu návratnosti vložených investícií, finančnú analýzu cash-flow.

*V kooperačnom modeli* má územnosprávny celok *väčšie práva* na *spolurozhodovanie*. V tomto modeli zakladá spolu so súkromným investorom kooperačnú spoločnosť, pričom spolupráca medzi samosprávou a súkromnou spoločnosťou je ustanovená tak, že samospráva je *majoritným vlastníkom*. Súkromná spoločnosť financuje – stavia a prevádzkuje určitú environmentálnu investíciu, čo vo svojej podstate znamená, že rozpočty územnosprávnych celkov nie sú finančne zaťažené. Prostredníctvom väčšinovej účasti mesta (51 %) je zaručený jej vplyv vo všetkých fázach financovania, výstavby a prevádzky zariadenia. Do úvahy prichádza aj možnosť rozčlenenia kooperačnej spoločnosti na vlastnícku a prevádzkujúcu spoločnosť, vzájomný vzťah ktorých je upravený nájomnou zmluvou.

Vzájomné zťahy medzi spoločníkmi sú upravené zmluvami. Môže ísť o nasledovné varianty vzťahov:

- vlastníctvo zariadení zostáva obci a len prevádzka sa prenáša na kooperačný model,
- obec a súkromná spoločnosť založia holdingovú spoločnosť, ktorá prenajíma zariadenia prevádzkujúcej spoločnosti,
- najprv sa vyčlení organizačná jednotka z obce (napr. ako verejná služba) a táto jednotka vytvorí holding so súkromnou spoločnosťou.

Model umožňuje rýchlo reagovať na zmenené sociálne a hospodárske podmienky. Z dôvodu zabezpečenia sociálnych cieľov je potrebné, aby o výške poplatkov rozhodovala obec.

*Koncesionársky model* spočíva v tom, že projektová spoločnosť obstaráva potrebné finančné prostriedky *vo vlastnom mene* (ide v podstate o súkromné projektové financovanie). Investičný majetok po ukončení výstavby môže prejsť do vlastníctva štátu, prípadne samosprávy. Investičné náklady projektovej spoločnosti spláca verejný sektor za určitý vopred zmluvne dohodnutý čas. K výhodám tohto modelu patrí:



- úspora verejných rozpočtových prostriedkov,
- zvýšená efektívnosť práce súkromného sektoru,
- odbremenenie verejného rozpočtu formou úhrady splátok,
- fixné platobné záväzky sa účtujú súbežne s odmenou za používanie.

*Kontrakting* je zmluvne dohodnutý model financovania environmentálnych investícií, ktorý sa bežne uplatňuje v ekonomicky vyspelých krajinách v oblasti energetiky. Finančné zdroje pri kontraktingu zabezpečuje tretia osoba, pričom návratnosť vynaložených finančných zdrojov je zabezpečovaná dosiahnutými úsporami nákladov na energiu. Zadávateľovi projektu takto nevznikajú žiadne dodatočné náklady, keďže počas kontraktnej zmluvy je zaťažovaný len výškou pôvodných nákladov na energiu. Technickú výhodu zo zlepšenia – vylepšenia funkčnosti zariadenia (zníženie emisií) – získava však pôvodný vlastník, ale i spoločnosť ako celok. Z plných úspor však profituje zadávateľ projektu až po uplynutí doby platnosti kontraktnej zmluvy. V prípade dohody oboch strán môže však zadávateľ projektu participovať aj na úsporách, a to už počas platnosti zmluvy (to znamená, že k zníženiu jeho nákladovosti dôjde hneď od samého začiatku).

Ciele úspor sú premietnuté – garantované v *zmluve o kontraktingu*. V praxi sa uplatňujú dve formy kontraktingu (často aj ich kombinácie):

- kontrakting úspor,
- kontrakting zariadení.<sup>306</sup>

Kontraktor svoju činnosť plánuje a realizuje, financuje (spravidla z úverových zdrojov), prevádzkuje, robí údržbu a opravu zariadení, zaškoľuje užívateľa, garantuje zmluvne dohodnuté úspory nákladov v zmysle dohodnutej dĺžky platnosti zmluvy. Po skončení platnosti zmluvy je možné buď platnosť zmluvy predĺžiť alebo zariadenie previesť do vlastníctva zadávateľa projektu.

*Podielové financovanie* sa spája s možnosťou využitia tichého spoločníka, čím sa eliminuje problém späť so zvyšovaním vlastného kapitálu.

<sup>306</sup> Pri *kontraktingu úspor* realizuje kontraktor opatrenia na zníženie nákladov na energiu. Tento cieľ dosahuje optimálnym *mixom opatrení*. Môže ísť napríklad o rekonštrukciu vykurovacieho kotla a kúrenia (škola, nemocnica, kotolňa, obytné budovy a pod.), použitie energeticky efektívneho osvetlenia, preorientovanie sa na alternatívne nosiče energie, vykonanie tepelnej izolácie fasády, strechy, stropu na najvyššom poschodí, inštalácia regulačnej techniky, vykurovania a pod.

Pri *kontraktingu zariadení* uzavrie kontraktor so zadávateľom projektu (inštitúcia, obec) *zmluvu o dodávke úžitkovej energie*. Následne po podpísaní zmluvy kontraktor zriadi a prevádzkuje energeticko-technické zariadenie a preberá na seba aj jeho financovanie. Vyúčtovanie prebieha formou dodávky úžitkovej energie (Wh), pričom jej cenu tvoria: na energiu, splátky úverov na realizovanú investíciu, náklady za všetky servisné výkony kontraktora (údržba, oprava, atď).

Tichý spoločník je v tejto spojitosti len „partnerom na určitý čas“. Výplata podielov na zisku vyplývajúca z tichého spoločenstva je v ekonomicky vyspelých krajinách daňovo odpočítateľnou položkou.

*Fondové financovanie*. Spoločnosť fondového financovania umožňuje financovanie *vlastným kapitálom*. Prax v ekonomicky vyspelých krajinách rozlišuje otvorené a uzatvorené fondy nehnuteľností. *Uzatvorené fondy nehnuteľností* zhromažďujú kapitál, ich majetok pozostáva z jednej alebo viacerých nehnuteľností. *Otvorené fondy nehnuteľností* nie sú viazané na určité objekty. Vydávanie potvrdení o upísaní podielov väčšinou zabezpečuje banka. Obec ako užívateľ môže poskytnúť záruku za spoločnosť fondového financovania.

*Forfeiting* môže byť doplnením klasického financovania vykonávateľského modelu v tom smere, že súkromný podnikateľ predá časť svojich budúcich pohľadávok (vyplývajúcich z poplatkov za určité výkony), aby mohol financovať svoje investičné zámery.

Vykonávateľ projektu uskutočňuje projekt vo vlastnom mene a na vlastný účet so súhlasom obce a príslušných úradov. Ak vykonávateľ projektu poruší zmluvu, možno uplatniť právo na vrátenie pozemku (majetku) pôvodnému vlastníkovi. Samospráva tak môže následne poveriť realizovaním projektu iný subjekt alebo ho môže realizovať sama.

#### d) Finančné zdroje poskytované tretím sektorom

Mimovládne záujmové organizácie a nadácie môžu tiež prispieť finančnými a materiálnymi prostriedkami *na projekty ochrany životného prostredia vo verejnom sektore*. Väčšina z nich aktívne spolupracuje so štátnou správou ochrany životného prostredia. Donormi mimovládnych organizácií a nadácií sú často domáce i zahraničné podnikateľské subjekty, môžu nimi však byť aj bohatí jednotlivci. Príspevky donorov sa spravidla spájajú aj s určením účelu ich využitia. V budúcnosti pri ochrane životného prostredia možno očakávať ešte užšiu spoluprácu verejného sektora s tretím sektorom.

## 2. Zahraničné zdroje financovania

I keď domáce zdroje by mali mať rozhodujúci podiel na environmentálnom financovaní, využívanie zahraničných finančných zdrojov v súkromnom a verejnom sektore má opodstatnenie hlavne v transformujúcich sa ekonomikách. Prvým dôvodom pre vstup zahraničných finančných zdrojov je potreba vysokého objemu finančných prostriedkov, ktoré v transformujúcich sa ekonomikách nie sú k dispozícii. Druhým dôvodom je, že zahraničné zdroje je možné využiť ako mobilizátor realizácie environmentálnych investícií.

Jednu z možností získania zahraničných zdrojov predstavujú podporne programy Európskej únie a medzinárodných finančných inštitúcií.



## a) Podporné programy Európskej únie

Program PHARE je určený pre krajiny strednej a východnej Európy. K prioritám pre poskytovanie finančných zdrojov z tohto programu sa zaraďuje: reštrukturalizácia štátneho a súkromného sektora, školstvo, zdravotníctvo, výskum, sociálny rozvoj a zamestnanosť, infraštruktúra (energetika, doprava), životné prostredie a jadrová bezpečnosť, verejné inštitúcie a ich reforma a pod.

Prostriedky z PHARE sú poskytované vo forme know-how, t. j. nadobúdajú formu metodických rád, školení, pomoci v oblasti legislatívy, poradenských a konzultačných služieb, pomoci pri reforme a budovaní inštitúcií.

Program PHARE 2000 – predstavuje modifikovaný pôvodný program Phare (Poland and Hungary Assistance for Restructuring of their Economies), ktorý je orientovaný na projekty posilňovania a budovania inštitúcií a na podporu investícií do súkromného sektora. V rámci tohto projektu sú podporované aj mimovládne organizácie, projekty cezhraničnej spolupráce pre samosprávy, mimovládne organizácie a občanov v pohraničných oblastiach.

Program ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) je určený na pomoc tzv. asociovaným štátom pri zosúladovaní ich noriem s normami Európskej únie v oblasti ochrany životného prostredia, aj vo väzbe na dopravnú infraštruktúru.

Prioritnými oblasťami pre financovanie zo zdrojov ISPA sú odpadová voda, pitná voda, znečisťované ovzdušie, nakladanie s tuhým komunálnym odpadom. Finančnú pomoc do výšky 2 % z celkovej finančnej pomoci v rámci programu ISPA možno poskytnúť na prípravné štúdie vzťahujúce sa k prípravným opatreniam, vrátane opatrení potrebných na implementáciu, na technickú podporu, na informácie a propagáciu.

O finančnú podporu z programu ISPA môžu žiadať: obce (združenia obcí), obchodné spoločnosti, v ktorých majú obce nadpolovičnú majetkovú účasť, rozpočtové alebo príspevkové organizácie zriadené ústrednými organizáciami štátnej správy, štátne podniky, obchodné spoločnosti v ktorých má štát nadpolovičnú majetkovú účasť.

Program SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) je orientovaný na podporu rozvoja vidieka a poľnohospodárstva.

Financovanie starostlivosti o životné prostredie sa v rámci Európskej únie zabezpečuje aj prostredníctvom Európskeho sociálneho fondu (Europe Social Fund), Európskeho fondu regionálneho rozvoja (Europe Regional Development Fund), Európskeho poľnohospodárskeho a garančného fondu (Europe Agricultural Guarantee and Consulation Fund), fondu Global Environmental Facility (GEF), Kohézneho fondu.

## b) Medzinárodné finančné inštitúcie a ich programy ochrany životného prostredia

K významným zahraničným finančným inštitúciám, ktoré podporujú ochranu životného prostredia, možno zaradiť Európsku banku pre obnovu a rozvoj a Európsku investičnú banku.

Už v zriaďovacej listine Európskej banky pre obnovu a rozvoj sa uvádza, že účelom banky je „podporovať v plnom rozsahu jej aktivít environmentálne zdravý a trvalo udržateľný rozvoj“. Stala sa tak prvou medzinárodnou finančnou inštitúciou, ktorá dostala do vienka podporovať environmentálne aktivity.

Formy, ktorými podporuje trvalo udržateľný rozvoj, má banka zahrnuté vo svojej environmentálnej politike. Všetky investície a činnosti v oblasti technickej spolupráce podrobuje environmentálnemu hodnoteniu, ktoré je súčasťou finančných, ekonomických, právnych a technických kontrol realizovaných bankou. Prostredníctvom environmentálneho hodnotenia zaručuje banka environmentálnu vhodnosť ňou prefinancovaných projektov.

Európska investičná banka. Oblasť jej pôsobenia je veľmi široká. Poskytuje finančné prostriedky na významné strategické projekty členských štátov Európskej únie, ale aj na projekty iných krajín. Prioritne poskytuje finančné prostriedky na projekty, ktorých realizáciou sa dosiahne splnenie jedného alebo viacerých cieľov. Môže ísť o: ekonomický rozvoj v menej rozvinutých regiónoch, rozvoj infraštruktúry v oblasti dopravy a telekomunikácií, ktorá slúži záujmom Európskej únie, environmentálny rozvoj a zlepšenie kvality života, urbanizáciu, dosiahnutie cieľov spoločnej energetickej politiky, posilnenie medzinárodnej konkurenčnej pozície priemyslu Európskej únie a podpora integrácie na európskej úrovni, podpora činnosti malého a stredného podnikania.

Hlavným cieľom banky v oblasti životného prostredia je podpora projektov zabezpečujúcich dodávku pitnej vody, odkanalizovanie, uplatnenie environmentálnych technológií na spracovanie toxického odpadu a pod. O zvýšenie kvality mestského prostredia sa snaží banka formou podpory trvalo udržateľných mestských sídiel. Investície do mestskej dopravy orientuje hlavne do budovania železničnej dopravy. Banka financuje aj aktivity späté s recykláciou mestského odpadu. Z celkových úverov poskytnutých na životné prostredie predstavujú investície na zlepšenie kvality životného prostredia v mestách viac ako 40 %.

Finančná pomoc Európskej investičnej banky sa realizuje dvoma spôsobmi:

- priamou spolupracou s krajinami na základe rámcových dohôd,
- poskytovaním pomoci prostredníctvom Európskej banky pre obnovu a rozvoj, kde je zakladajúcim členom.

Projekty veľkého rozsahu s investíciami nad 25 miliónov EURO sa môžu financovať buď priamo, t. j. poskytnutím pôžičky investorovi projektu, alebo nepriamo – cez vládneho alebo bankového sprostredkovateľa.

Malé a stredne veľké projekty s celkovými investíciami menej ako 25 miliónov EURO sa financujú cez globálne pôžičky prostredníctvom vybraných bánk v kandidujúcich krajinách. Banky jednotlivých krajín spolupracujú s Európskou investičnou bankou hlavne pri poskytovaní finančných prostriedkov malým, stredným podnikom a samospráve. Medzi slovenské komerčné banky, ktoré sprostredkujú takéto úvery podnikateľom patrí: Všeobecná úverová banka, Tatrabanka, Ľudová banka, Creditanstalt.

Európska investičná banka v snahe prispieť k riešeniu problémov ochrany životného prostredia spolupracuje aj s fondami Európskej únie, a to s Regionálnym rozvojovým fondom, Európskym sociálnym fondom a Európskym poľnohospodárskym fondom.

#### IV. Neštátne účelové fondy

Charakter neštátneho účelového fondu má *Recyklačný fond* ako zdroj financovania ochrany životného prostredia. Podľa zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa v tomto fonde sústreďujú peňažné prostriedky na podporu zberu, zhodnotenia a spracovania opotrebovaných batérií a akumulátorov, odpadových olejov, opotrebovaných pneumatík, viacvrstvových kombinovaných materiálov, elektronického šrotu, plastov, žiaroviek s obsahom ortuť, papiera, skla a vozidiel.

Zdroje príjmov *Recyklačného fondu* sú tvorené z:

- príspevkov od výrobcov a dovozcov týchto komodít,
- darov a príspevkov od domácich a zahraničných fyzických a právnických osôb,
- príjmov zo zmluvných pokút,
- ďalších zdrojov v prípade, ak tak ustanoví osobitný zákon.

Príspevky výrobcov a dovozcov plynú vo výške 88 % do príslušného sektora fondu; zvyšných 12 % príspevkov plynú do *všeobecného sektora*, ktorý navyše získava finančné zdroje z darov a príspevkov od fyzických a právnických osôb a z príjmov zo zmluvných pokút.

Výška príspevku výrobcu a dovozcu do *Recyklačného fondu* sa vypočíta ako súčin množstva alebo hmotnosti výrobkov alebo materiálov, za ktoré sa tento príspevok platí a sadzby. Výška sadzby sa ustanovuje na základe predpokladaných nákladov na zber a zhodnotenie odpadov z výrobkov, ktoré boli uvedené na trh v Slovenskej republike a za ktoré sa platí príspevok do *Recyklačného fondu* (bližšie k tomu pozri vyhlášku MŽP SR č. 516/2001 Z. z. o sadzbách pre výpočet príspevkov do *Recyk-*

*lačného fondu*). Do množstva výrobkov uvedených na trh sa na účely výpočtu príspevku a ustanovenia sadzby nezapočítava množstvo vyvezených výrobkov.

Zníženie príspevku výrobcu a dovozcu je podľa § 6 ods. 3 možné za množstvo výrobkov a materiálov, pri ktorých výrobca alebo dovozca preukáže, že sám alebo prostredníctvom zmluvného partnera zabezpečil ich zhodnotenie. Zmluvnému partnerovi sa na takúto činnosť neposkytnú prostriedky z *Recyklačného fondu*. V prípade, ak dovozca alebo výrobca už zaplatil príspevok do *Recyklačného fondu* a v priebehu roka sám alebo prostredníctvom zmluvného partnera zhodnotil odpad z výrobkov, *Recyklačný fond* mu vráti alikvotnú časť príspevku zodpovedajúcu množstvu výrobkov alebo materiálov, ktorú sám alebo prostredníctvom zmluvného partnera zhodnotil.

Prostriedky *Recyklačného fondu* možno použiť buď ako *účelovú dotáciu* alebo na *poskytovanie úveru* na:

- úhradu investičných a prevádzkových nákladov potrebných na zabezpečenie zberu a zhodnotenia odpadov a spracovania starých vozidiel,
- úhradu nákladov súvisiacich s dopravou niektorých starých vozidiel, ak ich držiteľ nie je známy alebo neexistuje,
- úhradu nákladov súvisiacich so zabezpečením prevádzky určeného parkoviska,
- úhradu vyplatených finančných príspevkov,
- úhradu nákladov na správu *Recyklačného fondu*.

Prostriedky *Recyklačného fondu* je možné použiť len vo väzbe na tvorbu ich zdrojov. Presuny prostriedkov medzi jednotlivými sektormi *Recyklačného fondu* nie sú dovolené. Prostriedky všeobecného sektora možno použiť na propagáciu zhodnocovania odpadov, podporu separovaného zberu odpadov, zabezpečenie informačných systémov na podporu zhodnocovania odpadov, podporu výskumu a uplatnenia nových technológií zhodnocovania odpadov.

Na získanie prostriedkov z *Recyklačného fondu* *neexistuje právny nárok*.

*Výnimkou* je úhrada:

- vyplatených finančných príspevkov spracovateľom starých vozidiel, prípadne iným osobám, ktoré staré vozidlo odovzdali na spracovanie,
- vrátenie príspevku tým výrobcom a dovozcom, ktorí po zaplatení príspevku do *Recyklačného fondu* odpady v priebehu kalendárneho roka zhodnotili, a to buď sami alebo prostredníctvom zmluvného partnera.

*Obciam* taktiež vzniká nárok na príspevok, ak preukázali separáciu, recykláciu príslušnej komodity. *Recyklačný fond* musí v tejto spojitosti uzatvoriť s príslušnou obcou zmluvu.

Podkladom pre rozhodnutie správnej rady o poskytnutí finančných prostriedkov z Recyklačného fondu je projekt realizácie systému zberu a zhodnotenia odpadov príslušného sektora.

Prostriedky Recyklačného fondu možno použiť len na účel, na ktorý boli poskytnuté v zmysle rozhodnutia správnej rady a za podmienok uvedených v zmluve o poskytnutí prostriedkov z Recyklačného fondu. Nepoužitie prostriedky je žiadateľ povinný vrátiť. V prípade neoprávneného použitia alebo zadržania prostriedkov Recyklačného fondu je žiadateľ povinný peňažné prostriedky vrátiť a zaplatiť zmluvnú pokutu, prípadne iné sankcie za porušenie zmluvných podmienok.

## Ôsma časť

### Medzinárodné aspekty environmentálneho práva

#### I. Medzinárodnoprávna úprava starostlivosti o životné prostredie

##### 1. Význam medzinárodných dohovorov a dokumentov v ochrane životného prostredia, ich charakter a transpozícia do slovenského právneho poriadku

###### a) Medzinárodné právo životného prostredia – predmet úpravy, pramene, zásady a zodpovednosť

Predmetom medzinárodnoprávnej úpravy starostlivosti o životné prostredie je systém pravidiel správania štátov ako subjektov medzinárodného práva pri ochrane a tvorbe životného prostredia a racionálnom využívaní prírodných zdrojov. Obsahom ochrany životného prostredia sú ustanovené postupy štátov pri využívaní životného prostredia tak, aby nedochádzalo k ohrozovaniu, resp. poškodzovaniu životného prostredia jednak v susediacich i geograficky vzdialených štátoch, jednak v oblastiach, ktoré sú vyňaté spod jurisdikcie štátov (napr. šire more).

Konkrétne formy a metódy spolupráce štátov pri ochrane životného prostredia sú obsiahnuté jednak v dvojstranných a mnohostranných zmluvách, jednak v rôznych medzinárodných dokumentoch (v rezolúciách, deklaráciách, chartách atď.) odporúčajúcej povahy, ktoré majú predovšetkým politický význam a ovplyvňujú vývoj aktuálnej medzinárodnej environmentálnej politiky (napr. Deklarácia konferencie OSN o životnom prostredí z roku 1972, Deklarácia konferencie OSN o životnom prostredí a rozvoji z roku 1992).

Tzv. formálnymi prameňmi medzinárodného environmentálneho práva sú *medzinárodná zmluva* a *medzinárodná obyčaj*. Medzinárodná zmluva je dohoda uzavretá medzi štátmi písomnou formou, ktorá sa riadi medzinárodným právom bez ohľadu na to, či je spísaná v jednom alebo viacerých súvisiacich dokumentoch a akokoľvek je nazvaná (napr. konvencia, pakt, štatút, protokol). Medzinárodná obyčaj je pravidlo správania, ktoré sa v dôsledku dlhodobého používania väčšinou štátov stalo právne záväzným. V medzinárodnom environmentálnom práve sa uplatňuje napríklad zásada nespôsobenía škody druhému štátu používaním vlastnej časti prírody (uplatňuje sa najmä pri využívaní medzinárodných riek, pri poškodení životného prostredia v štáte vplyvmi činností priemyslu iného štátu).



Dôležitú úlohu zohrávajú tiež *zásady* medzinárodnoprávnej ochrany životného prostredia. Medzi *všeobecné* medzinárodnoprávne zásady spolupráce v oblasti starostlivosti o životné prostredie zaraďuje veda medzinárodného práva najmä tieto:

- *Zásada ochrany životného prostredia.* Podľa nej štáty prevzali medzinárodné záväzky na spoluprácu v otázkach ochrany životného prostredia a harmonického využívania prírodných zdrojov. Je zovšeobecnením zmluvných záväzkov štátov a jej základom je rovnoprávnosť a vzájomná výhodnosť.
- *Zásada úplnej zvrchovanosti štátu nad svojimi prírodnými surovinami.* Podľa nej má každý štát zvrchované právo slobodne nakladať so svojimi zdrojmi v súlade so svojou politikou v oblasti prírodného prostredia, a druhé štáty musia rešpektovať jeho právo.
- *Zásada nespôsobenia škody životnému prostrediu mimo jurisdikciu štátu.* Vznikla ako pravidlo obyčajového práva a výslovne ju zakotvila štokholmská deklarácia z roku 1972.

Veda medzinárodného práva rozpracovala aj *osobitné zásady*, akými sú: zásada environmentálneho posúdenia, zásada výmeny informácií, zásada vzájomných konzultácií atď. Základom týchto zásad sú zovšeobecnené pravidlá medzinárodných dohôd na ochranu životného prostredia.<sup>307</sup>

Obsahom medzinárodných zmlúv uzatváraných medzi štátmi sú záväzky, ktoré na seba štáty dobrovoľne preberajú. Ich zavineným porušením vzniká *medzinárodnoprávna zodpovednosť štátu*.

Predpokladom vzniku medzinárodnoprávnej zodpovednosti štátu je:

- protiprávne konanie štátu,
- škoda,
- tzv. zjavná neprerušená súvislosť medzi konaním štátu a vzniknutou škodou,
- obvinenie zo strany štátu, ktorý si uplatňuje nárok na náhradu škody.

K vzniku škody na životnom prostredí však môže dôjsť aj bez toho, aby štát porušil (resp. nedodrжал) záväzky vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy.

*Hmotná škoda sa nahrádza:*

- naturálnou reštitúciou a ak táto nie je možná
- vyplatením sumy, ktorá zodpovedá hodnote naturálnej reštitúcie.

Osobitný význam na úseku medzinárodnoprávnej úpravy ochrany životného prostredia majú zmluvy, predmetom úpravy ktorých je *zodpovednosť pri využívaní tzv. zdrojov zvýšeného nebezpečenstva* (napr. Dohovor

o zodpovednosti operátorov atómových lodí z roku 1962, Medzinárodný dohovor o otázkach občianskej zodpovednosti za škodu zo znečistenia naftou z roku 1969, Dohovor o zodpovednosti voči tretej strane v oblasti jadrovej energie). Za zdroje zvýšeného nebezpečenstva sa považujú mnohé druhy súčasnej techniky, ktoré nie sú vždy kontrolovateľné činnosťou človeka, a nebezpečenstvo, ktoré je spojené s ich využívaním, nemožno vždy predvídať ani prijatím preventívnych opatrení. V dohodách upravujúcich zodpovednosť, sa v týchto prípadoch spravidla predvída *absolútna (objektívna) zodpovednosť*, t. j. zodpovednosť bez ohľadu na zavinenie. Pri absolútnej zodpovednosti dochádza k oslobodeniu od povinnosti nahradiť škodu iba ak sa dokáže, že škoda vznikla následkom vyššej moci alebo úmyslom poškodeného.

#### b) Základné oblasti právnej úpravy medzinárodného environmentálneho práva

Medzinárodné environmentálne právo sa začalo systematicky rozvíjať najmä po prijatí tzv. montevidejského programu pre rozvoj a periodické revízie environmentálneho práva Riadiacou radou Environmentálneho programu OSN (UNEP) v roku 1982 (Montevideo I). Tento program nahradil ďalší, s názvom Montevideo II z roku 1993.

Mnohostranné medzinárodné dohovory, ktoré sa týkajú ochrany životného prostredia a racionálneho využívania prírodných (hospodárskych) zdrojov, ustanovujú pravidlá environmentálne vhodného správania v oblasti:

- ochrany voľne žijúceho živočíšstva a zdomácnených zvierat,
- územnej ochrany prírody a krajiny, biologickej a krajinej diverzity,
- tzv. environmentálnej bezpečnosti a vhodnosti,
- ochrany ovzdušia,
- ochrany kozmu,
- poškodzovania lesov a boja proti desertifikácii,
- ochrany rastlinstva,
- ochrany vody a povodí, morského prostredia a pobreží,
- ochrany kultúrneho dedičstva,
- nakladania s odpadom, iných environmentálnych rizík a ochrany zdravia ľudí,
- ochrany pred ionizujúcim žiarením, v oblasti jadrovej energetiky, jadrovej bezpečnosti a ohrozenia, životného prostredia vojenskými prostriedkami.

V oblasti ochrany živočíšstva išlo spočiatku prevažne len o dohovory týkajúce sa ochrany živočíchov z hospodárskych hľadísk, až neskôr pribudli ekologické a etické hľadiská. Za jeden z prvých takýchto medzinárodných – i keď len dvojstranných – dohôd sa považuje Dohovor o love ustríc v pobrežných oblastiach lovu uzavretý v roku 1839 medzi Veľkou

<sup>307</sup> Pozri bližšie J. Cúth in: Košičiarová, S.: dielo cit. v pozn. č. 56.

Britániou a Francúzskom. V súčasnosti existuje obrovský počet dohovorov, týkajúcich sa ochrany konkrétnych druhov voľne žijúcich živočíchov (napr. Dohovor o ochrane uškatcov medvedích z roku 1897, Dohovor o regulácii lovu veľrýb z roku 1931, Dohovor o ochrane tuleňov v Antarktíde z roku 1972, Dohovor o ochrane medvedov bielych z roku 1993, Dohovor o ochrane lososov v Severnom Atlantiku z roku 1982). Niektoré uzavreté zmluvy majú však širší dosah a predmet úpravy (napr. Dohovor o rybolove a o ochrane živých zdrojov voľných morí z roku 1958, Dohovor o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín z roku 1975). Spomedzi medzinárodných zmlúv, zabezpečujúcich ochranu zdomácnených zvierat, najmä pred týraním a inými prejavmi necitlivosti, možno spomenúť Európsky dohovor o ochrane zvierat počas medzinárodného transportu z roku 1968, Európsky dohovor o ochrane zvierat chovaných pre hospodárske účely z roku 1976, Európsky dohovor o ochrane zvierat pred surovým zabíjaním z roku 1979.

Pokiaľ ide o ochranu rastlínstva, možno spomenúť Medzinárodný dohovor o ochrane rastlín z roku 1951, resp. Medzinárodný dohovor pre ochranu nových odrôd rastlín z roku 1961; regionálny charakter majú napr. Zmluva o ochrane rastlín v Juhovýchodnej Ázii a v Tichomorskom regióne z roku 1956, Fytosanitárny dohovor pre Afriku z roku 1954.

Druhová ochrana sa zabezpečuje najmä prostredníctvom územnej ochrany prírody a krajiny, vytváraním podmienok na zachovanie ekosystémov, prírodného a životného prostredia organizmov. Do tejto skupiny možno zaradiť Dohovor o biologickej diverzite, Dohovor o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť, Africký dohovor o ochrane prírody a prírodných druhov z roku 1968.

Viacere medzinárodné zmluvy sa zameriavajú komplexne na ochranu životného prostredia – na globálnu alebo regionálnu environmentálnu bezpečnosť a vhodnosť. Tu možno spomenúť Dohovor o posudzovaní vplyvov na životné prostredie presahujúcich hranice štátov, Medzinárodný dohovor o ochrane pred stratami spôsobenými poškodením životného prostredia a živelnými pohromami z roku 1989, Dohovor o zákaze vojenského alebo akéhokolvek iného nepriateľského použitia prostriedkov meciacich životné prostredie z roku 1977.

Popri ochrane ovzdušia a ozónovej vrstvy Zeme sa vážnym problémom v súvislosti s úbytkom lesov stáva postupujúca desertifikácia, t. j. proces drastickej redukcie biologickej produktivity a kvality pôdy, ktorá vedie k vzniku púští alebo k podmienkam podobným púšti<sup>308</sup>. Tento jav, ktorý spôsobuje hlad a zapríčiňuje neobývanosť v minulosti produkčných území, má napomôcť eliminovať Medzinárodný dohovor o zamedzení desertifikácie z roku 1994, ku ktorému do roku 1998 pristúpilo 110 štátov.

<sup>308</sup> Klinda, J.: Terminologický slovník environmentalistiky. Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 2000, s. 625.

Predmetom medzinárodnoprávnej úpravy je nielen ochrana sladkej vody kontinentov pred eutrofizáciou (t. j. procesom, keď sa do vody dostávajú anorganické soli podporujúce rast rias a usmrcujúce iné organizmy), ale aj pobreží a morského prostredia so záchranou jeho ekosystémov ako zdrojov obživy, látok a nového poznania, ekostabilizačných faktorov a producentov kyslíka. Čisté moria a pobrežia sú pre viaceré krajiny predpokladom pre rozvoj hospodárskych aktivít, najmä rybárstva, cestovného ruchu, kúpeľníctva a rekreácie. Zmluvy o využívaní a obmedzovaní znečisťovania si vyžiadali najmä hraničné vody riek, jazier a morí (napr. Dohovor o ochrane a využívaní hraničných vodných tokov a medzinárodných jazier z roku 1992, Dohovor o ochrane Rýna proti chemickému znečisteniu z roku 1976, Dohovor o spolupráci pri ochrane a trvalom využívaní Dunaja z roku 1994). Ochrana morského prostredia a pobreží je premetom úpravy takých medzinárodných zmlúv, akými sú Dohovor OSN o morskom práve z roku 1982, Dohovor o pevninskej plytkine z roku 1958, Dohovor o šírom mori z roku 1958, Medzinárodný dohovor o predchádzaní znečisťovania mora ropou. Havárie tankerov, ropných veží a ďalšie príčiny znečisťovania vôd ropou a produktmi vyrábaných z ropy, viedli k prijatiu viacerých medzinárodných zmlúv v tejto oblasti (Medzinárodný dohovor o spoločnom postupe na šírom mori v prípadoch náhodných znečistení ropou z roku 1969, Medzinárodný dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti za škody spôsobené znečistením ropou z roku 1969, Medzinárodný dohovor o zriadení Medzinárodného fondu na kompenzáciu škôd spôsobených znečistením ropou z roku 1971). Spomedzi regionálnych zmlúv možno spomenúť Dohovor o ochrane, starostlivosti a využívaní životného prostredia mora a pobrežia Východoafrického regiónu, Dohovor o ochrane a rozvoji morského životného prostredia v širšom Karibskom regióne, Regionálny dohovor o ochrane Červeného mora a životného prostredia Adenského zálivu. Do tejto kategórie patrí aj Dohovor o ochrane Stredozemného mora pred znečistením, ktorý ratifikovali všetky stredomorské štáty a Európska únia.

Predmetom medzinárodnej úpravy je aj ochrana pred environmentálnymi rizikami, spôsobenými niektorými fyzikálnymi faktormi, najmä však chemickými látkami, ktorá je vecne súčasťou ochrany zdravého pracovného prostredia. Sem možno zaradiť napríklad Dohovor o bezpečnosti a zdraví pracovníkov a o pracovnom prostredí z roku 1981 a Dohovor o ochrane pracovníkov proti nebezpečenstvám spôsobeným znečistením vzduchu, hlukom a vibráciami na pracoviskách z roku 1977.

Mimoriadna pozornosť v oblasti medzinárodnej ochrany životného prostredia sa venuje globálnej a regionálnej environmentálnej bezpečnosti. Svedčí o tom existencia pomerne veľkého množstva mnohostranných zmlúv týkajúcich sa jadrovej energetiky (napr. Viedenský dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti za jadrové škody, Dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti pri námornej preprave jadrového materiálu, Doho-



vor o včasnom oznamovaní jadrovej havárie, Dohovor o jadrovej bezpečnosti), ale aj zmlúv zabezpečujúcich ochranu života, zdravia a prostredia pred vojenskými prostriedkami (Dohovor o zákaze vývoja, výroby, hromadenia a použitia chemických zbraní a o ich zničení z roku 1997, Zmluva o zákaze pokusov s jadrovými zbraňami v ovzduší, v kozmickom priestore a pod vodou z roku 1963, Zmluva o zákaze umiestňovania jadrových zbraní a iných zbraní hromadného ničenia na dne morí a oceánov a v ich podzemí z roku 1970, Zmluva o denuklearizácii Latinskej Ameriky).

Predmetom medzinárodnej ochrany je aj kultúrne dedičstvo. Možno spomenúť najmä Dohovor na ochranu kultúrnych statkov počas ozbrojeného konfliktu a Protokol k nemu z roku 1954 a Dohovor o opatreniach týkajúcich sa zamedzenia nedovoleného dovozu, vývozu a prevodu vlastníctva kultúrnych statkov z roku 1970. Ochrana podľa tohto dohovoru sa vzťahuje aj na vzácne zoologické, botanické, mineralogické a anatomicke zbierky alebo vzorky a predmety paleontologického záujmu, na archeologické vykopávky a objavy.<sup>309</sup>

c) *Medzinárodné organizácie, integračné zoskupenia, mimovládne záujmové organizácie na ochranu životného prostredia*

Subjektom medzinárodného práva sú predovšetkým štáty; za určitých okolností medzinárodnoprávnu subjektivu majú aj medzinárodné integračné zoskupenia štátov (napr. v rámci Európy sú to Európske spoločnosti), môžu to byť však aj medzinárodné organizácie, ktoré majú obmedzenú právnu subjektivitu. Ich vplyv na vývoj medzinárodného environmentálneho práva a environmentálnej politiky je však rozdielny a taktiež pracujú rôznymi formami a metódami.

Popri *Organizácii spojených národov (OSN)* sa na ochrane prírody a starostlivosti o životné prostredie podieľajú viaceré medzivládne organizácie pridružené k OSN, ktorými sú: Organizácia Spojených národov pre výchovu, vedu a kultúru (UNESCO), Organizácia Spojených národov pre výživu a poľnohospodárstvo (FAO), Svetová zdravotnícka organizácia (WHO), Svetová meteorologická organizácia (WMO), Medzivládna námorná organizácia (IMCO) a Medzinárodná agentúra pre atómovú energiu (IAEA).

Medzinárodným právom sa v rámci OSN zaoberá Komisia pre medzinárodné právo zriadená Valným zhromaždením OSN V ROKU 1947. Osobitne od roku 1996 pôsobí Komisia OSN pre medzinárodné obchodné právo (UNCITRAL); trestnou a ďalšou protiprávnou činnosťou v oblasti životného prostredia sa zaoberá Stála medzinárodná konferencia Programu OSN prevencie pred environmentálnou kriminalitou (ECPP). Jej činnosť

<sup>309</sup> Pozri bližšie Klinda, J.: Environmentalistika a právo II (krátky slovník environmentalistiky a environmentálneho práva). Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 1998, s. 205-240.

nadväzuje na pôsobenie osobitnej Komisie OSN pre prevenciu pred kriminalitou a trestné právo.

Právne problémy rieši od roku 1946 Medzinárodný súdny dvor v Haagu. Medzi prvé prípady environmentálneho charakteru, ktorými sa Medzinárodný súdny dvor v Haagu zaoberal, patril spor medzi Austráliou a Nauru, týkajúci sa fosfátových nálezísk a spor Slovenska a Maďarska v súvislosti so zmluvou o výstavbe a prevádzke sústavy vodných diel Gabčíkovo-Nagymaros predložený v roku 1993.

Ochrana životného prostredia je predmetom viacerých známych *programov OSN*, najmä Environmentálneho programu OSN – UNEP. UNEP v rámci svojho poslania:

- podporuje rozvoj medzinárodnej spolupráce v oblasti životného prostredia,
- sleduje vývoj situácie v životnom prostredí s cieľom zabezpečiť, aby vlády štátov venovali pozornosť problémom životného prostredia, ktoré majú medzinárodný význam,
- napomáha získavaniu informácií, štúdiu a výmene poznatkov o životnom prostredí.

Ďalší *Rozvojový program OSN – UNDP* sa zameriava na štyri hlavné ciele: eliminovanie chudoby, kreativnosť práce a trvalo udržateľné živobytie, zrovnoprávnenie žien, ochranu a regeneráciu životného prostredia. V rámci riešenia environmentálnych problémov sa orientuje prevažne na trvalo udržateľné poľnohospodárstvo a zabezpečenie výživy obyvateľstva, starostlivosť o lesy, vodné zdroje a vodné životné prostredie, trvalo udržateľnú energiu, vrátane opatrení na zachovanie a obnoviteľnosť energie.

Z ďalších subjektov medzinárodného práva možno spomenúť ešte *Európsku úniu*, Radu Európy a Organizáciu pre hospodársku spoluprácu a rozvoj.

*Rada Európy* (ktorá nie je totožná s Európskou radou pri Európskej únii) sa zaoberá najmä otázkami vzdelávania, modernizácie a harmonizácie práva, rozvoja obcí a regiónov, zdravotníctva, kultúry, ľudských práv, rozvoja demokracie, bezpečnosti občanov, ďalej nezamestnanosťou, sociálnym a hospodárskym pokrokom, športom, otázkami mládeže, mediálnej a komunikačnej politiky, pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody. Jej exekutívnym orgánom je Výbor ministrov Rady Európy a politickým reprezentantom sa stalo poradné Parlamentné zhromaždenie Rady Európy. Ochrana životného prostredia pri ňom zabezpečuje Výbor pre životné prostredie, regionálne plánovanie a miestnu správu. Výbor ministrov Rady Európy prijal vyše 165 rezolúcií a 38 odporúčaní so zameraním na ochranu životného prostredia, ale aj na ochranu architektonického a archeologického dedičstva. Rada Európy taktiež iniciovala prijatie viacerých medzinárodných dohovorov v oblasti ochrany životného prostredia (napr. tzv.



bernského dohovoru, luganského dohovoru<sup>310</sup>), ale aj Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd a Európskeho kultúrneho dohovoru. Osobitne environmentálnym právom sa pritom zaoberá Pracovná skupina Rady Európy pre environmentálne právo. Od roku 1970 sa pod záštitou Rady Európy uskutočňujú Európske konferencie ministrov územného plánovania (CEMAT). Pre rozvoj environmentálneho práva malo veľký význam taktiež prijatie Európskej charty územného plánovania v roku 1983, Európska charta miest, Európska vodná charta, Európska pôdna charta, Ekologická charta pre horské regióny v Európe, Európska charta miestnej samosprávy, Charta o bezchordátoch a Európska charta o životnom prostredí a zdraví.

Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) zohráva významnú úlohu pri riešení problémov makroekonomiky, životného prostredia, poľnohospodárstva, obchodu, výroby, vedeckých postupov a technológií, rozvojovej pomoci, fiskálnych vecí. V rámci priorít sa zameriava aj na trvalo udržateľný rozvoj. Spomedzi deklarácií, rozhodnutí, odporúčaní, úprav a dohôd s environmentálnym zameraním OECD, ktoré Slovenská republika akceptovala, možno uviesť napríklad odporúčanie Rady OECD z roku 1973 o opatreniach na znižovanie emisií ortuti vnášaných do životného prostredia ľudskou činnosťou, odporúčanie Rady OECD z roku 1980 o recyklácii odpadového papiera, odporúčanie Rady OECD z roku 1983 o prevádzke Systému pre hlásenie havárií na jadrových energetických zariadeniach, odporúčanie Rady OECD z roku 1991 o princípe integrovanej kontroly a prevencii znečistenia.<sup>311</sup>

Napriek pozitívnym prístupom viacerých štátov a ich zoskupení k ochrane životného prostredia, prevládajú vo svete hospodársky zamerané záujmy, na čo poukazujú viaceré *medzinárodné mimovládne environmentálne organizácie*.

K výrazne aktívnym patrí napríklad *Greenpeace*, ktorá sa stala známou svojím odporom a aktivitami proti jadrovým skúškam Francúzska na atole Muroroa, najmä po potopení jej vlajkovej lode *Rainbow Warrior* v roku 1985 (nahradila ju loď *Grampian Fame*). V Nemecku zablokovala jadrovú elektrárňu v Greifswalde, keď z nej mali vypraviť zásielku 120 nepoužitých palivových článkov do Jaslovskýc Bohuníc.

Hnutie *Medzinárodných Priateľov Zeme*, ktorá disponuje Fondom pre záchranu Zeme, má ako hlavnú aktivitu ochranu ozónovej vrstvy Zeme.

Niektoré „takmer vládne“ medzinárodné odborné organizácie zamerané na životné prostredie, sú väčšinou aj ideovými gestormi medzinárodného environmentálneho práva. Medzi najznámejšie patrí už dlhší čas

<sup>310</sup> K obsahu tzv. luganského dohovoru pozri bližšie napríklad *Košičiarová, S. a kolektív: Právo životného prostredia európskych krajín. Právnická fakulta UK, Bratislava 1997, s. 156 a nasl.*

<sup>311</sup> Pozri bližšie Klinda, J.: dielo cit. v pozn. č. 309, s. 350 a nasl.

*Medzinárodný zväz na ochranu prírody (IUCN)*, v rámci ktorého pracuje 6 komisií: pre záchranu druhov, pre národné parky a chránené územia, pre environmentálne právo, pre manažment ekosystémov, pre environmentálnu stratégiu a plánovanie, pre výchovu a komunikáciu.

Medzi významné *medzinárodné fondy a nadácie s environmentálnym zameraním* patrí najmä Rockefellerova nadácia, Nadácia pre európsku environmentálnu politiku, Nadácia Gro Harlem Brundtlandovej. Na zlepšenie životného prostredia prispieva aj Medzinárodný fond pre rozvoj poľnohospodárstva, Africký rozvojový fond, Severský rozvojový fond atď.

Každá z vládnych i mimovládnych organizácií a iných zoskupení sa do určitej miery zaoberá aj otázkami environmentálneho práva, pripravuje návrhy na jeho zdokonalenie alebo bojuje za jeho uplatňovanie a dodržiavanie. Osobitné postavenie v tomto smere však majú *medzinárodné organizácie zamerané na právo*, t. j. rôzne združenia právnikov, legislatívne rady a komisie. Možno spomenúť najmä Globálnu legislatívnu organizáciu pre environmentálnu rovnováhu nazývanú *GLOBE pre Európu* so sídlom v Bruseli pri Európskej únii, ktorá vznikla v roku 1989 a zameriava sa aj na aproximáciu environmentálneho práva tzv. asociovaných štátov k Európskej únii. Medzinárodnou environmentálnou legislatívou sa zaoberá od roku 1964 aj *Medzinárodná právnická organizácia pre životné prostredie a rozvoj, Medziamerické združenie pre environmentálne právo a administratívu*, ktoré spolupracuje s *Latinskoamerickým združením pre environmentálne právo*. V roku 1994 vznikol v Mexiku *Medzinárodný súd pre arbitráž a zmierovacie konanie v životnom prostredí*, ktorého generálny sekretariát v Mexiku vedie Zoznam zmierovacích sudcov – arbitrov pre životné prostredie z viacerých štátov. Publikácie zamerané na environmentálne právo vydáva *Medzinárodné advokátske združenie* so sídlom v Londýne, ktoré pôsobí ako konzultant aj pre Radu Európy a Európsku úniu.<sup>312</sup>

#### d) Vzťah medzinárodných zmlúv a vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky

Z hľadiska uplatňovania medzinárodných záväzkov, ktoré Slovenská republika na seba dobrovoľne preberá prístupím k medzinárodným zmluvám v oblasti životného prostredia, má veľký význam súčasná ústavnoprávna regulácia. Novela Ústavy SR (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.) významným spôsobom posilnila význam medzinárodnoprávnej úpravy, najmä upravila vzťah medzinárodného práva a vnútroštátneho práva, miesto a postavenie noriem a pravidiel medzinárodného práva vo vnútroštátnom právnom poriadku a v hierarchii jeho noriem, podmienky použitia noriem medzinárodného práva vo vnútroštátnom právnom poriadku, ako aj riešenie možných rozporov noriem medzinárodného práva s ústavou.

<sup>312</sup> Tamtiež, s. 62-411.

Z hľadiska ochrany životného prostredia majú význam predovšetkým nasledujúce ustanovenia ústavy:

- čl. 1 ods. 2, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná a svoje ďalšie medzinárodné záväzky,
- čl. 7 ods. 4 a 5, podľa ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon (právna teória medzinárodného práva v tejto súvislosti používa na ich označenie adjektívum „self-executing“)<sup>313</sup>, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred jej zákonmi.

Ústava už neobsahuje čl. 11 inšpirovaný úpravou českého ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorý vytvoril atypický model, v zmysle ktorého sa iba jedinej kategórii medzinárodných zmlúv, t. j. medzinárodným zmlúvam o ľudských právach a slobodách<sup>314</sup>, priznávala vnútroštátna záväznosť, ak zabezpečovali väčší rozsah základných práv a slobôd. Ústavné konštatovanie, v zmysle ktorého medzinárodné zmluvy na vykonanie ktorých nie je potrebný zákon, boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky, znamená nielen to, že ústavodarca pokladá takéto zmluvy za súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky, ale tiež, že v hierarchii právnych noriem im priznáva miesto medzi ústavou (ústavnými zákonmi) a zákonmi Národnej rady Slovenskej republiky. Dôsledkom takéhoto nového vymedzenia medzinárodných zmlúv, ktoré sú priamo záväzné a majú prednosť pred „obyčajným“ zákonom, znamená, že v zákonnej úprave postupom času stratí opodstatnenosť existencia odkazov na prednosť medzinárodných zmlúv publikovaných v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Aktuálna zahraničná politická orientácia Slovenskej republiky na Európsku úniu podmienila zmeny v platnej ústave. Ich cieľom je vytvoriť ústavný predpoklad pre budúcu ratifikáciu všetkých základných medzinárodných zmlúv, na ktorých spočívajú Európske spoločenstvá, a najmä pre

<sup>313</sup> Medzinárodné zmluvy, na vykonanie ktorých nie je potrebný zákon, predstavujú kategóriu tzv. priamo vykonateľných medzinárodných zmlúv. Ide o medzinárodné zmluvy, z textu ktorých priamo vznikajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb (prípadne aj štátnych orgánov) a nie o medzinárodné zmluvy, ktoré obsahujú výhradne záväzky pre štát ako taký.

<sup>314</sup> Medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách je potrebné rozumieť všetky medzinárodné zmluvy tohto druhu, bez ohľadu na ich rozdielne označovanie (napr. nielen Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Medzinárodný pakt o ochrane občianskych a politických práv, ale aj niektoré ďalšie).

ich neskoršie uplatňovanie spôsobom, ktorý je nevyhnutný pre všetky členské štáty týchto medzinárodných organizácií.<sup>315</sup> Vzťah tzv. komunitárneho práva k slovenskému právnemu poriadku rieši platná ústava v čl. 7 ods. 1 a 2 a čl. 120 ods. 2.

Dôsledkom pravidla prednosti priamo záväzných medzinárodných zmlúv schválených Národnou radou Slovenskej republiky je aj *viazanosť sudcov týmito medzinárodnými zmluvami* (podľa čl. 144 ods. 1 ústavy sú sudcovia pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa článku 7 ods. 2 a 5 a zákonom). Predpokladá sa preto, že v prípade rozporu medzi zákonom a medzinárodnou zmluvou schválenou Národnou radou SR, dajú sudcovia prednosť medzinárodnej zmluve, t. j. nepoužijú zákon. Budú tak však môcť postupovať, iba ak konkrétne pravidlo správania bude v medzinárodnej zmluve vyjadrené dostatočne presne a bude jasne vymedzovať práva a povinnosti určených subjektov.

S novým spôsobom ústavnoprávneho riešenia postavenia určených medzinárodných zmlúv v právnom poriadku Slovenskej republiky, súvisí aj *právomoc Ústavného súdu SR* posudzovať súlad určených medzinárodných zmlúv s ústavou a ústavnými zákonmi [čl. 125 ods. 1 písm. a)], a to ešte pred tým, ako Národná rada Slovenskej republiky s nimi vysloví svoj súhlas (čl. 125a ods. 1)<sup>316</sup>.

V súvislosti s prelomením dualistického riešenia vzťahu určených medzinárodných zmlúv a vnútroštátneho práva a zavedeným monistickým riešením je však potrebné zdôrazniť, že v zmysle čl. 154c ústavy sa toto riešenie uplatňuje „ex nunc“. *Nebudú mu teda podliehať medzinárodné zmluvy, ktoré sa stali pre Slovenskú republiku záväznými pred prijatím tejto ústavnej novely. Výnimkou sú medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona; tieto majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd.*

<sup>315</sup> V nadväznosti na prenos suverenity, väčšina členských štátov zaradila do svojich ústavných textov nielen všeobecné recepčné normy, ktoré zabezpečujú nadradenosť komunitárneho práva nad vnútroštátnym právom, ale napríklad aj priamu záväznosť všeobecných pravidiel medzinárodného práva (napr. čl. 25 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko, čl. 8 Ústavy Portugalskej republiky, čl. 9 Ústavy Rakúskej republiky a ďalšie). Väčšina z nich v tejto súvislosti uplatnila monistickú koncepciu vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva (výnimkou je napr. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, ktoré uplatňuje dualistickú koncepciu).

<sup>316</sup> Pozri bližšie Klučka, J.: Konanie o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv s ústavou alebo ústavnými zákonmi pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 53, 2001, č. 8-9, s. 844-849.



Na základe uvedeného treba však zdôrazniť, že väčšina zmlúv v oblasti starostlivosti o životné prostredie nemá tzv. self-executing charakter, nakoľko sú pomerne rámcové a ukladajú povinnosti štátom ako subjektom medzinárodného práva realizovať opatrenia za účelom dosiahnutia cieľov ustanovených medzinárodnými zmluvami. Zmluvy však môžu mať (a viaceré aj majú) *zmiešaný charakter*, t. j. z niektorých ich ustanovení môžu napríklad vyplývať priamo konkrétne práva a povinnosti právnických a fyzických osôb, ale ďalšie ustanovenia určujú úlohy, ciele a opatrenia na ich dosiahnutie štátom, nie konkrétnemu orgánu štátu. Ako konkrétny príklad možno uviesť Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a o prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Aarhus 25. 6. 1998).

## 2. Vybrané medzinárodné zmluvy v oblasti ochrany životného prostredia<sup>317</sup>

### a) Medzinárodné zmluvy na ochranu ovzdušia

Ovzdušie (atmosféra) je plynný obal Zeme, ktorý sa skladá z rôznych látok rôznych skupenstiev, akým je napríklad dusík, kyslík, oxid uhličitý, voda, drobné tuhé častice, metán, argón, hélium, neón, kryptón a ďalšie. Koncentrácia týchto látok v ovzduší kolísá; najväčší podiel v zložení vzduchu má však dusík (asi 75 %) a kyslík (20 %). V ovzduší sú taktiež prítomné látky, ktoré pôsobia nepriaznivo na človeka a na ostatné živé i neživé časti životného prostredia. Tieto znečisťujúce látky môžu mať prirodzený pôvod (napríklad lesné požiare, sopečné erupcie a pod.), ale predovšetkým ide o látky vnášané do ovzdušia umelo, t. j. v dôsledku ľudskej činnosti. A práve tieto látky, v prípade ak ich výskyt v ovzduší dosiahne takú koncentráciu, ktorá môže ohroziť zdravie človeka a iných organizmov, sa stávajú nepriamym predmetom právnej regulácie.

Vnášanie človekom vyprodukovaných látok do ovzdušia zapríčinilo v priebehu času vznik nasledujúcich problémov, ktoré svojim rozsahom prekračujú hranice štátov a majú tak charakter regionálny či globálny:

- kyslá depozícia,
- troposférický ozón,
- stenčovanie stratosférickej ozónovej vrstvy,
- globálne otepľovanie.

<sup>317</sup> Predmetom analýzy sú len vybrané medzinárodné zmluvy s environmentálnym zameraním. Aktuálny zoznam medzinárodných zmlúv, ku ktorým pristúpila Slovenská republika od roku 1993, možno nájsť na internetovej adrese Ministerstva životného prostredia SR [www.lifeenv.gov.sk/medzinarodna\\_spolupraca/medzinarodne\\_dohovory/bilateralne\\_dohovory](http://www.lifeenv.gov.sk/medzinarodna_spolupraca/medzinarodne_dohovory/bilateralne_dohovory).

Medzinárodné zmluvy v oblasti ochrany ovzdušia sú v porovnaní napríklad so zmluvami chrániacimi pred znečisťovaním morí, riek alebo prítoky pomerné „mladé“. Začiatok narastajúceho záujmu o diaľkové znečistenie ovzdušia sa datuje na počiatok sedemdesiatych rokov. Vtedy išlo predovšetkým o problematiku kyslých dažďov.

- *Medzinárodné zmluvy na ochranu pred kyslou depozíciou a troposférickým ozónom*

*Dohovor o diaľkovom znečisťovaní ovzdušia prechádzajúcim hranicami štátov* (Ženeva 1979).

Ženevský dohovor bol prvým multilaterálnym dohovorom v oblasti ochrany ovzdušia, zahŕňajúcim národy Východnej i Západnej Európy a Severnej Ameriky<sup>318</sup>. Jeho cieľom bola postupná redukcia a prevencia znečistenia ovzdušia. Všetkých 34 členov Európskej hospodárskej komisie pri OSN (UN ECE) podpísalo tento dohovor, ktorý nadobudol platnosť v roku 1983. Dohovor sa vzťahuje na diaľkové znečistenie ovzdušia, ktoré je definované ako také znečistenie ovzdušia, fyzický pôvod ktorého je úplne alebo čiastočne situovaný na území pod jurisdikciou jedného štátu a ktorého nepriaznivé efekty sa prejavujú na území pod jurisdikciou druhého štátu v takej vzdialenosti, že nie je možné rozlíšiť príspevky individuálnych zdrojov emisií alebo skupín takých zdrojov.

Zmluvné strany sa zaviazali obmedziť a postupne znížiť znečistenie ovzdušia, vrátane jeho diaľkového prenosu. Ďalej sa strany zaviazali spolupracovať v oblasti výskumu a vývoja technológií na redukcii emisií, ich monitorovanie a modelovanie, sledovanie a vyhodnocovanie účinkov na ľudské zdravie, v oblasti vzdelávacích programov a pri výmene informácií. V súlade s ustanoveniami dohovoru strany vyvinú národné stratégie a politiky na zníženie škodlivých emisií pri použití najlepšej dostupnej, ekonomicky odôvodnenej technológie.

Ženevský dohovor bol častým predmetom kritiky, nakoľko neobsahuje žiadny časový rozvrh ani zodpovednosť či donucovací mechanizmus pre riešenie sporov, a preto sa ani neočakávalo, že by tento dohovor bol schopný efektívne vyriešiť problém kyslých dažďov. Dôležité sú však inštitucionálne pravidlá (čl. 10 a 11), ktoré ustanovili Sekretariát a Výkonný výbor. Funkciou Sekretariátu je dozerať na vykonávanie dohovoru, ustanoviť pracovné skupiny, ktoré by pripravovali štúdiu a inú dokumentáciu a predkladali návrhy opatrení Výkonnému výboru, a ďalšie funkcie podľa ustanovení dohovoru.

V nasledujúcich rokoch bol tento dohovor doplnený a konkretizovaný protokolmi.

<sup>318</sup> *Rosencranz, A.*: The ECE Convention of 1979 on Long-Range Transboundary Air Pollution. The American Journal International Law, October 1981, s. 975.



*Ženevský protokol o dlhodobom financovaní Kooperatívneho programu pre monitorovanie a vyhodnocovanie diaľkového šírenia látok znečisťujúcich ovzdušie v Európe z r. 1984* – jeho cieľom bolo zabezpečiť finančné prostriedky na riadny výkon Programu pre monitorovanie a vyhodnocovanie diaľkového prenosu znečistenia ovzdušia v Európe – (ďalej len „EMEP“)<sup>319</sup>. EMEP bol povodne financovaný Programom pre životné prostredie (UNEP). Protokolom sa strany zaviazali financovať EMEP prostredníctvom povinných a dobrovoľných príspevkov.

*Protokol o znížení emisií síry alebo ich diaľkového prenosu cez hranice najmenej o 30 %* (Helsinki 1985). Strany sa týmto protokolom zaviazali znížiť emisie síry najmenej o 30 %, a to najneskôr do roku 1993. Ako referenčný rok, vo vzťahu ku ktorému boli redukcie emisií sledované, bol zvolený rok 1980.

Každá strana je povinná vypracovať národné programy a stratégie na dosiahnutie cieľov protokolu. Plnenie záväzkov je kontrolované EMEPom a jednotlivými štátmi, ktoré majú povinnosť podávať ročné správy o množstve vypustených emisií.

Nakoľko zníženie o 30 % sa ukázalo z hľadiska potrieb ochrany ovzdušia ako nedostatočné, bol v roku 1984 v Oslo prijatý *Protokol o ďalšom znížení emisií zlúčenín síry*. Tento protokol ukladá krajinám, ktoré sa k nemu pripoja, povinnosť diferencovane znížiť emisie zlúčenín síry tak, aby ich vplyv na prírodu a jej ekosystémy neprevyšoval tzv. kritické zaťaženie, ktoré ešte zabezpečuje trvalo udržateľný rozvoj.

Uvedený protokol ďalej ustanovil emisné limity, ktoré musia spĺňať všetky nové zdroje znečisťovania ovzdušia, na ktoré bude vydané stavebné povolenie po 31. decembra 1995. Jestvujúce zdroje majú povinnosť zaviesť najneskôr do 30. júna 2004 buď emisné limity podľa protokolu alebo iné emisné obmedzenia podľa vlastnej národnej stratégie, ktorá povedie k dosiahnutiu ustanoveného cieľa, t. j. k zníženiu emisií.

Ďalšie ustanovenia predmetného dokumentu sa týkajú palív. Kvapalná palivá musia obmedziť obsah síry v motorovej naftě na maximálne 0,05 % hmôt a vo vykurovacom oleji na maximálne 0,2 % hmôt. Tieto limity je potrebné splniť do dvoch rokov od nadobudnutia platnosti protokolu. Krajiny, ktoré nie sú schopné uvedenú lehotu dodržať, môže pri svojom prístupí k protokolu oznámiť iný termín, ktorý nesmie byť dlhší než 10 rokov<sup>320</sup>. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR o Protokole k Dohovoru o diaľkovom znečisťovaní ovzdušia prechádzajúcim hrani-

<sup>319</sup> EMEP (Cooperative Programme for the Monitoring and Evaluation of the Long-Range Transmission of Air Pollution in Europe). Jeho hlavnou úlohou je zhromažďovať údaje o emisiách, merať kvalitu ovzdušia a zrážok a vypracovať atmosférické rozptylové modely. Súčasťou programu je sieť 92 meracích staníc v 24 krajinách, v ktorých je meraná kvalita ovzdušia a zrážok.

<sup>320</sup> Vejvoda, J.: Snižovať emisie sloučenín síry. Zpravodaj MŽP č. 6, 1994, s. 6-7.

cami štátov z roku 1979 o ďalšom znižovaní emisií síry bolo publikované pod číslom 344/1998 Z. z.

*Protokol o diaľkovom prenose znečistenia ovzdušia emisiami oxidov dusíka* (Sofia 1988). Zmluvné štáty sa zaviazali znížiť alebo udržiavať emisie oxidov dusíka, ktoré prispievajú k vzniku kyslej depozície i troposférického ozónu na úrovni roku 1987. Pre dosiahnutie tohto cieľa sa zaviazali ustanoviť národné emisné limity pre veľké nové či podstatne zmenené stacionárne zdroje znečistenia, vychádzajúc z princípu najlepšej dosiahnuteľnej ekonomicky dostupnej technológie, ďalej ustanoviť národné emisné limity pre nové mobilné zdroje znečisťovania (opäť na základe najlepšej dosiahnuteľnej technológie s prihliadnutím na ekonomickú dostupnosť) a taktiež zaviesť redukčné opatrenia pre jestvujúce veľké stacionárne zdroje znečistenia s prihliadnutím na technickú prílohu protokolu, charakter a vek zdroja a pod.

Účelom sofijského protokolu je adresovať nielen kyslý dážď, ale i troposférický ozón, ktorý je v centre pozornosti ďalšieho protokolu k ženevskému dohovoru.

*Protokol o znižovaní emisií prchavých organických zlúčenín* (Ženeva 1991) – týka sa znižovania prchavých organických zlúčením (ďalej len „POZ“), ktoré popri priamych toxických účinkoch podstatne prispievajú k tvorbe troposférického ozónu. Protokol obsahuje záväzky na 30 % redukciu emisií POZ v porovnaní s hodnotami niektorého roku v priebehu obdobia 1984 až 1990.

Popri uvedenom základnom záväzku sú všetky strany protokolu povinné zaviesť mechanizmus na monitorovanie dodržiavania záväzkov, znižovať používanie rozpúšťadiel, zaviesť, resp. sprísniť emisné limity pre nové stacionárne a mobilné zdroje znečisťovania ovzdušia a vytvoriť nástroje obmedzujúce emisie POZ v oblastiach zvýšeného výskytu prírodného ozónu.

*Protokol o ťažkých kovoch* (Aarhus 1998). Cieľom tohto protokolu je obmedziť emisie ťažkých kovov (olovo, kadmium, ortuť). Ako referenčný rok, vo vzťahu ku ktorému budú redukcie realizované, si štáty môžu zvoliť ktorýkoľvek v období 1985 až 1995. Úroveň zníženie emisií oproti referenčnému roku si ustanovia jednotlivé strany podľa svojich podmienok. Protokol predpisuje dva typy limitných hodnôt – jednak emisné limity pre ťažké kovy, a ďalej emisné limity pre tuhé látky všeobecne. Ustanovuje taktiež požiadavku na obmedzenie obsahu olova v olovnatom benzine a limituje obsah ortuti v alkalických batériách. Členské štáty sa protokolom zaviazali prijať opatrenia týkajúce sa výrobkov obsahujúcich ťažké kovy tak, aby boli znížené ich škodlivé účinky na ľudské zdravie a životné prostredie.

*Protokol o perzistentných organických látkach* (Aarhus 1998). Jeho cieľom je obmedzovať, znižovať alebo zastaviť vypúšťanie, emisie a nežiadúce uvoľňovanie perzistentných organických látok akými sú napríklad

aldrín, chlórđan, DDT, dielđrín, heptachlór a i. Členské štáty sa protokolom zaviazali prijať opatrenia na zastavenie výroby a použitia látok uvedených v zoznam I. A protokolu a zabezpečiť environmentálne šetrné zneškodnenie produktov a odpadov obsahujúcich uvedené látky. Protokol vo svojich prílohách ustanovil taktiež emisné limity pre dibenzo-p-dioxíny a dibenzofurány z veľkých stacionárnych zdrojov.

- *Medzinárodné zmluvy na ochranu ozónovej vrstvy*

*Dohovor o ochrane ozónovej vrstvy* (Viedeň 1985) má za cieľ chrániť ľudské zdravie pred škodlivými účinkami vyplývajúcimi z modifikácií ozónovej vrstvy. Zmluvné strany sa zaviazali k spolupráci v oblasti výskumu a výmeny informácií, relevantných pre ochranu ozónovej vrstvy a pre ochranu ľudského zdravia a životného prostredia pred škodlivými účinkami v dôsledku jej stenšovania. Ďalej sa zaviazali spolupracovať pri opatreniach na obmedzenie takých aktivít, ktoré majú nepriaznivý vplyv na ozónovú vrstvu.

Viedenský dohovor bol navrhnutý ako rámcová zmluva. Preto v skutočnosti nezaväzuje strany na obmedzenie používania chlórfluorokarbónov a ďalších látok poškodzujúcich ozónovú vrstvu, ale očakáva ďalšie ustanovenia prijaté formou protokolu.

*Montrealský protokol o látkach, ktoré porušujú ozónovú vrstvu* (Montreal 1987). Jeho podpísaním sa zmluvné strany zaviazali redukovat' spotrebu a výrobu predmetných látok. Na tento účel protokol rozdelil tieto zlúčeniny do dvoch skupín podľa koeficientu schopnosti narušovať ozónovú vrstvu. Prvá skupina zahŕňa také látky, ktoré sú z hľadiska stenšovania ozónovej vrstvy najnebezpečnejšie (plne nasýtené CFC).

Zúčastnené štáty sa zaviazali udržať spotrebu a výrobu týchto látok uvedených v prílohe A, na úrovni roku 1986 (od roku 1989 a do roku 1999 výroba a spotreba týchto látok má byť redukovaná o 50 % v porovnaní s rokom 1986). Rozvojovým krajinám boli umožnené určité zvýhodnenia na výkon opatrení vo vzťahu k redukcii. Protokol reguluje taktiež obchod medzi stranami a nečlenmi s predmetnými látkami.

Avšak ešte skôr, než montrealský protokol nadobudol účinnosť, vedecký prieskum ukázal, že jeho ustanovenia nie sú dostatočné. Išlo predovšetkým o neustále rozširovanie antarktckej ozónovej diery a dramatické stenšenie ozónovej vrstvy nad arktickou oblasťou. Bolo zrejmé, že protokol bude vyžadovať zmeny predovšetkým pokiaľ ide o sprísnenie obmedzujúcich opatrení, a taktiež zavedenie finančného mechanizmu, ktorý by prinútil i rozvojové krajiny, aby pristúpili k záväzku.

Preto bol na stretnutí strán v Londýne v roku 1990 prijatý *Dodatok k Montrealskému protokolu* z roku 1987. Londýnsky dodatok nadobudol platnosť v roku 1992. Záväzky v ňom obsiahnuté zahŕňajú predovšetkým rozšírenie zoznamu látok, ktoré sú predmetom obmedzení, urýchlenie ich redukcie a vytvorenie finančného mechanizmu (fondu) na realizáciu protokolu.

Predmetný dodatok mal byť podľa dohovoru strán revidovaný, čo sa stalo na stretnutí v Kodani v roku 1992, kde bol prijatý *Druhý dodatok k Montrealskému protokolu* (tzv. kodanský dodatok). Tento dodatok posunul hranicu termínu na zastavenie používania CFC (látok prvej skupiny) z roku 2000 na rok 1996. Pri tých najnebezpečnejších látkach Kodanský dodatok volá po zastavení ich výroby do roku 1993. Strany sa rozhodli taktiež založiť multilaterálny fond, ktorý by pomohol rozvojovým krajinám vyhnúť sa používaniu technológií, ktoré poškodzujú ozónovú vrstvu. Na uvedené dodatky naviazal v poradí tretí, tzv. Montrealský dodatok z roku 1997, ktorý zaviedol licencie a ukončil platnosť výnimiek pre rozvojové krajiny.

Viedenský dohovor s naväzujúcimi protokolmi je pozoruhodný v tom zmysle, že k dohode strán na spoločnom postupe pri zmiernovaní globálneho problému došlo ešte pred tým, než sa prejavil ako závažný vplyv na životné prostredie. I keď sa mnoho dosiahol, problém stenšovania ozónovej vrstvy ešte zďaleka nie je vyriešený. I napriek všetkému súčasnému úsiliu na poli medzinárodnom i jednotlivých štátov, však podľa odhadov vedcov bude stenšovanie ozónovej vrstvy pokračovať až do začiatku budúceho storočia. Potom sa vrstva ozónu začne postupne zosilňovať, ale svoj pôvodný stav nedosiahne skôr než medzi rokom 2050 až 2070.<sup>321</sup>

- *Medzinárodné zmluvy na ochranu pred globálnym otepľovaním*

*Dohovor o zmene klímy* (Rio de Janeiro 1992) bol prijatý na medzinárodnej Konferencii o životnom prostredí a podpísaný 154 štátmi. Jeho cieľom je dosiahnuť stabilizáciu koncentrácií skleníkových plynov (nie emisií) v atmosfére na takej úrovni, ktorá zabráni narušeniu klimatického systému v dôsledku ľudských aktivít.

Dohovor podporuje aktivity, vzťahujúce sa na všetky zdroje a na všetky vstrebávajúce médiá skleníkových plynov (oxid uhličitý, metán, oxid dusíka a i.). Tieto aktivity by okrem iného mali viesť k úsiliu o zachovanie svetových lesov. Dohovor vyzýva na spoluprácu v oblasti vedeckého výskumu, výmeny informácií, technológií, výchovy a vzdelania.<sup>322</sup>

V čl. 4 sú obsiahnuté záväzky strán, zahŕňajúce predovšetkým tieto povinnosti:

- pravidelne pripravovať národné súpisy (prehľady) zdrojov i pohlcovačov skleníkových plynov,
- vypracovať národné akčné programy adresujúce zmenu klímy,

<sup>321</sup> Parson. E. – Green, O.: The Complex Chemistry of the International Ozone Agreements, Environment, March 1995, s. 41.

<sup>322</sup> Nash(leich), M.: Contemporary practice of the United States relating to International Law. The American Journal International Law, January 1993, s. 103.



- podporovať rozvoj, využitie a rozširovanie technológií a procesov vedúcich k obmedzovaniu alebo prevencii emisií skleníkových plynov,
- dbať na trvalo udržateľný rozvoj ekosystémov zachytávajúcích skleníkové plyny,
- podporovať aktivity v oblasti vzdelávania, výchovy a utvárania občianskej zodpovednosti a priebežné informovanie verejnosti,
- podporovať monitorovanie a výskum súvisiaci s klimatickými zmenami, spoluprácu a výmenu informácií v danej oblasti atď.<sup>323</sup>

Vrcholným orgánom je konferencia strán dohovoru. Jej úlohou je dohliadať na implementáciu ustanovení dohovoru a prijímať rozhodnutia na ich efektívne vykonanie. Konferencia strán sa bude schádzať na každoročných pravidelných zasadaniach. Dohovor ďalej ustanovil sekretariát na plnenie administratívnych funkcií a ráta i naďalej s dôležitou úlohou medzivládneho Panelu klimatických zmien (ďalej len „IPCC“) ako fóra pre analýzu vedeckých a technických problémov, spojených so zmenou klímy, ktoré bude poskytovať pravidelné hodnotenie, vedeckú, technickú pomoc a poradenstvo. Dohovor ďalej ustanovil subsidiárne teleso pre technologickú pomoc, ktoré bude slúžiť ako spojovací článok medzi vedeckými organizáciami (akými sú IPCC) a konferenciami strán. Toto teleso bude interpretovať vedecké a technické informácie a uskutočňovať odporúčania konferencií strán dohovoru. Bude taktiež monitorovať zmeny v zložení atmosféry a ich dôsledky pre životné prostredie. Subsidiárne teleso pre implementáciu dohovoru bude posudzovať národné akčné plány a informácie, predkladané stranami podľa ustanovení dohovoru. Na ich základe bude hodnotiť globálnu odpoveď na zmenu klímy a bude o tom referovať konferencii strán. Toto teleso bude zohrávať rozhodujúcu úlohu pri technickom posudzovaní národných politík a opatrení, ako aj ich účinkov na zmiernenie globálneho oteplenia.<sup>324</sup>

Dohovor o zmene klímy však celkovo priniesol sklamanie, lebo povinnosť štátov pri obmedzovaní emisií oxidu uhličitého ustanovil len všeobecne a nezahmul žiadny časový rozvrh prijatia redukčných opatrení. Konkrétne hodnoty redukcii emisií skleníkových plynov upravil až *Kjótsky protokol*, prijatý v roku 1997. V ňom sú ustanovené konkrétne redukčné ciele emisií skleníkových plynov zmluvných strán, pričom sú započítané i tzv. prepady emisií, t. j. absorpcie týchto plynov. Spôsob redukcii na naplnenie redukčných záväzkov následne priniesol *ďalší protokol k dohovoru* uzavretý v Buenos Aires v roku 1998.

<sup>323</sup> Vavroušek, J.: Ochrana ovzduší a konference v Rio de Janeiru. Ochrana ovzduší, 1992, č. 6, s. 142. MŽP ČR: První sdělení České republiky – Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, 1994, s. 29.

<sup>324</sup> Jančářová, I.: Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí. Vybrané otázky. Masarykova universita, Brno 1997, s. 102-118.

#### b) Medzinárodné zmluvy na ochranu biodiverzity

Zmenšovanie biologickej diverzity, či už z dôvodu nadmerného využívania jednotlivých druhov živočíchov a rastlín alebo v dôsledku deštrukcie ich prirodzených stanovišť, by predstavovalo pre ľudstvo stratu nielen biologickú, ale i vedeckú, kultúrnu a nepochybne i ekonomickú. Medzinárodné zmluvy, týkajúce sa tohto problému, sa začali uzatvárať na prelome 19. a 20. storočia. Väčšinou zakazovali odchyť, resp. odoberanie exemplárov, ale nezahŕňali vôbec ochranu životných podmienok, a preto zvolené metódy ochrany neboli dostatočné. Až v posledných tridsiatich rokoch došlo k nárastu počtu uzatvorených zmlúv, ako aj k zvýšeniu ich významu, nakoľko voľne žijúce druhy sú integrálnou súčasťou ekosystémov, narušenie ktorých neostáva bez následkov. Preto sa ochrana stanovišť stáva zásadným problémom pri ochrane biodiverzity vo väčšine moderných medzinárodných zmlúv.

*Dohovor o mokradiach majúcih medzinárodný význam predovšetkým ako biotopy vodného vtáctva* (Ramsar 1971). V súlade s ustanoveniami predmetnej zmluvy sú mokrade definované ako územia s močiarimi, slatinami, rašeliniskami a vodami prirodzenými alebo umelými, trvalými alebo dočasnými, stojatými i tečúcimi, sladkými i slanými vrátane území s morskou vodou, hĺbka ktorých pri odlive nepresahuje 6 metrov. Mokrade poskytujúce stanovišťa pre stovky druhov vodného vtáctva (medzi iným i sťahovavých), rýb, obojživelníkov, plazov, cicavcov a rastlín. Fungujú ako huby a tým zmierňujú obdobia záplav a obdobia sucha.

Ramsarský dohovor bol ako prvý založený na myšlienke, že ochrana ohrozených druhov by sa mala sústrediť na ich stanovišťa. Na základe predmetného dohovoru každá strana určí vhodné mokrade na svojom území za účelom ich zaradenia do Zoznam medzinárodne významných mokradí, pričom každá strana pri prístupe k dohovoru určí najmenej jednu mokrad' na zaradenie do zoznamu. Zoznam vedie Medzinárodný zväz na ochranu prírody (IUCN). Medzi základné povinnosti členských štátov patrí vypracovať a realizovať programy, ktoré zaručia ochranu mokradí uvedených v zozname.

Zmluvné strany sa zaviazali podporovať zachovanie mokradí a vodného vtáctva taktiež ustanovením prírodných rezervácií nielen v lokalitách zahrnutých do zoznamu a náležito sa starať o ich ochranu. V prípade nahliavajúceho národného záujmu dohovor umožňuje stranám zrušiť či obmedziť hranice vymedzených lokalít, avšak požaduje túto stratu kompenzovať vytvorením dodatočnej prírodnej rezervácie. Dohovor vyžaduje, aby štáty už pri plánovaní podporovali rozumné využitie mokradí bez ohľadu na to, či sú zahrnuté do zoznamu alebo nie.

V rámci predmetného dohovoru bol vypracovaný i register ohrozených ramsarských lokalít vyžadujúcich monitorovanie a urýchlené opatrenia na



ich záchranu.<sup>325</sup> Zmluvné strany sa ďalej zaviazali spolupracovať, podporovať výskum, výmenu údajov, publikácie o mokradiach a výchovu kvalifikovaných pracovníkov. Podľa čl. 6 sa zúčastnené štáty majú v pravidelných intervaloch schádzať na konzultatívnych konferenciách týkajúcich sa zachovania mokradí a vodného vtáctva. Predmetom týchto konferencií majú byť diskusie o implementácii dohovoru, ako aj o dodatkoch a zmenách v zozname mokradí. Konferencia taktiež môže prijať odporúčania týkajúce sa zachovania, manažmentu a rozumného využívania mokradí a ich flóry a fauny.

Významným nástrojom predmetného dohovoru je Medzinárodný fond na záchranu mokradí, ktorý bol ustanovený na základe rezolúcie konferencie v Motreux. Jeho základným poslaním je poskytovať technickú pomoc pri ochrane mokradí a ich rozumnom využívaní rozvojovým krajinám. Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí o uzavretí Dohovoru o mokradiach majúcih medzinárodný význam najmä ako biotopy vodného vtáctva možno nájsť publikované pod číslom 396/1990 Zb.

*Dohovor OSN o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva* (Paríž 1972) bol prijatý na konferencii UNESCO a pod jej záštitou. Vychádza z myšlienky tzv. spoločného dedičstva ľudstva, čo znamená, že na svete existujú určité významné prírodné i človekom vytvorené hodnoty, ktoré svojím významom prekračujú hranice štátu, v ktorom sa nachádzajú, a preto ľudstvo ako celok by malo mať určité práva pokiaľ ide o ich zachovanie.

Dohovor v preambule vyhlasuje, že kultúrne a prírodné dedičstvo je v zvýšenej miere ohrozené deštrukciou v dôsledku meniacich sa sociálnych a ekonomických podmienok. Táto deštrukcia predstavuje vážne ochudobnenie pre všetky národy. Ochrana predmetného dedičstva na národnej úrovni býva často nedostatočná vďaka nedostatočným ekonomickým, vedeckým a technickým zdrojom tej krajiny, v ktorej sú prírodné alebo kultúrne hodnoty situované. Cieľom dohovoru je preto ochrániť významné prírodné a kultúrne lokality prostredníctvom kolektívnej medzinárodnej pomoci. Koncepcia ochrany svetového dedičstva je postavená na uznaní skutočnosti, že strany dohovoru majú spoločnú zodpovednosť za ochranu a zachovanie vybraných lokalít.

Medzinárodný systém ochrany je založený na nasledujúcich zásadách:

- Majetkové práva, kultúrne a prírodné objekty zostávajú predmetom právnej úpravy toho štátu, na území ktorého sú situované. Na základe predmetného dohovoru suverenita štátu je plne rešpektovaná, pretože žiadny fyzický zásah nie je možný bez predchádzajúceho súhlasu štátu – držiteľa objektu. Predmetné zdroje môžu zostať vo vlastníctve

<sup>325</sup> Kadlečík, J.: 25 rokov Ramsarskej konvencie. Životné prostredie, 1996, č. 6, s. 297.

verejných alebo súkromných osôb, za predpokladu, že to vnútroštátny právny poriadok umožňuje.

- Každý štát má právo i povinnosť identifikovať kultúrne a prírodné bohatstvo nachádzajúce sa na jeho území a zabezpečiť jeho ochranu, konzerváciu a odovzdanie budúcim generáciám. Strany dohovoru musia predkladať pravidelné správy špeciálne vytvorenému Výboru svetového dedičstva o opatreniach, ktoré prijali na vykonanie dohovoru.
- Celé medzinárodné spoločenstvo je povinné spolupracovať pri ochrane kultúrneho a prírodného bohatstva. Táto povinnosť zahŕňa zdržanie sa úmyselných konaní, ktoré by mohli poškodiť chránené hodnoty.

Za účelom ochrany svetového kultúrneho a prírodného dedičstva bol popri Výbore pre svetové dedičstvo ustanovený Zoznam svetového dedičstva, Zoznam ohrozeného svetového dedičstva a Fond svetového dedičstva.

Podľa ustanovení dohovoru každý zmluvný štát predloží Výboru súpis kultúrneho a prírodného dedičstva, ktorý sa nachádza na jeho území a zodpovedá požiadavkám na zahrnutie do Zoznamu svetového dedičstva. Na základe predložených súpisov výbor zapisuje vybrané pamiatky do Zoznamu svetového dedičstva, pričom sa opiera prevažne o odporúčania a technické poradenstvo Medzinárodnej rady pre pamiatkovú starostlivosť (ICOMOS) a Medzinárodného strediska pre štúdium zachovania a obnovy kultúrneho vlastníctva (tzv. rímske stredisko) vo vzťahu ku kultúrnym hodnotám a o poradenstvo Medzinárodného zväzu na ochranu prírody (IUCN) vo vzťahu k prírodným hodnotám. V Zozname ohrozeného svetového dedičstva sú uvedené ohrozené lokality, na zachovanie ktorých sú potrebné rozsiahlejšie opatrenia a na podporu ktorých bola vyžiadaná pomoc podľa tohto dohovoru. Do uvedeného zoznamu môžu byť zahrnuté len také objekty, ktoré tvoria súčasť kultúrneho a prírodného dedičstva a hrozí mu závažné a osobitné nebezpečenstvo, akým je hrozba vymiznutia vyvolaná zrýchleným chátraním, rozsiahlymi verejnými alebo súkromnými projektmi rýchleho urbanistického alebo turistického rozvoja, ďalej ničenie vyvolané zmenami vo využívaní alebo vo vlastníctve pôdy alebo vypuknutie či hrozba ozbrojeného konfliktu, rôzne kalamity a pohromy. V čase podpísania zmluvy bolo v Zozname svetového dedičstva uvedených 165 objektov. V roku 1990 Zoznam svetového dedičstva zahŕňal 239 kultúrnych pamiatok, 75 prírodných pamiatok a 13 lokalít zmiešaného charakteru. V roku 1995 bolo v zozname zapísaných už 440 lokalít z viac ako osemdesiatich krajín.<sup>326</sup>

Finančné prostriedky na ochranu svetového dedičstva sú poskytované z Fondu svetového dedičstva, o využití ktorých rozhoduje Výbor pre svetové dedičstvo. Zmluvným stranám sa vyplácajú príspevky na ochranu,

<sup>326</sup> Liptay, J.: Ako sa svetové dedičstvo môže stať svetovým. Životné prostredie, 1996, č. 4, s. 183.

zachovanie alebo rehabilitáciu objektov. Štát, ktorý potrebuje finančnú pomoc, musí predložiť žiadosť s informáciami a príslušnú dokumentáciu. Pomoc môže mať formu vypracovania štúdií, poskytnutia expertov a techniky, poskytnutia zariadení, bezúročných pôžičiek a grantov. Prosťredníctvom Fondu svetového kultúrneho dedičstva tak môže výbor poskytovať pomoc a spoluprácu v úsilí zachovať, reštaurovať či založiť kultúrne a prírodné pamiatky. Osobitná pozornosť sa venuje pamiatkam, ktoré sú zahrnuté v Zozname ohrozeného svetového dedičstva, s čím súvisí i prioritá v poskytovaní pomoci. Medzinárodné spoločenstvo však znáša len časť nákladov a žiadajúci štát musí sám na navrhovanú akciu prispieť podstatnou sumou. Členské štáty dohovoru majú taktiež povinnosť prispievať do Fondu svetového dedičstva. Ostatné zdroje fondu popri pravidelných členských príspevkoch tvoria i dobrovoľné príspevky, dary, úroky a iné zdroje.

Text tohto dohovoru bol publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 159 v roku 1991.

*Dohovor o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín* (Washington D. C. 1973). Dohovor (ďalej len „CITES“), ktorý reaguje na problém nezákonného odchytu živočíchov a zberu rastlín na účely obchodu, sa stal jedným z najúčinnějších a najlepšie fungujúcich dohovorov v oblasti ochrany biodiverzity.

Oznámenie o uzavretí dohovoru bolo publikované v Zbierke zákonov pod číslom 572 v roku 1992 Zb.

CITES reguluje medzinárodný obchod s voľne žijúcimi živočíchmi a voľne rastúcimi rastlinami. Vzťahuje sa na určité druhy, ktoré sú uvedené v troch prílohách dohovoru, a to na živé i mŕtve exempláre, prípadne i na ich ľahko rozpoznateľné časti a výrobky z nich.

V zozname I sú uvedené tie druhy rastlín a živočíchov, ktoré sú ohrozené vyhubením. Medzinárodný obchod s nimi je až na určité výnimky zakázaný. V zozname II sú uvedené druhy, existencia ktorých zatiaľ nie je ohrozená, ale mohla by byť. Dohovor vo vzťahu k týmto druhom dovoľuje kontrolovaný obchod; ten je však limitovaný úrovňou, ktorá nemôže byť škodlivá pre ich prežitie. Do zoznamu II sú zahrnuté aj podobné druhy, ktoré sú v skutočnosti hojne rozšírené, ale ktoré by mohli viesť k zámene s druhmi ohrozenými. V zozname III sú zahrnuté všetky druhy, o ktorých akákoľvek strana vyhlási, že sú v tejto krajine predmetom opatrení na zabránenie alebo obmedzenie ich exploatacie. Cieľom tohto ustanovenia je získať zahraničnú pomoc pri zabezpečovaní domácej legislatívy a možnosť informovať príslušné úrady v zahraničí, že obchod s určitými druhmi je v príslušnej krajine zakázaný. Druhy v zozname III sú unilaterálne určené exportujúcim krajinám.

CITES je založený na povovovacom systéme. Na vývoz každého exemplára uvedeného v niektorej z príloh je potrebné povolenie. Na vydanie povolenia sú predpísané prísne podmienky. Na dovoz sa vyžaduje

predloženie povolenia na vývoz a pokiaľ ide o druhy zaradené do zoznamu I – ak ide o výnimočné prípady, na ktoré sa nevzťahuje už spomínaný zákaz – sa navyše vyžaduje i povolenie na dovoz. CITES taktiež zakazuje odoberanie druhov uvedených v zozname I z mora bez povolenia. Pokiaľ ide o exempláre chránených druhov vypestované na obchodné účely umelo alebo v zajatí, je možné požadované povolenia nahradiť potvrdením o tejto skutočnosti, vydaným výkonným orgánom. Veľmi dôležité je ustanovenie o povinnosti strán ustanoviť na svojom území jeden alebo viac výkonných orgánov oprávnených vydávať povolenia, resp. potvrdenia podľa tohto dohovoru, a taktiež i jeden alebo viac vedeckých orgánov. CITES vyžaduje, aby štáty prijali rad ďalších opatrení na zabezpečenie dodržiavania ustanovení dohovoru – napríklad sankcionovanie obchodníkov, zhabanie chránených druhov, špeciálne určené hraničné prechody, udržiavajúce záznamy o exporte a importe druhov a pod. Zmluvné strany sa zaviazali predkladať ročne správy Sekretariátu. Zmluvné strany sa zaviazali na predkladanie ročných správ Sekretariátu, čo má veľký význam z hľadiska kontroly dodržiavania ustanovení dohovoru a jeho efektívnosť. Strany dohovoru sa schádzajú každý druhý rok s cieľom revidovať výkon dohovoru a prijímať odporúčania na vylepšenie jej účinnosti.

*Dohovor o ochrane sťahovavých druhov voľne žijúcich živočíchov* (Bonn 1979) je jednou z najdôležitejších zmlúv uzavretých v oblasti ochrany prírody. Vychádza z poznania, že ochrana a účinný manažment sťahovavých druhov živočíchov vyžaduje zladenú akciu všetkých zúčastnených štátov v rámci ich národnej jurisdikcie. Ustanovenia dohovoru sa vzťahujú nielen na vtáky, ale i na suchozemské a morské cicavce, ryby a plazy.

Dohovor je nástrojom pre ochranu sťahovavých druhov a ich stanovišť predovšetkým v troch smeroch. Ide jednak o zabezpečenie prísnej ochrany kriticky ohrozených druhov, ďalej o návod na uzatváranie dvojstranných a regionálnych špeciálnych dohovorov, týkajúcich sa užšej spolupráce krajín, na území ktorých sa vyskytujú určité ohrozené sťahovavé druhy, a taktiež o spoločné výskumné projekty.<sup>327</sup>

Podľa tohto dohovoru je sťahovavý druh definovaný ako celá populácia alebo ktorákoľvek geograficky oddelená časť populácie ktoréhokoľvek druhu alebo nižšieho taxónu voľne žijúcich živočíchov, ktorej jedinci vo významnom rozsahu cyklicky a predvídateľne prekračujú jednu hranicu alebo viacero hraníc právneho dosahu štátov. Ohrozeným sťahovavým druhom je ten druh, ktorému hrozí nebezpečenstvo vyhynutia v celom areáli alebo v jeho významnej časti, pričom areálom dohovor rozumie všetky suchozemské alebo vodné plochy, ktoré sťahovavý druh obýva, v ktorých sa dočasne zdržuje, ktoré prekračuje či prelietava v ktoromkoľvek čase na svojej zvyčajnej migračnej ceste.

<sup>327</sup> Kučera, J.: Česká republika signatářem mezinárodní dohody o ochraně stěhovavých ptáků. Zpravodaj MŽP, Bratislava 1996, č. 4, s. 183.



Dohovor zaviedol pojem „stav ochrany sťahovavého druhu“, označujúci súhrn vplyvov, ktoré pôsobia na sťahovavý druh a môžu sa prejavíť na jeho dlhodobom rozložení a početnosti.

Stav ochrany sa považuje za priaznivý, ak:

- údaje o populačnej dynamike naznačujú, že sťahovavý druh sa dlhodobu udržiava ako životaschopná zložka svojich ekosystémov,
- areál sťahovavého druhu sa v súčasnosti nezmenšuje a pravdepodobne sa ani dlhodobu nezmenší,
- súčasne existuje a v dohľadnom čase bude existovať dostatok stanovíšť na dlhodobé udržanie populácie sťahovavého druhu,
- rozdelenie a početnosť sťahovavého druhu dosahuje úroveň historického výskytu a rozsah, v ktorom sa vyskytujú vhodné potenciálne ekosystémy a ktorý je v súlade s rozumným manažmentom voľne žijúcich organizmov.

Stav ochrany sa považuje za nepriaznivý, ak nie je splnená ktorákoľvek z vytyčených podmienok. Priaznivý alebo nepriaznivý status slúži ako kritérium pre aplikáciu príslušných pravidiel bonnského dohovoru. Štáty musia osobitnú pozornosť venovať sťahovavým druhom, stav ochrany ktorých je nepriaznivý a prijať – či už individuálne alebo v spolupráci – nevyhnutné kroky na zachovanie týchto živočíchov a ich stanovíšť.

Bonnský dohovor, podobne ako CITES alebo iné medzinárodné dohovory, využíva inštitút zoznamu. Okamžitá ochrana je poskytovaná druhom zo zoznamu I, ktoré sú kriticky ohrozené. Štáty, ktoré sú areálovými štátmi niektorého tohto druhu, sú povinné zachovávať – a kde je to možné – obnovovať stanovíštia týchto druhov. Ďalej sú povinné vylúčiť alebo zmierniť prekážky migrácie a obmedziť faktory, ktoré ju ohrozujú. Ich povinnosťou je taktiež zakázať akýkoľvek úmyselný lov, poškodzovane, rušenie a odchyt týchto druhov okrem presne definovaných výnimiek.

Príloha II vymenúva druhy, ktorých stav ochrany vyžaduje medzinárodné dohody na ich zachovanie. Patria sem napríklad európske populácie netopierov, delfíny a iné morské cicavce, slon africký atď. Dohody by mali zabezpečiť alebo obnoviť priaznivé podmienky pre prežitie ohrozených sťahovavých druhov z prílohy II v celom areáli výskytu na základe spoločných akcií zúčastnených krajín.<sup>328</sup> Členské štáty sú vyzývané na uzatváranie takých dohôd, ale i dohôd na ochranu iných sťahovavých druhov než tých, ktoré sú uvedené v prílohe II. Každá dohoda by mala pokryť celý areál výskytu sťahovavých druhov. V súčasnosti sú platné štyri regionálne dohody v rámci Bonnského dohovoru. Ide o Dohovor o ochrane tuleňov vo Waddenskom mori, Dohovor o ochrane malých veľrýb v Baltickom a Severnom mori z roku 1992. V poradí štvrtý dohovor uzav-

<sup>328</sup> Kučera, J. – Turoňová, D. – Červený, J.: Česká republika přistupuje k Bonnské úmluvě. Ochrana přírody, 1994, č. 5, s. 131-133.

retý na základe bonnského dohovoru sa týka ochrany africko-ázijských sťahovavých vodných vtákov.

Bonnský dohovor ďalej zdôrazňuje význam spolupráce a podpory výskumu. Členské štáty predkladajú pravidelné správy o plnení záväzkov vyplývajúcich z dohovoru. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR o uzavretí tohto dohovoru bolo publikované pod číslom 91/1998 Z. z.

*Dohovor o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovíšť* (Bern 1979) bol pripravený v rámci Rady Európy. Ide o regionálny dohovor, cieľom ktorého je zachovať voľne žijúce organizmy (flóru a faunu) a za týmto účelom tiež chrániť ich prirodzené stanovíštia a podporovať spoluprácu medzi krajinami v ich konzervačnom úsilí. Dôraz sa pritom kladie na ohrozené a zraniteľné druhy, vrátane ohrozených a zraniteľných sťahovavých druhov, pretože – ako už predmetný dohovor konštatuje v preambule – početnosť mnohých druhov sa významne znížila a niektorým z nich hrozí vyhynutie.

Bernský dohovor je výnimočný v tom zmysle, že sa snaží postihnúť všetky aspekty ochrany flóry a fauny komplexne. S týmto cieľom ustanovil zásady všeobecnej ochrany všetkých voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov, vrátane ich stanovíšť, ako aj princípy osobitnej ochrany vymenovaných druhov a významných lokalít ich výskytu.<sup>329</sup>

Zmluvné strany sa zaviazali prihliadať na zachovanie voľne žijúcich organizmov už v plánovacích procesoch a pri uskutočňovaní svojho ekonomického rozvoja a minimalizovať tak negatívne vplyvy na prírodné stanovíštia. Z hľadiska ochrany stanovíšť je potrebné venovať osobitnú pozornosť ochrane tých území, ktoré sú dôležité pre ohrozené a sťahovavé druhy. Strany si môžu vybrať, či na určenom mieste vytvoria rezerváciu alebo budú pokračovať v užívaní, ktoré nebude poškodzovať predmetné stanovíštia. V súlade s prijatými záväzkami by štáty mali osobitnú pozornosť venovať ohrozeným a vzácnym druhom, ktoré sú uvedené v prílohách dohovoru, i sťahovavým druhom prostredníctvom ochranných zón dôležitých pre trasy pri sťahovaní.

Prísne chránené rastlinné druhy, zber, odrezávanie, trhanie, vykopávanie a pod., ktorých je úplne zakázané (prísne chránené rastliny), sú uvedené v prílohe I dohovoru. Príloha II obsahuje zoznam živočíšnych druhov, ktorých odchyt, držba, zámerné zabíjanie, rušenie a obchodovanie je zakázané (prísne chránené druhy živočíchov). Do tejto kategórie patrí napríklad vlk, delfíny, netopiere, syseľ, medveď, rôzne druhy vtákov atď. Príloha III chráni také druhy (chránené druhy živočíchov), využívanie ktorých musí byť regulované, aby sa ich populácie nestali ohrozenými. Opatrenia, ktoré sa strany dohovoru zaviazali prijať na zabezpečenie ich ochrany, zahŕňajú čas ochrany, dočasné alebo miestne zákazy využívania

<sup>329</sup> Kučera, J.: Bernská úmluva o ochraně evropské přírody. Zpravodaj MŽP, 1993, č. 6, s. 17.



nia, obmedzenie obchodovania a pod. Príloha IV uvádza zakázané prostriedky a spôsoby usmrcovania, odchyty a ďalších foriem využívania chránených druhov.

Každá zmluvná strana pri podpise alebo ratifikácii zmluvy alebo kedykoľvek neskôr formou vyhlásenia môže vymedziť jedno alebo viac území, na ktoré sa bude tento dohovor vzťahovať. Dohovor všeobecne povoľuje stranám uskutočňovať výnimky z jeho ustanovení, ale len ak neexistuje iné riešenie a výnimka nebude ohrozovať prežitie dotknutej populácie. Výnimky môžu byť prijaté na zabránenie závažných škôd na úrode, dobytku, vode a iných formách majetku, v záujme zdravia ľudí a bezpečnosti, pre zabezpečenie vzdušnej bezpečnosti a iných verejných záujmov. Strany môžu uplatniť i výhrady voči niektorým druhom.

Zmluvné strany sa zaväzujú podporovať reintrodukcii pôvodných druhov voľne žijúcich organizmov a prísne kontrolovať introdukcii nepôvodných druhov. Taktiež sa zaväzujú spolupracovať v oblasti výskumu, podporovať vzdelávanie a rozširovanie informácií o potrebe zachovať druhy voľne žijúcich organizmov a ich stanovišť. Dôležitý je i administratívny systém, ktorý vytvoril na zabezpečenie jeho riadneho vykonania. Dohovor zdôrazňuje ochranu stanovišť, ako vitálneho faktora pre zachovanie rastlín a živočíchov. Oznamenie o uzatvorení tohto dohovoru bolo publikované pod číslom 93/1998 Z. z.

*Dohovor o biologickej diverzite* (Rio de Janeiro 1992). Globálna konferencia o životnom prostredí, ktorá sa zišla v Rio de Janeiro, sa okrem iného venovala otázkam znižovania, resp. zachovania druhovej rozmanitosti a využitiu rastlinných a živočíšnych druhov a prijala predmetný dohovor. Zmluvné strany už v preambule potvrdili základnú myšlienku, že ochrana biologickej diverzity je spoločným záujmom ľudstva a že určitými ľudskými činnosťami je počet druhov znižovaný.

Medzi ciele, ktoré si strany tohto dohovoru vytýčili, patrí nielen ochrana biologickej diverzity, ale i zabezpečenie trvalo udržateľného spôsobu využívania jej zložiek, spravodlivé využívanie výhod plynúcich z využitia genetických zdrojov, vrátane zodpovedajúceho prístupu ku genetickým zdrojom a zodpovedajúceho prenosu relevantných technológií a zodpovedajúce spôsoby financovania. Dohovor obsahuje základný princíp, ktorý je totožný s 21. princípom štokholmskej deklarácie: štáty majú suverénne právo využívať svoje vlastné zdroje v súlade so svojou ekologickou politikou, majú však i zodpovednosť zabezpečiť, aby aktivity v rámci ich pôsobnosti nespôsobili škody na životnom prostredí iných štátov alebo území za hranicami národnej pôsobnosti. Ďalším základným princípom je princíp trvalo udržateľného využívania, ktorý predstavuje využívanie zložiek biodiverzity takým spôsobom a v takom rozsahu, ktorý nevedie k dlhodobému poklesu biodiverzity. Ochrana biologickej diverzity bola vy-

hlásená za spoločný záujem ľudstva, pričom základom ochrany rôznorodosti druhov je ochrana ekosystémov a prírodných biotopov.<sup>330</sup>

Dohovor obsahuje ustanovenia o spolupráci medzi krajinami, o spôsoboch ochrany (podporovať obnovu ohrozených druhov, zriaďovanie chránených území, prijatie právnych predpisov), o výskume a výchove, o povinnosti uskutočňovať posudzovanie vplyvov na životné prostredie, o prístupe ku genetickým zdrojom, o prevode technológií, o výmene informácií, o finančných zdrojoch a o rozdeľovaní prínosu z biotechnológií. Ustanovenia týkajúce sa prístupu ku genetickým zdrojom upravujú okrem iného tzv. kompenzačné právo štátov k produktom vyvinutým z ich genetických zdrojov. To znamená, že štát, ktorý je stranou dohovoru, nemôže odoberať zdroje z inej krajiny, vyvinúť z nich nový výrobok s využitím biotechnológií a genetického inžinierstva a potom požiadať o patent na tento nový produkt bez toho, aby poskytol kompenzáciu krajine pôvodu, z ktorej bol odobratý pôvodný zdroj.

Štáty, ktoré k dohovoru pristúpia, sa zaväzujú, že pripraví plány ochrany a racionálneho využívania druhového bohatstva, vykonajú prieskum zdrojov a zahrnú tieto plány do svojich stratégií rozvoja. Požaduje sa taktiež, aby vyhlásili zákonnú ochranu ohrozených druhov a ich prostredia a aby rozširovali svoje chránené prírodné územia. Vyspelé štáty majú pomáhať chudobnejším krajinám pri uskutočňovaní ich programov na ochranu biodiverzity poskytnutím vhodných technológií.<sup>331</sup>

Oznamenie Ministerstva zahraničných vecí SR o uzavretí tohto dohovoru bolo publikované pod č. 34/1996 Z. z.

### c) Medzinárodné zmluvy upravujúce nakladanie s odpadmi

Zneškodňovanie odpadov, najmä nebezpečných, ktoré by nepredstavovalo riziko závažného poškodenia životného prostredia, je veľmi nákladné. Táto skutočnosť viedla predovšetkým v priemyselne rozvinutých štátoch, ktoré prijali v tejto oblasti prísne vnútroštátne úpravy, k hľadaniu takého spôsobu zneškodňovania odpadov, ktorý by bol pre podnikateľov najvýhodnejší. Nebezpečné odpady sa začali spaľovať na mori alebo vyvážať do rozvojových krajín, v ktorých právna úprava obmedzujúca nakladanie s odpadmi neexistovala. S rastúcim uvedomením si rizík spojených s nekontrolovaným ukladaním odpadov bez technologického a právneho zabezpečenia sa tieto štáty začali uvedeným praktikám brániť. Napríklad Organizácia africkej jednoty prijala už v roku 1988 rezolúciu vyhlasujúcu ukladanie nebezpečných odpadov v Afrike za zločin proti Afrike a africkému ľudu a volala po zákaze dovozu odpadov na tento kontinent.

<sup>330</sup> Pekárek, M. a kol.: Péče o životní prostředí. Masarykova universita, Brno 1994, s. 29.

<sup>331</sup> MŽP ČR: Úmluva o biodiverzitě platným mezinárodním dokumentem. Zpravodaj MŽP, 1994, č. 2, s. 9. Jančářová, I.: dielo cit. v pozn. č. 324, s. 65-92.

Zamedziť pohyb odpadov cez hranice štátov alebo ich aspoň podrobiť kontrole a pravidlám zabezpečujúcim ochranu životného prostredia, nie je možné bez spolupráce jednotlivých štátov. Otázkou nakladania s nebezpečnými odpadmi sa postupne zaoberali medzinárodné organizácie ako je UNEP (Program OSN pre životné prostredie), OECD (Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj) i IAEA (Medzinárodná agentúra pre atómovú energiu).<sup>332</sup> Ich úsilie viedlo k prijatiu niekoľkých záväzných i nezáväzných dokumentov, z ktorých najvýznamnejší je *Dohovor o riadení pohybov nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní* (Bazilej 1989).

Konferencia, na ktorej došlo k prijatiu tohto dohovoru, bola sponzorovaná Programom pre životné prostredie, ktorý je v súčasnosti jedinou medzinárodnou organizáciou, ktorá sa zaoberá reguláciou pohybu nebezpečného odpadu cez hranice štátov; účastníkmi sú aj rozvojové štáty.<sup>333</sup> Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR o prístupení Slovenskej republiky k tzv. bazilejskému dohovoru bolo publikované pod číslom 60/1995 Z. z.

Cieľom právnej úpravy – ako vyplýva už zo samého názvu zmluvy – je kontrola a obmedzenie pohybu odpadov. Bazilejský dohovor nezakazuje pohyb nebezpečných odpadov cez hranice štátov, ale usiluje sa kontrolovať a obmedzovať ich transport a spôsob zneškodňovania.

Základom predmetnej právnej úpravy je zavedenie oznamovacej povinnosti. V súlade s ňou exportujúci štát musí písomne notifikovať kompetentné úrady exportom dotknutých štátov o všetkých navrhovaných pohyboch nebezpečného a ostatného odpadu. Notifikácia musí zahŕňať predpísané informácie.

I keď členský štát nezakázal dovoz odpadov, vyvážajúci štát musí obdržať pred odoslaním zásielky písomný súhlas udelený kompetentným orgánom dovážajúceho štátu na dovoz špecifického odpadu a taktiež i od všetkých tranzitných štátov. Exportujúci štát nesmie dovoliť vývozcom odoslať nebezpečný a ostatný odpad, pokiaľ neobdržal písomné potvrdenie so súhlasom importujúceho štátu, ako aj od tranzitného štátu. Vyvážené odpady pritom musia byť zabalené a transportované v súlade s medzinárodne uznanými pravidlami. Musia byť taktiež sprevádzané prepravnými dokladmi.

Ďalšou požiadavkou vyplývajúcou z dohovoru je nevyhnutnosť krytia akéhokoľvek pohybu nebezpečných a ostatných odpadov cez hranice štátov poistením, zárukou alebo iným ručením, ktoré môže byť požadované štátom dovozu alebo ktorýmkoľvek tranzitným štátom, ktorý je zmluv-

<sup>332</sup> Kiss, A. – Shelton, D.: *International Environmental Law*. Transnational Publishers 1991, s. 314.

<sup>333</sup> Lenková, K.: *Bazilejský dohovor – činnosť ohniskového bodu Slovenskej republiky*. Odpady 1996, č. 6, s. 14.

nou stranou. Strany dohovoru taktiež vyhlásili nelegálnu prepravu nebezpečných odpadov za trestný čin a súčasne sa zaviazali prijať príslušné opatrenia na vynucovanie ustanovení dohovoru a na potrestanie protiprávneho konania.

Neobvyklou črtou úpravy tohto dohovoru je, že zodpovednosť za bezpečné nakladanie s odpadmi majú exportujúce štáty. Žiadny signatársky štát nesmie zasláť nebezpečný odpad do iného signatárskeho štátu, ak dovážajúca krajina nemá vyhovujúce zariadenia na zneškodnenie daného odpadu spôsobom, ktorý by nebol škodlivý pre životné prostredie. Ak sa ukáže, že importujúca krajina nemá potrebné zariadenie na zneškodnenie legálne zaslanej zásielky nebezpečného odpadu, potom exportujúci štát má povinnosť vziať zásielku späť alebo zariadiť jej zneškodnenie spôsobom, ktorý by nebol škodlivý alebo by inak neohrozil životné prostredie.<sup>334</sup>

S prepravou nebezpečných odpadov veľmi úzko súvisí *Európsky dohovor o medzinárodnej cestnej preprave nebezpečných vecí* uzatvorený v roku 1967 v Ženeve. Tento dohovor nie je zameraný špeciálne na prepravu odpadov – vzťahuje sa všeobecne na prepravu nebezpečných nákladov. Vzhľadom na skutočnosť, že odpady môžu byť taktiež nebezpečnými vecami, sú zahrnuté do predmetu úpravy tohto dohovoru.

Podľa tohto dohovoru sú nebezpečné látky a premety zaraďované podľa prílohy A a B a ich medzinárodná preprava je buď úplne zakázaná alebo dovolená za určitých ustanovených podmienok.<sup>335</sup>

## II. Environmentálne právo európskych spoločenstiev a aproximácia právneho poriadku

### 1. Aktuálne úlohy environmentálnej politiky ES

V oblasti medzinárodnej politiky i medzinárodného práva významnú úlohu pri ochrane životného prostredia zohrávajú Európske spoločenstvo.<sup>336</sup> Z hľadiska integračných záujmov Slovenskej republiky je pozícia

<sup>334</sup> Murphy, S. D.: *The Basel Convention on Hazardous Waste*. Environment, March 1993, s. 42-43. Lang, W.: *The International Waste Regime*. Environmental Protection and International Law, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1991, s. 150.

<sup>335</sup> Jančářová, I.: dielo cit. v pozn. č. 324, s. 155-162.

<sup>336</sup> V zmysle platného práva existujú tri Európske spoločenstvá, ktoré sú špecifickými právnymi subjektmi založenými osobitnými zmluvami – Európske spoločenstvo (ES), Európske spoločenstvo uhlia a ocele (ESUO) a Európske spoločenstvo atómovej energie (Euratom). Zmluva o Európskej únii (Maastrichtská zmluva) z roku 1992 deklarovala vôľu zmluvných strán založiť Európsku úniu, pričom táto má byť založená na Európskych spoločenstvách. Niektorí autori v tejto súvislosti výslovne konštatujú, že Európska únia nemá právnu subjektí-

Európskych spoločenstiev (ďalej len „ES“) vo vzťahu k ochrane životného prostredia intenzívne sledovaná, nakoľko je nevyhnutné prevziať do nášho právneho poriadku takmer dvesto smerníc, nariadení a rozhodnutí platných v podmienkach ES, pričom ich zavedenie do praxe u nás si vyžiada približne 115 mld. korún a obdobie 10-15 rokov.<sup>337</sup> Pritom právo životného prostredia je tretou najväčšou skupinou práva ES po oblasti vnútorného trhu a poľnohospodárstva.

Z pohľadu aplikácie environmentálnej politiky i environmentálneho práva ES možno časovo rozlíšiť tri etapy:

- prvá etapa (tzv. postštokholmská) je obdobie po prvej svetovej konferencii o životnom prostredí (1972 až 1986),
- druhá etapa bola podmienená prijatím Jednotného európskeho aktu v roku 1986, ktorým došlo k doplneniu Rímskej zmluvy o článku 130r, 130s a 130t tvoriacim základ environmentálneho práva ES (1986 až 1992),
- tretia etapa je charakterizovaná prijatím Zmluvy o Európskej únii (Maastrichtská zmluva), ktorá doplnila a novelizovala zmluvy o ES, vrátane tých ustanovení, ktoré sa týkajú environmentálneho práva ES (od r. 1992).

Základné ciele environmentálnej politiky ES sú formulované v článku 130r, ods. 1 Zmluvy o Európskom spoločenstve. Konkrétne ide o nasledovné zameranie tejto činnosti na:

- udržiavanie, ochranu a zlepšovanie kvality životného prostredia,
- ochranu ľudského zdravia,
- šetrné a racionálne využívanie prírodných zdrojov a
- podporu opatrení na medzinárodnej úrovni pri riešení regionálnych a celosvetových problémov životného prostredia.<sup>338</sup>

Environmentálna politika ES je zameraná na vysokú úroveň ochrany životného prostredia, pričom prihliada k rozdielnej situácii v rôznych regiónoch. Vychádza z princípov starostlivosti, prevencie a opatrení, pomocou ktorých sa náprava škôd na životnom prostredí sústreďuje na zdroje znečistenia tak, aby ich uhrádzal znečisťovateľ. Pritom požiadavky na ochranu životného prostredia sa musia začleniť do formulovania a uskutočňovania iných politík Spoločenstiev.<sup>339</sup>

vitú. Porovnaj *Pirč, J.*: Ciele a princípy environmentálneho práva Európskej únie. Právny obzor, roč. 82, 1999, č. 2, s. 9 alebo *Jančáňová, I.*: dielo cit. v pozn. č. 324, s. 49.

<sup>337</sup> Päťorka za životné prostredie. Pravda, roč. 10, č. 143 (22. 6. 2000), s. 14.

<sup>338</sup> Pozri bližšie: Zmluva o Európskej únii. Slovak Academic Press, s r. o., Bratislava 1998, s. 145.

<sup>339</sup> Porovnaj *Kočíková, P.*: Európska únie a životní prostředí. MONTANEX, Ostrava 1998, s. 38.

Environmentálna politika sa v konkrétnych spoločensko-ekonomických podmienkach a v špecifickom období realizuje takými nástrojmi, aby boli efektívne dosiahnuté predpokladané ciele. Inak to nemôže byť ani v členských štátoch ES. V súčasnom období, opierajúc sa o charakter environmentálnej politiky v súlade s environmentálnymi akčnými programami, možno hovoriť o týchto jej štyroch kategóriách nástrojov:

- *legislatívne nástroje* (v tradičnej terminológii sú nimi chápané také podzákonné normy, ako sú technické normy, štandardy úrovne, limity znečistenia, obmedzujúce opatrenia a pod.),
- *trhové nástroje* (sú konštruované vo forme stimulačných a antistimulačných nástrojov),
- *horizontálne nástroje* (sú tiež označované ako podporné nástroje, pričom sa sem zaraďujú environmentálne informácie, vedecký výskum a technologický rozvoj, verejné plánovanie, verejná informovanosť a odborné vzdelávanie spolu s praktickými návykmi) a
- *finančné nástroje* (napr. štrukturálne fondy, Európska investičná banka a iné).<sup>340</sup>

Koncentrovaným vyjadrením environmentálnej politiky ES sa stali *environmentálne akčné programy*:

- Prvý environmentálny akčný program na roky 1973 - 1976,
- Druhý environmentálny akčný program na roky 1977 - 1981,
- Tretí environmentálny akčný program na roky 1982 - 1986,
- Štvrtý environmentálny akčný program na roky 1987 - 1992,
- Piaty environmentálny akčný program na roky 1993 - 2000 a
- Šiesty environmentálny akčný program na roky 2001 - 2010.<sup>341</sup>

Ich spoločným menovateľom bolo a je úsilie ES poukázať na tesnú spätosť ekonomického a o spoločenského rozvoja s environmentálnymi požiadavkami na kvalitu života človeka. Súčasne v ich obsahu bolo akcentované, že environmentálna politika je prierezovou činnosťou, ktorá sa prelína všetkými ostatnými sektormi politickej činnosti ES s dôrazom, že najlepšie znečistenie a poškodenie životného prostredia je také, ku ktorému vôbec nedôjde. Tým bol položený predpoklad dôslednej prevencie tak, aby akékoľvek bremeno znečistenia životného prostredia (ekonomické, dôkazné apod.) bolo prenesené výlučne na znečisťovateľa.

Rozhodujúcim dokumentom pre obsahové naplnenie environmentálnej politiky ES je v súčasnom období *Šiesty environmentálny akčný program*

<sup>340</sup> *Wyatt, D. – Dashwood, A.*: European Community Law. Sweet & Maxwell, London 1993, s. 653 a nasl.

<sup>341</sup> Bližšie *Štefanovič, M. – Košíčiarová, S. – Pirč, J.*: dielo cit. v pozn. č. 66, s. 64 a nasl.



(2001 - 2010), ktorý je nazvaný *Životné prostredie 2010: naša budúcnosť, naša voľba* (Environment 2010: Our Future, Our Choice).<sup>342</sup>

Tento akčný program vychádza z doteraz získaných skúseností s prihliadnutím na viaceré špecifiká a zákonitosti spoločenského života v členských krajinách ES. Odhaduje sa napríklad, že každý obyvateľ západného sveta skonzumuje za svoj život v priemere až päťdesiatkrát viac zdrojov, než priemerný obyvateľ rozvojovej krajiny. Z takéhoto poznania následne pramení zrejmá zodpovednosť voči budúcej generácii, t. j. aby sa spotrebiteľské vzory a návyky vyznačovali výraznejšou striedanosťou a hospodárnosťou. Ekonomický rozvoj spoločnosti je žiadúce dosahovať tiež procesom recyklácie, environmentálnej bezpečnosti, energetickej úspornosti a čistoty produkcie, teda nie jej kvantitatívnym rastom. Z toho pramení poznanie a reálny optimizmus možnej koexistencie hospodárskeho rastu spoločnosti a jej zdravého životného prostredia.

ES rešpektujú oblasť starostlivosti o životné prostredie ako svoj prioritný záujem. A hoci sa vykonalo pre životné prostredie nemálo (najmä vďaka environmentálnej legislatíve), pred Európou sú nové výzvy. Na tieto by mal reagovať Šiesty environmentálny akčný program.

Akčný program si vytýčil sledovanie štyroch nosných oblastí:

- riešenie klimatických zmien,
- ochranu jedinečných zdrojov prírody a zachovanie biodiverzity,
- životné prostredie a zdravie a
- udržateľné využívanie prírodných zdrojov a nakladanie s odpadmi.<sup>343</sup>

*Ad a)* Zámerom ES v oblasti *riešenia klimatických zmien* našej planéty je stabilizácia koncentrácie skleníkových plynov v atmosfére na takej úrovni, ktorá by nemohla spôsobiť nežiadúce zmeny zemskej klímy, čo si nevyhnutne vyžaduje:

- v strednodobom časovom horizonte, t. j. do roku 2008 - 2012, redukovať skleníkové emisie o 8 % v porovnaní s rokom 1990 (v súlade s tzv. kjótskym protokolom),
- v dlhšom časovom horizonte, t. j. do roku 2020, dosiahnuť zníženie globálnych emisií asi o ďalších 20 - 40 % v porovnaní s rokom 1990,
- zohľadniť potrebu dlhodobého riešenia environmentálneho cieľa v súlade s potrebou až 70 % zníženia spomínaných emisií.

Splnenie naznačenej úlohy si však bude vyžadovať dosiahnutie viacerých čiastkových krokov, ako napríklad uvedenie kjótskeho protokolu do praktického života, tvorbu sústavy cieľov pre odstránenie skleníkových emisií v hlavných sektoroch hospodárstva, vybudovanie schémy pre

<sup>342</sup> Desiatročie pre ekoEurópu. Technické spektrum (príloha denníka Pravda), 2001, č. 16, (26.4.2001), s. 1.

<sup>343</sup> Environment 2010: Our Future, Our Choice. 6th EU Environment Action Programme. European Commission, Luxembourg 2001, s. 3.

„obchodovanie“ so skleníkovými emisiami v rámci ES do roku 2005, podporu využívania obnoviteľných zdrojov energie, ako napr. veternej a slnečnej energie, ako aj niektoré ďalšie kroky.

*Ad b)* ES signalizujú, že na ich územiach je napríklad ohrozených až 38 % druhov vtáctva a 45 % druhov motýľov, vymizlo 60 % mokradí, 2/3 lesov trpí znečisteným ovzduším a vďaka pôdnym eróziám sa tvoria púštne oblasti.<sup>344</sup>

Preto spoločným cieľom pri *ochrane jedinečných zdrojov prírody a zachovaní biodiverzity* sa stávajú tieto zámery:

- ochrana a v prípade potreby aj obnova a sfunkčnenie prírodných systémov,
- zastavenie straty rôznorodosti prírodných jedincov rastlinného a živočíšneho pôvodu nielen v podmienkach ES, ale aj v globálnych hraniciach,
- ochrana pôdy pred eróziou a znečistením.

Na dosiahnutie naznačených zámerov je nevyhnuté:

- chrániť najvzácnejšie prírodné lokality prostredníctvom programu Spoločenstva Natura 2000,
- realizovať plány na ochranu biodiverzity,
- rozšíriť národné a regionálne programy na ďalšie posilnenie udržateľného hospodárenia v lesoch,
- vypracovať a zaviesť opatrenia na ochranu a obnovu krajiny,
- rozvíjať stratégiu ochrany pôdy a
- koordinovať úsilie členských štátov ES pri zvládaní mimoriadnych udalostí a prírodných katastrof.

*Ad c)* Každodenný život obyvateľov ES zreteľne poukazuje na bezprostrednú súvislosť medzi stavom *životného prostredia a zdravím*. Z tohto poznania pramení rozhodujúci zámer na dosiahnutie takej kvality životného prostredia, pri ktorej hladina produkovaných znečisťujúcich látok nebude narastať ako rizikový faktor ľudského zdravia.

Pre splnenie tohto zámeru bude nevyhnutné:

- zvýšiť úroveň poznania o vzájomnej podmienenosti medzi znečisteným životným prostredím a ľudským zdravím cestou vedeckého výskumu,
- prihliadať na hygienické a zdravotné normy a limity so zreteľom na najviac zraniteľné skupiny obyvateľstva, ktorými sú deti a starší ľudia,
- redukovať riziká spojené s používaním pesticídov,
- rozvíjať novú stratégiu na ochranu ovzdušia a
- zmeniť systémové opatrenia na kontrolu rizík spojených s používaním chemických látok.

<sup>344</sup> On the Sixth Environment Action Programme of the EC. In: www.europa.eu.int.

Ad d) Udržateľné využívanie prírodných zdrojov a nakladanie s odpadmi patrí taktiež medzi nosné oblasti Šiesteho environmentálneho akčného programu. Využívanie odpadov ako druhotných surovín totiž šetrí primárne prírodné zdroje, ktoré sú v mnohých prípadoch neobnoviteľné.

Prioritou v tejto oblasti sa tak stáva úsilie o predchádzanie vzniku odpadov. Až následným krokom je ich recyklácia a opätovné využívanie. Ďalším nevyhnutným krokom je spaľovanie látok a hmôt (odpadov), ktoré sú nevyužiteľné; ich ponechanie a uloženie v pôvodnom stave by pôsobilo ako hrozba pre životné prostredie, resp. jeho zložky. Ukladanie odpadových látok do pôdy je síce poslednou, ale značne kontraproduktívnou alternatívou, ktorá je podmienená ekonomickými a technickými limitmi rozhodovacích procesov a ktorú nie je možné vylúčiť ani na súčasnom stupni environmentálneho poznania.

Ťažiskovým cieľom je také zníženie vzniku odpadov, aby sa ich úroveň zredukovala o 20 % v roku 2010 a o 50 % v roku 2050 v porovnaní s rokom 2000. K dosiahnutiu týchto ukazovateľov je nevyhnutné:

- identifikovať rizikové látky a preniesť zodpovednosť na producentov za zber, spracovanie a recykláciu produkovaných odpadov,
- stimulovať spotrebiteľov k výberu takých výrobkov a služieb, pri ktorých sa tvorí menej odpadov,
- rozvíjať recyklačnú stratégiu ES s cieľom porovnávať pokrok pri jej naplňaní zo strany jednotlivých členských štátov,
- podporovať trh s recyklovateľnými materiálmi a
- rozvíjať špecifické aktivity s cieľom podpory „zelenej“ produkcie a služieb vo všetkých fázach ich používania, t. j. od zrodu koncepcie až po uplynutie doby ich životnosti.

Šiesty environmentálny akčný program je výrazným prejavom globálneho chápania zodpovednosti ľudstva za záchranu životného prostredia. Preto je kladený dôraz na prijatie takej legislatívy, aby nedochádzalo k nezvratným stratám a k likvidácii biologickej diverzity. Súčasne by tento program mal podnietiť kandidátske krajiny – vrátane Slovenska – k environmentálnej orientácii ekonomického rozvoja, nakoľko je možné čerpať už zo získaných skúseností a vyhnúť sa problémom, ktorým je vystavená západná Európa.

## 2. Právna charakteristika jednotlivých foriem rozhodovacej činnosti ES. Priamy účinok environmentálnych smerníc.

Ak sa hovorí o právnej charakteristike jednotlivých foriem rozhodovacej činnosti ES, hovorí sa o rôznych druhoch prameňov práva ES.

Právo ES (t. j. komunitárne právo – *acquis communautaire*) je svojbytným druhom práva. Predstavuje základný pilier tzv. európskeho práva, súčasťou ktorého je aj únijské právo (právo Európskej únie)<sup>345</sup>.

Osobitný charakter komunitárneho práva vyplýva z charakteru ES. ES sú medzinárodnou organizáciou podstatne odlišnou od ostatných medzinárodných organizácií.

Pôsobnosť ES je vymedzená ustanoveniami zmluvy, ktorou bolo založené. Podľa čl. 5 Rímskej zmluvy (t. j. Zmluvy o založení ES) pôsobí ES v medziach právomocí, ktoré mu zverila táto zmluva a cieľov, ktoré mu v nej ustanovila. Predmetné ustanovenia jednak delegujú na ES určitý okruh vecnej pôsobnosti, v rámci ktorého má *výlučné právo určovať zameranie politiky*, jednak ustanovuje oblasti, v ktorých *členské štáty a ES vykonávajú pôsobnosť spoločne* (ochrana životného prostredia patrí do spoločnej pôsobnosti). *Všetky ostatné otázky zostávajú v pôsobnosti členských štátov.*

Na rozdiel od iných medzinárodných organizácií ES vydávajú právne predpisy, ktoré prijímajú ich orgány a ktoré sú pre členské štáty záväzné. Na vykonávanie týchto právnych predpisov majú vytvorený *mechanizmus ich presadzovania*, súčasťou ktorého je i možnosť uložiť tým členským štátom, ktoré neplnia povinnosti vyplývajúce z týchto predpisov, pokuty alebo penále.<sup>346</sup>

Spory týkajúce sa zákonnosti právnych predpisov ES alebo konflikt medzi právom ES a vnútroštátnym právom členského štátu rieši Európsky súdny dvor. Jeho úlohou je v zmysle čl. 220 Rímskej zmluvy zabezpečiť, aby pri výklade a uplatňovaní Rímskej zmluvy bolo dodržiavané právo.

Právo ES je medzinárodným právom, avšak od tradičného medzinárodného práva sa odlišuje:

- obsahom,
- nástrojmi,
- prameňmi práva.

<sup>345</sup> Pozri bližšie Tichý, L. a kolektív: *Evropské právo*. C. H. Beck, Praha 1999, s. 152 a nasl.

Rozlišuje sa medzi komunitárnym právom a právom Európskej únie, ktoré spolu vytvárajú európske právo. Právne normy komunitárneho práva upravujú problematiku 1. piliera (problematika jednotného vnútorného trhu) a právo Európskej únie upravuje problematiku 2. a 3. piliera (problematiku spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach).

<sup>346</sup> Čl. 228 Rímskej zmluvy.

Z charakteristiky práva ES vyplýva *zásada nadradenosti tohto práva vnútroštátnemu právu* členského štátu (supremacy of Community law). Táto zásada znamená, že ak určitá otázka patrí do spoločnej pôsobnosti ES a členských štátov a je upravená komunitárnym právom, je toto právo nadradené vnútroštátnemu právu a je pre členský štát záväzná. Z tejto zásady vyplýva, že:

- vnútroštátne predpisy, ktorú sú v rozpore s právom ES, nemožno aplikovať,
- právne predpisy ES vopred vylučujú prijatie nových vnútroštátnych predpisov, ktoré by s nimi boli v rozpore,
- klasická právna zásada *lex posterior derogat legi priori* sa vo vzťahu právo ES – vnútroštátne právo neaplikuje (vnútroštátny predpis nemôže meniť alebo rušiť ustanovenia komunitárneho práva),
- všetky ústredné, regionálne a miestne správne orgány členských štátov sú povinné zabezpečiť úplnú aplikáciu noriem práva ES,
- súdy a správne orgány sú povinné interpretovať vnútroštátne právo tak, aby to zodpovedalo právu ES a chránil práva jednotlivcov, ktoré komunitárne právo zakotvuje.<sup>347</sup>

*Pramene komunitárneho práva* sa členia na niekoľko skupín. Najdôležitejšie sú pramene primárne, sekundárne a súdne rozhodnutia.

*Primárnym prameňom* komunitárneho práva je Rímska zmluva, ktorá bola podpísaná v roku 1956 a je považovaná za ústavu ES.<sup>348</sup> Bola trikrát zásadným spôsobom novelizovaná: Jednotným európskym aktom z roku 1986, Zmluvou o založení Európskej únie, ktorá nadobudla účinnosť v roku 1993 a Amsterdamskou zmluvou účinnou od roku 1999. Štvrtou novelizáciou je Zmluva podpísaná v roku 2001 v Nice.

*Sekundárnymi prameňmi* komunitárneho práva sú nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a posudky. Podľa čl. 249 Rímskej zmluvy ich vydáva Rada a Komisia na plnenie svojich úloh za podmienok ustanovených Rímskou zmluvou.

*Nariadenia* (regulations) sú všeobecne platné, záväzné ako celok a *priamo aplikovateľné* na území všetkých členských štátov.<sup>349</sup> Práva a povinnosti zakladajú priamo. Akékoľvek vnútroštátne opatrenie na implementáciu nariadenia (napr. prijatie vykonávacieho predpisu) by bolo v rozpore s chápaním priamej aplikovateľnosti nariadenia. Ako prameň práva životného prostredia sa nariadenia používajú v prípadoch, keď je potrebné zabezpečiť *unifikované* (jednotné) pravidlá a postupy (napríklad

<sup>347</sup> Pozri k tomu *Kapteyn, P. J. G. – VerLoren van Themaat, P.*: Introduction to the Law of the European Communities. Third edition. Kluwer Law International, London-The Hague-Boston 1998, s. 84-89; *Edward, D. A. O.*: Úvod do práva Evropského spoločenství. H a H, Praha 1993, s. 55.

<sup>348</sup> *Tichý, L. a kolektiv*: dielo cit. v pozn. č. 345, s. 157.

<sup>349</sup> Čl. 249 Rímskej zmluvy.

v rámci medzinárodného obchodu s ohrozenými druhmi živočíchov a rastlín).<sup>350</sup> Nariadenia sú priamo účinné a uplatňuje sa pri nich zásada nadradenosti komunitárneho práva.

*Smernice* (directives) sú záväzné pre každý štát, ktorému sú určené, pokiaľ ide o *výsledok* sledovaný smernicami. Do vnútroštátneho právneho poriadku musia byť transponované všeobecne záväznými právnymi predpismi v určenej lehote. Záväznosť smernice pokiaľ ide o výsledok znamená, že voľba formy a metód na jeho dosiahnutie je záležitosťou príslušných orgánov členských štátov. Smernice neurčujú druh ani formu právneho predpisu vnútroštátneho práva. Dôležité je len to, aby sa dosiahol výsledok zamýšľaný smernicou. Smernice na rozdiel od nariadení nie sú priamo aplikovateľné (táto zásada však neplatí v niektorých prípadoch – k tomu pozri ďalej). Smernice sú v zmysle čl. 95 Rímskej zmluvy hlavným nástrojom *harmonizácie* práva. Sú taktiež hlavným prameňom práva životného prostredia ES.

*Rozhodnutia* (decisions) sú priamo záväzné ako celok pre ten subjekt, ktorému sú výslovne určené – pre členský štát, pre fyzické i právnické osoby. Formou rozhodnutí sa napríklad prijímajú programy výskumu v oblasti životného prostredia, ratifikujú sa medzinárodné zmluvy o ochrane životného prostredia a pod.

*Odporúčania* (recommendations) a *stanoviská* (opinions) *nie sú záväzné*. Z tohto dôvodu sú prameňom práva životného prostredia len celkom výnimočne. ES používa odporúčania napríklad vtedy, ak uzatvára s priemyselnými podnikmi dobrovoľné zmluvy.<sup>351</sup>

Nariadenia a smernice sa zvereňujú v Úradnom vestníku Európskych spoločenstiev (Official Journal of the European Communities). Ich uverejnením nadobúdajú platnosť; nariadenia nadobúdajú účinnosť dňom, ktorý je v nich ustanovený, a ak taký deň ustanovený nie je, dvadsať dní po ich uverejnení (čl. 254 ods. 1, 2 Rímskej zmluvy). Smernice nadobúdajú účinnosť dňom určeným v smernici ako deň, keď musí nadobudnúť platnosť vnútroštátna právna úprava členského štátu implementujúca smernicu.

*Koncepcia priameho účinku smerníc v práve životného prostredia* ES súvisí s implementáciou smerníc. Táto doktrína nevyplýva z primárneho ani zo sekundárneho práva ES; vychádza z judikatúry Európskeho súdneho dvora (ďalej len „ESD“). Vzhľadom na relatívnu „mladosť“ práva životného prostredia však zatiaľ veľa rozhodnutí, ktoré by z tejto doktríny vychádzali, vydaných v tejto oblasti nebolo.

<sup>350</sup> Nariadenie Rady č. 338/97/ES o ochrane druhov divej fauny a flóry prostredníctvom regulácie obchodu s nimi (OJ L 61, 1997, s. 1) v znení neskorších nariadení.

<sup>351</sup> Napríklad odporúčanie z 13. 6. 1989, OJ 1989 L 144, s. 56, odporúčanie z 27. 6. 1990 OJ 1990 L 227, s. 26, odporúčanie z 27. 6. 1990, OJ 1990 L 227, s. 30 o znižovaní CFC používaných v priemysle.



Právo ES zásadne nie je adresované jednotlivcom. Partnerom orgánov Európskej únie sú vlády a ich orgány, ktorým komunitárne právo ukladá povinnosti. Napriek tomu existuje rad smerníc, ktoré priamo poskytujú fyzickým osobám určité práva alebo výhody i keď zo strany členského štátu nedošlo k potrebnej implementácii jej ustanovení.

Základy doktríny priameho účinku smernice sa odvíjajú od vydania známeho rozsudku ESD *Van Gend & Loos*<sup>52</sup> z roku 1963. Súd rozhodol, že komunitárne právo môže fyzickým osobám poskytovať práva, ktoré možno uplatniť pred vnútroštátnymi súdmi. ESD v rámci svojho rozhodovania podľa čl. 234 Rímskej zmluvy potvrdil možnosť jednotlivca odvodiť svoje právo priamo z ustanovení smernice. Od toho času ESD vo svojej judikatúre ustanovil rad podmienok týkajúcich sa priameho účinku práva ES.

Ak má mať ustanovenie priamy účinok:

- musí ustanoviť členským štátom jasné povinnosti,
- ustanovené povinnosti musia byť nepodmienené,
- povinnosti nesmú byť závislé od ďalších implementačných opatrení, ktoré by museli prijať orgány ES alebo členských štátov,
- nesmú ponechávať členským štátom pri implementácii povinností voľný priestor na úvahu.<sup>53</sup>

Na základe niektorých ďalších rozsudkov ESD<sup>54</sup> je možné tieto podmienky stručne vysvetliť. Ustanovenia práva ES sú priamo účinné ak sú nepodmienené a dostatočne presné (unconditional and sufficiently precise). Dostatočne presná smernica musí jasne formulovať právne stanovisko. To znamená, že z nej musia byť jasné podmienky a následky určitého konkrétneho konania. Na to, aby smernica mala priamy účinok, nesmie v podstate členskému štátu ponechávať priestor na úvahu. Ustanovenie je bezpodmienečné, ak na dosiahnutie jeho účinkov nie je nevyhnutné, aby členský štát prijal ešte ďalšie právne akty alebo opatrenia. Dostatočne presné ustanovenia, ktoré fyzická osoba môže uplatniť pred súdom, musia úplne jednoznačne formulovať povinnosť členského štátu.

Takto ustanovené kritériá sú pomerne prísne. Najdôležitejšou zásadou vyplývajúcou z judikatúry ESD je, že priestor na úvahu pri implementácii ustanovení komunitárneho práva vylučuje priamy účinok dotknutého ustanovenia. Postupom času preto došlo k ich významnému uvoľneniu. Kľúčovým kritériom tak je, či ustanovenie poskytuje súdu dostatočné voľtko na aplikáciu a nenúti ho prekročiť medze jeho právomoci. To zna-

<sup>52</sup> C-26/62 Van Gend & Loos [1963] ECR 1.

<sup>53</sup> Jans, J. H.: *European Environmental Law*. Europa Law Publishing, Groningen 2000, s. 173.

<sup>54</sup> Napríklad C-236/92 Comitato di coordinamento per la difesa della cava v. Regione Lombardia [1994 ECR I-485].

mená, že ustanovenie je priamo účinné, ak ho vnútroštátny súd môže aplikovať bez toho, aby zasahoval do jurisdikcie vnútroštátnych alebo komunitárnych orgánov. Ustanovenie preto môže byť priamo účinné, i keď dáva členským štátom určitý priestor na úvahu. Podstatou koncepcie priameho účinku je, že vylučuje existenciu alebo nevyhnutnosť prijatia vnútroštátnych predpisov prekračujúcich medze uváženia poskytnuté smernicou. To potvrdzujú i rozsudky ESD akým je napríklad rozsudok v prípade *Kraaijeveld*, v ktorom súd uviedol, že vnútroštátne súdy by mali brať do úvahy „či sa vnútroštátna právna úprava pri výbere formy a metód implementácie pridrižovala v medziach svojho uváženia poskytnutého smernicou“.<sup>55</sup> V súlade s týmito závermi možno prijať pracovnú definíciu doktríny priameho účinku: *ustanovenia komunitárneho práva sú priamo účinné, ak môžu byť uplatnené fyzickou osobou pred vnútroštátnym súdom proti štátu a ak ho vnútroštátny súd môže aplikovať bez toho, aby prekročil medze svojich súdnych právomocí*.<sup>56</sup>

Uvedené podmienky nemôžu splniť všetky smernice regulujúce ochranu životného prostredia. Právo životného prostredia je navyše oblasťou, v ktorej sa ustanovujú „pokyny“ pre príslušné orgány členských štátov (napr. prijať určité opatrenia, vykonať merania, spracovať plány nápravy škôd, ustanoviť podmienky pre využívanie najnovších technológií zabezpečujúcich účinnú ochranu životného prostredia). Napriek tomu je zaujímavé venovať pozornosť tomu, ktoré smernice environmentálneho práva majú účinok, z ktorého vyplývajú priame práva či výhody fyzickým osobám – občanom členských štátov Európskej únie.

Takéto smernice, resp. ich ustanovenia, možno rozdeliť do troch skupín podľa toho, ktoré otázky upravujú.

a) *Ustanovenia určujúce rôzne druhy limitov* (maximum values, maximum concentrations, limit values, quality objectives). Do tejto skupiny patria ustanovenia upravujúce ochranu vôd a ovzdušia. V rámci ochrany vôd možno spomenúť napríklad smernicu Rady č. 80/778/EHS o kvalite vôd určených pre ľudskú spotrebu (human consumption).<sup>57</sup> Ustanovuje maximálne prípustné koncentrácie škodlivých látok vo vode. Sú ustanovené presne a nepodmienečne, preto majú priamy účinok. Jednotlivci sa tak môžu domáhať ich dodržania na základe svojho práva na ochranu zdravia.

V oblasti ochrany ovzdušia ustanovuje právo ES emisné limity pre SO<sub>2</sub>, poletujúci prach, olovo a NO<sub>2</sub>. Ustanovené hodnoty nesmú byť na území členských štátov prekročené. I tieto limity sú priamo aplikovateľné. Možno uviesť napríklad smernicu Rady č. 89/429/EHS o prevencii znečis-

<sup>55</sup> C-72/95 Kraaijeveld [1996] ECR I-5403.

<sup>56</sup> Jans, J. H.: dielo cit. v pozn. č. 353, s. 174.

<sup>57</sup> OJ 1980 L 229/II v znení neskorších predpisov.

ťovania ovzdušia z nových a existujúcich spaľovní odpadu.<sup>358</sup> Táto ustanovuje emisný limit pre prach z existujúcich spaľovní, nominálna kapacita ktorých je menšia než 6 ton avšak aspoň 1 tona odpadu za hodinu. Tento limit predstavuje 100 mg/nm<sup>3</sup>. Pokiaľ vnútroštátny predpis dovoľuje prekročenie limitu, znamená to porušenie smernice a možno ho napadnúť priamo na základe ustanovenia smernice o emisnom limite.

V oboch uvedených prípadoch je záležitosťou členských štátov, akým spôsobom splnenie ustanovených hodnôt dosiahnú.

b) *Zákazy* majú taktiež priamy účinok. Vo väčšine prípadov sú podmienky zákazu jednoznačné a spĺňajú požiadavky na priame pôsobenie. Príkladom môže byť zákaz uvádzania niektorých látok a prípravkov na trh podľa smernice Rady č. 79/769/EHS o uvádzaní niektorých nebezpečných látok na trh.<sup>359</sup> Iným príkladom – z oblasti ochrany vôd – je smernica Rady č. 80/68 o ochrane podzemných vôd<sup>360</sup>, podľa ktorej členské štáty musia zakázať priame vypúšťanie konkrétnych látok uvedených v Zozname I smernice do podzemných vôd. Ani tento zákaz nedáva členským štátom priestor pre ďalšie rozhodnutia.

I na úseku ochrany prírody existujú ustanovenia s priamym účinkom. Napríklad čl. 5 a 6 ods. 1 smernice Rady č. 79/409/EHS o ochrane voľne žijúceho vtáctva<sup>361</sup> zakazuje zámerné usmrcovanie alebo odchyť vtákov, zámerné ničenie alebo poškodzovanie ich hniezd a vajec alebo odstraňovanie ich hniezd. Článok 6 zakazuje taktiež obchod so živými alebo mŕtvymi jedincami s výnimkou druhov uvedených v Prílohe III. Článok 7 tejto smernice zakazuje loviť voľne žijúce vtáky (znovu s výnimkou druhov uvedených v Prílohe II).

c) *Povinnosť konať*. Rad smerníc ukladá členským štátom alebo ich príslušným orgánom povinnosť konať. Napríklad smernica Rady č. 85/337/EHS o posudzovaní vplyvov niektorých verejných a súkromných projektov na životné prostredie<sup>362</sup> v znení smernice Rady č. 97/11/ES ustanovuje v čl. 4 ods. 1 povinnosť realizovať posúdenie projektov uvedených v Prílohe I. Taktiež ustanovuje, že do procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie treba zapojiť verejnosť. Obe povinnosti sú úplne jasné a nie sú podmienené žiadnym ďalším aktom. Na rozdiel od takto jasne ustanovených povinností ustanovuje smernica Rady č. 97/11/ES v čl. 4 ods. 2, že vo vzťahu k projektom uvedeným v Prílohe II určia

samotné členské štáty, či je potrebné posudzovať ich vplyv na životné prostredie. V tomto prípade ide o zrejmy priestor na úvahu a toto ustanovenie nemá priamy účinok.

Smernica Rady č. 79/409/EHS o ochrane voľne žijúceho vtáctva ustanovuje v čl. 4 ods. 1 povinnosť členských štátov vymedziť osobitné oblasti ochrany určitých druhov vtákov. Ak členský štát túto povinnosť nesplní, ide o zjavné porušenie smernice.

Odlíšna je však situácia pri ustanoveniach, ktoré napríklad ukladajú členským štátom povinnosť spracovať plány a programy odpadového hospodárstva (napr. v zmysle čl. 7 smernice Rady č. 75/442/EHS).<sup>363</sup> Tieto ustanovenia nemajú priamy účinok. Púhe uloženie povinnosti spracovať určitý plán či program nie je postačujúce. Neustanovuje totiž presne, aké konkrétne opatrenia majú plány obsahovať. Tieto podrobnosti musia upraviť práve plány a programy. Na rozdiel od tohto smernica Rady č. 91/676/EHS o ochrane vôd pred znečistením spôsobovaným dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov.<sup>364</sup> ukladá členským štátom povinnosť spracovať pre citlivé zóny akčné programy (čl. 3 ods. 2). Tieto akčné programy musia obsahovať niektoré povinné opatrenia ustanovené čl. 5 a Prílohou III. V prípade povinných opatrení má toto ustanovenie priamy účinok.

*Dôsledky koncepcie (doktríny) priameho účinku* ustanovení práva životného prostredia ES vyplývajú z rozhodnutí ESD. Všetky orgány členských štátov sú povinné podľa nich prijať opatrenia na implementáciu práva ES. Ak neexistuje potrebné opatrenie, na základe ktorého by došlo k začleneniu ustanovenia práva ES s priamym účinkom do vnútroštátneho práva, je potrebné toto ustanovenie aplikovať tak, ako by bolo formálne-právne do právneho poriadku včlenené.

Môže dôjsť i k tomu, že orgány členských štátov príslušné na prijatie určitého opatrenia na základe smernice predmetné opatrenia neprijmú v určenej lehote. V období, pokiaľ sa im nepodarí toto opatrenie pripraviť a prijať, platia na území členského štátu priamo ustanovenia smernice (ak spĺňajú podmienky pre priamy účinok). To konštatovala napríklad Jednástá správa o monitoringu aplikácie práva ES vo vzťahu k Nemecku, ktoré v lehote do 1. januára 1993 neprijalo opatrenia na implementáciu smernice o slobodnom prístupe k informáciám o životnom prostredí. *Štát sa teda nemôže vyhnúť povinnosti ustanovenej smernicou tým, že neprijme včas alebo správne potrebné opatrenia.*

Doktrína priameho účinku je jedným z prejavov zásady nadradenosti komunitárneho práva vo vzťahu k vnútroštátnemu právu (supremacy of Community law). Členské štáty sú povinné implementovať právo ES ako celok. Ak vnútroštátne právne predpisy týmto normám odporujú, nesmú

<sup>358</sup> OJ 1989 L 203/50 v znení neskorších predpisov. Túto smernicu nahradí o 28. 12. 2005 smernica Rady č. 2000/76/ES o spaľovaní odpadov, ktorá nadobudne účinnosť 28. 12. 2002.

<sup>359</sup> OJ 1976 L 262/201 v znení neskorších predpisov.

<sup>360</sup> OJ 1980 L 20/43 v znení neskorších predpisov. Túto smernicu nahradí nová smernica Rady č. 2000/60/ES, ktorá nadobudne účinnosť 22. 12. 2003.

<sup>361</sup> OJ 1979 L 103/1 v znení neskorších predpisov.

<sup>362</sup> OJ 1985 L 175/40 a OJ 1997 L 73/5.

<sup>363</sup> OJ 1975 L 194/47 v znení smernice Rady č. 91/156/EHS, OJ 1991 L 78/32.

<sup>364</sup> OJ 1991 L 375/1.



sa nimi orgány členských štátov riadiť. Platné právo ES je nadradené vnútroštátnemu právu, ak je toto s ním v rozpore. Vyplýva to napríklad z rozsudku ESD v prípade *Simenthal II.*<sup>365</sup> Súd rozhodol, že v prípadoch patriacich do jurisdikcie vnútroštátnych súdov musia tieto aplikovať komunitárne právo ako celok a chrániť práva, ktoré poskytuje fyzickým osobám. Súdny preto musia odhliadnuť od všetkých ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré môžu byť v rozpore s komunitárnym právom, či už boli vydané pred ale po prijatí pravidla komunitárneho práva. Ak ide o ustanovenia s priamym účinkom, sú príslušné orgány členských štátov povinné aplikovať priamo právne normy ES.<sup>366</sup>

Toto sú *všeobecné právne dôsledky* priameho účinku smerníc podľa výkladu ESD. Táto teória má však ešte niekoľko *d'alších dôsledkov*: z hľadiska ochrany životného prostredia, pre orgány členských štátov, pre jednotlivca.

*Dôsledky z hľadiska ochrany životného prostredia.* Všetky vnútroštátne orgány verejnej správy sú v rámci svojej územnej pôsobnosti povinné zabezpečiť právnu účinnosť ustanovení komunitárneho práva s priamym účinkom. Ak sú s nimi niektoré predpisy vnútroštátneho práva v rozpore, nemožno ich používať. Dôsledky tohto výkladu je potrebné vysvetliť na konkrétnych príkladoch z oblasti práva životného prostredia ES:

- orgány členských štátov sú povinné vykonávať posudzovanie vplyvov na životné prostredie podľa smernice Rady č. 85/337/EHS v znení smernice Rady č. 97/11/ES,<sup>367</sup> aj keď členský štát žiadnu takúto právnu úpravu nevydal; týka sa to i zapojenia verejnosti do tohto procesu (aplikácia tohto pravidla prispieva k prevencii možného poškodzovania životného prostredia),
- rozhodnutie správneho orgánu, ktorým bolo povolené zásobovanie domácnosti vodou obsahujúcou vyššiu koncentráciu škodlivín než ustanovuje smernica Rady č. 80/778/EHS<sup>368</sup> je protiprávne (týmto spôsobom je zabezpečovaná ochrana zdravia obyvateľov),
- príslušné orgány členských štátov sú povinné zabezpečiť, aby k žiadostiam o vydanie povolenia na zariadenia uvedené v smernici Rady č. 84/360/EHS<sup>369</sup> a k ich následným rozhodnutiam mala verejnosť prístup.

To znamená, že v niektorých prípadoch je možné prostredníctvom priameho účinku ustanovenia práva ES zabezpečiť splnenie požiadaviek ochrany životného prostredia napriek tomu, že členský štát príslušné ustanovenia riadne neimplementoval do svojho právneho poriadku.

<sup>365</sup> C-106/77 *Simenthal* [1978] ECR 629.

<sup>366</sup> C-103/88 *Fratelli Costanzo* [1989] ECR 1839.

<sup>367</sup> OJ 1985 L 175/40 a OJ 1997 L 73/5.

<sup>368</sup> OJ 1980 L 229/II v znení neskorších predpisov.

<sup>369</sup> OJ 1984 L 188/20 v znení neskorších predpisov.

*Dôsledky pre orgány členských štátov.* Pretože členské štáty majú povinnosť implementovať právo životného prostredia ES, sú ich príslušné orgány – v prípade ustanovení s priamym účinkom – povinné aplikovať priamo právne normy komunitárneho práva. To súčasne znamená, že opomenutie orgánu postupovať v konkrétnom prípade podľa právnej normy ES by bolo možné kvalifikovať ako porušenie právom ustanovenej povinnosti.

*Dôsledky pre jednotlivcov.* Jednotlivec musí mať možnosť sa svojho práva poskytnutého právnou úpravou domáhať – či už cestou administratívnu alebo súdnu. Tak znie i výklad ESD, ktorý rozhodol, že prípustnosť žaloby je potrebné posúdiť na základe vnútroštátneho práva. Vnútroštátne právo členských štátov určia príslušné súdy a ustanovia procesné pravidlá na zabezpečenie ochrany práv jednotlivcov založených na doktríne priameho účinku komunitárneho práva.<sup>370</sup> Žaloba musí byť možná za rovnakých podmienok ustanovených pre podávanie žalôb podľa vnútroštátneho práva.

Z judikatúry ESD vyplýva zásada, že ustanovenia práva ES by nemali zostať *de facto* v právnom vákuu, t. j. nepresaditeľné, najmä ak ide o ustanovenia týkajúce sa ochrany ľudského života a zdravia. Príkladom sú právne normy ustanovujúce najvyššie prípustné koncentrácie škodlivín vo vode určenej pre spotrebu obyvateľov. Ich hlavným cieľom je ochrana života a zdravia človeka – jednotlivca. Takéto ustanovenie by nebolo účinné, ak by jednotlivec nemal možnosť svoje práva uplatniť proti správny orgánom a na súde. Právo domáhať sa uplatnenia takýchto práv súdnou žalobou je teda založené na práve ES a nie je možné, aby bolo vnútroštátnym právom popreté.

To isté sa vzťahuje i na právo jednotlivcov vyžadovať posúdenie určitých projektov z hľadiska ich vplyvov na životné prostredie a zúčastniť sa tohto posúdenia podľa smerníc o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Ak by jednotlivci nemali možnosť domáčať sa svojho práva prostredníctvom súdu, viedlo by to príslušné orgány k jeho opomínaniu bez toho, aby sa obávali následkov takéhoto prístupu.

V práve životného prostredia je však rad ustanovení, ktoré síce majú priamy účinok, ale jednotlivci alebo občianske združenia sa nemôžu na súdoch domáhať ich uplatnenia. Príkladom je smernica Rady č. 76/464/EHS o znečistení spôsobovanom niektorými nebezpečnými látkami vypúšťanými do vôd ES<sup>371</sup> a tzv. dcérske smernice<sup>372</sup> upravujúce

<sup>370</sup> C-45/76 *Comet* [1976] ECR 2043 a C-265/78 *Ferwerda* [1980] ECR 617.

<sup>371</sup> OJ 1976 L 129/23 v znení neskorších predpisov.

<sup>372</sup> Existujú dva druhy smerníc; jednak všeobecné – rámcové smernice, ktoré ustanovujú rámec právnej úpravy pre určitú zložku životného prostredia, jednak následné podrobnejšie smernice, tzv. dcérske, ktoré upravujú osobitné aspekty ochrany tejto zložky.



vypúšťanie znečisťujúcich látok do vody, ktoré ustanovujú ich najvyššiu prípustnú koncentráciu. Právo súdnou cestou vymáhať dodržanie týchto ustanovení v mene vodných živočíchov (napr. rýb) nie je možné z práva ES odvodiť. To zodpovedá aj doterajšiemu poňatiu právnych poriadkov väčšiny členských štátov, najmä štátov s tzv. systémom písaného práva.<sup>373</sup> Ani právna teória ani legislatíva doposiaľ nemajú jednotný názor na tzv. právo prírody na ochranu.

Pokiaľ ide o dôsledky doktríny priameho účinku pre jednotlivcov, treba zdôrazniť, že sa vzťahujú *len na prípady, keď právo ES jednotlivca zvýhodňuje*, keď mu teda poskytuje viac práv než právny poriadok členského štátu. Ide o situáciu, keď členský štát danú smernicu neimplementoval vôbec alebo ju implementoval len čiastočne, nesprávne alebo neskoro. Táto doktrína sa v žiadnom prípade *nedotýka povinností občanov*. Je založená na záväznosti smerníc voči členským štátom. Z toho tiež vyplýva, že *členské štáty nemôžu postihovať občanov za porušovanie smerníc, ktoré neimplementovali do svojho právneho poriadku*.

### 3. Orgány ES a ich úloha pri ochrane životného prostredia

Hlavnými orgánmi ES sú: Európsky parlament, Rada, Európska komisia a Európsky súdny dvor. Úloha týchto orgánov v oblasti ochrany životného prostredia je zrejmá z charakteristiky ich postavenia, právomocí atď. vyplývajúcich z ustanovení Rímskej zmluvy.

Okrem týchto orgánov sa treba ešte zmieniť o *Európskej rade*, ktorá je vrcholným politickým kolektívnym orgánom Európskej únie. Podľa Zmluvy o Európskej únii poskytuje nevyhnutné podnety pre rozvoj Európskej únie a vymedzuje jej všeobecnú politickú orientáciu.<sup>374</sup> Európska rada združuje hlavy štátov alebo predsedov vlád členských štátov a predsedu Komisie.

*Európsky parlament* zastupuje záujmy občanov ES. Skladá sa zo zástupcov ľudu členských štátov a vykonáva právomoc, ktorú mu zveruje Rímska zmluva (čl. 189). Poslanci Európskeho parlamentu (ďalej len „EP“) sú priamo volení občanmi členských štátov na obdobie piatich rokov. EP nie je zákonodarným orgánom v tom zmysle, ako sa takáto inštitúcia zvykne chápať vo vnútroštátnom systéme delby moci – nemá totiž právomoc navrhovať právne predpisy ani ich prijímať. Podľa čl. 192 Rímskej zmluvy ak to z jej ustanovení vyplýva, EP sa zúčastňuje procesu prijímania aktov Spoločenstva a výkonom svojich právomocí v rámci postupu podľa čl. 251 a 252, ako aj udeľovaním súhlasu alebo zaujimaním poradných stanovísk. Taktiež môže väčšinou hlasov svojich poslancov

<sup>373</sup> Kontinentálny systém práva sa v právnej komparatistike označuje aj pojmom „systém písaného práva“. Okrem toho sa rozlišuje anglo-americký systém práva (t. j. systém common law).

<sup>374</sup> Čl. 4 Zmluvy o Európskej únii.

požiadať Komisiu, aby predložila vhodný návrh k záležitostiam, pri ktorých sa domnieva, že na vykonanie Rímskej zmluvy je potrebný akt Spoločenstva.

Úloha EP sa od počiatočného – čisto konzultačného – hlasu neustále v legislatívnom procese zvyšuje. Prvým krokom k jej posilneniu bol Jednotný európsky akt, ktorý zakotvil tzv. kooperačný postup (co-operation procedure). Tento postup vyžaduje, aby Rada a EP pri prijímaní právnych aktov v určitých oblastiach činnosti ES volili formu dialógu a spolupráce, ktorá je detailne upravená v príslušných ustanoveniach Rímskej zmluvy (teraz čl. 252).

Ďalším prejavom posilňovania úlohy EP v legislatívnom procese je tzv. postup spolurozhodovania (co-decision procedure), upravený v súčasnosti v čl. 251 Rímskej zmluvy. Uplatňuje sa pri väčšine opatrení prijímaných v oblasti životného prostredia. Jeho podstatou je, že EP spolurozhoduje o opatreniach spolu s Radou. Návrhy prechádzajú v EP dvomi čítaniami. EP má právo navrhovať zmeny návrhov predložených Komisiou a tieto zmeny musia byť zohľadnené. Celý postup spolurozhodovania má niekoľko fáz, vrátane prípadného zvolania tzv. Dohodovacieho výboru v prípade, ak Rada neschváli po predchádzajúcom prejednaní zmeny navrhnuté EP. Výsledkom tohto legislatívneho procesu sú právne akty Európskeho parlamentu a Rady (nie teda len Rady ako to bolo donedávna).

*Rada ministrov* je hlavným zákonodarným orgánom ES. Je zložená zo zástupcov členských štátov. Každý členský štát, resp. každá vláda, do nej deleguje jedného zo svojich členov, obvykle na úrovni ministra. Zloženie Rady sa odvíja od charakteru prejednávaného problému. Rozhodnutia o otázkach životného prostredia prejednáva napríklad Rada životného prostredia zložená z ministrov životného prostredia členských štátov Spoločenstva. Všetky rozhodnutia sú však prijímané v mene Rady. Predsedníctvo v Rade ministrov prechádza každý polrok z jedného členského štátu na druhý podľa abecedného poradia.

*Európska komisia* je výkonným orgánom ES (možno ju prirovnať k vláde). Skladá sa zo 17 komisárov navrhovaných členskými štátmi na štyri roky. Výlučným právom Komisie je navrhovať právne predpisy ES. Rímska zmluva zveruje Komisii rozsiahle právomoci, cieľom ktorých je zabezpečiť riadne fungovanie a rozvoj spoločného trhu. Zabezpečuje preto výkon Rímskej zmluvy, ako aj aktov vydaných orgánmi ES na ich základe, podáva odporúčania alebo stanoviská k otázkam, ktoré sú predmetom tejto zmluvy (ak tak zmluva výslovne ustanovuje alebo ak to Komisia považuje za nevyhnutné). Má taktiež rozhodovaciu právomoc a podieľa sa na tvorbe aktov Rady a EP za podmienok ustanovených Rímskou zmluvou. Vykonáva taktiež ďalšie právomoci, ktoré jej Rada udelí na výkon pravidiel ustanovených Radou.<sup>375</sup> Komisia je taktiež oprávnená po-

<sup>375</sup> Čl. 211 Rímskej zmluvy.

dávať žaloby Európskemu súdnu dvoru proti členským štátom, ak tieto neplnia povinnosti a záväzky ustanovené komunitárnym právom.<sup>376</sup>

*Európsky súdny dvor* zabezpečuje dodržiavanie práva pri výklade a vykonávaní Rímskej zmluvy<sup>377</sup> – možno ho teda považovať za akéhosi „strážcu zmluvy“. Skladá sa z 15 sudcov menovaných na základe spoločnej dohody vlád členských štátov na obdobie šiestich rokov. V jeho činnosti mu pomáha osem generálnych advokátov, úlohou ktorých je predkladať odôvodnené závery o všetkých veciach predložených ESD (pripravujú materiály potrebné na vydanie rozhodnutí).<sup>378</sup>

ESD rozhoduje o žalobách Komisie proti členskému štátu, ale aj o žalobách členských štátov voči sebe navzájom.<sup>379</sup> Nakoľko preskúmava správnosť aktov prijímaných orgánmi ES, má právomoc rozhodovať o žalobách podaných členskými štátmi, Radou alebo Komisiou z dôvodu nepríslušnosti, porušenia podstatných formálnych náležitostí, porušenia Rímskej zmluvy alebo právneho pravidla týkajúceho sa jeho výkonu alebo z dôvodu zneužitia právomoci. Za rovnakých podmienok má právomoc rozhodovať o žalobách podaných Európskym parlamentom, Účtovným dvorom a Európskou centrálnou bankou na ochranu ich práv. Za rovnakých podmienok môže i každá fyzická alebo právnická osoba podať žalobu proti rozhodnutiam, ktoré sú im určené, ako aj proti rozhodnutiam, ktoré – aj keď vydané vo forme nariadenia alebo rozhodnutia – sa jej bezprostredne a osobne dotýkajú.<sup>380</sup>

ESD taktiež zohráva významnú úlohu pri interpretácii komunitárneho práva. Podľa čl. 234 Rímskej zmluvy má právomoc rozhodovať o predbežných otázkach, ktoré sa týkajú výkladu zmluvy, platnosti a výkladu aktov orgánov ES a Európskej centrálnej banky a výkladu štatútov orgánov zriadených aktom Rady. Ak má súd členského štátu podobný problém, vyriešenie ktorého považuje za nevyhnutné, môže sa obrátiť na ESD a požiadať o rozhodnutie v tejto otázke.

K ESD je pričlenený *Súd prvého stupňa*. Rozhoduje o niektorých druhoch žalôb v prvom stupni. Nie je príslušný rozhodovať o žalobách podaných členskými štátmi, ani o predbežných otázkach. Druhy žalôb, o ktorých môže tento súd rozhodovať, určí na žiadosť ES po konzultácii s EP a s Komisiou Rada.<sup>381</sup> Cieľom zriadenia tohto súdu bolo odľahčiť ESD od právne jednoduchších alebo administratívne či ekonomicko-analyticky náročnejších prípadov.<sup>382</sup>

<sup>376</sup> Čl. 226 Rímskej zmluvy.

<sup>377</sup> Čl. 220 Rímskej zmluvy.

<sup>378</sup> Čl. 222 Rímskej zmluvy.

<sup>379</sup> Čl. 226 a 227 Rímskej zmluvy.

<sup>380</sup> Čl. 230 Rímskej zmluvy.

<sup>381</sup> Čl. 225 Rímskej zmluvy.

<sup>382</sup> Bližšie k tomu *Tichý, L. a kolektív.*: dielo cit. v pozn. č. 345, s. 116-118.

Súd prvého stupňa sa skladá z 15 členov, ktorí sú taktiež menovaní spoločnou dohodou vlád na obdobie 6 rokov.

Úloha ESD pri presadzovaní práva životného prostredia sa výrazne zvyšuje. Súvisí to so značným rastom prípadov porušovania predpisov environmentálneho komunitárneho práva. Podľa štatistiky procesov z dôvodov porušenia povinností a vydaných rozsudkov bolo najviac prípadov práve z tejto oblasti.<sup>383</sup>

Dôležitým orgánom ES na úseku životného prostredia je *Európska agentúra životného prostredia* so sídlom v Kodani.<sup>384</sup> Dôvodom je zriadenia bolo úsilie ES zaviesť mechanizmy na skvalitnenie monitoringu implementácie environmentálneho komunitárneho práva. Hlavnou úlohou agentúry je podľa čl. 1 ods. 2 nariadenia poskytovať ES a členským štátom:

- objektívne, spoľahlivé a porovnateľné informácie na európskej úrovni, ktoré im umožnia prijať potrebné opatrenia na ochranu životného prostredia, hodnotiť ich pôsobenie a zabezpečovať vhodnú informovanosť verejnosti o stave životného prostredia,
- potrebnú technickú a vedeckú podporu.

#### 4. *Predmet a systém práva životného prostredia ES a perspektívy jeho ďalšieho vývoja*

Právo životného prostredia ES má ako celok odlišný systém v porovnaní s vnútroštátnymi systémami environmentálneho práva, čo je dôsledkom jeho doterajšieho vývoja. Donedávna bol pre právo ES charakteristický značne kazuistický prístup. Jednotlivé právne predpisy, najmä smernice a nariadenia regulujúce ochranu životného prostredia, majú v dôsledku toho v prevažnej miere čiastkový charakter, nakoľko sa vzťahujú na jednotlivé veľmi konkrétne problémy, riešenie ktorých si vyžiadala situácia (napríklad ustanovenie obsahu olova v benzíne, emisií CO<sub>2</sub>, ochrana vôd pred znečistením spôsobovaným dusičnanmi používanými v poľnohospodárstve a pod.). V poslednom čase sa však situácia mení.

*Systém práva životného prostredia ES*. Právnym základom environmentálneho komunitárneho práva a jeho *primárnym* prameňom sú predovšetkým ustanovenia čl. 174 - 176 Rímskej zmluvy. V nich sú zakotvené základné ciele environmentálnej politiky ES, ich obsah a hlavné princípy i metódy rozhodovania príslušných orgánov ES. Na ochranu životného prostredia sa vzťahujú taktiež ustanovenia čl. 100a Rímskej zmluvy. Táto zmluva zakotvuje aj základné princípy environmentálnej politiky a práva

<sup>383</sup> *Dusík, J.*: Implementace práva životního prostředí Evropských společenství do českého právního řádu – zkušenosti z pohledu judikatury Evropského soudního dvora. Ministerstvo životního prostředí, Praha 2001, s. 156.

<sup>384</sup> Zriadená nariadením Rady č. 1210/90/EHS, OJ 1990 L 120, I.

životného prostredia ES (princíp prevencie, princíp predbežnej opatrnosti, princíp ochrany životného prostredia pri zdroji, princíp „znečisťovateľ platí“, princíp integrácie, princíp trvalo udržateľného rozvoja a princíp tzv. bezpečnostnej poisťky – safeguard clause).<sup>385</sup>

Rímska zmluva však neposkytuje vodítko pre koncipovanie systému práva životného prostredia. Ten sa totiž postupne vytvoril v rámci vývoja právnej úpravy tejto oblasti a v súčasnosti je podobný systémom environmentálneho práva nielen v členských štátoch Európskej únie.

Environmentálne komunitárne právo sa člení na nasledujúce kategórie:

- a) tzv. *horizontálna právna úprava*, ktorá zahŕňa predovšetkým:
  - posudzovanie vplyvov na životné prostredie,
  - integrovanú prevenciu a obmedzovanie znečisťovania životného prostredia,
  - označovanie výrobkov,
  - slobodný prístup k informáciám o životnom prostredí,
  - LIFE ako finančný nástroj na ochranu životného prostredia,
  - systém environmentálne orientovaného manažmentu a auditu,
  - štandardizáciu a racionalizáciu správ o implementácii smerníc vzťahujúcich sa na životné prostredie.
- b) právnu úpravu ochrany *zložiek životného prostredia alebo zdrojov jeho ohrozenia*:
  - ovzdušia (zahŕňajúcu napr. i ochranu lesov ES pred atmosférickým znečistením),
  - vody,
  - prírody,
  - odpadov,
  - priemyselného znečistenia, kontroly rizík,
  - chemických látok a geneticky modifikovaných organizmov,
  - hluku spôsobovaného motorovými vozidlami, strojami a prístrojmi.

<sup>385</sup> Bezpečnostná poisťka (niektorí autori používajú termín ochranná doložka) sa odlišuje od ostatných princípov environmentálneho práva ES. Vyplýva z čl. 174 ods. 2 Rímskej zmluvy, podľa ktorého „harmonizačné opatrenia zodpovedajúce požiadavkám ochrany životného prostredia obsahujú, tam kde to je vhodné, bezpečnostnú poisťku, ktorá dovoľuje členským štátom prijať z environmentálnych mimoekonomických dôvodov dočasné opatrenia podliehajúce kontrole Spoločenstva“. Rad smerníc obsahuje ustanovenia, ktoré členským štátom umožňujú, ak ich k tomu vedú závažné environmentálne mimoekonomické dôvody, obmedziť alebo zakázať používanie alebo predaj výrobkov, resp. látok na svojom trhu napriek tomu, že tieto spĺňajú všetky požiadavky práva ES (autORIZÁCIA atď.). Ide o špeciálne situácie, keď takáto vec – vzhľadom na osobitné okolnosti – predstavuje neprijateľné nebezpečenstvo pre zdravie človeka, zvierat alebo pre životné prostredie (k tomu pozri napr. smernicu Rady o klasifikácii, balení a označovaní nebezpečných látok, smernicu Rady o uvádzaní výrobkov na ochranu rastlín na trh); prijaté opatrenia musia mať dočasný charakter.

Uvedené členenie zjavne nezodpovedá bežne zaužívanému členeniu vnútroštátneho práva životného prostredia na predpisy upravujúce inštitúty, nástroje a princípy spoločné pre celú oblasť životného prostredia, predpisy zložkové a predpisy regulujúce ochranu životného prostredia pred zdrojmi jeho ohrozenia alebo poškodenia.

V tradičnom poňatí systému environmentálneho komunitárneho práva sa nevyskytujú predpisy regulujúce *jadrovú bezpečnosť* ani predpisy upravujúce *civilnú ochranu* (civil protection). V metodických materiáloch vypracovaných Európskou komisiou pre tzv. asociované štáty za účelom zblížovania ich právnych poriadkov s právom ES však obe tieto kategórie právnych predpisov figurujú – sú teda považované za súčasť environmentálneho komunitárneho práva. Do skupiny predpisov upravujúcich civilnú ochranu patria napríklad rozhodnutia o informačnom systéme ES určenom na kontrolu a znižovanie znečisťovania uhlíkovými výpustkami do mora. Okrem týchto dvoch oblastí právnej úpravy sa teraz do environmentálneho komunitárneho práva zaraďuje i právna *regulácia klimatických zmien*.

Pre zaradenie určitej skupiny predpisov do systému environmentálneho komunitárneho práva nie je pritom rozhodujúce, ktoré orgány verejnej správy majú príslušné oblasti v pôsobnosti, pretože situácia je v jednotlivých členských štátoch veľmi rôzna (napr. otázky súvisiace s ochranou životného prostredia môže mať v kompetencii aj rezort priemyslu, zdravotníctva atď.).

Tzv. integrovaná prevencia a obmedzovanie znečisťovania, ktorá sa považuje za špecifický a nový prístup k ochrane životného prostredia a k povoľovaniu činností zaťažujúcich životné prostredie, je v systéme práva ES (resp. v spomínaných metodických materiáloch Európskej komisie) začleňovaná medzi *predpisy o obmedzovaní znečisťovania životného prostredia z priemyselných zdrojov a o riadení rizík*.

Vo vnútroštátnych právnych poriadkoch sa za súčasť systému práva životného prostredia zvyknú považovať aj tie predpisy, ktorými sa zriaďujú príslušné orgány verejnej správy na ochranu životného prostredia a vymedzuje ich kompetencia. Výskyt predpisov s týmto predmetom regulácie je v environmentálnom komunitárnom práve limitovaný, čo vyplýva z charakteru tohto práva (hlavné úlohy pri jeho presadzovaní spočívajú na príslušných orgánoch členských štátov).

Rímska zmluva v ustanoveniach čl. 174 až 176 týkajúcich sa životného prostredia zakotvuje právomoc Rady ministrov prijať opatrenia na ochranu životného prostredia. Okrem toho sa pre oblasť ochrany životného prostredia uplatnia všeobecné ustanovenia o právomoci a pôsobnosti všetkých ostatných orgánov ES, vrátane ESD, vyplývajúcich z Rímskej zmluvy a zo Zmluvy o Európskej únii.

Určité úlohy ukladajú orgánom ES, resp. Rade a Komisii jednotlivé sekundárne pramene komunitárneho práva (najmä smernice a nariadenia).



Komisia má napríklad vo väčšine prípadov úlohu sprostredkovať členským štátom výmenu informácií o opatreniach prijatých v jednotlivých štátoch, podávať Rade a Európskemu parlamentu pravidelne správy o implementácii práva ES, prijímať od členských štátov a zverejňovať zoznamy nebezpečných látok, navrhovať Rade opatrenia zamerané na zvýšenie účinnosti určitého predpisu, zverejňovať rôzne zoznamy, správy o implementácii smerníc a pod.

Súčasťou systému environmentálneho komunitárneho práva *nie sú zatiaľ právne normy upravujúce zodpovednosť a sankcie*. Keďže členské štáty sú povinné zabezpečiť účinnú aplikáciu komunitárnych predpisov vo svojich právnych poriadkoch, musia v nich ustanoviť i sankcie za porušenie ustanovení komunitárnych predpisov, ktoré sa stali súčasťou ich vnútroštátneho práva. Výber sankcií, ktoré bude štát uplatňovať, sa ponecháva na vôľu členského štátu; sankcie však musia byť primerané charakteru porušených povinností a mali by byť podobné sankciám uloženým v podobných prípadoch pri porušení vnútroštátnych právnych noriem.<sup>386</sup>

V posledných rokoch Komisia pripravuje komunitárnu právnu úpravu i pre oblasť zodpovednosti za škody na životnom prostredí. Právnu úpravu v tejto oblasti, v ktorej má ES svoju pôsobnosť, možno založiť na princípoch ustanovených Rímskou zmluvou. Ide predovšetkým o princíp „znečisťovateľ platí“ a princíp, podľa ktorého je potrebné zabrániť škode na životnom prostredí pri zdroji znečistenia. Obidva sú upravené v čl. 174 ods. 1 Rímskej zmluvy a sú základom pre formulovanie požiadaviek na ochranu zdravia i životného prostredia. Dôsledkom ich nedodržania je vznik právnej zodpovednosti.

V roku 1992 vypracovala Komisia Správu o zodpovednosti v oblasti životného prostredia určenú Rade a Parlamentu. V roku 1993 vyšla tzv. Zelená kniha o náprave škody na životnom prostredí.<sup>387</sup> Už v roku 1989 bol vypracovaný návrh smernice o zodpovednosti za škodu spôsobenú odpadmi. Zo všetkých týchto dokumentov vyplýva, že právna úprava týchto otázok je v členských štátoch veľmi rôznorodá a že z viacerých dôvodov je potrebné uvažovať o harmonizácii právnej úpravy v tejto oblasti. Výsledkom najnovšieho vývoja je tzv. Biela kniha o environmentálno-právnej zodpovednosti.<sup>388</sup> Niektoré nové prístupy k tejto problematike sú predmetom pracovného materiálu o prevencii a náprave závažných škôd na životnom prostredí, ktorý pripravilo Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie (DG XI) Európskej komisie ako podklad pre pripravovanú smernicu.

*Tendencie vývoja environmentálneho komunitárneho práva. V práve životného prostredia ES možno sledovať dve relatívne nové tendencie*

<sup>386</sup> Court of Justice, case 68/88. Commission v. Greece, ECR (1989) 2965.

<sup>387</sup> 93/C 149/08.

<sup>388</sup> White Paper on environmental liability. COM (2000) 66 final, 9 February 2000.

svedčiace o postupnom prekonávaní kazuistického prístupu pri vydávaní právnych predpisov a silnejúcom úsilí prekonať roztrieštenosť environmentálneho práva, ktorá bola charakteristická pre začiatky jeho tvorby.

Prvou tendenciou je úsilie právne upraviť nielen ochranu jednotlivých zložiek alebo súčastí životného prostredia (ovzdušie, voda, pôda, príroda), prípadne zdrojov ich ohrozenia (odpady, chemické látky, geneticky modifikované organizmy a pod.), ale čoraz častejšie i *inštitúty a nástroje vzťahujúce sa na celú oblasť ochrany životného prostredia*. Týka sa teda predovšetkým tzv. horizontálnej právnej úpravy. Už boli vydané predpisy upravujúce posudzovanie vplyvov na životné prostredie, právo na informácie o životnom prostredí, environmentálne označovanie výrobkov, systém environmentálne orientovaného manažmentu a auditu. Nepochybne sem možno zaradiť i systém finančných nástrojov, akým je LIFE<sup>389</sup> alebo osobitný Kohézny fond.<sup>390</sup> Je pravdepodobné, že súčasťou týchto horizontálnych predpisov sa stane i spomínaná smernica o zodpovednosti za škodu na životnom prostredí.

V dôsledku toho sa právo ES začne približovať systémovému poňatiu tejto právnej oblasti vo vnútroštátnych právnych poriadkoch (a to nielen jeho členských štátov). Vytvára sa tak súbor komunitárnych predpisov ustanovujúcich základný rámec, princípy, nástroje a inštitúty environmentálnej politiky ES.

Druhou tendenciou je postupné „zhŕňanie“ doposiaľ roztriezenej zložkovej právnej úpravy do ucelenejších predpisov upravujúcich problematiku komplexnejšie a širšie. Súvisí to s tým, že prevažujúcim prameňom environmentálneho komunitárneho práva sú smernice.

Uvedená skutočnosť vyplýva zo zásady proporcionality upravenej v čl. 5 ods. 3 Rímskej zmluvy.<sup>391</sup> V zmysle predmetnej zásady sa právo ES musí napríklad usilovať obmedziť záväzky ukladané členským štátom na minimum, vyberať na riešenie problémov opatrenia, ktoré členským štátom ponechávajú maximálnu voľnosť, používať tzv. minimálne metódy harmonizácie, používať viac smernice a odporúčania než nariadenia, ktoré sú priamo aplikovateľné v členských štátoch a pod.<sup>392</sup>

S touto zásadou súvisí tiež trend používať v oblasti ochrany životného prostredia tzv. *rámcové smernice*. Príkladom je rámcová smernica Rady č. 75/442/EHS o odpadoch v znení smernice Rady č. 91/156/EHS, ktorá sa vzťahuje na všetky druhy odpadov, okrem plyných odpadov, odpadových vôd, rádioaktívnych odpadov, odpadov z banskej činnosti, poľnohospodárskych odpadov, mŕtvych tel zvierat a použitých výbušnín. Smer-

<sup>389</sup> Nariadenie Rady č. 1973/92/EC o zriadení finančného nástroja ochrany životného prostredia (LIFE).

<sup>390</sup> Nariadenie Rady č. 1164/94/EC o zriadení Kohézneho fondu.

<sup>391</sup> Podľa čl. 5 ods. 3 Rímskej zmluvy „činnosť Spoločenstva nesmie prekročiť rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov tejto zmluvy“.

<sup>392</sup> Jans, J. H.: dielo cit. v pozn. č. 353, s. 14-16.

nica ustanovuje základné zásady nakladania s odpadmi, akými sú prevencia a znižovanie produkcie odpadov, podpora ich recyklácie a zneškodňovania, ktoré nesmie ohroziť ľudské zdravie, vodu, pôdu, ovzdušie, rastliny alebo živočíchy.

Ďalším príkladom je smernica Rady č. 96/62/ES o hodnotení a riadení kvality ovzdušia, ktorá vychádza z Piateho environmentálneho akčného programu a z potreby vytvoriť a realizovať komplexnú politiku v tejto oblasti. Jej cieľom je ochrana životného prostredia ako celku a zdravia človeka na základe znižovania koncentrácií škodlivých látok v ovzduší. Ustanovuje dlhodobé ukazovatele kvality ovzdušia. Je to jedna zo smerníc rešpektujúcich i princíp predbežnej opatrnosti – ustanovuje tzv. výstražné prahy (alert threshold), pri dosiahnutí ktorých je potrebné prijať opatrenia, ktoré obmedzia vplyv epizód znečistenia na zdravie človeka.

V roku 2000 bola schválená dlho pripravovaná rámcová smernica o vode – smernica Rady č. 2000/60/ES upravujúca rámec pre činnosť Spoločenstva v oblasti vodohospodárskej politiky.<sup>393</sup> Pripravuje sa taktiež rámcová smernica o politike v oblasti vodného hospodárstva,<sup>394</sup> ktorá vychádza z myšlienky uskutočňovať komplexnú politiku na tomto úseku.

V práve ES zatiaľ neexistuje žiadny právny predpis, ktorý by mal charakter akéhosi komplexného alebo rámcového predpisu (umbrella directive) upravujúceho celú oblasť ochrany životného prostredia. Nie je ani ľahké si takýto rámcový predpis v rámci práva ES predstaviť vzhľadom na všetky obmedzenia vyplývajúce z Rímskej zmluvy a vzhľadom na suverenity členských štátov.<sup>395</sup> Napriek tomu je právo životného prostredia ES dôkazom silnejšieho dôrazu na komplexnosť a na systémový, celistvý prístup k tejto problematike.

##### **5. Právne dôsledky Európskej dohody o pridružení pre Slovenskú republiku a aproximácia environmentálneho práva**

Pridruženie Slovenskej republiky k Európskej únii sa uskutočnilo na základe medzinárodnej zmluvy – *Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej*<sup>396</sup> (ďalej len „asociačná dohoda“).

Asociačná dohoda poskytuje Slovenskej republike ako pridruženej krajine z medzinárodného hľadiska *osobitný status*. Jej konečným cieľom je jej prijatie do Európskej únie. Realizácia ustanovení dohody má vytvoriť

<sup>393</sup> OJ 2000 327.

<sup>394</sup> COM 98/76.

<sup>395</sup> Neoficiálne sa však o vývoji týmto smerom dokonca už uvažuje.

<sup>396</sup> Pozri oznámenie MZV SR č. 158/1997 Z. z., oznámenie MZV SR č. 4/1999 Z. z. a oznámenie MZV SR č. 4/1999 Z. z.

pre Slovenskú republiku rámec pre politický dialóg, podporovať hospodársky rozvoj, poskytnúť základ finančnej a technickej pomoci zo strany Európskej únie.

Hospodárska spolupráca medzi Slovenskou republikou a Európskou úniou má podľa čl. 72 asociačnej dohody zahŕňať opatrenia vedúce k hospodárskemu a sociálnemu rozvoju Slovenskej republiky, ktoré sa budú riadiť *princípom trvalo udržateľného rozvoja*. Mali by zabezpečiť, aby sa od samého začiatku brali plne do úvahy aj aspekty ochrany životného prostredia a aby boli prepojené na požiadavky harmonického sociálneho rozvoja. Na tieto účely by sa mala spolupráca zameriavať predovšetkým na opatrenia v odvetví priemyslu, baníctva, investícií, poľnohospodárstva, energetiky, dopravy, regionálneho rozvoja a cestovného ruchu.

V oblasti *životného prostredia* sa spolupráca podľa čl. 81 týka monitorovania hladín znečistenia, informačných systémov o stave životného prostredia, boja proti znečisťovaniu ovzdušia na regionálnej a cezhraničnej úrovni, udržateľného, účinného a ekologicky efektívneho využívania energie a jej výroby, bezpečnosti priemyselných závodov, rozvoja príslušných technológií a výrobných procesov, klasifikácie chemikálií a bezpečnej manipulácie s nimi, účinného predchádzania a znižovania znečistenia vôd (najmä zdrojov pitnej vody a vodných tokov presahujúcich hranice), znižovania odpadov, ich vracania do obehu a ich bezpečného ukladania (vrátane rádioaktívnych odpadov), vplyvu poľnohospodárstva na životné prostredie, erózie pôdy, ochrany lesov, flóry a fauny, obnovovania ekologickej stability vidieka, územného plánovania vrátane stavebného a urbanistického plánovania, používania ekonomických a fiskálnych nástrojov, globálnej zmeny podnebia a jej prevencie, uvedomovania si významu životného prostredia a vzdelávania v oblasti životného prostredia, medzinárodných dohôd v oblasti životného prostredia.

Z čl. 69 a 70 asociačnej dohody vyplýva medzinárodný záväzok Slovenskej republiky vyvinúť maximálne úsilie na zabezpečenie postupnej zlučiteľnosti predpisov Slovenskej republiky s komunitárnym právom.

Proces *zblížovania právnych predpisov* Slovenskej republiky s predpismi ES odštartovaný na základe asociačnej dohody sa nazýva *aproximácia práva*. Je to teda obsahovo širší pojem ako pojem „implementácia práva“, ktorým sa označuje prevzatie, resp. „včlenenie“ obsahu konkrétneho ustanovenia komunitárneho predpisu do slovenského právneho predpisu (z angl. implementation – splnenie záväzku). Jej cieľom je dosiahnuť predovšetkým vytvorenie spoločného vnútorného trhu s Európskou úniou, a to na základe vytvárania súladu medzi jej vnútroštátnymi

právnymi predpismi, technickými normami a komunitárnym právom<sup>397</sup> (aproximácia v užšom zmysle slova).<sup>398</sup>

Podľa čl. 70 asociačnej dohody zblížovanie práva zahŕňa nasledujúce oblasti:

- ochrana pracovníkov na pracovisku,
- ochrana zdravia a života, ľudí, zvierat a rastlín,
- technické predpisy a normy,
- zákony a predpisy o využití jadrovej energie,
- doprava,
- životné prostredie.<sup>399</sup>

*Princípy aproximácie environmentálneho práva.* Pri aproximácii sa neuplatňujú princípy práva ES (t. j. princíp priamej účinnosti a princíp nadradenosti práva ES), nakoľko Slovenská republika nie je zatiaľ členským štátom Európskej únie. Musí sa však rešpektovať *princíp tzv. minimálnej harmonizácie*, ktorý rieši problém miery prísnosti vnútroštátnych opatrení prijatých na ochranu životného prostredia vo vzťahu k opatreniam ustanoveným predpismi ES. Možnosť jeho uplatnenia vyplýva priamo z komunitárneho predpisu (napr. zo smernice, ktorá výslovne umožňuje členskému štátu prijať prísnejšie opatrenia). V praxi tak štát môže urobiť z dôležitých dôvodov na ochranu pracovného prostredia a životného prostredia. Musí o tom taktiež upovedomiť Komisiu, ktorá predpisy potvrdí, ak si overí, že neslúžia ako prostriedok svojoľnej diskriminácie alebo skrytého obmedzovania trhu medzi členskými štátmi. Právo členských štátov ustanoviť právnou úroveň ochrany životného prostredia je limitované čl. 30 a 36 Rímskej zmluvy (opatrenie nesmie byť priamo ani nepriamo protekcionárske, nesmie diskriminovať výrobcov, obchodníkov znečisťovateľov z iných členských štátov, musí byť vo vzťahu k cieľu proporcionálne). Z uvede-

<sup>397</sup> Vetrák, M.: Právo ES (acquis communautaire). Centrum pre európsku politiku 2000, Bratislava, s. 24-25.

<sup>398</sup> Aproximácia v širšom zmysle slova zahŕňa nielen samotnú tvorbu predpisov v intenciách predpisov komunitárneho práva, ale aj proces praktického uplatňovania týchto predpisov v konkrétnej rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy.

<sup>399</sup> V praxi ide o pomerne široký okruh predpisov, a preto legislatívne zásahy v rámci aproximácie možno robiť len postupne. Proces aproximácie environmentálneho práva však môže byť uľahčený tým, že:

- environmentálne právo predstavuje relatívne mladú oblasť práva, ktorej obsah je determinovaný medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky,
- v environmentálnom práve európskych štátov neexistujú podstatné rozdiely v chápaní základných právnych inštitútov, čo je dôsledok rovnakého charakteru vecných problémov ochrany životného prostredia,
- princípy komunitárneho environmentálneho práva sú kompatibilné s princípmi nášho environmentálneho práva.

ných pravidiel musí vychádzať aj Slovenská republika, ak má aproximácia práva dosiahnuť cieľ vyplývajúci z asociačnej dohody.

*Orgány v oblasti aproximácie práva.* Plnenie záväzkov vyplývajúcich pre Slovenskú republiku z asociačnej dohody vyvolalo nevyhnutnosť *inštitucionálne posilniť administratívnu štruktúru špecializovanú na výkon úloh spojený s integráciou.*

Konkrétne úlohy v tejto súvislosti – v súlade so svojimi kompetenciami – plní *Národná rada SR, vláda SR a ústredné orgány štátnej správy.*

Na úrovni *parlamentu* je to predovšetkým Zahraničný výbor, Výbor pre európsku integráciu a Spoločný parlamentný výbor Európskej únie a Slovenskej republiky. V rámci Odboru legislatívy Kancelárie Národnej rady SR pôsobí oddelenie aproximácie práva, ktoré zodpovedá za zlučiteľnosť návrhov zákonov predkladaných na rokovanie parlamentu.

V rámci *vlády SR* je špeciálne nositeľom zodpovednosti za plnenie úloh spojených s integráciou:

- podpredseda vlády SR pre európsku integráciu (zabezpečuje koordináciu a riadenie vnútroštátnej dimenzie procesu integrácie),
- Ministerská rada vlády SR pre európsku integráciu ako poradný a koordinatívny orgán vlády SR (má ako poradný orgán Konzultačný výbor reprezentujúci vedecké inštitúcie, odborové zväzy, zamestnávateľské zväzy, samosprávu, mimovládne organizácie a Pracovný výbor tvorený vedúcimi útvarov pre európsku integráciu ústredných orgánov štátnej správy a vedúcimi 29 pracovných skupín negociačného tímu na čele so štátnym tajomníkom pre európsku integráciu).

Na *Úrade vlády SR* bola zriadená Sekcia pre európske záležitosti (v súčasnosti má tri odbory – Odbor pre európsku integráciu, Odbor zahraničnej pomoci, Odbor budovania inštitúcií a prípravy obyvateľstva na vstup do Európskej únie).

V rámci *Ministerstva zahraničných vecí SR* sa Sekcia európskej integrácie (zložená z Odboru politických vzťahov s EÚ, Odboru ekonomicko-právnych vzťahov s EÚ a Odboru hlavného vyjednávača) zaoberá plnením úloh ministerstva na úseku spracúvania dlhodobej koncepcie zahraničnej politiky.

V rámci *ústredných orgánov štátnej správy* fungujú *vnútroorganizačné útvary* (napr. Odbor európskej integrácie a medzinárodnej spolupráce na Ministerstve životného prostredia SR) a *poradné orgány* ministrov a vedúcich ostatných ústredných orgánov štátnej správy zriadené ich rozhodnutiami (napr. Rada pre európsku integráciu Ministerstva životného prostredia SR).



Pokiaľ ide o plnenie úloh súvisiacich so *zblížením slovenského právneho poriadku s právom ES* podľa čl. 69 asociačnej dohody, úlohy v tejto oblasti zabezpečujú:

- podpredseda vlády SR pre legislatívu,
- ústredné orgány štátnej správy (ich legislatívne odbory v spolupráci s odborními pre európsku integráciu pri vypracúvaní návrhov predpisov),
- Inštitút pre aproximáciu práva, ktorý má postavenie sekcie v rámci Úradu vlády SR,
- Legislatívna rada vlády SR ako poradný orgán.

*Nástroje aproximácie environmentálneho práva* sú právne a politické.

K *právnym nástrojom* možno zaradiť:

- asociačnú dohodu,
- právne predpisy, ktoré zakotvujú postupy a inštitúty, napomáhajúce procesu aproximácie (ústava, zákon NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, zákon č. 19/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky).

K *politickým nástrojom* ovplyvňujúcim proces aproximácie v Slovenskej republike patria rôzne akty a úkony orgánov ES (napr. Biela kniha, Pravidelná správa Európskej komisie o pripravenosti SR na vstup do Európskej únie, Partnerstvo pre vstup).<sup>400</sup>

<sup>400</sup> *Biela kniha* prijatá Európskou radou v Essene v r. 1994 mala cieľ pomôcť pridruženým krajinám pripraviť sa na fungovanie v podmienkach vnútorného trhu Európskej únie. Obsahuje kľúčové opatrenia v každom sektore vnútorného trhu (vrátane životného prostredia) a navrhuje postup pre aproximáciu práva v asociovaných krajinách.

*Pravidelná správa Európskej komisie o pripravenosti Slovenskej republiky na vstup do Európskej únie* je oficiálny dokument Európskej komisie, ktorý má hodnotiaci charakter. Vypracúva sa každý rok a dotýka sa politického zriadenia a stability demokratických inštitúcií, ekonomickej situácie, aproximácie a administratívnej štruktúry. Zameriava sa nielen na dosiahnuté pozitíva, ale aj na úlohy, ktoré treba splniť v krátkodobom (1 rok) a strednodobom (2 až 4 roky) časovom horizonte. Možno napríklad citovať zo správy z 13. 10. 1999: „Žiadny z perspektívnych členov Európskej únie neurobil výrazný pokrok v transpozícii práva životného prostredia Spoločenstva, ale určitý pokrok dosiahla väčšina krajín v analýze zmien a rozvíjaní stratégie spolu s investičnými plánmi alebo usporiadaním v sektore“. Komisia zdôraznila potrebu zaangažovanosti finančných a ľudských zdrojov. Kritika bola určená predovšetkým Poľsku, Rumunsku, Slovensku a Českej republike, ktoré podľa názoru Komisie veľmi zaostávali. Komisia poukazovala na nedostatky v problematike ochrany vody, odpadov, chemických látok, znečistenia vzduchu, priemyselného znečistenia a zachovania prírody. Podľa Komisie „je zrejme, že životné prostredie je až na poslednom mieste v zozname priorít v strednej a východnej Európy.“

Z hľadiska fungovania mechanizmu aproximácie práva sú dôležité aj rôzne *normatívne interné inštrukcie* pre tvorbu návrhov právnych predpisov (napr. Legislatívne pravidlá tvorby zákonov schválené uznesením NR SR č. 519/1996, Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky) a rôzne *konceptné dokumenty* schvaľované uzneseniami vlády (napr. Akčný plán vlády SR na zintenzívnenie procesu integrácie Slovenskej republiky do Európskej únie, Národný program pre prijatie *acquis communautaire*, Legislatívny plán vlády SR, Národný environmentálny akčný program II).

Podľa čl. 7 ods. 2 *ústavy* Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou (ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom) alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2. Týmto (a súvisiacimi ustanoveniami) vytvára ústava už v súčasnosti ústavný predpoklad pre vstup Slovenskej republiky do Európskej únie.

*Harmonogram úloh* vypracúva každoročne vláda SR na základe Pravidelnej správy. Predstavuje zoznam nesplnených úloh vyplývajúcich z Pravidelnej správy s časovým harmonogramom ich plnenia a určením zodpovedného orgánu za splnenie konkrétnej úlohy. V budúcnosti sa uvažuje o zapracovaní jeho údajov do Národného programu pre prijatie *acquis communautaire*.

*Partnerstvo pre vstup* je oficiálny dokument, ktorý má pomôcť k prekonaniu rozdielov medzi Slovenskou republikou a Európskou úniou, najmä v právnej oblasti a vytvoriť podmienky fungovania spoločného vnútorného trhu po jeho rozšírení. Cieľom je vytvoriť rámec na vymedzenie prioritných oblastí identifikovaných Európskou komisiou v Pravidelnej správe. Služi na vymedzenie finančných prostriedkov, ktoré sú na implementáciu priorít určené a ustanovuje podmienky poskytovania tejto pomoci.

*Národný program pre prijatie *acquis communautaire** je dokument schválený vládou, ktorý obsahuje zoznam predpisov ES so zoznamom slovenských predpisov určených na aproximáciu, zodpovedný orgán, časový harmonogram nadobudnutia účinnosti týchto predpisov, požadovanú administratívnu infraštruktúru a prostriedky na jej vybudovanie. De facto ide o legislatívny plán aproximácie s prihliadnutím na krátkodobé a strednodobé priority. Jeho úlohu by malo posilniť tiež začlenenie Harmonogramu úloh do tohto dokumentu. Je orientačným dokumentom aj pre postup v rámci *screeningového procesu* t. j. procesu vyhľadávania problémových miest pri rokovaniach s Komisiou, ktorý prebieha formou stretnutí slovenských expertov s expertmi Európskej komisie v Bruseli. V rámci nich sa hodnotí stav aproximácie, vyjasňujú problémy pri aproximácii, načrtávajú prípadné prechodné obdobia alebo výnimky pre Slovenskú republiku. Výsledky screeningu slúžia ako podklad pre vypracovanie negociačnej pozície a pre priame rozhovory o vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie.

K tomu pozri bližšie *Vetrák, M.*: dielo cit. v pozn. č. 397.

Z hľadiska urýchlenia procesu aproximácie práva má význam aj ústavnoprávne zakotvenie čl. 120 ods. 2 ústavy, podľa ktorého ak tak ustanoví zákon, vláda SR je oprávnená vydávať nariadenia aj na vykonanie asociačnej dohody a na vykonanie zmlúv podľa čl. 7 ods. 2; takýmto nariadením je podľa čl. 13 ods. c) možné ukladať povinnosti právnickým alebo fyzickým osobám.<sup>401</sup>

Z hľadiska právnej praxe majú pre proces aproximácie environmentálneho práva význam i ustanovenia tých zákonov, ktoré upravujú základné požiadavky na návrhy predpisov, schvaľovaných v rámci legislatívneho procesu.

Podľa § 68 ods. 3 zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v dôvodovej správe<sup>402</sup> k návrhu zákona sa musí uviesť súlad návrhu zákona s ústavou, súvislosť s inými zákonmi a medzinárodnými zmluvami a súlad návrhu zákona s právom Európskej únie vypracovaný formou doložky zlučiteľnosti tohto návrhu s právom Európskej únie.

Inštitút doložky zlučiteľnosti s právom ES a právom Európskej únie upravujú aj Legislatívne pravidlá vlády SR, ktoré ju ustanovujú za obligatórnu súčasť legislatívneho zámeru a vládneho návrhu zákona.<sup>403</sup> Od roku

<sup>401</sup> Podľa komentára k návrhu ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. sa tak umožní, aby v prípade, ak Národná rada SR prijme osobitný zákon, vláda svojimi nariadeniami implementovala do právneho poriadku Slovenskej republiky množstvo technických noriem a iných výsledkov právotvornej činnosti Európskej únie a Európskych spoločenstiev, ktorými by sa inak musela zaoberať Národná rada SR. Proces približovania sa právneho poriadku Slovenskej republiky k právnym poriadkom štátov Európskej únie sa tak nielen urýchlil a zefektívnil, ale do značnej miery sa aj odbremenil rozhodovacia činnosť Národnej rady SR.

<sup>402</sup> Podľa Legislatívnych pravidiel vlády SR z roku 1997 (naposledy zmenených uznesením vlády SR č. 1130/2001) súčasťou legislatívneho zámeru musí byť, a návrh zákona musí obsahovať aj zhodnotenie environmentálnych vplyvov (výčíslenie odhadu vplyvov na životné prostredie).

<sup>403</sup> Podľa prílohy č. 1 sa v nej uvádzajú nasledovné skutočnosti:

#### Doložka zlučiteľnosti právneho predpisu s právom Európskych spoločenstiev a právom Európskej únie

1. Navrhovateľ právneho predpisu.
2. Názov právneho predpisu.
3. Závazky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskym spoločenstvám a Európskej únii:
  - a) identifikácia predmetu návrhu právneho predpisu z pohľadu Európskej dohody o pridružení, Národného programu pre prijatie *acquis communautaire*, Partnerstva pre vstup, Bielej knihy, screeningu a plánu legislatívnych úloh vlády SR,
  - b) identifikácia záväzkov vyplývajúcich zo schválených negociačných pozícií v príslušnej kapitole, ktorá je predmetom návrhu právneho predpisu.
4. Problematika návrhu právneho predpisu:

1999 sa stali súčasťou doložky zlučiteľnosti aj *tabuľky zhody*. Z ich obsahu možno presne usudzovať na mieru kompatibility návrhu právneho predpisu s komunitárnym právom, nakoľko analýza a hodnotenie stupňa zlučiteľnosti sa týka nielen jednotlivých článkov nariadení a smerníc (tie z hľadiska vnútorného členenia týchto predpisov možno prirovnať k paragrafom), ako aj ich jednotlivých odsekov, viet až po jednotlivé písmená. Doložku zlučiteľnosti a tabuľky zhody vyhotovujú k predkladaným vládnym návrhom zákonov a k vládnym nariadeniam legislatívne odbory ústredných orgánov štátnej správy v spolupráci s odborními pre európsku integráciu. K návrhu legislatívneho zámeru a návrhu zákona najmä z hľadiska doložky zlučiteľnosti návrhu legislatívneho zámeru a návrhu zákona s právom ES a právom EU sa vyjadruje Inštitút pre aproximáciu práva Úradu vlády SR. Predmetom rokovania Legislatívnej rady vlády SR je aj overenie doložky zlučiteľnosti vyjadrené vo forme stanoviska Inštitútu pre aproximáciu práva.

Zákomom č. 19/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky sa upravili:

- oblasti v ktorých je vláda SR oprávnená vydávať tzv. aproximačné opatrenia na vykonanie asociačnej dohody a na vykonanie niektorých medzinárodných zmlúv,
- niektoré osobitné podmienky vydávania aproximačných nariadení.

I keď zákon výslovne neuvádza, že takouto oblasťou je aj ochrana životného prostredia, z hľadiska environmentálneho práva bude dôležité sledovať obsah vydávaných aproximačných nariadení v oblasti ochrany pracovníkov na pracovisku, technických predpisov a noriem a v oblasti využitia jadrovej energie.

Podľa § 3 ods. 4 zákona v prílohe aproximačného nariadenia musí byť uvedené presné označenie vykonávaného právneho aktu Európskych spoločenstiev a Európskej únie alebo vykonávanej medzinárodnej zmluvy a údaj o tom, či je a kde sa nachádza ich preklad; podľa odseku 4 všeobecnej časti dôvodovej správy k aproximačnému nariadeniu musí obsa-

- c) je upravená v práve Európskych spoločenstiev,
- d) nie je upravená v práve Európskych spoločenstiev,
- e) je upravená v práve Európskej únie,
- f) nie je upravená v práve Európskej únie.

5. Stupeň zlučiteľnosti návrhu právneho predpisu s právom európskych spoločenstiev a právom európskej únie: a) úplná, b) čiastočná, c) žiadna, d) návrh právneho predpisu je nezlučiteľný.
6. Gestor (spolupracujúce rezorty).
7. Účasť expertov pri príprave návrhu právneho predpisu a ich stanovisko k zlučiteľnosti návrhu právneho predpisu s právom európskych spoločenstiev a právom európskej únie (špecifikácia úrovne a spôsobu expertnej účasti, napr. konzultácie a pod.).

hovať doložku zlučiteľnosti návrhu aproximačného nariadenia s právom Európskej únie a tabuľku zhody návrhu aproximačného nariadenia s právom Európskej únie.

Skutočnosť, že *aproximačné nariadenia* nemožno stotožňovať s nariadeniami vlády SR vydávanými na základe čl. 120 ods. 1 ústavy, svedčí i ustanovenie § 3, podľa ktorého aproximačným nariadením možno ukladať povinnosti a podľa ktorého toto nariadenie môže obsahovať splnomocnenie na vydanie vykonávacieho právneho predpisu. Takéto vlastnosti nie sú typické pre tzv. sekundárne právne normy. Z hľadiska zaužívaných právno-teoretických a legislatívnych kritérií však nemôže ísť ani o primárne právne normy (nevydáva ich zastupiteľský, ale výkonný orgán, nemožno nimi upravovať medze základných ľudských práv a slobôd, štátny rozpočet a ďalšie veci, ktoré podľa ústavy upravujú alebo majú upraviť zákony, nemožno ho vydať ani vtedy, ak by sa jeho prijatím mal vytvoriť nový štátny orgán). Na základe ustanovení ústavy a zákona možno usudzovať, že aproximačné nariadenie vlády ako prameň práva je „hybridným“ prameňom práva, zavedenie ktorého si účelovo vyžiadala právna prax. Ako príklady aproximačných nariadení možno uviesť *nariadenie vlády SR č. 177/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti o označovaní hluku na spotrebičoch pre domácnosť* a *nariadenie vlády SR č. 178/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti označovania práčok pre domácnosť energetickým štítkom*. Týmito nariadeniami sa transponovali do slovenského právneho poriadku príslušné smernice Európskych spoločenstiev.

## Zoznam monografickej literatúry

- Agenda 21 a ukazovatele trvalo udržateľného rozvoja. Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 1996.
- Benčík, M. a kolektív: Trestné právo s vysvetlivkami a judikatúrou. IURA EDITION, Bratislava 1995.
- Brand, E.: Umweltpolitik, Umweltrecht, Umweltverwaltung. Branderburgische Technische Universität, Cottbus 1994.
- Brostl, A. – Klučka, J. – Mazák, J.: Ústavný súd Slovenskej republiky (Organizácia, proces, doktrína). Ústavný súd Slovenskej republiky, Košice 2001.
- Damohorský, M.: Právni zodpovednosť v ochrane životného prostredia. Iuridica, č. 2, Univerzita Karlova, Praha 1994.
- Damohorský, M.: Právni zodpovednosť za ztráty na životním prostredí. Karolinum, Praha 1999.
- Drgonec, J.: Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky. MANZ, Bratislava 1997.
- Dusík, J.: Implementace práva životního prostředí Evropských společenství do českého právního řádu – zkušenosti z pohledu judikatury Evropského soudního dvora. Ministerstvo životního prostředí, Praha 2001.
- Edward, D. A. O.: Úvod do práva Evropského společenství. H a H, Praha 1993.
- Environment 2010: Our Future, Our Choice. 6th EU Environment Action Programme. European Commission, Luxembourg 2001.
- Flégl, V.: Ústavní a mezinárodní ochrana lidských práv. C. H. Beck, Praha 1997.
- Fuchs, H.: Probleme des österreichischen Umweltstrafrechts. Verwaltungsakademie des Bundes, Wien 1995.
- Hendrych, D. a kolektív: Správní právo. Obecná část. 2. vydání. C. H. Beck, Praha 1996.
- Hendrych, D. a kolektív: Správní právo. Obecná část. 4. změněné a doplněné vydání. C. H. Beck, Praha 2001.
- Inovecká, D. – Zelenayová, M.: Petície a sťažnosti, Komentár. Heuréka, Šamorín 1998.
- Jančářová, I.: Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí, vybrané otázky. Masarykova univerzita, Brno 1997.
- Jans, J. H.: European Environmental Law. Europa Law Publishing, Groningen 2000.
- Kapteyn, P. J. G. – VerLoren van Themaat, P.: Introduction to the Law of the European Communities. Third edition. Kluwer Law International, London-The Hague-Boston 1998.



- Kamenec, T. – Pirošík, V.:* Čo nie je tajné je verejné. Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, Poniky 2000.
- Kamenec, T. – Galanda, M. – Pirošík, V. – Šveda, D.:* Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. NOI, Bratislava 2000.
- Kiss, A. – Shelton, D.:* International Environmental Law. Transnational Publishers 1991.
- Klapáč, J.:* Právo na životné prostredie a právo životného prostredia. Veda, Bratislava 1983.
- Klinda, J.:* Environmentalistika a právo II (krátky slovník environmentalistiky a environmentálneho práva). Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 1998.
- Klinda, J.:* Environmentalistika a právo I (krátky slovník environmentalistiky a environmentálneho práva). Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 1999.
- Klinda, J.:* Terminologický slovník environmentalistiky. Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 2000.
- Kloepfer, M.:* Umweltrecht. C. H. Beck, Mnichov 1989.
- Klokočka, V.:* Ústavní systémy evropských států. Linde a. s., Praha 1996.
- Knapp, V.:* Teorie práva. C. H. Beck, Praha 1995.
- Knapp, V.:* Základy srovnávací právní vedy. Aleko, Praha 1991.
- Kočíková, P.:* Evropská unie a životní prostředí. Montanex, Ostrava 1998.
- Kolektiv autorů:* Péče o životní prostředí. Masarykova univerzita, Brno 1993.
- Kolektiv autorů:* Právo životního prostředí. Univerzita Karlova, Praha 1988.
- Kolektiv:* Občiansky zákonník. Ekonomický a právny poradca podnikateľa, č. 12-13, Žilina 2001.
- Košičiarová, S. a kolektiv:* Právo životného prostredia. MANZ a Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, Bratislava 1995.
- Košičiarová, S. a kolektiv:* Právo životného prostredia európskych krajín. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, Bratislava 1997.
- Košičiarová, S.:* Ekologická ujma a škoda v práve životného prostredia. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, Bratislava 1997.
- Košičiarová, S.:* Verejná správa a životné prostredie. Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Bratislava 1999.
- Kozová, M. – Butkovská, K. – Vrbenský, R. – Antalová, S.:* Environmentálne hodnotenie zásadných rozvojových koncepcií (§ 35 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z.). Prírodovedská fakulta UK a Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 1999.
- Kozová, M. – Finka, M. – Belčáková, I. – Krasnec, P. a kolektiv:* Environmentálne hodnotenie konceptu riešenia územného plánu hl. mesta SR Bratislavy. Fakulta architektúry STU, Bratislava 2001.
- Kozová, M. – Spáčilová, R. – Huba, M. a kolektiv:* Metodická príručka k hodnoteniu návrhov rozvojových koncepcií z hľadiska ich vplyvov na ži-

- votné prostredie. Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 1994.
- Krämer, L.:* EC Environmental Law. Sweet & Maxwell, London 2000.
- Kubíček, P. – Mamojka, M. a kolektiv:* Obchodné spoločnosti. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, Bratislava 1999.
- Lang, W.:* The International Waste Regime. Environmental Protection and International Law. Graham and Trotman/Martinus Nijhoff 1991.
- Madar, Z.:* Evropské zákony o ochraně životního prostředí. Ústředí vědeckých, technických a ekonomických informací, Praha 1990.
- Magurová, Z. – Kahún, J.:* Zákon o nadáciách. Komentár. Veda, Bratislava 1997.
- Machajová, J.:* Administratívnoprávny postih fyzických a právnických osôb s osobitným zreteľom na postih podľa zákona o priestupkoch. Epos, Likavka 1995.
- Majtánová, A.:* Poistný trh. Elita, Bratislava 1993.
- Mamojka, M. – Kubíček, P. a kolektiv:* Hospodárske právo. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, Bratislava 2000.
- Meadows, D.:* The Limits to Growth. Universe Books, New York 1972.
- Mezricky, V. et al.:* Environmental Challenges: An Introduction to Environmental Law and Policy. Program in International Law and Program in Environmental Law, Florida State University College of Law 2001.
- Mezřícký, V. a kol.:* Teorie a praxe environmentální politiky. Tempus, Vysoká škola báňská, Technická universita, Ostrava 1999.
- Mezřícký, V. a kol.:* Životní prostředí věc veřejná i soukromá. Práce, Praha 1986.
- Our Common Future.* World Commission on Environment and Development. Oxford University Press. Oxford - New York 1987.
- Patakyová, M.:* Obchodný register. Vybrané a súvisiace problémy. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK 1999, Bratislava.
- Patakyová, M. a kolektiv:* Zrušenie, zánik a zmena firmy, bez rizika a strát. Informačné centrum podnikateľov a. s. 2000, Žilina.
- Pekárek, M. a kolektiv:* Péče o životní prostředí. Masarykova universita, Brno 1994.
- Petková, O. a kolektiv:* Stavebný zákon s vysvetlivkami. IURA EDITION, Bratislava 1995.
- Pirč, J. a kolektiv:* Právo a životné prostredie, Univerzita P. J. Šafárika, Košice 2000.
- Prusák, J.:* Teória práva. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, Bratislava 1995.
- Prusák, J. a kolektiv:* Vybrané kapitoly z modernej teórie štátu a práva. Univerzita Komenského, Bratislava 1990.
- Rapant, R. – Kučerová, E. – Košičiarová, S.:* Právo životného prostredia (vybrané problémy). Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, Bratislava 1993.

- Rapant, R.*: Právo životného prostredia (vybrané problémy). Univerzita Komenského, Bratislava 1991.
- Rebro, K.*: Latinské právnické výrazy a výroky. Obzor, Bratislava 1984.
- Romančíková, E.*: Životné prostredie, ekonómia a financie. Eco instrument, Bratislava 1997.
- Sadler, B. – Verheem, R.*: Strategic Environmental Assessment, Status, Challenges and Future Directions. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment The Netherlands, 1996.
- Sadler, B. a kol.*: Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance, Final Report. International Study of Environmental Assessment, CEAA, IAIA, 1996.
- Sheate, W. – Dagg, S. – Richardson, J. – Aschemann, R. – Palerm, J. – Steen, U.*: SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making. Vol. 1, Final Report to the EC. ICON Consultants Ltd, London 2001.
- Staša, J.*: Úvod do českého správného práva. Policejní akademie České republiky, Praha 1994.
- Stratégia, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky. Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 1993.
- Strhan, R. – Kollár, V. – Kačeňák, I.*: Environmentálna produktová politika. Ekonóm, Bratislava 2000.
- Svák, J.*: Základy európskej ochrany ľudských práv. Fakulta politických vied a mezinárodných vzťahov UMB, Banská Bystrica 2001.
- Škultéty, P. a kolektív*: Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, Bratislava 1997.
- Štefanovič, M. – Košičiarová, S. – Pirč, J.*: Právo životného prostredia. IURA EDITION, Bratislava 2001.
- Thérivel, R. a kol.*: Strategic Environmental Assessment, Earthscan Publications, London 1992.
- Thérivel, R. – Partidário, M.*: The Practice of Strategic Environmental Assessment, Earthscan Publications, London 1996.
- Tichý, L. a kol.*: Evropské právo. C. H. Beck, Praha 1999.
- Tóthová, K.*: Vybrané problémy práva životného prostredia, Právnická fakulta UK, Bratislava 1985.
- Úradníček, Š. – Gašparíková, B. – Kozová, M.*: Posudzovanie vplyvov na životné prostredie. I. Diel. Ševt, Bratislava 1994.
- Vetrák, M.*: Právo ES (acquis communautaire). Centrum pre európsku politiku, Bratislava 2000.
- Vlachynský, K. a kol.*: Podnikové financie. Súvaha, Bratislava 1997.
- Zukunftsfähiges Deutschland, Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Birghauserverlag, Basel-Boston-Berlin 1998.

## Vecný register

**Audit 182-186**

- ekologický 264-268
- environmentálny 182-186

**Autorizácia 130-131****Banky a poisťovne 32, 305-306**

- poistenie zodpovednosti za škody 42-43

**Cyklus environmentálnej politiky 19**

- environmentálne plánovanie 20-21
- legitimizácia environmentálnej politiky 27
- presadzovanie environmentálnych požiadaviek 28-30
- rozvíjanie (revízia), ukončenie 30

**EIA 21-25, 34, 96-97, 167, 176, 212****Ekonomické nástroje 37-38, 39, 63,**

- 107, 271-272
- dane 39, 272-276
- dotácie a subvencie 40
- granty 39
- kaucia 280-281
- nástroje colnej politiky 40-42
- obchod s emisnými právami 43-46
- odplaty 282-284
- odvody 284-286
- poplatky 39, 276-278, 278, 281, 287
- prednosti a nedostatky 37-38
- príspevky do Recyklačného fondu 281
- trhový environmentalizmus 38-39
- úhrady 286-287
- zálohové systémy 40

**EMAS 32-33, 37, 178-182**

- environmentálny audit 182-186
- logo EMAS 186-188

**Environmentálna politika 15**

- druhy 4
- rezortná 18-19
- všestranná 18
- vznik 15

**Environmentálne právo**

- postavenie v systéme práva 82-86
- pramene 87-88
- predmet úpravy 79
- – primárne a sekundárne 90-91
- prostriedky prevencie 204, 260-261
- systém úpravy 79-82

**Financovanie starostlivosti o životné prostredie 53**

- financovanie v súkromnom sektore 288-289
- financovanie vo verejnom sektore 296
- – štátne účelové fondy 297-298
- – štátny rozpočet 296-297
- – zahraničné zdroje 303-304
- – zdroje územnej samosprávy 299
- podpora regionálneho rozvoja 295
- Recyklačný fond 306-308
- štátna pomoc 292-295
- účelová finančná rezerva 269, 280
- zdroje 288

**Fyzické osoby 110-111****Koncepcie, plány, programy 131****Kultúrne pamiatky 67-68****Medzinárodná spolupráca**

- medzinárodné mimovládne organizácie 316-317
- medzinárodné organizácie 314-316
- medzinárodné právo životného prostredia 309-311
- ochrana biodiverzity 327, 334-336
- ochrana ovzdušia 320-324
- ochrana ozónovej vrstvy 324-325
- zmena klímy 325-326

**Medzinárodné zmluvy 50, 88-89,**

- 168, 311-314, 317-320
- aarhuský dohovor 168-169, 237
- bazilejský dohovor 247-248, 336
- bernský dohovor 333-334
- borský dohovor 331-333

- CITES 247-248, 330-331
- Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd 134-138
- Dohovor o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva 168, 328-330
- dohovor z Espoo 212-214
- Európska charta územného plánovania 205-209
- luganský dohovor 169
- Protokol o biologickej bezpečnosti 169-172
- Protokol o vode 169-172

**Nástroje environmentálnej politiky**

- 32-33
- administratívne 33-34
- administratívne dohody 36-37
- Národný environmentálny akčný program 49
- samoregulácia 35-36
- úlohy environmentálnej politiky ES 337-342
- úlohy slovenskej environmentálnej politiky 46-49

**Parlament** 31, 111-112**Podnikatelia** 32, 35-36, 36-37, 107

- BAT (BATNEEC) 174
- cieľové skupiny 28
- EMAS 32-33, 37, 178-182
- environmentálne označovanie výrobkov 37, 188-192
- environmentálne štandardy 33, 172
- financovanie 289-292
- odborná spôsobilosť 174
- povinnosti 110, 172, 175-178, 251
- požiadavky na výrobky 174
- prevádzkové požiadavky 173-174

**Povinnosti pri ochrane životného prostredia** 106-107, 109-110

- realizácia povinností 110
- rozhodovanie o povinnostiach 126
- - druhy rozhodnutí 127-130
- subjekty povinností 110-111

**Povolania, súhlasy** 34, 127-130, 175-178, 221-223**Právo ES/EÚ** 50

- aproximácia 50-51, 360-367, 367
- orgány ES 352-355
- pramene práva ES 343-345
- predmet a systém 355-358
- priamy účinok smerníc 345-352
- sankcie 358-360

**Princípy environmentálneho práva** 69-70, 106

- princíp bezprostrednosti 72
- princíp integrácie 73, 76
- princíp predbežnej opatrnosti 71, 75-76
- princíp prevencie 71, 76, 203
- princíp prípustnej miery znečistenia 75
- princíp subsidiarity 72-73
- princíp trvalo udržateľného rozvoja 73-74, 74-75
- princíp únosného zaťaženia územia 75
- princíp vysokej úrovne ochrany 72, 78
- princíp znečisťovateľ platí 71, 77
- princípy európskej úpravy 70-71

**Princípy environmentálnej politiky**

- 26-27, 51-53
- princíp integrácie 26-27

**Správny dozor** 253-257**Stanoviská, vyjadrenia** 132-133**Stážnosť** 165**Strategické environmentálne hodnotenie** 224-229**Subjekty environmentálnej politiky** 30**Súdy** 32, 142-144

- Európsky súd pre ľudské práva 134-138
- - právo na slobodu prejavu 138-140, 141-142
- - právo na súkromie 138-140

**Štátna správa** 31-32

- miestna štátna správa 253

- - všeobecná 121-123
- - špecializovaná 123-125
- ministerstvá 114, 116-119, 120-121
- Ministerstvo životného prostredia SR 114-116
- Slovenská inšpekcia životného prostredia 121, 257
- ústredné orgány štátnej správy 119-120, 121

**Tretí sektor** 25-26, 160-164, 178-182, 221-223, 303, 316-317

- nadácie 161-162
- neinvestičné fondy 163
- občianske združenie 16, 31, 110, 148-152, 160, 166-168, 216-221
- organizácie s medzinárodným prvkom 162
- verejnoprospešné organizácie 162

**Trvalo udržateľný rozvoj** 25-26, 49, 51, 73-74**Ujma** 245-246, 247

- ekologická 258-259
- majetková 197-201
- škoda 42-43, 246-247, 261-263

**Ústava SR** 87-88, 90-91, 91-92

- funkcia štátu 97
- ústavy európskych štátov 148
- základné práva a slobody 92, 147
- - petičné právo 164-165
- - právo na informácie 92-94, 107, 131, 141, 165, 192-197, 209-212
- - právo na priaznivé životné prostredie 92-94, 148-150, 154, 164
- - právo na súdnu ochranu 134-138
- - právo zhromažďovať sa 165
- - sloboda pohybu a pobytu 97
- - vlastnícke právo 94-96, 97, 97-98, 164, 197-201, 269-270

**Ústavný súd** 89-90, 152-153

- európske ústavné súdy 145-146
- rozhodnutia Ústavného súdu SR 89-90

**Územná samospráva** 31, 110-111, 154-159, 197, 216**Územné plánovanie** 224-229**Verejnosc'** 78, 96-97, 131-132, 165-166, 197, 209-212, 229-237**Vláda** 30-31, 112-113

- aproximačné nariadenia 367-368
- poradné orgány 113
- programové vyhlásenie 49

**Základné pojmy** 54, 105

- ekologická ujma 258-259
- ekosystém 67, 105-106
- ochrana životného prostredia 57-58
- poškodzovanie životného prostredia 59-60
- právne pojmy 54
- prírodné zdroje 62-63
- starostlivosť o zdravé životné podmienky 68-69
- starostlivosť o životné prostredie 57
- tvorba životného prostredia 61-62
- únosné zaťaženie územia 106
- využívanie prírodných zdrojov 62
- zložky životného prostredia 66-67
- - kategorizácia 68
- znečisťovanie životného prostredia 58-59
- životné prostredie 64
- - legislatívne vymedzenie 65-66
- - právno-teoretické vymedzenie 64

**Zákon o životnom prostredí**

- európske zákony 98-101
- zákon č. 17/1992 Zb. 57, 58-60, 62-63, 65, 66, 67, 68, 74-76, 77, 79-82, 101-105, 107-108, 214-216, 258-259

**Záväznosť pokynov** 130, 257-258**Zodpovednosť** 107, 239-240

- administratívno-právna 248
- - priestupky 248-250
- - správne delikty 250-253
- občianskoprávna 259-260
- - za škodu 261-263
- trestnoprávna 240-245
- za ekologickú ujmu 258-259
- za staré záťaž 264-268