

Zborník príspevkov z vedeckej konferencie

Košice 2011

OCHRANA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

V PODMIENKACH ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH



elsa

The European Law Students' Association
KOŠICE

P
R
Á
V
N
I
C
K
Á
F
A
K
U
L
T
A

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
Právnická fakulta
KATEDRA ÚSTAVNÉHO PRÁVA A SPRÁVNEHO PRÁVA



elsa

The European Law Students' Association
KOŠICE

Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy

Zborník príspevkov z vedeckej konferencie
Košice 18. február 2010

Veronika Perduková – Stanislava Koľová (ed.)

Košice 2011

OCHRANA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA V PODMIENKACH ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Zborník je súhrnom príspevkov z vedeckej konferencie konanej dňa 18. februára 2010 v Košiciach.

Koordinátori konferencie:

JUDr. Jozef Tekeli, Katedra ústavného práva a správneho práva Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach

Norbert Ostró, The European Law Student's Association Košice

Zostavili: Mgr. Veronika Perduková

Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach

Mgr. Stanislava Koľová

Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach

Recenzenti:

JUDr. Peter Demek, PhD.

Fakulta verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach

JUDr. Štefan Kseňák, PhD.

Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach

Odborný garant: doc. JUDr. Jozef Sotoláč, PhD.

Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach

© 2011 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovať, ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv.

Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

ISBN 978-80-7097-873-3

Obsah

| | |
|---|-----|
| PREDSLOV..... | 5 |
| ÚSTAVNOPRÁVNÝ ROZMER PRÁVA NA PRIAZNIVÉ ŽIVOTNÉ PROSTREDIE | 7 |
| <i>JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.</i> | |
| ÚLOHY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY PRI OCHRANE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA | 17 |
| <i>Lucia Čigášová</i> | |
| VYBRANÉ ZLOŽKY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA AKO OBJEKT SUSEDSKÝCH SPOROV OBYVATEĽOV OBCE | 28 |
| <i>JUDr. Jozef Tekeli</i> | |
| SPRÁVNO- PRÁVNE POSTAVENIE STAVEBNÍKA | 44 |
| <i>JUDr. Martina Tekeliová</i> | |
| ÚZEMNÉ PLÁNOVANIE A MIESTNA SAMOSPRÁVA..... | 58 |
| <i>Mgr. Stanislava Kol'ová</i> | |
| ÚZEMNÉ PLÁNOVANIE V PODMIENKACH OBCÍ | 68 |
| <i>Mária Juraševská</i> | |
| POSTAVENIE OBCE V ÚZEMNOM PLÁNOVANÍ VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH EURÓPSKEJ ÚNIE | 80 |
| <i>JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.</i> | |
| PRÁVNE POSTAVENIE OBCE PODĽA EURÓPSKEJ CHARTY MIESTNEJ SAMOSPRÁVY A JEJ PRÁVOMOC V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA | 91 |
| <i>JUDr. Michal Maslen</i> | |
| OBCE A PROBLEMATIKA OCHRANY DŘEVIN | 108 |
| <i>JUDr. Jaroslav Knotek, PhD.</i> | |
| CO SMÍ OBEC REGULOVAT OBECNĚ ZÁVAZNOU VYHLÁŠKOU? | 118 |
| <i>JUDr. Petra Humlíčková</i> | |
| UKLADANIE SANKCIÍ OBCE ZA NESPLNENIE ZÁKONNÝCH POVINNOSTÍ NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA | 126 |
| <i>JUDr. Tibor Seman, PhD.</i> | |

PRÁVNÁ REGULÁCIA ODPADOVÉHO HOSPODÁRSTVA..... 147

Mgr. Veronika Perduková

K VYBRANÝM OTÁZKÁM OCHRANY VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ
V PODMÍNKÁCH STÁTNÍ SPRÁVY A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY 161

JUDr. Jana Dudová, PhD.

PREDSLOV

Katedra ústavného práva a správneho práva Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach v úzkej spolupráci s organizáciou The European Law Students Association (ELSA Košice) zorganizovala druhý ročník vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou venovanej environmentálnemu právu, ktorý bol zameraný na tému: **„Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy“**. Konferencia sa uskutočnila 18. februára 2010 v zasadačke Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Predkladaný zborník príspevkov je záverečným výstupom tejto konferencie, pričom jednotlivé príspevky sú zoradené podľa ich tematického zamerania.

Podujatie nadviazalo na úspešný prvý ročník vedeckej konferencie „Právna úprava starostlivosti o životné prostredie“, ktorej sa zúčastnili najmä predstavitelia slovenskej a českej vedy environmentálneho práva i vedy správneho práva, ako aj viacerí zástupcovia Najvyššieho správneho súdu Českej republiky. Kým prvý ročník sa svojím všeobecným zameraním pokúšal zastrešiť čo najväčší rozsah poznatkov a skúseností autorov na úseku starostlivosti o životné prostredie, usporiadaný druhý ročník tohto podujatia upriamil pozornosť prispievateľov i ostatných účastníkov konferencie na konkrétne problémy ochrany a tvorby životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy. Voľba témy reflektovala skutočnosť, že starostlivosť o životné prostredie je jednou z najdôležitejších a najaktuálnejších oblastí činnosti územnej samosprávy.

Cieľom organizátorov bolo osloviť predovšetkým doktorandov, mladých vedeckých pracovníkov, predstaviteľov verejnej správy, no i významných predstaviteľov domácej a zahraničnej právnej vedy. Keďže sa jednalo o podujatie spoluorganizované študentskou organizáciou, v zmysle naplnenia princípu ekologizácie výchovy, osvety a vzdelávania, bol v rámci programu konferencie vyčlenený priestor na prezentovanie ekologických pohľadov vybraných najlepších vysokoškolských študentov práva životného prostredia Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

Na základe uvedeného vyslovujem v mene organizátorov želanie, aby tento zborník, ako výsledok spoločného autorského úsilia účastníkov konferencie, vniesol tak do sféry administratívnoprávnej teórie, ale rovnako tak i do správnoprávnej praxe v zaobchádzaní so životným prostredím osobitný spiritus agens, a aby jeho vydanie bolo obohacujúcim vkladom do odbornej správnoprávnej spisby na Slovensku.

JUDr. Jozef Tekeli
koordinátor konferencie

ÚSTAVNOPRÁVNÝ ROZMER PRÁVA NA PRIAZNIVÉ ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.

Katedra ústavného práva a správneho práva

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

V súčasnosti, teda v dobe globálneho otepľovania, znečisťovania ovzdušia, obrovskej produkcie odpadu každého druhu, hluku z motorových vozidiel a pracovných strojov, prachu, vibrácií, výrubov lesov, teda v čase keď dochádza k poškodzovaniu a znehodnocovaniu životného prostredia, veľmi vystupuje do popredia, a stáva sa aktuálnou otázkou ochrany životného prostredia, a v súvislosti s tým ústavou garantované právo na priaznivé životné prostredie.

Právo na priaznivé životné prostredie je zakotvené v druhej hlave, šiestom oddieli, čl. 44 a nasl. Ústavy SR a v §35 a nasl. ústavného zákona č. 23/1991 Zb. ktorým sa uvádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky¹ (ďalej len "Listina"). Teda na Slovensku ide o duplicitnú právnu úpravu².

¹ Podľa čl. 35 Listiny, ods. 1 Každý má právo na priaznivé životné prostredie. (2) Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a prírodných zdrojov. (3) Nikto nesmie pri výkone svojich práv ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje, druhové bohatstvo prírody a kultúrne pamiatky nad mieru ustanovenú zákonom.

Je to základné ľudské právo, ktoré je zaraďované medzi práva **tretej generácie**³. Táto generácia ľudských práv predstavuje práva, ktoré prekračujú rámec prvej a druhej generácie, a zahŕňa pomerne široký okruh práv, ktoré možno charakterizovať ako práva solidarity. Zabezpečenie dodržiavania týchto práv si vyžaduje určitú formu účasti a spolupráce viacerých jednotlivcov a štátov. Realizácia týchto práv presahuje štátne hranice a mnohokrát aj hranice regiónov či kontinentov. Suverenita štátov, kontroverzná povaha týchto práv a rozdielne ekonomické podmienky v rôznych štátoch sú však prekážkou zakotvenia týchto práv v medzinárodných zmluvách. Preto sú práva tretej generácie obsiahnuté iba v nezáväzných dokumentoch, ako je Deklarácia Konferencie Organizácie spojených národov o životnom prostredí človeka z roku 1972 a Deklarácia z Ria de Janeiro o životnom prostredí a rozvoji z roku 1992. Možno povedať, že sú to ľudské práva v rozvoji a ochrana týchto práv závisí od hospodárskej, kultúrnej i politickej úrovne spoločnosti.

Ústavodarca v čl. 44 ústavy hovorí: *Každý má právo na priaznivé životné prostredie. (2) Každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo. (3) Nikto nesmie*

² Viac pozri KSEŇÁK, Š., Ústavnoprávny rozmer práva na priaznivé životné prostredie. In: TEKELI, J. (ed), *Právna úprava starostlivosti o životné prostredie*. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice 25. novembra 2008, Košice 2009, s. 9. Problém s duplicitnou ústavnou právnou úpravou nastáva vtedy, ak sa napríklad novelizuje ústava, a ústavodarca zabudne, že je potrebné novelizovať aj ústavný zákon, ktorý túto vec taktiež upravuje. Nakoniec môže vzniknúť situácia, že ústava a ústavný zákon budú si odporovať. Tak napríklad môžeme porovnať čl. 17 ods. 3 ústavy a čl. 8 ods. 3 listiny.

³ PALÚŠ, I., *Štátne právo porovnávacie*, UPJŠ, Košice 2002, s. 51-53; PRUSÁK, J., Ľudské práva tretej generácie a ochrana životného prostredia. In: *ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE*, Tomus XVII, Bratislava 1995, s. 92-101.

nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky. (4) 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.

Ústavná úprava práva na ochranu životného prostredia sa dotýka troch oblastí. Tou prvou je - **právo na priaznivé životné prostredie** a druhou je **právo na informácie o životnom prostredí**⁴ a treťou oblasťou ústavnej úpravy je **stanovenie povinnosti štátu ale aj iným subjektom pri ochrane životného prostredia**. V tomto príspevku sa budem zaoberať predovšetkým tou prvou oblasťou a to právom na priaznivé životné prostredie.

Čo je obsahom tohto základného práva? Ústavodarca nedefinuje ani žiadnym iným spôsobom nevymedzuje obsah pojmu *priaznivé životné prostredie*⁵. V čl. 44 ods. 2, 3 a 4 stručne a veľmi všeobecne uvádza povinnosti štátu a iných subjektov. A nakoniec v čl. 44 ods. 5

⁴ Viac pozri VOZÁR, J., Právo na informácie o životnom prostredí, *Justičná revue*, roč. 48, 1996, č. 1, s. 1-7; SOTOLÁŘ, J., Informácie a životné prostredie. In. TEKELI, J. (ed.): *Právna úprava starostlivosti o životné prostredie*. Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. novembra 2008v Košiciach, UPJŠ v Košiciach 2009, s. 53-59; JURAŠEVSKÁ, M., Informácie o životnom prostredí. In. TEKELI, J. (ed.): *Právna úprava starostlivosti o životné prostredie*. Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. novembra 2008v Košiciach, UPJŠ v Košiciach 2009, s.60-69; BAHÝL, J., Poskytovanie informácií o životnom prostredí - porovnanie českej a slovenskej právnej úpravy prístupu k informáciám na žiadosť. In. TEKELI, J. (red.): *Právna úprava starostlivosti o životné prostredie*. Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. novembra 2008v Košiciach, UPJŠ v Košiciach 2009, s. 70- 78.

⁵⁵ Viac pozri KOŠIČIAROVÁ, S., Ústavné právo na priaznivé životné prostredie - forma bez obsahu?, *Justičná revue*, 53,2001, č. 10, s. 1000-1008; CIBULKA, L., Ochrana životného prostredia v Ústave Slovenskej republiky. In: *ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE*, Tomus XVII, Bratislava 1995, s. 113- 119.

ústavy stanovuje, že *podrobnosti o právach a povinnostiach podľa ods. 1 až 4 ustanoví zákon*. Podľa čl. 51 ods. 1 ústavy sa možno domáhať tohto práva len v medziach zákonov. Teda podrobnosti čo je obsahom práva na priaznivé životné prostredie by sme mali nachádzať v zákonoch⁶. Podobná právna úprava je aj v Listine. Z uvedeného **dôvodu ústavná úprava tohto práva je stanovená len vo forme určitého cieľa štátu⁷, ktorá v skutočnosti je bez obsahu a bez zákonnej úpravy nevymožiteľná**. Tým, že ústavodarca zakotvil v ústave požiadavku realizácie tohto práva zákonnou úpravou:

1. dal možnosť zákonodarcovi prijať aj takú zákonnú úpravu, ktorá nebude chrániť životné prostredie,
2. dal možnosť zákonodarcovi neprijať zákonnú úpravu, čoho dôsledkom by bola nemožnosť domáhať sa svojho práva,
3. dal možnosť zákonodarcovi prijať zákonnú úpravu, ktorá bude chrániť životné prostredie⁸.

Podľa môjho názoru, také ustanovenia v ústave, ako je čl. 44 ods. 5 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy, robia z ústavy len "**knihu prianí**", keďže v konečnom dôsledku zákonodarca rozhoduje o právach a povinnostiach. Súčasná ústavná úprava práva na priaznivé

⁶ Podľa ústavného súdu na výkon práva na primerané životné prostredie je potrebná zákonná úprava. II. ÚS 58/01.

⁷ Tento názor zastávajú aj autori: BÁRÁNY, E., Uplatniteľnosť druhej a tretej generácie ľudských práv podľa Ústavy Slovenskej republiky. Právny obzor, 78, 1995, č. 1, s.15; LIPŠIC, D., Niekoľko poznámok de constitutione ferenda. In: *Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy*. Zborník z vedeckej konferencie. Košice, C-Press, 1999, s. 152; KRESÁK, P., Poznámky k obsahu Ústavy Slovenskej republiky a k obsahovému zameraniu už uskutočnených i zamýšľaných zmien Ústavy. In: *Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy*. Zborník z vedeckej konferencie. Košice, C-Press, 1999, s. 30.

⁸ Samozrejme podobne je tomu pri stanovení povinnosti pri ochrane životného prostredia. Bez zákonnej úpravy žiadne povinnosti nemá štát, ani iné osoby či už fyzické alebo právnické.

životné prostredie je v skutočnosti nepoužiteľná bez zákona⁹. Porušenia základného práva na primerané životné prostredie sa možno domáhať len v súvislosti so zákonnou úpravou. V súvislosti s tým, vyvstáva otázka, čo ak zákonodarca prijme taký zákon, ktorý nebude chrániť právo na priaznivé životné prostredie, teda bude poškodzovať životné prostredie neprimeraným spôsobom? Mohol by byť podaný návrh na preskúmanie súladu takéhoto zákona s ústavou pre porušenie čl. 44 ústavy? Alebo, ak by nebol prijatý potrebný zákon na ochranu životného prostredia v dôsledku čoho by dochádzalo k vážnemu poškodzovaniu životného prostredia, mohla by sa domáhať fyzická osoba, že jej právo na priaznivé životné prostredie bolo a je porušované tým, že štát si nesplnil svoju povinnosť prijať zákon, ktorý bude chrániť životné prostredie?

V súvislosti so zákonnou úpravou je potrebné povedať, že v prípade porušenia tohto práva je doterajšia prax ústavného súdu taká, že sťažnosť odmietne aj preto, že neboli využité iné prostriedky nápravy. Totiž, ak štátny orgán vydá rozhodnutie, možno v správnom konaní podať opravný prostriedok na súd, alebo žalobu o preskúmanie rozhodnutia štátneho orgánu¹⁰. Až po využití všetkých riadnych opravných prostriedkov by sa mohla fyzická osoba obrátiť na ústavný súd so sťažnosťou pre porušenie čl. 44 ods. 1 ústavy. Ale vždy ide o spojenie zákona s ústavou. Nikdy by sa sťažovateľ nemohol dovolávať len porušenia čl. 44 ods. 1 ústavy bez uvedenia zákonnej úpravy, teda, ktoré jeho práva uvedené v zákone boli porušené.

⁹ Ústavný súd SR rozhodoval už o viacerých sťažnostiach, keď sa sťažovateľ dovolával práva na priaznivé životné prostredie, ale ústavný súd ani v jednom prípade sťažností nevyhovel. Pozri IV. ÚS 178/09, II. ÚS 216/03, II. ÚS 182/08, III. ÚS 93/08, I. ÚS 287/09.

¹⁰ Pozri III. ÚS 100/08, IV. ÚS 178/09.

Zákonná úprava dotýkajúca sa životného prostredia je pomerne bohatá¹¹. Zákonodarca definuje pojem životné prostredie v § 2 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí, kde hovorí, že *životným prostredím je všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Jeho zložkami sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy.* Ústavodarca ani zákonodarca už ale nikde nedefinuje, aké je to **priaznivé životné prostredie**.

Na základe vyššie uvedených skutočností zastávam názor¹², že ak právo na priaznivé životné prostredie má byť skutočné, **je potrebné, aby toto právo bolo v ústave precíznejšie zakotvené, kde by malo podrobný obsah a rozsah, aby bolo ústavou nie len deklarované ale aj garantované** s možnosťou priamo sa dovolávať porušenia tohto práva v konaní pred ústavným súdom. Pretože v súčasnosti žiaden zákon nemôže byť v rozpore s čl. 44 ústavy. Pomocným pri precíznejšom obsahovom vymedzení tohto práva by mohol byť DOHOVOR o prístupe k informáciám, účasti verejnosti

¹¹ Zákon 17/1992 Zb. o životnom prostredí, zákon č. 24/2006 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov; 478/2002 Z.z. o ochrane ovzdušia a ktorým sa dopĺňa zákon č. 401/1998 Z.z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov (zákon o ovzduší), zákon č. 76/1998 Z. z. o ochrane ozónovej vrstvy Zeme, zákon č. 223/2001 o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 184/2002 Z. z. o vodách a zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, zákon č. 15/2005 Z. z. o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a rastlín reguláciou obchodu s nimi a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 245/2003 Z. z. , zákon č. 15/2005 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 572/2004 Z. z. o obchodovaní s emisnými kvótami a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 491/2005 Z. z. o environmentálnom overovaní a registrácii organizácií v schéme Európskeho spoločenstva pre environmentálne manažérstvo a audit a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹² Pozri: KOŠIČIAROVÁ, S., d. cit v poznámke 33, s. 1003.

na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Aahursky dovor)¹³.

Podľa môjho názoru, právo na **priaznivé životné prostredie, tak ako aj iné základné práva a slobody je prirodzeným právom človeka**¹⁴. Teda človek toto právo má aj keď toto právo nie je pozitívne zakotvené v ústave alebo iných právnych predpisov. Ústavný súd SR v doterajšej histórii napriek viacerým sťažnostiam, v žiadnom z týchto prípadov nerozhodol o porušení čl. 44 ods. 1 ústavy.

Kto je subjektom práva na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 ústavy? Text ústavy hovorí, že "každý...". To znamená občan, cudzinec, teda každá fyzická osoba. Je otázka, či toto právo patrí aj právnickej osobe. Právo na priaznivé životné prostredie je spojené so životom ľudskej bytosti. Teda aj keď ústavodarca hovorí "každý", podľa môjho názoru toto právo zo svojej podstaty patrí ľudským bytostiam¹⁵. Iné je to v prípade stanovenia povinnosti pri ochrane životného prostredia. Povinnosti v súvislosti s ochranou

¹³ V slovenskom jazyku publikovaný v OZNÁMENÍ Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 43/2006 Z.z.

¹⁴ Por. KSEŇÁK, Š., d. cit, v pozn.2, s. 11.

¹⁵ "Účelom tohto základného práva je garancia priaznivého životného prostredia pre každú fyzickú osobu, ktorá, keďže ide o jej subjektívne právo verejnoprávnej povahy, má voči štátu nárok sa ho domáhať. Toto základné právo je úzko späté s výsledkami vedecko – technického rozvoja, ich dopadu na životné prostredie, ako aj s požiadavkami človeka na dôstojný život. Logickým výkladom, hlavne použitím jednej zo smerníc logického výkladu, podľa ktorej právne normy sú určené ľuďom, a to treba mať na pamäti (omne ius hominum causa constitutum), možno jednoznačne dospieť k záveru, že subjektom základného práva podľa čl. 44 ods. 1 ústavy je každá fyzická osoba a zo zrejmych dôvodov sa ho nemôže domáhať právnická osoba, keďže stav a úroveň životného prostredia jednoznačne determinuje kvalitu ľudského života, teda kvalitu života človeka". III. ÚS 100/08. Podobný názor vyjadril Ústavný súd ČR v svojom uznesení zo dňa 6.1. 1998, č. 2/1998 Sb. nál. ÚS, 10 zväzok. Taktiež pozri aj Ústavný súd SR III. ÚS 93/08, III. ÚS 95/08, III. ÚS 102/08.

životného prostredia musia mať aj právnické osoby, teda aj tieto "čisto právom vytvorené subjekty", pretože práve tieto subjekty vlastnia podniky a závody, ktoré sú najväčšími znečisťovateľmi životného prostredia.

Ako som už vyššie uviedol právo na priaznivé životné prostredie je veľmi úzko spojené so základnými právami a najmä: právom na život, právom na vlastníctvo, právom na zachovanie ľudskej dôstojnosti, právom na súkromie, prvom na primerané pracovné prostredie¹⁶. Teda aj keď súčasná ústavná úprava práva na priaznivé životné prostredie bez zákonnej úpravy je "nefunkčná" je možné domáhať sa ochrany práva na priaznivé životné prostredie a to prostredníctvom ochrany iných práv.

Návrh de lege ferenda. 1. Pokúsiť sa pojmovo lepšie vyjadriť právo na priaznivé životné prostredie v ústave. "Priaznivé" by mohlo byť definované ako "taký stav životného prostredie, ktorý umožňuje trvalo udržateľný rozvoj". Česká právna veda sa napr. prikláňa k tomu, že "priaznivé životné prostredie je také", *ktoré je znečistené alebo zaťažené do výšky stanovených limitov*¹⁷. Samozrejme v tomto prípade je problém stanovenia limitov prípustnosti znečistenia alebo zaťaženia. Podľa môjho názoru nemalo by to byť výlučnou vecou zákonodarcu. Je taktiež možnosť, ponechať tento pojem na výklad ústavného súdu, ktorý bude rozhodovať v konkrétnych prípadoch, teda kde zväži všetky skutočnosti pri riešení konkrétneho prípadu.

¹⁶ Európsky súd pre ľudské práva skonštatoval, že vážne zásahy do životného prostredia môžu mať dosah na blaho osôb a môžu ich zbaviť možnosti pokojného užívania obydlia, čím poškodzujú ich rodinný a súkromný život. <http://prison-education.oad.sk/sk/text6.html>.

¹⁷ KLÍMA, K., *Komentár k ústavě a listině* 2 díl, 2. rozšířené vydanie, Plzeň 2009, s. 1284.

2. Zakotvenie tohto práva v ústave vo forme legislatívneho maxima. To znamená vypustiť z ústavy také ustanovenie ako je čl. 44 ods. 5 a čl. 51 ods. 1 ústavy. Pretože súčasný ústavnoprávny rozmer by sme mohli nazvať len, "deklaráciou ochrany práva na priaznivé životné prostredie". Zakotviť ho vo forme legislatívneho maxima je potrebné preto, lebo podľa môjho názoru právo na priaznivé životné prostredie, veľmi úzko súvisí s ľudskou existenciou, s kvalitou nášho života, s našim fyzickým, psychickým zdravím a rozvojom. Zákonná úprava by mohla toto právo len obmedzovať a v súlade s ústavou, teda v hraniciach trvalo udržateľného rozvoja.

Územná samospráva a právo na priaznivé životné prostredie. Nie len zákonodarca má povinnosť v zákone podrobne upraviť práva povinnosti pri ochrane životného prostredia ale aj samospráva má povinnosť zabezpečiť svojim obyvateľ priaznivé životné prostredie a to tým, že v tejto **oblasti schváli všeobecné záväzne nariadenia**, ktorými upravujú tie oblasti, ktoré nie sú upravené zákonom a patria do ich právomoci. Napríklad úprava zelene, starostlivosť o čistotu v obci. Samospráva v oblasti ochrany je povinná zabezpečiť pitnú vodu, budovaním vodovodov, kanalizácii a čističiek vôd. Druhou oblasťou povinnosti samosprávy, je dôsledne plnenie zákonov a kontrolu ich dodržiavania. Napríklad samospráva, ako stavebný úrad má zabrániť vzniku nelegálnym stavbám v závalových oblastiach. Dôsledne dodržiavať stavebný zákon pri povoľovaní stavieb, kolaudačnom konaní. Zabrániť vzniku nelegálnym skládkam odpadov a vzniknuté nelegálne skládky odstrániť.

RESUMÉ

Právo na priaznivé životné prostredie patrí medzi základne práva človeka. V právnom poriadku Slovenskej republiky je toto právo zakotvené v dvoch ústavných dokumentov, a to v Ústave Slovenskej republiky a Ústavnom zákone, ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd. Na realizáciu tohto práva a jeho garanciu, ústavodarca v oboch prípadoch vyžaduje zákonnú úpravu. Teda ústavná úprava tohto práva je len vo forme určitého cieľa bez možnosti domáhať sa tohto práva priamo z ústavy. Víziou do budúcnosti je zakotvenie práva na priaznivé životné prostredie v ústave vo forme legislatívneho maxima, kde sa zároveň bude definovať aké je to "priaznivé životné prostredie. Garantovať a zabezpečovať právo na priaznivé životné prostredie sú aj orgány územnej samosprávy a to prostredníctvom ochrany iných práv napr. práva na život, práva na súkromie etc.

ÚLOHY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY PRI OCHRANE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Lucia Čigášová

Študentka 4. ročníka

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Všeobecne o územnej samospráve

Samospráva tvorí vedľa štátnej správy druhú najdôležitejšiu vetvu verejnej správy, disponuje časťou verejnej moci. V Európskej charte miestnej samosprávy je miestna (územná samospráva) definovaná ako právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva. Existencia miestnych orgánov so skutočnými právomocami môže zabezpečiť výkon správy, ktorá je efektívna a zároveň blízka občanovi. Vo všeobecnosti správu verejných vecí vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú občanovi najbližšie. Priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavky efektívnosti a hospodárnosti. Charta pokladá územnú samosprávu za prirodzenoprávny inštitút, ktorý je výrazom práva a schopností obyvateľstva spravovať časť verejných záležitostí, ktoré patria medzi jeho vlastné. Rozsah vlastných záležitostí je daný miestnym

charakterom, schopnosťou riešiť záležitosti občanov efektívnejšie, hospodárnejšie a s konkrétnymi znalosťami miestnych podmienok¹.

Ústavnoprávny základ tvorí IV. hlava Ústavy Slovenskej republiky pod názvom Územná samospráva. Základom územnej samosprávy je obec. Tvorí ju obec a vyšší územný celok. Podrobnejšiu úpravu samosprávy nachádzame predovšetkým v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a v zákone č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov.

Územná samospráva a starostlivosť o životné prostredie

Územná samospráva má vecne aj územne blízko k ekologickým problémom. Podiel obcí a vyšších územných celkov (ďalej len ako „VÚC“), ich postavenie a úlohy sú vymedzené právnymi predpismi. Vystupujú tu buď ako nositelia verejnej moci alebo ako osoby bez verejno-mocenských oprávnení. Ako nositelia verejnej moci zabezpečujú starostlivosť o životné prostredie v rámci výkonu samosprávy, ale aj v rámci výkonu prenesenej štátnej správy.²

Obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky, združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt . Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Nevyhnutnou potrebou každého človeka je aj priaznivé životné prostredie, ktoré mu umožňuje zdravý a plnohodnotný život. Podľa

¹ PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, E. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : Právnická fakulta UPJŠ, 2004.

² KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životného prostredia*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2006. s.78.

zákona o obecnom zriadení samosprávou rozumieme to, že obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická alebo fyzická osoba.

Medzi základné úlohy a činnosti samosprávy obce zákonodarca zaradil aj úlohy environmentálneho charakteru, pretože aj oblasť ochrany životného prostredia má podstatný a závažný vplyv na rozvoj obce a život jej obyvateľov. Z teoretického hľadiska môžeme rozdeliť úlohy na obligatórne a fakultatívne. Fakultatívne úlohy sú typickým prvkom obecnej samosprávy, pretože sa ponecháva na vôli samostatnej obce, či bude alebo nebude určité záležitosti vykonávať. Obligatórne úlohy sú tiež jej typickým prvkom a prejavujú sa v povinnosti obce zabezpečovať určité úlohy a činnosti. Plnenie týchto úloh má záväzný charakter a pri splnení zákonných podmienok je obec povinná tieto úlohy plniť, resp. zaistiť ich plnenie.³

Z hľadiska ochrany a starostlivosti o životné prostredie nás budú zaujímať najmä tieto úlohy:

1. *zabezpečenie verejnoprospešných služieb, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia.*

Podľa zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch v platnom znení za nakladanie s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi, ktoré vznikli na území obce, zodpovedá obec. Komunálne

³ SOTOLÁŘ, J. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Košice : SOTAC s.r.o., 2003. s. 74-75.

odpady sú odpady z domácnosti vznikajúce na území obce pri činnosti fyzických osôb a odpady podobných vlastností a zloženia, ktorých pôvodcom je právnická osoba alebo fyzická osoba - podnikateľ, okrem odpadov vznikajúcich pri bezprostrednom výkone činností tvoriacich predmet podnikania alebo činnosti právnickej osoby alebo fyzickej osoby – podnikateľa, za odpady z domácnosti sa považujú aj odpady z nehnuteľností slúžiacich fyzickým osobám na ich individuálnu rekreáciu, napríklad zo záhrad, chát, chalúp, alebo na parkovanie alebo uskladnenie vozidla používaného pre potreby domácnosti, najmä z garáží, garážových stojísk a parkovacích stojísk. Komunálnymi odpadmi sú aj všetky odpady vznikajúce v obci pri čistení verejných komunikácií a priestranstiev, ktoré sú majetkom obce alebo v správe obce, a taktiež pri údržbe verejnej zelene vrátane parkov a cintorínov a ďalšej zelene na pozemkoch právnických osôb, fyzických osôb a občianskych združení. Obec je povinná zabezpečiť alebo umožniť zber a prepravu komunálnych odpadov vznikajúcich na jej území, vrátane zabezpečenia zberných nádob, zabezpečiť podľa potreby najmenej však dvakrát do roka zber a prepravu objemných odpadov. Zákon ukladá povinnosť všeobecne záväzným nariadením upraviť podrobnosti o nakladaní s komunálnym odpadom a drobnými stavebnými odpadmi, najmä podrobnosti o spôsobe zberu, prepravy, spôsobe separovaného zberu, miesta určené na ich ukladanie a zneškodňovanie. Obec je povinná zaviesť separovaný zber papiera, plastu a kovov.

Okrem týchto úloh plní obec aj úlohy štátnej správy odpadového hospodárstva a to: prejednávanie priestupkov, o ktorých to ustanoví zákon, poskytuje držiteľovi odpadu informácie

o umiestnení a činnosti zariadení na nakladanie s odpadmi na území obce. Rozhodovanie o odpadoch s výnimkou komunálnych odpadov nie je plnením úloh samosprávy. Obciam dáva možnosť regulovať tie aspekty odpadového hospodárstva, ktoré sú dôležité z miestneho hľadiska a za ktoré obec zodpovedá. Ak obec všeobecne záväzným nariadením rieši problematiku nakladania so všetkým odpadom a nerieši ním len problematiku komunálneho odpadu, na ktorú ju splnomocňuje zákon, neprípustne tým upravuje aj tú problematiku odpadového hospodárstva, ktorú zákon zveruje do kompetencie špecializovanej štátnej správy.⁴

2. zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd.

Podľa zákona č. 442/2002 o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách je obec orgánom verejnej správy na úseku verejných vodovodov a verejných kanalizácií, je povinná zabezpečiť podmienky na zásobovanie obyvateľov pitnou vodou z verejného vodovodu, na odvádzanie, zneškodňovanie odpadových vôd verejnou kanalizáciou, núdzové zásobovanie pitnou vodou. Všeobecne záväzným nariadením dočasne obmedzí alebo zakazuje užívanie pitnej vody na iné účely, ak je to nevyhnutné na zabezpečenie zásobovania pitnej vody. Obec vydáva aj všeobecne záväzné nariadenie o spôsobe náhradného zásobovania vodou a náhradného odvádzania odpadových vôd a o zneškodňovaní obsahu žúmp podľa miestnych podmienok.

3. utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, vzdelávanie,

⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II.ÚS 39/98 z 3. novembra 1998 uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 140, pod č. 357/1998.

kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport.

Ústava Slovenskej republiky priznáva každému obyvateľovi právo na priaznivé životné prostredie. Ochrana životného prostredia zahŕňa činnosti, ktorými sa predchádza znečisťovaniu alebo poškodzovaniu životného prostredia, alebo sa toto znečisťovanie alebo poškodzovanie obmedzuje a odstraňuje. Zahŕňa ochranu jeho jednotlivých zložiek (ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy) alebo konkrétnych ekosystémov a ich vzájomných väzieb, ale aj ochranu životného prostredia ako celku. Starostlivosť o životné prostredie je rozhodujúcim nástrojom trvalo udržateľného rozvoja, preto je aj v záujme samosprávy starostlivosť o životné prostredie, aby mohli byť zachované podmienky na jej ďalší rozvoj. Je to veľmi široko koncipovaná úloha a pri riešení, čo je v kompetencii obce a čo orgánov miestnej štátnej správy je potrebné podrobne preskúmať právnu úpravu, ktorá je značne komplikovaná, zložitá a nejasná.

4. obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciu dokumentáciu sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci.

Územné plánovanie je podrobnejšie upravené v zákone č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) . Územným plánovaním sa sústavne a komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určujú sa jeho zásady, navrhuje sa vecná a časová koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade

s princípmi trvalo udržateľného rozvoja. 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.

Územné plánovanie zahŕňa napríklad určenie regulatívov priestorového usporiadania a funkčného využívania územia, potrebných asanačných, rekonštrukčných alebo rekultivačných zásahov do územia, rieši umiestňovanie stavieb (určuje aj environmentálne požiadavky na ich projektovanie a uskutočňovanie), určuje zásady využívania prírodných zdrojov, podmienok územia a celého životného prostredia, aby sa činnosťami v ňom neprekročilo únosné zaťaženie územia, aby sa utvárala a udržiavala ekologická stabilita krajiny, navrhuje územno-technické a organizačné opatrenia nevyhnutné na zlepšenie životného prostredia, dosiahnutie ekologickej stability a zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja.

Medzi základné nástroje územného plánovania patrí aj územnoplánovacia dokumentácia. Územnoplánovacia dokumentáciu obstarávajú orgány územného plánovania, ktorými sú aj obce a samosprávne kraje. Obstarávajú ju v súlade s potrebami územného rozvoja a starostlivosti o životné prostredie v primeranom a hospodárnom rozsahu. Územné plány obcí a zón sa obstarávajú vždy na výstavbu nových obcí, na podstatnú prestavbu, dostavbu existujúcich obcí s cieľom zlepšiť životné prostredie, zabezpečiť ekologickú stabilitu a trvalo udržateľný rozvoj.

Keďže doposiaľ som vo sa vo svojej práci venovala prevažne obci, pár poznámok musím venovať aj VÚC. Aj VÚC má základnú

všeobecnú povinnosť a to je starať sa o všeobecný rozvoj svojho územia a o potreby svojich obyvateľov. Samosprávny kraj je tvorený územím väčšieho počtu základných územných jednotiek – obcí. Má kompetencie na úseku regionálneho rozvoja a územného plánovania. K úlohám, ktoré samosprávnym krajom zveril zákonodarca v zákone č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov patrí účasť alebo podiel na tvorbe a ochrane ŽP, obstarávanie, prerokovanie a schvaľovanie územno-plánovacích podkladov samosprávneho kraja a územné plány regiónov. Vytvára úroveň s pôsobnosťou nadobecného, regionálneho charakteru a význam spočíva v potrebe riešiť úlohy, ktoré presahujú rámec a kompetencie jednotlivých obcí.⁵ Obec a VÚC nie sú vo vzťahu podriadenosti a nadriadenosti. Výkonom samosprávy VÚC sa neobmedzuje rozsah samosprávy obcí. V prípade, že nie jasne vymedzená kompetencia, aplikujeme zásadu subsidiarity aj v rámci samosprávy.

Tým, že obec a VÚC zabezpečujú aj starostlivosť o životné prostredie v rámci výkonu samosprávy ako nositelia verejnej moci, majú povinnosti stanovené zákonom 205/2004 o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí. Informáciou o životnom prostredí rozumieme akúkoľvek informáciu o stave zložiek životného prostredia, o faktoroch ako sú látky, energia, hluk vibrácie, ktoré znečisťujú, poškodzujú alebo môžu poškodiť zložky životného prostredia, o činnostiach a opatreniach, plánoch, dohodách vo veciach životného prostredia, činnostiach na ochranu zložiek životného prostredia. Obce aj VÚC ako orgány verejnej správy sú

⁵ SOTOLÁŘ, J. *Komunálne právo*. Košice : Právnická fakulta UPJŠ, 2007. s. 39.

povinné zhromažďovať, uchovávať a šíriť informácie o ŽP, informácie súvisiace s výkonom ich verejných funkcií (teda aj v oblasti starostlivosti o ŽP, ktoré im zveril zákonodarca). Šíria informácie, ktorými disponujú, napríklad programy, plány, správy o stave ŽP, dohody vo veciach týkajúcich sa ŽP. Táto povinnosť korešponduje s právom každého na informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu (čl. 45 Ústavy SR).

Právomoci územnej samosprávy

Aby si samospráva mohla plniť zákonom stanovené povinnosti, potrebuje mať právomoc. Pod právomocou rozumieme súbor nástrojov na plnenie zverených úloh, kam zaraďujeme:

- vydávanie všeobecne záväzných nariadení,
- uzatváranie verejnoprávných zmlúv,
- rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v správnom konaní,
- realizácia iných verejnoprávných úkonov.

Ad 1) Vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzná nariadenia⁶. Všeobecne záväzná nariadenia môžu vydávať aj bez výslovného splnomocnenia zákona, ale v prípade, že tak zákon stanoví, musia ho vydať (ako bolo spomenuté pri nakladaní s komunálnym odpadom).

⁶ Čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky (č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov)

Ad 2) Verejnoprávne zmluvy predstavujú atypickú formu verejnej správy, a to najmä s prihliadnutím na mocenskú povahu verejnej správy.⁷ Sú významným nástrojom práve v oblasti ochrany životného prostredia. Na zvládnutie nových úloh je spolupráca medzi obcami nevyhnutná, pretože nie všetky obce (hlavne tie menšie, ktorých je prevažná väčšina) sú schopné zabezpečiť plnenie samosprávnych úloh. Obce môžu spolupracovať na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, na základe zmluvy o zriadení združenia obcí, zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona.⁸ Predmetom činnosti združenia obcí je okrem iného najmä starostlivosť o životné prostredie (predovšetkým zhromažďovanie, odvoz a spracovávanie komunálneho odpadu, odvádzanie a čistenie odpadových vôd).⁹

Ad3) Správnym orgánom, ktorý rozhoduje o právach a povinnostiach právnických a fyzických osôb v správnom konaní je starosta a predseda samosprávneho kraja, akým druhom rozhodnutia a o akých právach a povinnostiach záleží od konkrétnej právnej úpravy v osobitných predpisoch.¹⁰

Ad4) Medzi verejnoprávne úkony patria všetky úkony samosprávneho kraja a obce, ktoré majú verejnomocenský charakter a súvisia s realizáciou úloh verejnej správy. Majú rozmanitý právny

⁷ SEMAN, T. *Správne právo hmotne. Všeobecná časť II.* Košice : Právnická fakulta UPJŠ, 2006. s. 154.

⁸ § 20 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁹ § 20b ods.4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

¹⁰ KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životného prostredia.* Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2006. s. 82.

charakter, sú to napr. rôzne stanoviská, vyjadrenia, evidenčné úkony, informačné úkony a iné.¹¹

Úroveň starostlivosti o životné prostredie v rámci samosprávy závisí od jej technického, personálneho a odborného vybavenia. Pre obce je ťažké zabezpečiť takú úroveň starostlivosti, aká by bola žiadúca kvôli jej finančnej náročnosti. Samospráva je síce po reforme, ale neustále sa vyvíja, formuje a prispôsobuje, ak má efektívne fungovať a zabezpečovať svoje úlohy, je potrebné jej vytvoriť dostatočný priestor na realizáciu, zjednodušiť právnu úpravu jednoznačnejšie a presnejšie vymedziť úlohy v právnej úprave, zabezpečiť dostatočné prostriedky a odborné personálne obsadenie.

RESUMÉ

Starostlivosť o životné prostredie je jednou zo základných záujmov a úloh územnej samosprávy, pretože aj od neho závisí rozvoj jej územia a potrieb jej obyvateľov. Sú povinné zabezpečovať nakladanie s komunálnymi odpadmi, zásobovanie pitnou vodou, odvádzanie odpadových vôd, starostlivosť o zeleň, verejnoprospešné služby. Zverujú sa úlohy a možnosť regulovať tie oblasti, ktoré sú obci a VÚC najbližšie a sú dôležité z miestneho hľadiska. Komplikovanosť právnej úpravy, nejasné rozdelenie pôsobnosti medzi samosprávu a štátnu správu však neustále komplikuje plnenie úloh územnej samosprávy a spôsobuje nejasnosti, s ktorými sa prax musí vyrovnávať.

¹¹Tamtiež, s. 83.

VYBRANÉ ZLOŽKY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA AKO OBJEKT SUSEDSKÝCH SPOROV OBYVATEĽOV OBCE

JUDr. Jozef Tekeli

Katedra ústavného práva a správneho práva

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Svoj príspevok si dovoľm uviesť výňatkom z **čl. IV Deklarácie práv človeka a občana z roku 1789**: *„Sloboda spočíva v možnosti konať to, čo neškodí inému: preto výkon práv každého človeka má hranice tam, kde začína právo ostatných členov spoločnosti užívať svoje vlastné práva.“*

Toto pravidlo by malo byť podľa môjho názoru základným vodítkom pre reguláciu, no najmä vzájomné správanie sa subjektov v tzv. **susedských vzťahoch**. Objektom susedských sporov je vo väčšine prípadov rôzne pôsobenie zložiek životného prostredia, a to najmä ich negatívne prejavy ovplyvňujúce vzájomné medziľudské vzťahy. Podľa § 127 ods. 1 zákona č. 40 / 1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „Občiansky zákonník“): *„Vlastník veci sa musí zdržať všetkého, čím by nad mieru primeranú pomerom obťažoval iného alebo čím by vážne ohrozoval 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 hlukom, prachom, popolčekom, dymom, plynmi, parami, pachmi, pevnými a tekutými odpadmi, svetlom, tienením a vibráciami, nesmie nechať chované zvieratá vnikáť na susediaci pozemok a nešetrne, prípadne v nevhodnej ročnej dobe odstraňovať zo svojej pôdy korene stromu alebo odstraňovať vetvy stromu presahujúce na jeho pozemok.“

Hneď v úvode uvádzam niekoľko **typických predmetov susedských sporov**:

- Najpočetnejšiu skupinu susedských sporov predstavujú prípady odvádzania dažďových vôd na susedný pozemok, ďalej tzv. previsy – t.j. prerastanie konárov a koreňov stromov na pozemok suseda, rušenie hlukom a pachmi a unikanie zvierat na susedné pozemky. Uvádzam aj niekoľko starších i novších konkrétnych príkladov:
- Na MNV sa obrátili navrhovatelia, ktorí žiadali o pomoc pri ochrane osobného užívania pozemku, lebo žalovaní umiestnili na hranici ich pozemku hnojisko a záchodovú žumpu, z ktorej prenikal značný pach.¹
- Na MNV sa obrátili navrhovatelia, ktorí žiadali aby MNV uložil susedovi premiestniť sušiak na bielizeň, lebo pri veternom počasí voda z bielizne padá na ich pozemok a porasty nachádzajúce sa na ich parcele, ktoré poškodzuje. Tento spor s konečnou platnosťou vyriešil až súd, ktorý zamietol žalobu, keď po vykonanom dokazovaní prišiel

¹ Vo veci sp. zn. 5 C 409/83 Okresného súdu v Dolnom Kubíne.

k záveru, že sušiac na bielizeň má žalovaný osadený na vhodnom mieste a sušenie bielizne neobťažuje žalobcov pri užívaní ich nehnuteľností nad obvyklú mieru primeranú miestnym pomerom.

→ Navrhovateľka sa domáhala opatrenia na odstránenie hluku spôsobovaného pravidelným používaním šijacieho stroja jej susedou. Táto vec s konečnou platnosťou skončila tiež na súde v D.S., pričom súd žalobe vyhovel a uložil žalovanej zdržať sa obťažovania žalobkyne hlukom spôsobovaným prevádzkou šijacieho stroja poháňaného elektrickým motorčekom.

- Časté podnety smerujú voči hlasnému štekotu psa.
- K menej obvyklým podnetom, ktorými sa zaoberal aj slovenský ombudsman patrili napr. nadmerný hluk spôsobený vyzváňaním kostolných zvonov.²

Právnym základom ochrany pred takýmito nepriaznivým vplyvmi, resp. pôsobením tzv. imisií, pred vníkaním zvierat na susediaci pozemok a pred nežiaducim obťažovaním vlastníka presahujúcimi koreňmi a vetvami stromov zo susediaceho pozemku, ai. je **súkromnoprávny predpis - Občiansky zákonník**. Občiansky zákonník v § 5 zakotvuje: „*Ak došlo k zrejmemu zásahu do pokojného stavu, možno sa domáhať ochrany na obci. Obec môže predbežne zásah zakázať alebo uložiť, aby bol obnovený predošlý stav. Tým nie je dotknuté právo domáhať sa ochrany na súde.*“ Na druhej strane však právny poriadok zveruje rozhodovanie o poskytnutí predbežnej

²HUŤKOVÁ, A., právnička Kancelárie verejného ochrancu práv: Život.1.september 2006.

ochrany v susedských sporoch **verejnoprávnej korporácii - obci**, ktorej postavenie a pôsobnosť je predmetom úpravy správneho práva, ako verejnoprávneho odvetvia. Rovnako procesný postup obce pri poskytnutí alebo odmietnutí predbežnej ochrany v susedských sporoch je upravený normami administratívneho práva, a to v plnom rozsahu zákonom č. 71 / 1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“). Návrh na vydanie predbežného opatrenia na ochranu proti zrejmemu zásahu do pokojného stavu v zmysle § 5 Občianskeho zákonníka je totiž z procesného hľadiska podaním, ktorým sa začína riadne správne konanie podľa správneho poriadku.

Ustanovenie § 5 Občianskeho zákonníka teda predstavuje občianskoprávnu ochranu pokojného stavu, ktorá je z dôvodov zákonodarcom predpokladanej väčšej operatívnosti zverená obciam.

Inštitút predbežnej ochrany v susedských vzťahoch vo veciach negatívneho pôsobenia vybraných zložiek životného prostredia je teda **medziodvetvovou kategóriou** a je predmetom záujmu občianskeho práva, správneho práva i práva životného prostredia. Z tohto dôvodu je aj tento príspevok ladený interdisciplinárne a využíva poznatky všetkých troch spomínaných právnych odvetví.

Práve uvedený stav však činí z inštitútu predbežnej ochrany podľa § 5 Občianskeho zákonníka jeden z najzaujímavejších medziodvetvových inštitútov verejného a súkromného práva. V podmienkach Slovenskej republiky je judikatúra vo veciach predbežnej ochrany podľa § 5 Občianskeho zákonníka nedostatočná a uvedený inštitút nie je ani predmetom širšieho záujmu právnej vedy, či už správneho alebo občianskeho práva. Preto je môj príspevok

založený na komparatívnej metóde s využívaním poznatkov českej právnej vedy a na analýze judikatúry Ústavného súdu Českej republiky (ďalej len „Ústavný súd ČR“) a Najvyššieho správneho súdu Českej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd ČR“). Musím konštatovať, že pokiaľ sa Ústavný súd Slovenskej republiky charakterom inštitútu predbežnej ochrany podľa § 5 Občianskeho zákonníka doposiaľ nezaoberal, v podmienkach Českej republiky sa v predmetnej právnej veci dokonca judikatúra Ústavného súdu ČR vyvíjala, objavili sa odchylné právne názory dvoch senátov Ústavného súdu ČR, až nakoniec zjednotilo judikatúru stanovisko pléna Ústavného súdu ČR, plne v súlade s ktorým od roku 2003 judikuje aj Najvyšší správny súd ČR.

Najproblematickejšou je samotná **povaha rozhodnutia** vydaného obcou v správnom konaní na základe § 5 Občianskeho zákonníka. Slovenská literatúra a judikatúra sa obmedzuje na konštatovanie, že sa jedná o **rozhodnutie predbežnej povahy**, pričom vôľou zákonodarcu v právnej norme § 5 Občianskeho zákonníka bolo upraviť postup obce pri poskytovaní predbežnej právnej ochrany, ktorej účelom je urýchlene zabezpečiť poriadok, klud a pokoj pred zasahovaním do **posledného faktického (pokojného) stavu**. Zmyslom ustanovenia § 5 Občianskeho zákonníka je v čo najkratšej dobe odvrátiť zásahy do pokojného stavu. Ochrana podľa ustanovenia § 5 Občianskeho zákonníka je teda formulovaná ako predbežná a správny orgán pri jej poskytovaní nevytvára právny stav, ale stav pokojný. O právnom stave rozhoduje až súd.

Uvedený prístup je síce správny, ale značne zjednodušený, čo sa prejavuje vo viacerých rovinách:

1. Prvou rovinou je preskúmateľnosť rozhodnutia obce vydaného podľa § 5 občianskeho zákonníka v správnom súdnictve.

S ohľadom na vyššie uvedené zjednodušené chápanie právnej ochrany podľa § 5 Občianskeho zákonníka je mimoriadne zaujímavé sledovať odlišnú rozhodovaciu činnosť senátov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“). Prístup senátov Najvyššieho súdu SR je dvojaký:

a) Najvyšší súd SR potvrdil vo viacerých prípadoch³ rozhodnutia krajských súdov, ktoré odmietli opravný prostriedok navrhovateľov o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia obce podľa § 5 Občianskeho zákonníka, pričom sa stotožnil s právnou argumentáciou krajských súdov, že správne rozhodnutie, ktoré obec vydala je rozhodnutím predbežnej povahy, a ako také v zmysle § 248 písm. a) zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „OSP) nepodlieha súdnemu prieskumu. Podľa § 248 písm. a/ OSP totiž súdy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy. V zmysle uvedenej argumentácie, **rozhodnutie obce nemožno preskúmať súdom podľa ustanovení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku upravujúcej správne súdnictvo, pretože toto rozhodnutie správneho orgánu je vylúčené zo súdneho prieskumu.**

b) Najvyšší súd SR vo viacerých prípadoch⁴ pripustil súdne preskúmanie zákonnosti rozhodnutia obce vydaného na základe § 5 Občianskeho zákonníka, pričom vychádzal z ustanovenia § 27 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších

³ 1 Sžo 104/2008, 1 Sžo 89/2008.

⁴ Vid': 2 Sžo 60/2007, 2 Sžo 61/2008, 2 Sžo 92/2008, 6 Sžo 1/2007.

predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), podľa ktorého na konanie, v ktorom o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach právnických osôb a fyzických osôb rozhoduje pri výkone samosprávy starosta (primátor), vzťahuje sa všeobecný predpis o správnom konaní (s odchýlkami uvedenými v zákone); o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu starostu (primátora) rozhoduje súd, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Z citovanej zákonnej úpravy vyplýva, že pri vydaní rozhodnutia podľa § 5 Občianskeho zákonníka ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce a o opravnom prostriedku proti nemu sa rozhoduje v súdnom preskúmvacom konaní postupom podľa tretej hlavy piatej časti OSP (§ 250l a nasl.). **Rozhodovanie podľa § 5 Občianskeho zákonníka je teda príkladom zverenia právomoci obciam rozhodovať vo veciach občianskoprávných. Predbežnosť rozhodnutia podľa § 5 Občianskeho zákonníka preto nespočíva v predbežnej povahe v rámci správneho konania, ale spočíva vo vymedzení jeho vzťahu k možnému súdnemu rozhodovaniu.**

2. Druhou problémovou rovinou je **zaradenie rozhodnutia obce podľa § 5 občianskeho zákonníka pod výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo pod výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy**

a) Jeden prístup zaradenia som už naznačil vyššie. Vyplýva z tejto právnej úvahy: Právne postavenie obce (a mesta) upravuje zákon o obecnom zriadení. V § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení je zakotvené výkladové pravidlo, podľa ktorého: *„Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce (mesta) neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej*

pôsobnosti obce“ (mesta). V súvislosti s ustanovením § 5 Občianskeho zákonníka zákon neustanovuje, že by išlo o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy; preto platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce (mesta).

b) Odlišne však možno nájsť dve stanoviská senátu⁵ Najvyššieho súdu SR, ktorý **zaraduje rozhodnutie obce podľa § 5 Občianskeho zákonníka pod jej buď originárnu alebo naopak prenesenú pôsobnosť, zjednodušene povedané, podľa toho, akého predmetu sa rozhodnutie obce podľa § 5 Občianskeho zákonníka týka.** Ak sa napr. predbežné opatrenie podľa § 5 Občianskeho zákonníka týkalo stavebnej činnosti, bolo senátom posúdené ako opatrenie vydávané pri plnení úloh obce ako stavebného úradu v rámci preneseného výkonu štátnej správy. V rovine opravných konaní má takéto chápanie za následok aplikáciu ustanovenia § 27 ods. 1 bod 3 zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého *„na konanie, v ktorom o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach právnických osôb a fyzických osôb rozhodujú pri prenesenom výkone štátnej správy starostovia obcí, o odvolaní proti rozhodnutiu starostu rozhoduje orgán štátu príslušný podľa osobitných predpisov.“* (Tento orgán je príslušným preskúmať aj právoplatné rozhodnutie starostu mimo odvolacieho konania a v konaní o proteste prokurátora.)

ČESKÁ REPUBLIKA

V podmienkach Českej republiky je **výkon pôsobnosti obcí podľa § 5 Občianskeho zákonníka chápaný ako prenesený výkon štátnej správy.**

⁵ 1 Sžo 104/2008, 1 Sžo 89/2008.

Samotnú podstatu § 5 Občianskeho zákonníka vyložili dve prelomové rozhodnutia Ústavného súdu ČR.

1. **Nález tretieho senátu Ústavného súdu ČR sp. zn. III. ÚS 142/98** zo dňa 4. júna 1998 – v súčasnom období v Českej republike už prekonaný,
2. **Odlišný právny názor vyslovený IV. senátom Ústavného súdu ČR sp. zn. IV. ÚS 798/02 potvrdený zjednocujúcim stanoviskom Pléna Ústavného súdu ČR** zo dňa 13.kvĕtna 2003.

1. Prekonané **rozhodnutie tretieho senátu Ústavného súdu ČR III. ÚS 142/98** vychádza z názoru doktrinálneho, podľa ktorého predbežnosť rozhodnutia podľa § 5 občianskeho zákonníka spočíva v tom, že konštatuje stav pokojný, t.j. určitý stav faktický, a nie stav právny. Ani v prípade, ak sa ten, kto je k tomu legitimovaný neobrátí na súd, rozhodnutie podľa § 5 sa nemôže stať „konečným“ v tom zmysle, že by záväzne určilo stav právny. Predbežnosť rozhodnutia podľa § 5 Občianskeho zákonníka ďalej spočíva v tom, že o právnom stave rozhoduje... výlučne súd, pre ktorý rozhodnutie orgánu podľa § 5 Občianskeho zákonníka nie je prejudiciálne a ani inak záväzné. Nie je pre súd prejudiciálne ani vo veci zistenia pokojného stavu. Predbežnosť rozhodovania podľa § 5 Občianskeho zákonníka neznamená, že by bolo podmienkou súdneho konania.

Z uvedeného vzťahu rozhodnutia súdu a rozhodnutia obce podľa § 5 Občianskeho zákonníka teda vyplýva, že označenie rozhodnutia podľa § 5 Občianskeho zákonníka ako rozhodnutia predbežného je skôr parabolické než exaktné. Súd i obec tu síce

rozhodujú o rovnakej skutkovej podstate, ale z hľadiska právneho každý o niečom úplne inom.⁶

V náleze Ústavný súd ČR upozornil, že doktrína k otázke súdneho prieskumu rozhodnutia podľa § 5 Občianskeho zákonníka neposkytuje jednoznačnú odpoveď: *„Sporná je povaha rozhodnutia povereného obecného úradu podľa § 5 Občianskeho zákonníka... ktoré nemusí mať vo všetkých prípadoch nutne povahu predbežnú. Rozhodovacia prax sa s týmto problémom doposiaľ jednoznačne nevysporiadala; zdá sa, že povahu takéhoto rozhodnutia posúdi súd od prípadu k prípadu.“*⁷

K uvedenému Ústavný súd ČR judikoval stanovisko, že rozhodovanie podľa § 5 Občianskeho zákonníka je príkladom zverenia právomoci správny orgánom rozhodovať vo veciach občianskoprávných. **Predbežnosť rozhodnutia podľa § 5 Občianskeho zákonníka preto nespočíva v predbežnej povahe v rámci správneho konania, ale spočíva vo vymedzení jeho vzťahu k možnému súdnemu rozhodovaniu.**

Naproti tomu správnymi rozhodnutiami predbežnej povahy podľa § 248 ods. 2 písm. e) Občianskeho súdneho rádu (ďalej len „o.s.ř.“) je nutné chápať, a to vychádzajúc zo zmyslu a účelu správneho súdnictva, tie rozhodnutia, ktoré majú predbežnú povahu v správnom konaní, teda vo vzťahu k ďalšiemu správny (a nie súdnemu !) rozhodnutiu.

⁶ KNAPP, V. Quieta non movere (§ 5 občianskeho zákoníku). In *Právní praxe*. č. 3. 1993, s. 267-268.

⁷ BUREŠ, J. - DRÁPAL, L. - MAZANEC, M. *Občianský soudní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha 1996. s. 698.

2. Odlišný právny názor vyslovený IV. senátom Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 798/02

Štvrtý senát vo svojom návrhu plénu uviedol, že síce úplne nepopiera argumenty tretieho senátu, nesúhlasí však s tým, že by súdom príslušným na konanie vo veci vydaného opatrenia podľa ustanovenia § 5 Občianskeho zákonníka (teda opatrenia, ktorým správny orgán poskytuje predbežnú ochranu pokojnému stavu) mal byť správny súd v konaní o správnej žalobe. Pokiaľ by totiž takéto konanie malo prebehnúť, mohlo by jeho výsledkom byť iba potvrdenie alebo zrušenie opatrenia, ktorého funkcia je nepochybne dočasná a bezprostredná. Ak teda posledná veta ustanovenia § 5 Občianskeho zákonníka ustanovuje, že rozhodnutím správneho orgánu nie je dotknuté právo domáhať sa ochrany na súde, mal zákon nepochybne na mysli normálne civilné konanie. V takomto konaní súd, ktorý posúdi občianskoprávne aspekty veci, rozhodne s konečnou platnosťou.

Plénum Ústavného súdu ČR, po zvážení argumentov obsiahnutých v citovanom náleze tretieho senátu a argumentoch predložených štvrtým senátom, prisvedčilo odchylnému právnemu názoru štvrtého senátu a svoj názor vyjadrilo v právnej vete:

„Proti rozhodnutí orgánu státní správy vydanému podle ustanovení § 5 občanského zákoníku nebylo před 1. lednem 2003 možno brojit správní žalobou podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu, ve znění tehdy platném a účinném.“

Ústavný súd ČR sa teda stotožnil s názorom štvrtého senátu, podľa ktorého, ak ústavný súd neprihliada na vyčerpanie procesných prostriedkov iba izolovane a dôsledne sa riadi zásadou subsidiarity

svojich rozhodnutí, musí přijat' názor, že rozhodnutia podľa ustanovenie § 5 Občianskeho zákonníka nebolo možné pri úprave v Českej republike platnej a účinnej pred 1. januárom 2003 napadnúť správnu žalobou, ale žalobou (vlastníckou) podľa časti tretej občianskeho súdneho poriadku.

Plénum zároveň vzalo na vedomie i zmenu právneho stavu, ku ktorej došlo k 1. januáru 2003 v oblasti správneho súdnictva, a z nej vyplývajúcej možnosti, aby sa k posúdeniu postupu, ktorým by mali byť súdmi „preskúmané“ rozhodnutia podľa ustanovenia § 5 Občianskeho zákonníka, vyjadril Najvyšší správny súd ČR, ktorému táto úloha nepochybne prináleží ako prvému.

V nadväznosti na uvedené je však mimoriadne zaujímavým následné konštatovanie Najvyššieho správneho súdu ČR, podľa ktorého: *„Nedostatek příslušnosti správních soudů znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu tak učinit. Z uvedeného důvodu by byla nadbytečná rovněž úvaha o způsobu ochrany podle o.s.ř.. V souladu se stanoviskem pléna Ústavního soudu ČR lze argumentovat cestou ochrany podle části třetí o. s. ř. - v návaznosti na ustanovení § 5, větu třetí, občanského zákoníku. ... Možnost žaloby podle části třetí o. s. ř. se však nemusí vždy, z pozice takovýmto rozhodnutím dotčené osoby, jevit reálná. Zejména v zájmu ochrany práv garantovaných článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je proto důvodné zvážit možnost napadení správního rozhodnutí, vydaného podle § 5 občanského zákoníku, postupem podle části páté o.s.ř. (v úpravě účinné po 1.1.2003). Učinit závěr o přípustnosti takové žaloby podle části páté o.s.ř., a o vhodnosti různých procesních postupů k ochraně*

práv vyplývajúcich z občianskeho zákoníku, jsou však příslušné soudy v občanském soudním řízení.”⁸

V zmysle následnej ustálenej judikatúry **Najvyššieho správneho súdu ČR** o žalobe proti rozhodnutí správneho orgánu, vydaného podľa § 5 Občianskeho zákonníka, sú príslušné rozhodovať súdy v občianskom súdnom konaní, a nie súdy správne.⁹

Právnym základom neprípustnosti žaloby na správny súd je § 68 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, podľa ktorého *„žaloba v správnom súdnictve je neprípustná ak ide o rozhodnutie správneho orgánu v súkromnoprávnej veci, vydané v medziach zákonnej právomoci správneho orgánu“*.

Rozhodovacia prax Najvyššieho správneho súdu ČR zaujala následne k povahe inštitútu predbežnej ochrany podľa § 5 Občianskeho zákonníka jednoznačné stanovisko, v zmysle ktorého cieľom ustanovenia § 5 Občianskeho zákonníka je poskytnutie ochrany predovšetkým občianskym právam a slobodám, čiže čisto súkromným záujmom fyzických a právnických osôb, čo implikuje použitie takých prostriedkov ochrany, ktoré sú typické pre súkromnoprávne vzťahy. K takémuto záveru je možné dospieť systematickým výkladom citovaného zákonného ustanovenia, umiestneného v rámci Občianskeho zákonníka, t.j. jednej zo základných noriem súkromného práva. Rozhodovanie správneho

⁸ Rozsudok NSS ČR z 30.marca2006, čj. 8 As 2/2005 – 32.

⁹ Napr. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2004, čj. 4 As 23/2003 - 52, www.nssoud.cz, a dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2006, čj. 8 As 2/2005 - 32, č. 908/2006 Sb. NSS.

orgánu podľa § 5 Občianskeho zákonníka je teda rozhodovaním v súkromnoprávnej veci.

Keďže rozhodovanie správneho orgánu podľa ustanovenia § 5 Občianskeho zákonníka je rozhodnutím, ktoré jednoznačne vyplýva z občianskoprávnych vzťahov, je jeho preskúmanie zverené do občianskoprávneho konania, na ktoré je podľa ustanovenia § 249 odst. 1 o. s. ř. príslušný okresný súd.

Z citovanej českej judikatúry je výstižný záver, v zmysle ktorého je zrejmé, že **môže nastať situácia, a zákon ju priamo predvída, že bude vydaný správny akt, ktorý bude mať formálne právne znaky rozhodnutia, bude vydaný správnym orgánom, a to prípadne aj postupom podľa príslušných procesných predpisov, a napriek tomu bude takýto správny akt vyňatý z preskúmvacej právomoci správneho súdu. Kritériom pre vyňatie teda nie je skutočnosť, že sa jedná o rozhodnutie, ktoré vydal správny orgán, a použil pritom správny poriadok, ale kritériom vyňatia je charakter a predmet takéhoto správneho aktu.**

V podmienkach Slovenskej republiky nie je inštitútu predbežnej ochrany podľa § 5 Občianskeho zákonníka venovaná náležitá pozornosť. Problémom je vyššie citovaná rozdielna rozhodovacia prax Najvyššieho súdu SR. Úplne bez povšimnutia však ostáva skutočnosť, že o odvolaniach proti rozhodnutiam v súkromnoprávnych veciach vydaných podľa § 5 Občianskeho zákonníka v opravných konaniach rozhodujú správne senáty krajských súdov, ak možnosť preskúmania vôbec pripustia.

Uvedený záver podľa môjho názoru v rovine de lege ferenda vyvoláva volanie po **zmene právnej úpravy procesných noriem**, no

predovšetkým vedie ku **spochybneniu samotnej koncepcie § 5 Občianskeho zákonníka**, ktoré zveruje správne mu orgánu rozhodovanie v súkromnoprávných veciach.

Tento názor potvrdzuje aj prístup obecných samospráv k uplatňovaniu inštitútu predbežnej ochrany podľa § 5 Občianskeho zákonníka, ktorého praktické využívanie je na minimálnej úrovni. Navyše aj v prípadoch jeho sporadického využitia prax obcí v jeho aplikácii vykazuje veľmi veľké nedostatky. Uvedené konštatovanie sa vzťahuje tak na malé obce, ako aj na väčšie mestá.

Z uvedeného dôvodu sa prehodnotenie koncepcie ustanovenia § 5 Občianskeho zákonníka javí ako legislatívna nevyhnutnosť.

RESUMÉ

Príspevok popisuje problematiku tzv. susedských vzťahov a z nich plynúcich susedských sporov, ktorých objektom je vo väčšine prípadov rôzne pôsobenie zložiek životného prostredia, a to najmä ich negatívne prejavy ovplyvňujúce vzájomné medziľudské vzťahy. V článku zvýrazňujem interdisciplinárny charakter skúmanej problematiky, kde jej hmotno-právnym základom je súkromnoprávny predpis - Občiansky zákonník (§§ 5 a 127), no rozhodovanie o poskytnutí predbežnej ochrany v susedských sporoch je zverené verejnoprávnej korporácii - obci, ktorej postavenie a pôsobnosť je predmetom úpravy správneho práva, ako verejnoprávneho odvetvia. Rovnako procesný postup obce pri poskytnutí alebo odmietnutí predbežnej ochrany v susedských sporoch je upravený normami administratívneho práva, a to v plnom rozsahu Správnym poriadkom.

Príspevok je založený na uplatnení komparatívnej metódy s využívaním poznatkov českej právnej vedy a na analýze judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, Ústavného súdu Českej republiky a Najvyššieho správneho súdu Českej republiky.

SPRÁVNO- PRÁVNE POSTAVENIE STAVEBNÍKA

JUDr. Martina Tekeliová

Katedra obchodného práva a hospodárskeho práva

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

V právnom poriadku Slovenskej republiky neexistuje legálna definícia pojmu stavebník. Napriek tomu sa s označením subjektu práva fyzickej osoby alebo právnickej osoby, alebo skupiny fyzických osôb a právnických osôb ako stavebníkov stretávame v právnej úprave zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „stavebného zákona“) v platnom znení.

Zásada „*omnis definitio in iura periculosa est*“¹ je vyjadrením myšlienky, podľa ktorej aj najprecíznejšia právna definícia nemôže spoľahlivo pamätať na rôznorodosť situácií, v ktorých sa bude aplikovať, a preto je úlohou právnej kultúry spoločnosti, právnej etiky, i mimo - právnych noriem správania sa dotvoriť „nedokonalé právo“.

Zmyslom predkladaného článku je poukázať na negatívne dôsledky plynúce z absencie legálnej definície pojmu stavebník prejavujúce sa v právnej praxi, a to aj za cenu vyššie uvedeného nebezpečenstva, plynúceho z akejkol'vek definície v práve.

¹ Poznámka autora: Každá definícia v práve je nebezpečná (lat.).

Použitie pojmu stavebník v normatívnom texte

Pojem stavebník používa výlučne stavebný zákon vo viacerých kontextoch.

V ustanovení § 2 ods. 1 písm.d) stavebného zákona: „Územné plánovanie zahŕňa tieto úlohy a činnosti: určuje zásady a podmienky vecnej a časovej koordinácie miestne sústredenej výstavby jedného stavebníka alebo viacerých stavebníkov.“

Podľa ustanovenia § 44 ods. 2 stavebného zákona: „Jednoduché stavby a ich zmeny môže uskutočňovať stavebník sám pre seba svojpomocou,.... Na uskutočňovanie jednoduchých stavieb a ich zmien, drobných stavieb a ich zmien svojpomocou stačí, ak stavebník zabezpečí odborné vedenie ich uskutočňovania...“

Podľa § 46d stavebného zákona: „Stavebný denník vedie stavbyvedúci alebo stavebník od prvého dňa prípravných prác až do skončenia stavebných prác. Do stavebného denníka sú oprávnené robiť zápisy- stavebník alebo jeho splnomocnený zástupca a vlastník stavby, ak nie je stavebníkom.“

Podľa §57 stavebného zákona: „Stavebník je povinný uskutočnenie stavieb, stavebných úprav a udržiavacích prác uvedených v § 55 ods. 2 vopred písomne ohlásiť stavebnému úradu.“

V zmysle ustanovenia §58 ods. 1 stavebného zákona: „Žiadosť o stavebné povolenie spolu s dokladmi a predpísanou dokumentáciou vypracovanou oprávnenou osobou podáva stavebník stavebnému úradu.“

Podľa §58 ods. 2: „Stavebník musí preukázať, že je vlastníkom pozemku alebo že má k pozemku iné právo podľa § 139 ods. 1 tohto zákona, ktoré ho oprávňuje zriadiť na ňom požadovanú stavbu. To

neplatí, ak tieto skutočnosti preukázal v územnom konaní a po právoplatnosti územného rozhodnutia nedošlo k zmene.“

Podľa ustanovenia §59 ods.1: „*Účastníkmi stavebného konania sú stavebník,*“ V porovnaní s týmto ustanovením, podľa stavebného zákona účastníkmi územného konania o umiestnení stavby, ktoré časovo a vecne predchádza stavebnému konaniu, alebo v prípade jednoduchých stavieb je spojené so stavebným konaním, sú osoby: navrhovateľ, obec, ak nie je stavebným úradom, ten komu toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu, právnické osoby a fyzické osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva k pozemkom alebo stavbám, ako aj k susedným pozemkom a stavbám vrátane bytov môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.²

Podľa §75 ods. 1 stavebného zákona: „Pred začatím stavby, zmeny stavby, terénnych úprav a ťažobných prác na povrchu musí stavebník zabezpečiť vytýčenie stavieb.“

Podľa §75a stavebného zákona: „Za súlad priestorovej polohy stavby s dokumentáciou overenou v stavebnom konaní, pri ktorej sa upustilo od vytýčenia na to oprávnenými osobami podľa odseku 1, zodpovedá stavebník.“

V zmysle §78: „Účastníkmi kolaudačného konania sú stavebník, vlastník stavby, ak nie je stavebníkom a vlastník pozemku, na ktorom je stavba umiestnená.“

Podľa §79: „Kolaudačné konanie sa začína na návrh stavebníka.“

² Poznámka autora: K tomu bližšie pozri ustanovenie § 39a zákona č. 50/1976Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v platnom znení (stavebný zákon).

Podľa §83: „Stavebný úrad môže na žiadosť stavebníka vydať časove obmedzené povolenie na predčasné užívanie stavby aj pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok, pokiaľ to nemá podstatný vplyv na užívateľnosť stavby a predčasné užívanie neohrozuje bezpečnosť a zdravie osôb. Do 15 dní po odovzdaní a prevzatí takej stavby je stavebník alebo budúci užívateľ povinný podať stavebnému úradu návrh na kolaudáciu stavby.“

Podľa §84: „Po skončení a vyhodnotení skúšobnej prevádzky alebo jej časového úseku vydá stavebný úrad na návrh stavebníka kolaudačné rozhodnutie.“

§88 ods.2: „Odstránenie stavby podľa odseku 1 písm. b) nariadi stavebný úrad vlastníkovi stavby, ktorý je stavebníkom, alebo nájomcovi stavby, ak je stavebníkom podľa § 58 ods. 3.“

Podľa ustanovenia §100: „Stavebník, oprávnená osoba či právnická osoba uskutočňujúca alebo odstraňujúca stavbu, ako aj vlastník stavby sú povinní: a) umožniť orgánom štátneho stavebného dohľadu a nimi prizvaným znalcom vstupovať na stavenisko a do stavby, nazerať do jej dokumentácie a utvárať predpoklady pre výkon dohľadu, b) bezodkladne ohlásiť stavebnému úradu závady na stavbe, ktoré ohrozujú jej bezpečnosť, životy či zdravie osôb alebo môžu spôsobiť značné národohospodárske škody.“

V rámci zodpovednosti za priestupky na úseku správy investičnej výstavby, je subjektom zodpovednosti predvídaným stavebným zákonom stavebník.³ V rámci správno- právnej

3 Pozri §105 ods.2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v platnom znení: „Priestupku sa dopustí a pokutou do 25 000 Sk sa potrestá ten, kto ako stavebník mení stavbu bez stavebného povolenia alebo v rozpore

zodpovednosti právnických osôb a fyzických osôb oprávnených na podnikanie za správne delikty, stavebný zákon nepoužíva legislatívnu skratku stavebník. Predmetná zákonná úprava, ktorá v oblasti sankčného práva umožňuje ukládanie pokút stavebníkovi len za priestupky, je zmätočná. Z uvedeného však nemožno vyvodzovať, že stavebník nemôže byť zodpovedný správny delikt.

Za účelom garancie verejno- mocenského charakteru stavebného konania, je *ex lege* vylúčené, aby správny orgán rozhodoval vo svojej veci, a teda mal dvojviediné postavenie. Na jednej strane v pozícii štátno-mocenského orgánu- stavebného úradu, na strane druhej ako právnická osoba, ktorej je rozhodnutie štátno-mocenského orgánu určené, adresované. V rozpore s charakterom správneho konania je, ak obec ako stavebný úrad, je zároveň stavebníkom v predmetnom konaní.⁴

Stavebný zákon obsahuje množstvo príkazných noriem, ktoré ukládajú povinnosti stavebníkovi v právnom postavení ako účastníkovi stavebného konania, kolaudačného konania, i vo faktickom postavení ako realizátorovi stavebných prác na stavbe, uvedenie stavby do prevádzky.

Podľa ustanovenia §127 ods.2 stavebného zákona: „Stavebník a organizácia uskutočňujúca stavbu alebo zabezpečujúca jej prípravu alebo vykonávajúca iné práce podľa tohto zákona, nález ihneď ohlásí

s ním.“ §105 ods.3: „Priestupku sa dopustí a pokutou do 1 milióna Sk sa potresce ten, kto ako stavebník uskutočňuje novú stavbu bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním.“

4 Pozri §119 ods.3 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v platnom znení: „Ak je na konanie príslušná obec ako stavebný úrad a je zároveň navrhovateľom, stavebníkom alebo vlastníkom stavby, alebo žiadateľom o povolenie terénnych úprav, prác alebo zariadení, ktoré sú predmetom konania, krajský stavebný úrad určí, ktorý stavebný úrad vykoná konanie a vydá rozhodnutie.“

stavebnému úradu...“ Z predmetnej povinnosti vyplýva poznatok, že stavebník je ten subjekt, ktorý uskutočňuje stavbu sám, alebo prostredníctvom tretej osoby- organizácie- hovoríme, že realizuje sa stavba dodávateľským spôsobom. Pre postavenie subjektu ako stavebníka teda nie je rozhodujúce, či tento subjekt aj fakticky vykonáva činnosti spojené s uskutočnením stavby. Zákon predpokladá, že stavebník môže túto činnosť vykonávať priamo, alebo nepriamo.

V systéme reparácie- náhrady škody, ktorá vznikne tým, že z dôvodu predvídaného zákonom, správny orgán zmení alebo zruší svoje rozhodnutie- stavebné povolenie, na nemennosť ktorého stavebník spoliehal. Z uvedeného vyplýva ďalší zákonný znak stavebníka. Stavebníkom je ten, kto vynakladá kapitál na uskutočnenie stavby. V naznačenom smere hovoríme teda o investorovi stavby. V zmysle ustanovenia §127 ods.3 stavebného zákona: *„Stavebný úrad môže vydané stavebné povolenie zmeniť alebo zrušiť, ak počas stavby dôjde k nálezu mimoriadne významnej kultúrnej pamiatky, ktorej význam potvrdí Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky, a určí ako sa stavebníkovi uhradia náklady na prípravu a uskutočňovanie stavby, na ktorú bolo stavebné povolenie zrušené.“*

Osobitné právne predpisy majúce charakter *lex specialis* k stavebnému zákonu, nepoužívajú pojem stavebník (napr. vodný zákon, zákon o pozemných komunikáciách...).

Súvzťažnosti pojmu stavebník

Z formálno-právneho označenia subjektu práva ako stavebníka v normatívnom texte stavebného zákona vyplýva, že pojem stavebník je dávaný do súvzťažnosti s iným právnym termínom, ktorý ma

v kontexte výkladu pojmu stavebník v danej právnej vete determinujúci význam. Preto tento druhý pojem označme ako dominantný.

Pojem stavebník je daný do súvzťažnosti s **pojmom výstavba**. Výstavba ako činnosť faktická, ktorú realizuje stavebník sám, alebo prostredníctvom tretej osoby. Vychádzajúc z predpokladov zákona (presnejšie zákonodarcu) stavebník musí realizovať výstavbu stavby (diela). Stavebník však nemusí realizovať výstavbu výlučne na základe zmluvy o dielo pre vlastníka stavby, ak ide o osobu odlišnú od stavebníka. Zmluva o dielo medzi podnikateľmi uzatvorená podľa Obchodného zákonníka, zmluva o dielo medzi nepodnikateľmi uzatvorená podľa Občianskeho zákonníka, je najčastejšie používaným zmluvným typom pre účely výstavby.

Pojem stavebník je daný do súvzťažnosti s **pojmom stavba**. Ide o elementárny vzťah. Jeden pojem bez druhého pritom nemôže existovať. Tak ako stavebník je žiadateľom o stavebné povolenie, kolaudačné rozhodnutie pre určitú stavbu, tak pre stavbu môže byť vydané stavebné povolenie, kolaudačné rozhodnutie právne účinné len vtedy, ak je uvedené rozhodnutie- stavebné povolenie, kolaudačné rozhodnutie efektívne doručené stavebníkovi. Napriek tomu že ide o vzťah funkčný, v ktorom nesmú za žiadnych okolností chýbať dva elementy- stavebník a stavba, nie sú oba elementy vo vzťahu rovnocenné. Primárne postavenie v rámci naznačenej súvzťažnosti má vždy stavba, teda vec, ktorá je objektom celého konania, i rozhodnutia, do ktorého konanie vyúsťuje. Vyplýva to zo samotnej klasifikácie rozhodnutí správnych orgánov na rozhodnutia *in rem* a rozhodnutia *in personam*. Podľa ustáleného názoru právnej vedy, sú

stavebné povolenie, kolaudačné rozhodnutie vždy rozhodnutiami *in rem*.

Pojem stavebník je daný do súvzťažnosti so **základnými povinnosťami**, ktoré vzhľadom na ich podstatu sú uložené výlučne stavebníkovi. Medzi základné povinnosti stavebníka zaradzujeme povinnosť viesť stavebný denník v súlade s obsahovými náležitosťami predpísanými stavebným zákonom, ohlasovanie drobných stavieb, stavebných úprav a udržiavacích prác definovaných v stavebnom zákone, podávanie žiadosti o vydanie stavebného povolenia, zabezpečenie vytýčenia stavby sám alebo prostredníctvom inej odborne spôsobilej osoby.

Paralela s inštitútom nascitura

Je pojem stavebník použitý ako pojem predchádzajúci pojmu vlastník stavby? Je možné pojem stavebník vykladať v kontexte „predchodcu“ vlastníka stavby. Je táto legislatívna skratka pre žiadateľa o rozhodnutia súvisiace so stavbou, volená príliehavejšie?

Aký je charakter vzťahu dvoch alebo viacerých spolustavebníkov? Vzťah medzi viacerými stavebníkmi môže byť založený súkromnoprávnou zmluvou, alebo jednostrannými čestnými vyhláseniami oboch stavebníkov o tom, že budú stavebníkmi, alebo konkludentne- podaním spoločného návrhu napr. na vydanie stavebného povolenia, podpísaného dvoma alebo viacerými stavebníkmi.

Aký je spôsob konania dvoch alebo viacerých stavebníkov? Ide o solidaritu navrhovateľov v konaní o vydanie stavebného povolenia,

kolaudačného rozhodnutia alebo možno hovoriť o procesnom spoločenstve navrhovateľov obdobnom ako v súdnom konaní?⁵

Keď vychádzame zo subsidiárneho použitia zákona č. 71/1967 Zb. stavebného poriadku vo vzťahu k stavebnému zákonu, pokúsime sa nájsť normu, ktorá by riešila vzťah medzi viacerými navrhovateľmi.⁶ Žiadnu takúto normu správny poriadok neobsahuje. Za použitia analógie legis, nájdeme najbližší podobný vzťah- vzťah podielových spoluvlastníkov podľa ustanovení §137 a nasl. Občianskeho zákonníka.

Spolustavebníctvo je jedným zo spôsobov vzniku spoluvlastníctva k stavbe. Charakter vzťahu medzi spolustavebníkmi sa premieta aj do vzťahu medzi spoluvlastníkmi. Existuje bezpodielové spolustavebníctvo manželov, ktoré vyúsťuje do bezpodielového spoluvlastníctva manželov k už dokončenej stavbe. Podielové spolustavebníctvo vyúsťuje analogicky do podielového spoluvlastníctva k stavbe. Hoci medzi spôsobmi vzniku vlastníckeho práva nájdeme ako osobitný spôsob vzniku vlastníctva- vytvorenie novej veci, originárny spôsob vzniku vlastníctva, za podskupinu tohto spôsobu možno považovať založenie spolustavebníctva za účelom vytvorenia novej spoločnej veci- stavby. Podľa § 139 ods. 1 zákona

⁵ Podľa § 91 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v platnom znení: „Ak je navrhovateľov alebo odporcov v jednej veci niekoľko, koná každý z nich sám za seba. Ak však ide o také spoločné práva alebo povinnosti, že sa rozsudok musí vzťahovať na všetkých účastníkov, ktorí vystupujú na jednej strane, platia úkony jedného z nich i pre ostatných. Na zmenu návrhu, na jeho späťvzatie, na uznanie alebo vzdanie sa nároku a na uzavretie zmiery je však potrebný súhlas všetkých účastníkov, ktorí vystupujú na jednej strane.“

⁶ Podľa § 140 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v platnom znení: „Ak nie je výslovne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.“

č. 40/1964Zb. Občianskeho zákonníka v platnom znení: „Z právnych úkonov týkajúcich sa spoločnej veci sú oprávnení a povinní všetci spoluvlastníci spoločne a nerozdielne.“

Možno na základe spolustavebníctva dvoch subjektov- investora a vlastníka pozemku, považovať vzťah medzi investorom- vlastníkom stavby a vlastníkom pozemku za vysporiadaný? Teda vysporiadaný v stavebnom konaní.

Zmena v osobe stavebníka je možná sub a) na základe právneho úkonu- jednostranného (vzdanie sa práv stavebníka efektívne doručené- oznámené správne mu orgánu), sub b) dvojstranného právneho úkonu (zmluvy o prevode práv a povinností stavebníka medzi dvoma a viacerými doterajšími stavebníkmi navzájom, alebo medzi doterajšími stavebníkmi a novým stavebníkom/stavebníkmi).

Prevod a prechod práv a povinností stavebníka na tretiu osobu

Práva a povinnosti zo stavebného povolenia pre účastníkov stavebného konania, vrátane stavebníka vznikajú vydaním stavebného povolenia a rozširujú sa v momente právoplatnosti a vykonateľnosti stavebného povolenia. Vznik práv a povinností stavebníka je teda viazaný na právnu skutočnosť, ktorou je rozhodnutie správneho orgánu.

Zánik práv a povinností stavebníka je viazaný na právnu skutočnosť, ktorou je strata platnosti rozhodnutia správneho orgánu (napr. stavebného povolenia), v prípade rozhodnutí vydaných na určitý čas. Pri rozhodnutiach správneho orgánu vydaných pre stavebníka bez časového obmedzenia ich platnosti, zánik práv a povinností stavebníka členíme na absolútny a relatívny zánik.

Relatívny zánik práv a povinností stavebníka nastáva v prípade, keď jednému stavebníkovi práva a povinnosti zanikajú, za súčasného vzniku práv a povinností inému stavebníkovi.

V tejto súvislosti hovoríme tiež o prevode⁷ alebo prechode⁸ práv a povinností stavebníka. Problematickosť ustanovenia §70 stavebného zákona⁹ spočíva v terminologickej nepresnosti uvedeného ustanovenia. Slovné spojenie právny nástupca nabáda k výkladu, podľa ktorého sa stavebné povolenie vzťahuje aj na každého ďalšieho vlastníka stavby a stavebníka zároveň, ktorý sa ním stal na základe nadobudnutia vlastníckeho práva k stavbe odvodením spôsobom od predchádzajúceho vlastníka stavby a stavebníka. Takýto reštriktívny výklad by bol však nežiaduci na riešenie situácie, keď k nadobudnutiu vlastníckeho práva k stavbe došlo originárnym spôsobom a nie je odvodené od predchádzajúceho vlastníka. Aj tieto prípady však musia v zmysle logického vkladu tejto právnej normy spadať pod režim analyzovaného ustanovenia stavebného zákona. Tým viac, že stavebné povolenie je rozhodnutím *in rem*.

Absolútny zánik práv a povinností stavebníka nastáva na základe právnej skutočnosti, ktorou je faktické zničenie veci, ktorá bola predmetom rozhodnutia. Musí ísť o zánik stavby, ktorý neumožňuje návrat do predošlého stavu žiadnym spôsobom (napr. zánik stavby v dôsledku živelnej pohromy, mimoriadnej udalosti).

⁷ Poznámka autora: Prevod práv a povinností zo stavebného povolenia sa uskutočňuje na základe zmluvy.

⁸ Poznámka autora: Prechod práv a povinností stavebníka nastáva na základe inej právnej skutočnosti ako je zmluva- na základe zákona alebo na základe súdneho rozhodnutia.

⁹ §70 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v platnom znení: „Stavebné povolenie a rozhodnutie o predĺžení jeho platnosti sú záväzné aj pre právnych nástupcov konania.“

Ukladanie sankcií obom stavebníkom- môže byť spojené len s porušením povinností, ktoré im boli uložené zákonom alebo na základe zákona rozhodnutím príslušného orgánu štátnej správy. Ukladanie sankcií podľa stavebného zákona je založené na princípe zodpovednosti za porušenie povinností vyplývajúcich zo stavebného zákona, alebo rozhodnutí stavebného úradu.

Na záver niekoľko úvah *de lege ferenda*. Do budúca je vhodné, aby sa zákonodarca vysporiadal- pojal do normatívneho textu stavebného zákona legálnu definíciu pojmu stavebník, v kontexte definícií stavba, rozostavaná stavba. Neobstojí právna argumentácia, podľa ktorej stavebník je len konkrétnejšie, adekvátnejšie, či priliehavejšie označenie navrhovateľa v stavebnom konaní.

Čo v prípade, že návrh na vydanie stavebného povolenia podávajú viacerí stavebníci, avšak stavbu realizuje tretia osoba odlišná od stavebníkov definovaných v stavebnom povolení, a to len na zmluvnom základe s jedným z takto definovaných stavebníkov? Práva a povinnosti stavebníka majú svoj súkromnoprávny i verejnoprávny rozmer. Ako sa vyhnúť do budúca možnému antagonistickému správaniu sa dvoch alebo viacerých stavebníkov voči sebe navzájom. Miera nesúladneho konania dvoch alebo viacerých stavebníkov sa môže prejavovať v závislosti na intenzite v týchto najčastejšie sa vyskytujúcich formách: nesúhlas s podaním návrhu na zmenu stavby pred dokončením, podanie odvolania voči späťvzatiu návrhu jedným zo stavebníkov, podanie odvolania voči rozhodnutiu stavebného úradu jedným zo stavebníkov. Má stavebný úrad konať stále s osobou formálne označenou v stavebnom povolení ako stavebník, ak si táto osoba neplní práva a povinnosti nepretržite,

hoci nedošlo k prevodu ani prechodu práv a povinností na tretiu osobu?

Vzhľadom k tomu, že stavebný zákon začal používať pojem stavebník bez bližšieho vysvetlenia skutočnosti- veci, na ktorú je tento pojem viazaný, bez vysvetlenia okamihu kedy vzniká účastníkovi stavebného konania právo označiť sa termínom stavebník, rovnako bez vyjasnenia právnych skutočností, s ktorými je spojený zánik práva subjektu označovať sa ako stavebník, na uvedené nedostatky by mal určite pamätať zákonodarca pri koncepcii novely stavebného zákona, resp. pri koncepcii nového stavebného zákona.

Z analýzy platnej právnej úpravy vykonanej v jadre tohto článku však vyplývajú nasledovné závery. Pojem stavebník sa používa v správnych konaniach, ktorých objektom je stavba, hoci len ešte zamýšľaná stavba, stavba plánovaná do budúcnosti, avšak je predmetom rozhodovacej činnosti správneho orgánu. Pojem stavebník sa prvýkrát objavuje v stavebnom konaní- druhom konaní v poradí aké štandardne predpokladá stavebný zákon pre stavby. Pojem stavebník sa objavuje aj v kolaudačnom konaní, dokonca ešte zreteľnejšie, keď stavebný zákon ustanovuje, že kolaudačné konanie sa začína na návrh stavebníka. Vzhľadom na charakter kolaudačného konania, je zrejmé, že jeho objektom je už dokončená, užívateľsky schopná stavba. V rámci úvah *de lege ferenda* preto navrhujeme, aby pre územné konanie a stavebné konanie bol používaný pojem stavebník- v zmysle podávateľ návrhu na vydanie územného rozhodnutia na umiestnenie stavby a v zmysle podávateľ žiadosti o stavebné povolenie pre stavbu. V kolaudačnom konaní by bolo pragmatickejšie používať odlišný pojem od stavebníka, kolaudant.

Vo všetkých troch základných typoch stavebno- právnych konaní je dôležité vnímať stavebníka i kolaudanta len ako formálnej pozície, ktoré prislúchajú subjektu- navrhovateľovi, z titulu podania príslušného návrhu/žiadosti, a ktorej zodpovedá výsledok vo forme rozhodnutia, ktoré je formálno- právne určené/adresované stavebníkovi/kolaudantovi.

RESUMÉ

V právnom poriadku Slovenskej republiky absentuje legálna definícia pojmu stavebník. S legislatívnou skratkou stavebník sa stretávame len v ustanoveniach stavebného zákona. Pre správne vymedzenie postavenia stavebníka je nápomocná analýza súvzťažnosti pojmu stavebník. Pojem stavebník je daný do súvzťažnosti s pojmom výstavba, stavba a so základnými povinnosťami stavebníka. Pojem stavebník sa používa v správnych konaniach, ktorých objektom je stavba, hoci len ešte zamýšľaná stavba, stavba plánovaná do budúcnosti, avšak je predmetom rozhodovacej činnosti správneho orgánu. V rámci úvah *de lege ferenda* preto navrhujeme, aby pre územné konanie a stavebné konanie bol používaný pojem stavebník- v zmysle podávateľ návrhu na vydanie územného rozhodnutia na umiestnenie stavby a v zmysle podávateľ žiadosti o stavebné povolenie pre stavbu. V kolaudačnom konaní by bolo pragmatickejšie používať odlišný pojem od stavebníka, kolaudant.

ÚZEMNÉ PLÁNOVANIE A MIESTNA SAMOSPRÁVA

Mgr. Stanislava Koľová

Katedra ústavného práva a správneho práva

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Ústavný inštitút územnej samosprávy ako demokratickej formy spravovania miestnych záležitostí predstavuje neoddeliteľnú súčasť demokratického a právneho štátu. Ústava Slovenskej republiky (č. 460/1992 Zb. v platnom znení) zakotvuje a garantuje právo na miestnu samosprávu a samosprávu vyšších územných celkov vo svojej štvrtej hlave. Miestna samospráva je definovaná ako „právo a spôsobilosť miestnych orgánov spravovať a riadiť v medziach zákona podstatnú časť verejných záležitostí na vlastnú zodpovednosť a v záujme miestnych obyvateľov.“¹

Základnou organizačnou jednotkou územnej samosprávy je obec, ktorej najvšeobecnejšou úlohou je zabezpečiť miestny výkon verejnej správy a v jeho rámci sa súčasne starať o univerzálny rozvoj svojho územia. Jednou skupinou nástrojov, ktoré slúžia k naplneniu tohto poslania, sú tie, ktorými obec disponuje v režime zákonnej úpravy územného plánovania.²

¹ SOTOLÁŘ, J. Miestna samospráva v ústavných súvislostiach vývoja na území Slovenskej republiky (aktuálne teoreticko – aplikačné problémy komunálneho práva). In *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice : UPIŠ, 2009. s. 285.

² PRŮCHOVÁ, I. Obce a územní plánování. In *Sborník z 4. letní mezinárodní konference*. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 236.

Územné plánovanie možno charakterizovať ako „ štátom organizovanú činnosť, ktorá slúži k vytváraniu komplexných predpokladov pre budúce funkčné usporiadanie a využitie územia.“³ „ V súlade s úlohami a zámermi rozvoja krajiny a na základe prieskumov prírodných, demografických, kultúrnych, ekonomických a technických podmienok rieši celkové usporiadanie daného územia tak, aby sa vytvoril organický a ďalšieho rozvoja schopný celok, zabezpečil vzájomný súlad všetkých územných prvkov a spoločenských záujmov a tým i predpoklady pre harmonické uspokojovanie požiadaviek obyvateľov na bývanie, prácu, kultúru a zotavenie.“⁴

Právny rámec územného plánovania je daný zákonom č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v platnom znení (ďalej len „stavebný zákon“) a vykonávacou vyhláškou Ministerstva životného prostredia SR č. 55/2001 Z. z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii v platnom znení.

Vychádzajúc z ustanovenia § 1 stavebného zákona, cieľom územného plánovania je sústavne a komplexne riešiť priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, navrhovať časovú a vecnú koordináciu činností ovplyvňujúcich životné prostredie, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja. Pôvodná úloha „vecne a časovo koordinovať výstavbu“ tak bola upriamená v prospech ochrany životného prostredia. „

³ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životného prostredia*. Praha : C. H. Beck, 2003. s. 175.

⁴ KOŠIČIAROVÁ, S. – PIRČ, J. – ŠTEFANOVIČ, M. *Právo životného prostredia*. Bratislava : IURA EDITION, 2001. s. 106.

Prostredníctvom územného plánovania dochádza k objektivizácii predstáv o budúcom využití a usporiadaní určitého územia na základe koordinácie rôznych verejných záujmov, ktoré sú v procese územného plánovania uplatňované. Ochrana životného prostredia je z nich najvýznamnejším, nie však jediným záujmom, ktorý by bez ďalšieho vylučoval možnosť rešpektovania ostatných verejných záujmov. V územnom plánovaní nachádzajú uplatnenie aj súkromné individuálne záujmy za predpokladu, že sú v súlade so záujmami verejnými. Vo vzťahu k životnému prostrediu sa majú nielen vylúčiť alebo obmedziť preň nepriaznivé zásahy pri predpokladanom budúcom využití územia, ale tiež navrhnúť opatrenia, ktoré by mohli existujúci stav životného prostredia v tomto území zlepšiť, napr. určením asanačných, rekonštrukčných, rekultivačných a podobných zásahov.“⁵

V území by sa tak mali vykonávať iba činnosti, ktoré ho neprimerane nezdevastujú, ale ho uchovávajú pre ďalšie generácie v nezmenenom alebo lepšom, nie však horšom stave. K naplneniu tohto cieľa je nevyhnutné poznať hranice (medze) únosnosti rozvoja a trendov vývoja územia, aby územné plánovanie mohlo vytvoriť predpoklady pre šetrné využívanie prírodných zdrojov s ohľadom na životné prostredie.⁶

V demokratickej spoločnosti má územné plánovanie predovšetkým regulačnú úlohu. Nemá donucovací charakter, ale smeruje k stanoveniu určitých limitov a regulatívov, ktoré umožnia istú mieru voľnosti súčasne so zamedzením nežiaduceho vývoja.

⁵ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životného prostredia*. Praha : C. H. Beck, 2003. s. 176.

⁶ JEŽEK, J. Územné plánovanie ako nástroj rozvoja regiónu. In *Právo pre ROPO a obce v praxi*. 2008, č. 10, s. 4.

Územné plánovanie ako koncepcná činnosť dlhodobého charakteru má širokospektrálny rozmer – zaoberá sa zástavbou sídiel, technickou a dopravnou infraštruktúrou, odpadovým hospodárstvom, prírodnými a krajinnými prvkami. Práve z tohto dôvodu je vzájomné zladenie riešení jednotlivých sektorov pomerne náročné. Za účelom naplnenia vyššie spomínaného cieľa územného plánovania je preto nesmierne dôležité v rámci územnoplánovacej činnosti klásť dôraz na odbornosť, dôslednosť, predvídavosť a maximalizovať zohľadnenie názorov a pripomienok všetkých zainteresovaných subjektov.

Primárna zodpovednosť za územné plánovanie leží na samospráve, čo však nevylučuje zúčastnenie sa ďalších subjektov na tomto procese. Územné plánovanie na miestnej úrovni má osobitný význam pre záverečné výsledky komplexného plánovania rozvoja. Na miestnej úrovni tvoria rozhodnutia o územnom plánovaní zvolení zástupcovia a súčasne na miestnej úrovni sa uskutočňuje jeho realizácia.

Úlohy územného plánovania sa zabezpečujú fungovaním informačného systému, územnoplánovacou činnosťou a rozhodovaním v územnom konaní. Základné nástroje naplňania týchto úloh predstavujú územnoplánovacie podklady, územnoplánovacia dokumentácia a územné rozhodnutia. V tomto kontexte kľúčovú úlohu obce v procese územného plánovania vymedzuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov v § 4 ods. 3 písm. j): (obec) **obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciú dokumentáciu sídelných útvarov a zón**, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva a schvaľuje programy

rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci.

Obstarávanie územnoplánovacej dokumentácie (ďalej len „ÚPD) je podľa stavebného zákona (§17) povinnosťou orgánov územného plánovania, ktoré sú povinné obstaráť ju v súlade s potrebami územného rozvoja a starostlivosti o životné prostredie v primeranom a hospodárnom rozsahu. Orgánmi územného plánovania sú obce, samosprávne kraje a krajské stavebné úrady. Obce a ich orgány vystupujú v územnoplánovacom procese opakovane, pričom ich jednotlivé úkony, resp. rozhodnutia postupne smerujú k výslednému aktu, ktorým je samotný nástroj územného plánovania – územný plán.⁷

Územný plán obce tak predstavuje strategický dokument, ktorého cieľom je „vytvoriť syntézu výsledkov jednotlivých územnoplánovacích podkladov tak, aby niekedy aj za cenu drobných ústupkov a kompromisov bol schválený taký dokument, ktorý vytvorí v maximálnej miere predpoklady pre územný trvalo udržateľný rozvoj sídla.“⁸

Obec zabezpečuje obstarávanie územnoplánovacích podkladov a ÚPD prostredníctvom odborne spôsobilej osoby, ktorej spôsobilosť overuje Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR a vedie register týchto osôb. Podnet k obstaraniu ÚPD môže byť vlastnou iniciatívou obce, ale taktiež môže pochádzať od iných orgánov štátnej správy a obcí alebo fyzických a právnických osôb. Výber

⁷ Územnoplánovacia dokumentácia sa spracúva v troch stupňoch ako celoštátna, regionálna a obecná, ktorá môže mať podobu územného plánu obce alebo územného plánu zóny.

⁸ <http://nzs.trnava.sk/?q=node/61>

zhotoviteľa/spracovateľa územného plánu podlieha režimu zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní v platnom znení.

Stavebný zákon obsahuje podrobnú reguláciu celej procedúry obstarávania územnoplánovacej dokumentácie v § 16 až 25. Prvotnú fázu predstavujú **prípravné práce** vykonávané obstarávateľom, ktoré spočívajú vo zverejnení oznámenia o začatí obstarávania ÚPD, sústredení potrebných podkladov, určením účelu a predmetu ÚPD a určením hraníc riešeného územia. Ďalšia etapa – **prieskumy a rozbor**y majú stanoviť možnosti a stav priestorového usporiadania a funkčného využitia územia a identifikovať problémy a strety záujmov. Následne obstarávateľ v spolupráci so samosprávou určí hlavné ciele a požiadavky kladené na ÚPD spolu s uvedením jej formy, rozsahu a obsahu, ktoré súhrnne možno označiť ako **zadanie**. Táto fáza obstarávania prvýkrát vytvára priestor pre participáciu verejnosti v rámci pripomienkového konania. Fyzické osoby, občianske združenia, odborné organizácie, dotknuté orgány štátnej správy, samosprávne kraje a susediace obce sú oprávnené vzniesť voči návrhu zadania pripomienky v lehote 30 dní od jeho zverejnenia. Po schválení zadania orgánom územného plánovania vypracuje spracovateľ **koncept** – prvú verziu územného plánu vo viacerých variantoch. Na základe verejného prerokovania vydá obstarávateľ súborné stanovisko, v ktorom posúdi splnenie požiadaviek zadania, uvedie optimálny variant riešenia a pokyny na spracovanie návrhu ÚPD.

Návrh predstavuje finálny produkt územného plánovania, spravidla najpravdepodobnejšiu a najadekvátnejšiu verziu riešenia. V návrhu je už jednoznačne definované priestorové usporiadanie

a funkčné využitie územia. Obec je povinná predložiť návrh územného plánu príslušnému krajskému stavebnému úradu za účelom preskúmania jeho súladu so záväznou časťou schváleného územnoplánovacieho dokumentu vyššieho stupňa, ako aj posúdenia, či obsah návrhu a postup jeho obstarania a prerokovania sú v súlade s právnymi predpismi.⁹ Proces tvorby územnoplánovacej dokumentácie završuje schválenie návrhu územného plánu obecným (mestským) zastupiteľstvom a vyhlásenie jeho záväzných častí všeobecne záväzným nariadením.

Realizácia úloh územného plánovania má v prevažnej väčšine prípadov bezprostredný dopad na životné prostredie, preto je samozrejmé, že jeho ochrana sa prelína celým procesom územného plánovania. Ochrana je zaistená jednak povinnosťou spracovateľa, resp. obstarávateľa riadiť sa príslušnými ustanoveniami stavebného zákona a predpisov na ochranu životného prostredia, ktorý by ich prípadným neakceptovaním riskoval neprijatie a nutnosť prepracovania predložených návrhov. Nemenej dôležité je posúdenie zadania a návrhu ÚPD nadriadeným orgánom územného plánovania a stanoviská orgánov ochrany životného prostredia ako dotknutých orgánov štátnej správy, ktorí môžu presadiť dosiaľ neakceptované požiadavky na ochranu životného prostredia. A napokon, územnoplánovací proces je plne verejný, všetky dokumenty sú predkladané na pripomienkovanie verejnosti a koncept ÚPD sa prerokováva na verejnom zasadnutí, čím sa vytvára široký priestor

⁹ HALÁS, M. *Územné plánovanie*. Bratislava : Geografika, 2006. s. 41.

pre verejnú kontrolu súladu predloženej dokumentácie s právnymi predpismi na ochranu životného prostredia.¹⁰

Proces obstarávania územnoplánovacej dokumentácie charakterizuje pomerne nízka spoluúčasť občanov a záujmových združení. V súvislosti s touto problematikou je potrebné vyvinúť zvýšené úsilie zo strany orgánov územného plánovania, pretože je v záujme jednotlivých fyzických a právnických osôb starať sa o ochranu vlastného životného prostredia. Včasným zapojením dotknutých občanov a záujmových združení do tohto procesu sa urýchlí a skvalitní územnoplánovacia príprava a predíde sa dodatočným a nežiaducim sťažnostiam a pripomienkam komplikujúcim neskôr celý proces realizácie zámerov schválenej územnoplánovacej dokumentácie.

Tvorba územného plánu je komplikovaný a dlhodobý proces presahujúci rámec života jednej, ale i viacerých generácií, preto si v prvom rade vyžaduje profesionálny prístup a kontinuitu konania obce bez ohľadu na konkrétnu politickú reprezentáciu. To zdôrazňujem predovšetkým v súvislosti s dĺžkou funkčného obdobia volených predstaviteľov samosprávy a časovým trvaním tvorby ÚPD. Dĺžka procesu tvorby územného plánu je determinovaná viacerými faktormi – veľkosťou obce, problémovosťou riešeného územia, odbornosťou spracovateľa a celkovým prístupom zainteresovaných

¹⁰ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Praha : C. H. Beck, 2003. s. 182-183.

účastníkov. Neoficiálne štatistiky konštatujú, že tvorba územného plánu stredne veľkej obce trvá v rozhraní troch až piatich rokov.¹¹

Významným stimulom pre spracovanie územnoplánovacej dokumentácie obcí je možnosť získania dotácií a grantov podmienená práve existujúcou ÚPD. Rozhodovanie obce o potrebe spracovania (nového) územného plánu je však do značnej miery ovplyvnené možnosťami obecného rozpočtu, pretože podľa stavebného zákona náklady na obstaranie ÚPD uhrádza obstarávateľ – teda obec. Vzhľadom na finančnú náročnosť obstarania ÚPD a rozpočtové možnosti najmä menších obcí stáva sa tvorba územného plánu ťažko realizovateľná. V tomto kontexte čoraz silnejšie postavenie zaujímajú investori (investičné skupiny), ktorí sú na jednej strane iniciátormi obstarávania územného plánu a značne finančne participujú na úhrade obstarávacích nákladov, na strane druhej dôrazne presadzujú pri jeho tvorbe svoje investičné zámery, preto je nanajvýš dôležité zabezpečiť a kontrolovať, aby sa súkromné záujmy nepresadzovali na úkor verejného záujmu.

Cieľovým poslaním územného plánovania je koordinovať a harmonizovať municipálne a vyššie spoločenské (štátne) záujmy s dosiahnutím optimálneho rozvoja potenciálu riešeného katastrálneho územia v správe samosprávy na báze uplatňovania princípov trvalo udržateľného rozvoja a s dôrazom na starostlivosť o životné prostredie.

¹¹ V nedávnej minulosti bol napríklad schválený územný plán mesta Vysoké Tatry, ktorého príprava trvala dvanásť rokov!

RESUMÉ

Príspevok sa venuje vymedzeniu základných pojmov – miestna samospráva a územné plánovanie, s dôrazom na vymedzenie cieľa územného plánovania, ktorý bol v dôsledku novelizácie stavebného zákona upriamený v prospech ochrany životného prostredia. Miestna samospráva vystupuje kontinuálne v procese územného plánovania od momentu rozhodnutia o potrebe tvorby územného plánu cez jednotlivé etapy prípravy územnoplánovacej dokumentácie až po konečné schválenie územného plánu obecným/mestským zastupiteľstvom. Príspevok taktiež upozorňuje na niektoré čiastkové problémy spojené s územným plánovaním na lokálnej úrovni – participácia verejnosti, náklady obstarávania územného plánu a časový rámec jeho tvorby.

ÚZEMNÉ PLÁNOVANIE V PODMIENKACH OBCÍ

Mária Juraševská

Študentka 4.ročníka

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Ak teória práva životného prostredia hovorí v súvislosti s územnou samosprávou, dovoľm si zamerať sa len na špecifické roviny, ktoré sa bezprostredne týkajú konkrétneho nástroja ekologickej politiky – územného plánovania a konkrétnej územnosprávnej jednotky - obce.

Zaujímavosťou oboch je, že v nich sa snúbi hybridnosť vo výkone úloh samosprávy a štátnej správy.

Obec vystupuje v rámci starostlivosti o životné prostredie ako verejnoprávny orgán. Podľa predpisov verejného práva vystupuje obec ako nositeľ verejnej moci alebo ako osoba bez verejnomocenských oprávnení. V prvej spomínanej oblasti zabezpečuje logicky výkon úloh miestnej štátnej správy, v tej druhej zas realizáciu samosprávnych úloh, no nevyhne sa výkonu úloh ako dotknutý orgán, ďalej ako napr. vlastník pozemku alebo aj v mnohých iných pozíciách.

Judikatúra hovorí, že verejnoprávny aspekt je nadradený nad súkromnoprávny predpis. Povinnosť obce vybudovať miestnu komunikáciu nevyplýva zo žiadneho súkromnoprávneho predpisu, preto ju na návrh vlastníka stavby (pozemku) nemôže uložiť svojim rozhodnutím súd. Zo zákona vyplýva, že všetky naznačené otázky plánovania, výstavby a užívania miestnych komunikácií nie sú

inštitútom súkromného práva, ale ide o verejnoprávne oprávnenia, ktoré nemožno zakladať, meniť alebo rušiť na základe jednostranných alebo dvojstranných úkonov subjektov práva. V občianskom súdnom konaní nemožno teda prejednávať a rozhodovať veci upravené zákonom verejného práva (tu zákonom o pozemných komunikáciách), ktoré majú byť prejednané v konaní vykonanom podľa všeobecných predpisov o správnom konaní alebo zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku; nebolo teda možné vydať rozhodnutie o tom, že žalovaná obec je povinná "zriadiť prístupovú komunikáciu a vystavať miestnu komunikáciu k rodinnému domu žalobcov".¹

Právne zakotvenie pôsobností

Obec a samosprávny kraj zabezpečujú plnenie svojich úloh z vlastných rozpočtov.² Na prenesený výkon štátnej správy sa im poskytujú prostriedky štátneho rozpočtu podľa osobitného zákona.³

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 obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja).

Obec v rámci výkonu samosprávy okrem iného obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciu dokumentáciu sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva

¹ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Cdo 81/2000.

² §2 a §3 zákona č. 416/ 2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.

³ Tamtiež, §4.

a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci.⁴

Je potrebné mať na mysli, že táto samosprávna právomoc obce má svoje medze. O tom hovorí aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky: Normotvornú právomoc podľa čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky môže obec uplatniť kedykoľvek, bez splnomocnenia v zákone. Túto právomoc nemôže obec uplatňovať v neobmedzenej miere na úpravu všetkých spoločenských vzťahov existujúcich v územnom obvode orgánu územnej samosprávy. Normotvornú právomoc môže uplatňovať len v tej časti správy svojich vnútorných vecí, ktorou realizujú územnú samosprávu podľa čl. 65 Ústavy Slovenskej republiky.

Nemožno zamieňať reguláciu a realizáciu spoločenských vzťahov patriacich do pôsobnosti štátnej správy alebo zákonom vyhradeným určitému orgánu štátnej správy s reguláciou a realizáciou spoločenských vzťahov patriacich do pôsobnosti územnej samosprávy.

Podľa čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky: „Vo veciach územnej samosprávy môže obec vydávať všeobecne záväzné nariadenia.“ Podľa čl. 71 ods. 2 prvá veta ústavy: „Pri výkone štátnej správy obec môže vydávať na základe zákona v rámci svojej územnej pôsobnosti všeobecne záväzné nariadenia, ak je na to splnomocnená zákonom.“⁵

Základným predpisom vymedzujúcim orgány štátnej správy a ich kompetencie na úseku tvorby a ochrany životného prostredia je zákon 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné

⁴ §4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 19/97.

prostredie. V tomto zákone sú teda uvádzané kompetencie výlučne štátno-správne. V § 1 zákon hovorí, že štátnu správu starostlivosti o životné prostredie vykonávajú obce v rozsahu ustanovenom osobitnými predpismi. Za tieto predpisy priamym odkazom považuje zákon o odpadoch, zákon o vodách, zákon o ochrane ovzdušia, zákon o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia, zákon o ochrane prírody a krajiny, zákon o rybárstve, zákon o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a zákon o regulácii v sieťových odvetviach. Nepochybne môžeme tento výpočet právnych predpisov považovať za demonštratívny. Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku je predpisom, ktorý nepochybne upravuje kompetencie obce pri výkone štátnej správy. Zákonodarca pri výpočte predpisov v odkaze mohol mať na mysli pochybnosť priamej súvislosti územného plánovania s tvorbou a starostlivosťou o životné prostredie.

Dôkazom toho, že o tejto súvislosti, ktorá je nepochybne priama, nemožno mať ani najmenšie pochyby, je samotná definícia územného plánovania. Samotný zákon hovorí, že územným plánovaním sa sústavne a komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určujú sa jeho zásady, navrhuje sa vecná a časová koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja.⁶ Priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia je komplexný proces vzájomného zosúlad'ovania požiadaviek

⁶ §1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov.

hospodárskych a iných činností človeka v životnom prostredí.⁷ Územné plánovanie utvára predpoklady na zabezpečenie trvalého súladu všetkých prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt v území, najmä si zreteľom na starostlivosť o životné prostredie a ochranu jeho hlavných zložiek - pôdy, vody a ovzdušia.⁸

Význam teda naznačuje vplyv priestorového usporiadania a funkčného využívania územia na životné prostredie. Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí definuje trvalo udržateľný rozvoj 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. Je rovnováhou medzi sociálnymi a ekonomickými záujmami pri zachovávaní ekologických požiadaviek. Z princípov trvalo udržateľného rozvoja by mala vychádzať každá ľudská činnosť, aj územné plánovanie.⁹

V podmienkach územia Slovenskej republiky sa územné plánovanie objavilo formou právneho zakotvenia v období predmníchovskej republiky; boli vydané predpisy o regulačných plánoch obcí a miest, ktoré požadovali určité obmedzenia a bránili špekuláciám a roztrieštenosti výstavby. Boli to však opatrenia reštrikčného charakteru a zabraňovali voľnosti výstavby a tak aj účinok týchto predpisov bol zanedbateľný. Až po roku 1945 sa aj u nás začali vytvárať podmienky na postupné prechádzanie na plánovitú výstavbu sídlisk. V tomto sú začiatky uplatňovania

⁷ Tamtiež, §139a.

⁸ ŠTEFANOVIČ, M. *Pozemkové právo*. 2006.

⁹ http://svf.utc.sk/kpsu/kanderkova/material/otazky_uzemne_planovanie.pdf.

princípov moderného urbanizmu a krajinného plánovania (priestorového, rajónneho, regionálneho). Prvým zákonom bol zákon č. 280/1949 Zb. o územnom plánovaní, ktorý bol dôležitým krokom k modernému územnému plánovaniu. Tento zákon nezohľadňoval potrebu ochrany životného prostredia, územné plány patrili do rezortu stavebného priemyslu alebo rezortu štátneho plánovania. Táto právna úprava sa zamerala výlučne na výstavbu miest a obcí, teda na vlastnú urbanistiku a nezohľadňovala ďalšie potreby, dokonca ani ekonomické a tým menej úsek tvorby a ochrany životného prostredia. Istým vylepšením už bol ďalší zákon o územnom plánovaní a to zákon č. 84/1958 Zb. Avšak až v roku 1976 vychádza ucelený zákon, ktorý platí dodnes s najnovšími novelami a to práve už s uprednostnením a na prvom mieste uvedeným princípom ochrany a tvorby životného prostredia.¹⁰

Problematika hraníc medzi kompetenciami verejnoprávnymi a súkromnoprávnymi je obzvlášť v správnom práve veľmi ťažko rozlíšiteľná. Rozhoduje historický vývoj a zreteľ účinnosti. Medzi súkromným a verejným právom je pásmo spornej právnej povahy (tzv. hybridné pásmo). Verejná správa je inštitútom verejnoprávnym. Verejná správa ako správa verejných záležitostí je správou vo verejnom záujme a subjekty, ktoré ju vykonávajú, ju realizujú ako právom uloženú povinnosť, a to z titulu svojho postavenia ako verejnoprávnych subjektov. Súkromná správa je na rozdiel od toho správou súkromných záležitostí, vykonávaná v súkromnom záujme, vykonávajú ju súkromné osoby, sledujúce určitý vlastný cieľ

¹⁰ ŠTEFANOVIČ, M. Kvalita životného prostredia v stavebnom práve. In ČIPKÁR, J. *Právo na priaznivé životné prostredie – základné právo človeka II.* s. 76-80.

a riadiace sa pritom vlastnou vôľou. Z pohľadu súčasných vývojových tendencií možno konštatovať, že sa postupne stierajú rozdiely medzi verejným a súkromným právom, pričom je zreteľná tendencia rozširovania oblasti práva verejného. V tejto súvislosti je zaujímavé vymedzenie vzťahu súkromného a verejného práva u teoretika ústavného práva Filipa: „ Základom pre členenie na súkromné a verejné právo je sloboda, dôstojnosť a rovnosť jednotlivca na jednej strane a možnosť konania verejnej moci len na základe zmocnenia na strane druhej.“¹¹

Štátno - správna a samosprávna kompetencia obce sa prelína v jednotlivých fázach a krokoch územného plánovania. Konkrétne teda obstarávanie územného plánu obce je výkonom úloh obce ako štátneho orgánu, zatiaľ čo schvaľovanie a vydávanie územného plánu sú postupmi obce ako samosprávnej jednotky (vo všeobecne záväznom nariadení, ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu obce, resp. územného plánu zóny).

Všetky obce v **Českej republike** sú síce vybavené pôsobnosťou samostatnou, no taktiež pôsobnosťou prenesenou. Líšia sa však čo do rozsahu tejto im zverenej prenesenej pôsobnosti (stupeň poverenia). To znamená, že obec druhého typu (tzv. dvojková obec alebo obec s povereným obecným úradom) ma na viac zverenú prenesenú pôsobnosť aj v takých otázkach, ktoré neprináležia obci

¹¹ SOTOLÁŘ, J. *Kompetenčné právo v územnej samospráve*. 2000.

„jedničkovej“. Dalším stupňom poverenia je obec s rozšírenou pôsobnosťou, tzv. trojková.¹²

Keďže sa v slovenských podmienkach na rozdiel od českých nerozlišuje medzi obcami „obyčajnými“ a „obcami s rozšírenou pôsobnosťou“, česká obec sa musí obrátiť na miestne príslušný úrad územného plánovania pri zabezpečovaní územnoplánovacej dokumentácie; zatiaľ čo akákoľvek slovenská obec zabezpečuje obstarávanie územnoplánovacích podkladov a územnoplánovacej dokumentácie „sama“, no prostredníctvom odborne spôsobilej osoby. Akúsi substitúciu „dvojkovej“ a „trojkovej“ obce v slovenských podmienkach tvorí zverenie časti kompetencií pri obstarávaní územnoplánovacej dokumentácie samosprávnemu kraju (zákonom označovaný ako úrad územného plánovania tam, kde ním nie je obec), najmä z dôvodu nedostatku odbornej spôsobilosti.

Obec vo všeobecnosti má nasledovné kompetencie pri obstarávaní územnoplánovacej dokumentácie:

1. o tom, že **má byť obstarávaný** územný plán, rozhoduje daná obec prostredníctvom zastupiteľstva – ako orgán samosprávny,
2. **zadanie** schvaľuje obecné zastupiteľstvo rozhodnutím, tým na základe spracovaných prieskumov a rozborov stanovuje základný rámec a podmienky pre spracovanie konceptu územnoplánovacej dokumentácie. Týmto zadaním vystupuje opäť ako orgán samosprávny,

¹² ČERVENÁ, K. - KADEČKA, S. Samostatná a prenesená pôsobnosť obcí v oblasti ochrany životného prostredia. In TEKELI, J. *Právna úprava starostlivosti o životné prostredie*, 2009.

3. po predchádzajúcom posúdení **návrhu územného plánu** vedie tzv. Konanie o územnom pláne - v pôsobnosti prenesenej. V tomto konaní sa zohľadňujú príslušné stanoviská, námietky a pripomienky,
4. takýto návrh môže obecné zastupiteľstvo **akceptovať** alebo **vrátiť** s pokynmi na dopracovanie – tu vykonáva pôsobnosť samostatnú.¹³

Obec ako orgán územného plánovania pri obstarávaní územného plánu obce v plnom rozsahu zodpovedá za:

1. prípravné práce,
2. zadanie, v ktorom obecné zastupiteľstvo na základe spracovaných prieskumov a rozborov stanovuje základný rámec a podmienky pre spracovanie konceptu územnoplánovacej dokumentácie,
3. verejné prerokovanie konceptu, vyhodnotenie pripomienok a stanovísk a opätovné prerokovanie s tými, ktorých stanovisko a pripomienky ku konceptu neboli zohľadnené,
4. verejné prerokovanie návrhu územného plánu, vyhodnotenie pripomienok a stanoviska opätovné prerokovanie s tými, ktorých stanoviská a pripomienky ku konceptu neboli zohľadnené,
5. žiadosť o posúdenie návrhu územného plánu podľa § 25 zákona o územnom plánovaní a stavebnom poriadku,
6. schvaľovanie návrhu územného plánu,

¹³ PRŮCHOVÁ, I. Obec a územní plánování. In HAVLAN, P. - KADEČKA, S. - VALACHOVÁ, K. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy (Sborník z 4. letní mezinárodní konference / workshopu)*.2008.

7. vyhlásenie záväznej časti územného plánu všeobecne záväzným nariadením obce,
8. uloženie schváleného územného plánu obce,
9. udržiavanie aktuálneho stavu územnoplánovacej dokumentácie.¹⁴

Nepochybnú záväznosť a rozhodujúci význam pri stavebnej a inej činnosti vyjadruje judikatúra. V konkrétnom prípade hovorí, že ak je pozemok určený územným plánom (územným rozhodnutím) na výstavbu rodinného domčeka, potom sama stavba garáže na tomto pozemku, aj keby sa uskutočnila na základe stavebného povolenia, nemení nezastavený stavebný pozemok (§ 490 ods. 2 O. z.) na pozemok zastavaný. Charakter pozemku určuje územný plán (územné rozhodnutie) a nie jeho momentálne určenie.¹⁵

Obce nemajú **povinnosť mať** územnoplánovaciu dokumentáciu, je však žiaduca. Dôvodom, prečo zákon povinnosť zakotvuje len obciam s počtom obyvateľov nad 2000, resp. za ďalších podmienok je, že takéto obce sú spravidla obcami menšími a teda rozvíjajúcimi hospodárske aktivity v menšej miere ako tie, ktoré už túto povinnosť majú.

Jedným z dôvodov z praxe hovoriaci v prospech územnoplánovacej dokumentácie je fakt, že proces získania stavebného povolenia je urýchlený o 30 dní, ak obec má vypracovaný územný plán. To z logického dôvodu, že je potrebné vyjadrenie

¹⁴Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky: Metodické usmernenie obstarania a spracovania územného plánu obce. 2001. ISSN 1335-1564.

¹⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, spis. zn. 1 Cz 39/79.

menšieho počtu subjektov, pretože tieto už svoje stanoviská podali pri obstarávaní územnoplánovacích dokumentov.

Zákon dokonca umožňuje dvom alebo viacerým obciam obstaráť spoločný územný plán, čo je najmä z finančného hľadiska omnoho menej náročné. Tieto môžu využiť ďalšiu výhodu, ktorou je to, že koncept územného plánu nie je potrebné spracovať, ak ide o územný plán obce s menej ako 2 000 obyvateľmi. Ďalším uľahčením pre takéto obce je skutočnosť, že územný plán obce možno spracovať s podrobnosťou územného plánu zóny a tým vlastne zlúčiť obidva stupne územných plánov do jedného.

V praxi takáto koordinácia pri vytváraní spoločných územných plánov obcí resp. zón môže sa vyskytnúť v podmienkach veľkých miest s okolitými obcami za účelom aglomeračných najmä priemyselno - hospodárskych aktivít.

V **praxi** obec ako taká nevníma pôvod svojich právomocí. Nerozlišuje originárnosť či odvedenosť svojich úloh. Keď je obec vlastníkom pozemku, ktorý je strategicky územným plánom vyčlenený ako použiteľný pre cestnú komunikáciu, vzhliada na túto skutočnosť len pozitívne. V praxi teda zosúladí tieto záujmy a napriek tomu, že má právne rovnaký obsah práv ako akýkoľvek iný vlastník, je logické, že záujem obce sa bude líšiť od záujmu akejkoľvek inej právnickej osoby ako aj fyzickej osoby. Obec teda v realite zosúladí záujem, ktorý sleduje najmä územným plánovaním a tak vystupuje ako jednotný správny orgán, paradoxne. Otázka napr. vylúčenia z pojednávania pre prípadný konflikt záujmov je len teoretickou rovinou. Iste, právno-teoretické ošetrenie je nevyhnutné, no napriek tomu prax sa s konfliktami v tomto smere stretáva v minimálnej miere.

Rieši skôr problém odbornosti. Obecné zastupiteľstvo zväčša netvorí dostatok kvalifikovaných osôb zaoberajúcich sa hospodárstvom, spoločnosťou a životnému prostrediu vyhovujúcim funkčným rozmiestnením a priestorovým rozmiestnením.

RESUMÉ

Tento príspevok komplexne vzhliada na problematiku územného plánovania v podmienkach obcí. Keďže územné plánovanie je nepochybne nástrojom ekologickej politiky a tiež nástrojom, prostredníctvom ktorého sa realizuje princíp trvalo udržateľného rozvoja, je potrebné riešiť otázky jeho právnej úpravy, ale aj uplatňovania tejto úpravy v praxi. Judikatúra naznačuje práve ich spojenie a zároveň napomáha správnej aplikácii právnych predpisov, ktorých použitie je nevyhnutné tak v celom procese územného plánovania, ako aj pri jej konkrétnej fáze, t.j. obstarávaní územnoplánovacej dokumentácie. Príspevok sa tiež zaoberá problémami, s ktorými sa obce stretávajú pri aplikácii zákona o územnom plánovaní a stavebnom poriadku.

POSTAVENIE OBCE V ÚZEMNOM PLÁNOVANÍ VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH EURÓPSKEJ ÚNIE

JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

Katedra správneho a environmentálneho práva

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Ochrana životného prostredia predstavuje jeden z pilierov trvalo udržateľného rozvoja. Presadzovanie ochrany životného prostredia ako jedného z krokov k dosiahnutiu trvalo udržateľného rozvoja je veľmi náročné, pretože ochrana životného prostredia nie je nikoho výsostne súkromný záujem.

Životné prostredie, resp. jeho ochrana je jedným z najvýznamnejších verejných záujmov, ktoré fungujú v procese územného plánovania. Ako veľmi komplexná a rozsiahla oblasť je ochrana životného prostredia rozdelená na viaceré oblasti, ktoré sú predmetom ochrany alebo naopak zdrojom potenciálneho ohrozenia a ktoré v územnom plánovaní pomerne abstraktný verejný záujem ochrany životného prostredia konkretizujú. Na to, aby mohli byť všetky tieto oblasti ochrany životného prostredia v územnom plánovaní zohľadnené, musia mať orgány územného plánovania relevantné informácie. Tomuto účelu slúžia územnoplánovacie podklady, ktoré obsahujú aktualizovaný súbor informácií o území, vrátane obmedzení vyplývajúcich z ochrany rôznych verejných záujmov alebo tzv. limitov využívania územia.

Pre územné plánovanie je už z povahy veci charakteristické, že musí byť svojim postavením a poslaním funkčne prepojené s vecne nadväzujúcimi mechanizmami predpisovanými pre nakladanie s územím na účely jeho cieleného využívania. Územné plánovanie je akýmsi predstupňom v procedúre, ktorá vyúsťuje najmä v konaní územnom a stavebnom. Platná právna úprava upresňuje ciele územného plánovania, pričom sa potvrdzuje komplexnosť a permanentnosť ako základné charakteristiky územného plánovania. Pre akúkoľvek činnosť v území je potrebné zistiť možnosti územia pre jej umiestnenie a skoordinať všetky činnosti a zámery v danom území. Posilňuje sa postavenie územného plánovania ako základného nástroja na zabezpečovanie trvalo udržateľného rozvoja. Vymedzenie úloh územného plánovania má zásadný význam pri formulovaní záväznej a smernej časti riešenia územnoplánovacej dokumentácie.

Určovaním regulatív priestorového usporiadania a funkčného využívania územia najmä z hľadiska ochrany zložiek životného prostredia, určením ich únosného zaťaženia (napr. stanovenie maximálneho prípustného množstva škodlivín v ovzduší), územné plánovanie nepriamo obmedzuje alebo dokonca vylučuje budúci rozvojový zámer v území (napr. chemická výroba). Súčasne podporuje a usmerňuje využitie územia a priestorov s cieľom zabezpečiť trvalo udržateľný rozvoj spoločnosti. Regulatívy, ktoré vychádzajú zo všeobecne záväzných právnych predpisov, sú spravidla tie, ktoré sa týkajú jednotlivých zložiek životného prostredia a zachovania ekologickej stability v území. Regulatívy určené spracovateľom územnoplánovacej dokumentácie sú napríklad maximálna intenzita

využitia plôch (parciel, podiel zastavanej plochy na pozemku, usporiadanie zelene, výška stavieb a pod.).

Úprava územného plánovania ráta s diferencovanou úpravou tzv. nástrojov územného plánovania ako dokumentu, prostredníctvom ktorého sa stanovujú záväzné pravidlá pre ochranu, nakladania s územím a jeho využívaním. Na úrovni obcí prichádzajú do úvahy územnoplánovacie podklady, ďalej územnoplánovacia dokumentácia a rovnako i nadväzné územné rozhodnutia.

V tomto systéme nástrojov územného plánovania vzhľadom k základnému poslaniu obcí zohráva územnoplánovacia dokumentácia a taktiež platí, že v procedúre jej obstarávania, schvaľovania a vydávania, sa najvýraznejšie prejavuje diferenciácia postupov v originárnej a delegovanej pôsobnosti obcí.

Kľúčové postavenie má obec najmä pri vytváraní územných podmienok pre sociálnu súdržnosť prostredníctvom územných plánov na miestnej úrovni. Túto súdržnosť v území ohrozujú predovšetkým sociálne sugregácie a suburbanizácie. Tieto problémy sú v územnom plánovaní riešené urbanistickými koncepciami, cieľom ktorých je najmä polycentrický a polyfunkčný rozvoj sídiel a zlepšovanie vzťahu medzi mestom a vidiekom. V zásade je možné konštatovať, že tieto urbanistické ciele sú pre väčšinu európskych štátov rovnaké, pretože reagujú na všeobecné trendy vo vývoji ľudských sídiel. S problematikou subordinácie súvisí trend umiestňovania veľkoplošných komerčných objektov do extravilánu, teda na tzv. zelenú lúku. Podrobný rozbor urbanistických problémov súčasných sídiel by mohol obsiahnuť samostatnú monografiu, preto sa aj vzhľadom k zameraniu tohto príspevku budem venovať iba postaveniu

obcí v územnom plánovaní, a to zo všeobecného pohľadu, a o základných právach, ktoré sa v územnom plánovaní uplatňujú.

Primárne komunitárne právo vyzýva členské štáty na delegáciu pôsobností v oblasti udržateľného rozvoja na čo najnižší stupeň. Tento prístup je známy ako subsidiarita a na národnej úrovni je spätá s procesom decentralizácie. Spočíva v rozdelení právomocí na rôzne stupne správnych orgánov vykonávajúcich verejnú moc podľa princípu efektivity. Tento prístup prispieva k demokratizácii a zaručuje, že štátna politika v určitej oblasti je uskutočňovaná takým spôsobom, ktorý podporuje pocit sebaurčenia a zodpovednosti na miestnej úrovni, vrátane politickej slobody, flexibility, zachovania identity miestnych komunít, sociálnych a kultúrnych odlišností.

Možnosť rozhodovať o územnom rozvoji patrí k základným prvkom práva územných jednotiek na samosprávu. Obce predstavujú najmenšiu a základnú jednotku každého štátu a pri výkone verejnej moci sú najbližšie k občanom. Každá časť územia Slovenskej republiky a Rakúska je súčasťou územia niektorej z obcí. Obce sú zodpovedné za rozvoj svojho územia a vydávajú za účelom regulácie zmien v území veľmi konkrétnu územnoplánovaciú dokumentáciu.

V podmienkach Slovenskej republiky z povahy územného plánovania ako komplexného procesu plánovania rozvoja územia vyplýva, že sa jedná o veľmi zložitý proces, ktorý vyžaduje náležitú kvalifikáciu. Verejná správa v oblasti územného plánovania sa vykonáva v delegovanej štátnej správe, ale aj samosprávnej pôsobnosti orgánov územnej samosprávy. Územné a regulačné plány sú realizované v prenesenej pôsobnosti a schvaľované obecnými zastupiteľstvami v pôsobnosti samosprávnej.

Podľa štatistických údajov je v Slovenskej republike približne 2 900 obcí, z toho viac ako 50 % predstavujú obce do 500 obyvateľov a asi tri štvrtiny obce do 1000 obyvateľov. Väčší podiel v tomto procese majú teda malé obce. Problém pri výkone štátnej správy na úseku územného plánovania vzniká práve v týchto malých obciach, ktoré veľakrát nespĺňajú kvalifikačné kritériá pre obstarávanie územnoplánovacej dokumentácie. Stavebný zákon umožňuje každej obci, aby si pre svoje zaobstarala územný plán obce a regulačný plán, a nelimituje túto právomoc kvalifikačnými predpokladmi zamestnancov obecných úradov. V Českej republike pomerne nový zákon č. 183/2006 Sb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku priniesol v tejto oblasti určitý posun. Podľa tohto zákona môže územnoplánovaciú dokumentáciu pre svoj územný obvod obstarávať iba tá obec, ktorej úradníci spĺňajú kvalifikačné kritériá podľa § 24 stavebného zákona.¹ Pokiaľ sú tieto kvalifikačné kritériá splnené, môže túto činnosť na základe koordinačnej verejnoprávnej zmluvy vykonávať aj pre inú obec. Obecné úrady, ktoré môžu vykonávať funkciu obstarávateľa, ustanoví kraj pre svoj územný obvod nariadením. Pokiaľ obec kvalifikačné kritériá nesplní, obstaráva územnoplánovaciú dokumentáciu pre danú obec nadriadená obec s rozšírenou pôsobnosťou. Táto situácia môže na malé obce, ktoré tieto kvalifikačné kritériá nesplnia, pôsobiť demotivačne a v podstate znamená oslabenie úloh týchto malých obcí v procese územného plánovania. Na strane druhej je to vždy daná obec, ktorá

¹ Ide celkom o tri kvalifikačné kritériá, a to osvedčenie o odbornej spôsobilosti pre správnu činnosť v územnom plánovaní, príslušné vysokoškolské vzdelanie a tri roky praxe správnej činnosti na úseku územného plánovania.

prostredníctvom svojho zastupiteľstva v každej fáze obstarávania územnoplánovacej dokumentácie rozhoduje o ďalšom postupe a schvaľuje spracované návrhy dokumentácie. Navyše majú obce v Českej republike zabezpečiť splnenie kvalifikačných požiadaviek tiež zmluvne s fyzickou osobou, ktorá má osvedčenie o osobitnej odbornej spôsobilosti podľa osobitného právneho predpisu a spĺňa kvalifikačné požiadavky vzdelania a praxe.²

Pokiaľ je obstarávateľom iný subjekt ako obec, pre ktorú je územnoplánovacia dokumentácia obstarávaná, český stavebný zákon ustanovuje povinnosť spolupráce. Návrh zadania, pokyny pre spracovanie návrhu územného plánu spracováva obstarávateľ v spolupráci s určeným zástupcom obce, pre ktorú sa územnoplánovacia dokumentácia obstaráva. Obstarávateľ má povinnosti poslať tejto obci návrh zadania územného plánu a oznámiť jej miesto a dobu konania spoločného rokovania o návrhu územného plánu. Občania danej obce, sú informovaní o verejných fázach procesu obstarávania (verejné prejednávanie konceptu územného plánu a verejné prejednávanie návrhu územného plánu) na úradnej tabuli obce, čo zabezpečuje obstarávateľ.

Z ustanovení českého stavebného zákona z roku 2006 vyplýva, že sa v ňom posilnila úloha obcí v územnom plánovaní. Toto posilnenie spočíva v silnejšom postavení obecných zastupiteľstiev v danom procese. Oproti predchádzajúcej právnej úprave môžu pri územnoplánovacej činnosti lepšie hospodáriť s finančnými

² TOMOSZKOVÁ, V. *Územné plánovanie ako nástroj trvalo udržateľného rozvoja* : doktorandská práca, Praha : Právnická fakulta UK – vydavateľské oddelenie - interné vydanie, 2008. s. 143.

prostriedkami, ktoré na zabezpečenie územnoplánovacej dokumentácie vynakladajú a samé rozhodovať o dĺžke procesu obstarávania. Tieto možnosti sú zakotvené vo fáze konceptu, ktorý je spracovávaný fakultatívne. Ide o výhodu najmä pre malé obce, kde nie je potrebné spracovávať variantné riešenia územného plánu. Proces obstarávania sa v tomto prípade zlacňuje a skracuje. Navyše môžu obce využiť územno-analytické podklady obcí, spracovávaných obecným úradom s rozšírenou pôsobnosťou z prostriedkov štátneho rozpočtu. Taktiež majú možnosť spojiť vydávanie územného plánu a regulačného plánu. Charakterom regulačného plánu v zastavanom území ako hromadného územného rozhodnutia a možnosť tretích subjektov požiadať o vydanie regulačného plánu má obec možnosť rozhodnúť o verejnej infraštruktúre na svojom území a tým umožniť ďalší rozvoj obce, aj keď sama na vybudovanie verejnej infraštruktúry nemá finančné prostriedky. Český stavebný zákon zakotvuje tzv. plánovaciú zmluvu, ktorou má obec pri vydávaní regulačného plánu na žiadosť možnosť so žiadateľom uzavrieť a podmieniť uzavretím vydanie požadovaného regulačného plánu. V tejto zmluve dohodne obec podmienky spoluúčasti žiadateľa o vydanie regulačného plánu na vybudovanie novej alebo na úpravách existujúcej verejnej infraštruktúry. Možno konštatovať, že pre obce je obstarávanie plánovacej dokumentácie napriek finančnej náročnosti výhodou.³ Schválený územný plán poskytuje návod pre rozhodovanie súkromného sektoru o možných investíciách do rozvoja obce, súčasne je významným podkladom na

³ TOMOSZKOVÁ, V. *Územné plánovanie ako nástroj trvalo udržateľného rozvoja*. Doktorandská práca, Praha : PF UK – vydavateľské oddelenie - interné vydanie, 2008. s. 144.

získanie verejných finančných prostriedkov. Obce a ich orgány v procese územného plánovania vystupujú opakovane, pričom ich jednotlivé úkony alebo rozhodnutia postupne smerujú k výslednému aktu, ktorým je vlastný nástroj územného plánovania. S ohľadom na to, že orgánom ktorý územný plán obstaráva, je spravidla úrad územného plánovania odlišný od obecného úradu obce, pre ktorú je územný plán obstarávaný, je zrejmé, že na územnom pláne tej ktorej obce sa nepodieľajú iba orgány tejto obce, ale podieľajú sa na ňom spravidla tiež orgány inej obce.⁴

Pre malé obce, ktoré nemajú z rôznych dôvodov schválený územný plán, zakotvuje stavebný zákon možnosť nechať si vymedziť zastavané územie, ktoré podobne ako územný plán uľahčuje rozhodovanie investorov o potenciálnych investíciách. Vymedzené zastavané územie v intraviláne však nemôže celkom nahradiť územný plán.

Obce v Rakúsku zohrávajú významnú úlohu v procese miestneho územného plánovania.⁵ Stavebný zákon v Rakúsku zveruje obciam právo obstarávať v originárnej pôsobnosti v medziach spolkových a krajinských zákonoch a nariadení záležitosti miestneho územného plánovania. Túto právomoc vykonávajú obce na vlastnú zodpovednosť, samostatne, to znamená bez záväznosti pokynov nadriadených orgánov a bez možnosti podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu obce k akémukoľvek neobecnému správneému orgánu.

⁴ PRŮCHOVÁ, I. Obce a územní plánování. In *Sborník z 4. letní mezinárodní konference*. Brno : Masarykova univerzita, 2008. s. 239.

⁵ Miestne územné plánovanie je v Rakúsku judikatúrou vymedzené ako plánované a predvídateľné utváranie určitého obecného územia s cieľom zabezpečiť v obci verejnosti udržateľné a čo najlepšie využívanie územia a ochranu životného prostredia. Vid' Rozhodnutie Správneho súdneho dvora (VwSlg 9229/A/1977).

V Rakúsku je celkom 2357 obcí, z toho približne 25% predstavujú obce do 1000 obyvateľov, 65% rakúskych obcí tvorí od 1000 do 5000 obyvateľov.

Obce v Rakúsku sú v zmysle zemských zákonov o organizácii území splnomocnené na:

- vydávanie miestnych konceptov rozvoja, plánov využitia plôch a zastavaných plánov,
- vyhlásenie stavebnej uzávery pri príležitosti vydania nového alebo na zmenu existujúceho plánu využitia plôch,
- stanovenie plôch vyhradených pre potreby verejnosti,
- uzavretie zmlúv za účelom zastavania.

Obce tu v rámci miestneho územného plánovania okrem opatrení výsostnej povahy prijímajú tiež súkromnoprávne opatrenia. Oba druhy opatrení spolu úzko súvisia. Niektoré krajinské zákony o územnom plánovaní, resp. o organizácii územia priamo stanovujú, že investície a finančné podpory územných opatrení je možné priamo realizovať len v súlade so stanovenými cieľmi organizácie územia a schváleným programom územného rozvoja.

Obce svojím rozhodovaním zásadne ovplyvňujú budúce priestorové usporiadanie v obci, nakoľko rozhodujú o tom, ktoré obecné pozemky budú zastavané a ktoré zostanú nezastavané. K tomu im slúži niekoľko nástrojov. Jedným z nich sú opatrenia slúžiace na podporu reálneho zastavania pozemkov určených na zastavanie. Dôvodom pre takéto opatrenia je snaha znížiť vysoký podiel plôch určených na zastavanie a zabezpečiť skutočné využitie stavebných

pozemkov na zastavanie.⁶ Niektoré krajinské zákony tak zakotvujú obmedzenú lehotu na zastavanie stavebného pozemku. V prípade, že počas tejto zákonnej lehoty nedôjde k zastavaniu, z pozemku sa automaticky stáva pozemok nezastaviteľný, a to bez nároku vlastníka pozemku na náhradu škody. Významnú úlohu obce ďalej plnia vo vzťahu k územnému plánovaniu ako pozemkoví vlastníci. Táto úloha spočíva najmä v zabezpečení vhodných pozemkov na účely bytovej a sídelnej výstavby, ale taktiež na účely vzniku rekreačných alebo naopak priemyselných zón.⁷

RESUMÉ

Územné plánovanie je komplexná a odborná činnosť, ktorá musí zohľadňovať celý rad súkromných, ale predovšetkým verejných záujmov. Preto si štát ponecháva určitú minimálnu možnosť dohľadu nad plánovaním územného rozvoja v obciach, aby bolo možné zabezpečiť náležitú ochranu verejných záujmov a koordinovať územný rozvoj na nad regionálnou úrovňou. Postavenie a postup obcí a ich orgánov v daných procesoch sa v jednotlivých fázach spravidla striedajú výkony delegovanej štátnej správy a pôsobnosti originárnej. Zákonodarca sa tak snažil odlíšiť na jednej strane situácie, kedy obec rieši otázky a úlohy autonómnej povahy, a na strane druhej potom vymedzil tie postupy, pre ktoré je potrebný výkon štátnej správy. Podľa môjho názoru je daná kombinácia vhodná, nakoľko ide

⁶ LIENBACHER, G. et al. *Raumordnungrechts*. s. 342-343.

⁷ TOMOSZKOVÁ, V. *Územné plánovanie ako nástroj trvalo udržateľného rozvoja*. Doktorandská práca, Praha : PF UK – vydavateľské oddelenie - interné vydanie, 2008. s. 146.

o procedúru, ktorú za daných okolností nie je zrejme možné nastaviť inak.

Územné plánovanie vzhľadom na svoju komplexnosť vyžaduje, aby orgány územného plánovania vychádzali zo všetkých relevantných podkladov. V tejto súvislosti by bolo v rámci úvah de lege ferenda vhodné, zriadenie osobitnej databázy informácií a podkladov, ktoré by obsahovali vždy aktuálne údaje o stave územia, jeho hodnotách, obmedzeniach využívania a pod. Nový stavebný zákon by mal obsahovať ustanovenia o územno-analytických podkladoch, ktoré by sa zakladali obligatórne. Ďalej je možné odporučiť, aby nová právna úprava zakotvila v čo najširšej možnej miere spôsoby účasti verejnosti, ale takisto aby bola účasť verejnosti v praxi dôsledne uplatňovaná.

PRÁVNE POSTAVENIE OBCE PODĽA EURÓPSKEJ CHARTY MIESTNEJ SAMOSPRÁVY A JEJ PRÁVOMOC V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA¹

JUDr. Michal Maslen

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Východiská problematiky stanovené Európskou chartou miestnej samosprávy

Problematiku ochrany životného prostredia nemožno vnímať v rozsahu určitého hranicami limitovaného teritória, prípadne regiónu. Je nepochybné, že jej dosah má v dnešnom období svoj európsky a tiež celosvetový rozmer.

Už preambula Európskej charty miestnej samosprávy (ďalej len charta), ktorá je – podľa nášho názoru – dôležitá najmä z interpretačného a aplikačného hľadiska, zdôrazňuje význam územnej samosprávy.

Miestne orgány sú jedným z hlavných základov každého demokratického systému. Právo občanov podieľať sa na riadení verejných vecí je jedným z demokratických princípov uznávaných

¹ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0088/10) „Princípy dobrej verejnej správy – legislatívne opatrenia na zvýšenie ich účinnosti v praxi“.

členskými štátmi Rady Európy. Existencia miestnych orgánov so skutočnými právomocami môže zabezpečiť výkon správy, ktorá je efektívna a zároveň i blízka občanovi. Ochrana a posilňovanie miestnej samosprávy v rôznych európskych krajinách je dôležitým príspevkom k budovaniu Európy založenej na zásadách demokracie a decentralizácie moci.

Ústava Slovenskej republiky v čl. 64 považuje obec za základ územnej samosprávy. Podľa čl. 67 ods. 1 územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendum, referendum na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon. Táto ústavnoprávna požiadavka sa premieta v § 3 ods. 2 písm. a) až c) zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení). Tým sa premietajú požiadavky o základných demokratických princípoch demonštrovaných chartou do slovenskej právnej úpravy v súlade s čl. 2 charty, podľa ktorého „princíp miestnej samosprávy je uznaný zákonodarstvom príslušnej krajiny, a kde je to možné, aj ústavou“.

Podľa čl. 3 ods. 1 charty „miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva“. Uvedená definícia charakterizuje samosprávu v dynamickom zmysle, t. j. ako činnosť. Vymedzenie pojmu v statickom zmysle, ktoré odpovedá na otázku „kto je oprávnený vykonávať miestnu samosprávu“ sa nachádza

v nasledujúcom ustanovení čl. 3 charty. Právo riadiť a spravovať vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány. Týmto ustanovením nie je dotknutá možnosť konať zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon.

Charta tak neopisuje len „architektúru“ samosprávnej moci, ale načrtáva aj mechanizmus jej vzniku. Tieto požiadavky charty sa z legislatívneho hľadiska premietli do zákona SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do samosprávy obcí v znení neskorších predpisov a do zákona č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení zákona č. 335/2007 Z. z.

Pôsobnosť a právomoc územnej samosprávy

Pôsobnosť vykonávateľa verejnej správy predstavuje z právneho hľadiska vymedzenie záležitostí, ktoré vykonávateľ verejnej správy prejednáva, o ktorých rozhoduje a za výkon ktorých zodpovedá.

Z čl. 4 ods. 1 charty vyplýva dôležitá právna požiadavka, aby základné práva a povinnosti miestnych orgánov boli zakotvené v ústave alebo zákone. Výkon moci v samospráve tak musí mať zákonný základ.

Samosprávu definuje zákon o obecnom zriadení v § 4. Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej

samosprávnú pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba. Slovenský zákonodarca tak vymedzil samosprávnú pôsobnosť obce negatívnym spôsobom. V ustanovení § 4 ods. 3 exemplifikatívne vymenoval úlohy, ktoré má obec plniť a zabezpečovať. Výpočet oprávnení je len demonštratívny a oprávňuje k uskutočňovaniu iných nevyhnutných úloh s prihliadnutím na limity ustanovené v § 4 ods. 1 zákona. Takéto legislatívne riešenie má oporu v čl. 4 ods. 2 charty. Miestne orgány majú v medziach zákona plné právo konať vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti, alebo nie sú v pôsobnosti iného orgánu, teda aj iných právnických osôb alebo fyzických osôb.²

Ustanovenie čl. 4 ods. 3 charty vyjadruje požiadavku, aby správu verejných vecí vykonávali prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie. Priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavku efektívnosti a hospodárnosti. Predmetné ustanovenie nevyklučuje možnosť, aby sa na samosprávne podieľal obyvateľ obce, t. j. osoba, ktorá má na jej území trvalý pobyt. Existencia trvalého pobytu na území obce vytvára podklad k tvrdeniu existencie určitého efektívneho vzťahu medzi obcou a konkrétnou fyzickou osobou.

² Právnickú alebo fyzickú osobu je taktiež možné považovať za vykonávateľa verejnej správy, a teda aj samosprávy, pokiaľ je nositeľom verejnej moci, resp. služby verejnosti (public service). Príkladom môže byť definícia správneho orgánu podľa § 1 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, podľa ktorej správnym orgánom je aj fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Právomoc vykonávateľa verejnej správy predstavuje súhrn právnych nástrojov, ktorými disponuje v súvislosti s plnením úloh vyplývajúcich z jeho pôsobnosti.

Podľa čl. 4 ods. 4 charty právomoci priznané miestnym orgánom sú zvyčajne „plné a výlučné“ a nesmú byť porušené ani obmedzené žiadnym ústredným alebo regionálnym orgánom (okrem prípadov ustanovených zákonom).

Podľa čl. 67 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5.³ Štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom. Platná úprava tak zohľadňuje požiadavky ustanovené chartou, nakoľko táto v čl. 4 ods. 5 zakotvuje špeciálne požiadavky vo vzťahu k delegovanému výkonu štátnej správy. Tam, kde právomoci deleguje ústredný alebo regionálny orgán a pokiaľ je to možné, majú miestne orgány právo prispôbiť ich vykonávanie miestnym podmienkam. Toto ustanovenie však nemožno vykladať výhradne ako oprávnenie. Prenesený výkon štátnej správy je predovšetkým povinnosťou. Samospráva v takom prípade nekoná samostatne a oddelene od orgánov štátnej správy. Príkladom v tomto smere môže byť aj právomoc obce vydávať všeobecne záväzné nariadenia vo veciach štátnej správy podľa čl. 71 Ústavy Slovenskej republiky. Normotvornú právomoc obec v takom prípade vykonáva len na základe výslovného splnomocnenia zákona a v jeho medziach. Takéto nariadenia musia

³ Teda vybraným typom zmlúv, ktoré boli ratifikované a vyhlásené zákonom ustanoveným spôsobom, a ktoré majú prednosť pred zákonom.

byť v súlade aj s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Charta nezachádza do podrobností, ale iba ustanovuje základné princípy výkonu samosprávy⁴, jej pôsobnosti a zverovania právomocí v členských štátoch Rady Európy. Nakoľko na Slovensku ochrana životného prostredia patrí do kompetencie obcí ako predstaviteľov územnej samosprávy, je nutné požiadavky charty aplikovať i na právnu úpravu predmetnej oblasti a vykladať ich v súlade s chartou.

Normotvorná právomoc obce v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky

Ilustrácii vzťahu normotvornej právomoci obcí vo veciach samosprávy a vo veci preneseného výkonu štátnej správy môže slúžiť nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len ústavný súd) sp. zn. II. ÚS 39/98 z 3. novembra 1998⁵. Podľa neho „ak obec všeobecne záväzným nariadením rieši problematiku nakladania so všetkým odpadom (teda aj odpadom vzniknutým mimo územia obce) a neriešim len problematiku komunálneho odpadu, na ktorú ju splnomocňuje

⁴ Podľa § 4 ods. 3 písm. g) zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy okrem iného zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žump a miestnu verejnú dopravu. Okrem toho obec podľa § 4 ods. 3 písm. h) utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport.

⁵ Zverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 140, pod číslom 357/1998.

zákon, neprípustne upravuje aj tú problematiku odpadového hospodárstva, ktorú zákon zveruje do kompetencie špecializovanej štátnej správy“.

Generálny prokurátor Slovenskej republiky podal návrh na začatie konania o vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia mesta Pezinok s čl. 2 ods. 3, čl. 67, čl. 71 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, s ustanovením § 4 ods. 1 a 3 písm. g), § 6 ods. 1, § 13 ods. 3 zákona SNR o obecnom zriadení, s § 1 ods. 1, § 4 ods. 1 písm. d) zákona č. 238/1991 Zb. o odpadoch v znení neskorších predpisov a s § 1 a § 6 ods. 6 zákona SNR č. 494/1991 Zb. o štátnej správe v odpadovom hospodárstve v znení neskorších predpisov. Podľa generálneho prokurátora mesto Pezinok tým, že založilo právomoc mestského zastupiteľstva stanovovať osobitnými uzneseniami podmienky dovozu odpadu, ktorý vznikol mimo územia mesta, prekročilo rámec pôsobnosti vymedzenej pre výkon samosprávy. Vychádzajúc zo skutočnosti, že všetka činnosť subjektov územnej samosprávy je viazaná platným právnym poriadkom, je mesto ako subjekt územnej samosprávy v normotvornej činnosti povinné rešpektovať ústavu, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy. Pôsobnosť a právomoc obce pri výkone samosprávy je v rámci ochrany životného prostredia stanovená ustanoveniami zákona o obecnom zriadení. Podľa rozhodnutia ústavného súdu na obce možno preniesť zákonom niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie⁶ (§ 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení). Určenie rozsahu takýchto úloh je

⁶ Uvedené konštatovanie ústavného súdu zodpovedá aj požiadavkám charty podľa čl. 4 ods. 5.

vo výlučnej právomoci zákonodarcu, a preto nemožno zamieňať reguláciu a realizáciu spoločenských vzťahov patriacich do pôsobnosti štátnej správy s reguláciou a realizáciou spoločenských vzťahov patriacich do pôsobnosti územnej samosprávy. Nakladanie s odpadmi zákon zveruje orgánom štátnej správy a na obec boli prenesené jej úlohy, len pokiaľ ide o nakladanie s komunálnym odpadom, teda s odpadom, ktorý vznikol na území obce. Obciam zákon dáva možnosť regulovať tie aspekty odpadového hospodárstva, ktoré sú dôležité z miestneho hľadiska, a za ktoré obec v konečnom dôsledku zodpovedá ako pôvodca komunálneho odpadu. Obec preto nemôže všeobecne záväzným nariadením upraviť akékoľvek nakladanie s iným druhom odpadu. Všeobecne záväzné nariadenie mesta Pezinok však umožňuje dovážať na územie mesta akýkoľvek odpad a skladovať ho i likvidovať na tomto území.

Mesto Pezinok v konaní tvrdilo, že pojem komunálny odpad nie je definovaný a mohlo by ísť aj o odpad z jadrovej elektrárne. Legislatíva v tomto smere nestanovuje úlohy štátnej správy a preto si mesto upravilo túto problematiku vlastným všeobecne záväzným predpisom. Podľa názoru zástupcu mesta štátna správa nemá v tomto smere kompetencie, takže túto oblasť považovalo mesto za úlohu samosprávy mesta. Účelom úpravy je chrániť zdravé podmienky života občanov a životné prostredie mesta.

Podľa právneho názoru ústavného súdu ústavou ohraničená právomoc obce vydávať rozhodnutia, všeobecne záväzné nariadenia, je daná predmetom zákonnej úpravy. Len v hraniciach a v rozsahu územnej samosprávy možno hovoriť o všeobecne záväzných nariadeniach ako o autonómnych rozhodnutiach.

Do správy vnútorných vecí obce patrí podľa zákona o obecnom zriadení aj zber a odvoz komunálneho odpadu a čistenie obce. Podľa názoru ústavného súdu nemožno akceptovať tvrdenie mesta Pezinok, že pojem komunálny odpad nie je právne definovaný. Napadnuté všeobecne záväzné nariadenie rieši nakladanie so všetkými odpadmi (s odpadmi vzniknutými mimo územia obce), nielen problematiku komunálneho odpadu, čím prekračuje rámec zákonnej úpravy. Napadnuté všeobecne záväzné nariadenie zasiahlo do kompetencií špecializovanej štátnej správy, ktorú obec nemá zverenú zákonom, a nedotýkalo sa otázok samosprávy obce.

Právomoc obce pri nakladaní s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom v judikatúre ústavného súdu

Podľa zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon o odpadoch) je obec vykonávateľom verejnej správy. Jej úlohou je tak spolu s orgánmi štátnej správy predchádzať vzniku odpadov a plniť úlohy pri nakladaní s odpadmi. Obec podľa ustanovenia § 72 zákona kontroluje dodržiavanie povinností na úseku odpadového hospodárstva a vyvodzuje zodpovednosť za správne delikty v rámci preneseného výkonu štátnej správy.

Za nakladanie s komunálnym odpadom, ktorý vznikol na území obce, a s drobnými stavebnými odpadmi, ktoré vznikli na území obce, zodpovedá obec. Obec je povinná zavedením vhodného systému zberu odpadov zabezpečiť alebo umožniť zber a prepravu komunálnych odpadov vznikajúcich na jej území na účely ich zhodnotenia alebo zneškodnenia, vrátane zabezpečenia zberných nádob zodpovedajúcich

systému zberu komunálnych odpadov v obci a zabezpečenia priestoru, kde môžu občania odovzdávať oddelené zložky komunálnych odpadov v rámci separovaného zberu.

Obec je ďalej povinná zabezpečiť podľa potreby, najmenej dvakrát do roka, zber a prepravu objemných odpadov na účely ich zhodnotenia alebo zneškodnenia, oddelene vytriedených odpadov z domácností s obsahom škodlivín a drobných stavebných odpadov. Podrobnosti o týchto činnostiach je obec povinná upraviť všeobecne záväzným nariadením.

Ústavnému súdu bol 20. mája 2002 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na vyslovenie nesúlady § 6 ods. 1 písm. b) a e) všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 12/2001 z 8. novembra 2001 o nakladaní s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 3/2002 zo 14. marca 2002 (ďalej len nariadenie) s ústavou, zákonom o obecnom zriadení, zákonom SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave) a zákonom o odpadoch.

Podľa § 6 ods. 1 písm. b) nariadenia bol správca nehnuteľnosti povinný mimo dní odvozu zmesového odpadu zabezpečovať udržiavanie čistoty na stanovišti a jeho okolí, a to v trojmetrovom rádiuse. Správca bol ďalej povinný podľa § 6 ods. 1 písm. e) nariadenia umožniť vstup k stanovištiu za účelom vyprázdňovania zberných nádob, kontajnerov.

Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy pri vydaní nariadenia porušilo čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj ustanovenie § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení v spojení s § 11 ods. 5 písm. a) zákona o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave, pretože prijalo všeobecne záväzné nariadenie, ktoré bez základu v zákone ustanovilo povinnosti obmedzujúce základné práva a slobody priznané ústavou. Ústavný súd preto svojím nálezom (sp. zn. III. ÚS 100/02 z 30. januára 2003) vyslovil, že „povinnosť uložená správcovi stanovišťa, aby v určené dni (mimo dní odvozu) zabezpečoval udržiavanie čistoty stanovišťa, je povinnosť uložená nad rámec zákonnej úpravy“.

Pre rozhodnutie vo veci nebolo podstatné, či nariadenie bolo vydané vo veci územnej samosprávy alebo či bolo vydané pri výkone štátnej správy. V oboch prípadoch totiž obec musí pri ukladaní povinností rešpektovať čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého povinnosti možno ukladať len v medziach zákona.

Keďže vo veciach samosprávnej pôsobnosti obce podľa čl. 68 ústavy v spojení s čl. 65 ods. 1 ústavy a § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení bol vydaný zákon, obec nemohla nariadením uložiť nové povinnosti nad rámec zákona.

Ústavný súd pritom vychádzal z názoru, že pod zákonný pojem nakladanie s odpadom možno subsumovať aj povinnosť udržiavať čistotu na stanovišti a v jeho okolí. Za nesplnenie týchto zákonných povinností zodpovedá obec a pôvodca odpadu, nie správca nehnuteľnosti.

K právomociam obce pri chove hospodárskych zvierat

Rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 88/01 z 19. februára 2003 sa netýkalo priamo otázky ochrany zvierat, ale – v rámci otázky súladu všeobecne záväzného nariadenia obce Golianovo z 25. júna 1999 o zásadách chovu hospodárskych zvierat a spoločenských zvierat chovaných v domácnosti v intraviláne obce Golianovo s Ústavou, s Občianskym zákonníkom, so zákonom o obecnom zriadení a so zákonom o ochrane zvierat – sa zaoberalo ústavnoprávnou dimenziou právomoci obce ako samosprávneho subjektu.

Generálny prokurátor Slovenskej republiky uvedenému nariadeniu vytýkal najmä to, že ho samospráva nevydala na plnenie úloh štátnej správy, ale nad rámec svojej samosprávnej normotvornej právomoci. Národná rada Slovenskej republiky – podľa jeho názoru – nepreniesla na obce úlohy štátnej správy a orgány územnej samosprávy ani nezaradila medzi orgány na ochranu zvierat. Obecné zastupiteľstvo tak vydalo nariadenie na základe právomoci, ktorú si de facto samo udelilo. Navyše všeobecne záväzné nariadenie obmedzovalo vlastníkov hospodárskych zvierat. V čl. 5 ustanovovalo maximálny počet hospodárskych zvierat, ktoré môže ich majiteľ chovať na jednom pozemku.

Obec Golianovo argumentovala tým, že chcela iba usmerniť chov v zmysle zákona č. 337/1998 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o veterinárnej starostlivosti) na základe požiadaviek obyvateľov obce.

Výkon samosprávy obce najmä pri utváraní a ochrane zdravých podmienok a zdravého spôsobu života a práce obyvateľov obce, pri ochrane životného prostredia sa nutne prelína s jej právomocou podľa § 13 ods. 1 písm. b) zákona o veterinárnej starostlivosti, t. j. s právomocou usmerňovať a evidovať chov hospodárskych zvierat a zvierat chovaných v domácnostiach a tiež povinnosťou utvárať predpoklady na zdravé životné podmienky, pracovné podmienky a zdravý spôsob života v zmysle § 10 písm. a) zákona NR SR č. 272/1994 Z. z. o ochrane zdravia ľudí v znení neskorších predpisov.

Ústavný súd súhlasil s právnou argumentáciou obce. Znenie vyššie označených článkov napadnutého nariadenia nešlo podľa neho nad rámec medzí, zákazov alebo povinností, ktoré boli upravené v citovaných zákonoch. Obecné zastupiteľstvo viac-menej reinterpretovalo zákonný text na miestne pomery, v niektorých prípadoch takmer doslova recipovalo dotknuté ustanovenia zákona o veterinárnej starostlivosti.

Na uvedenom príklade tak možno sledovať ako si miestna samospráva v praxi prispôsobila výkon svojich právomocí v zmysle čl. 4 ods. 5 charty.

Obec a vyberanie poplatkov za znečisťovanie ovzdušia

Pôsobnosť obcí je upravená zákonom č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov v § 2 ods. 2 tak, že zákonodarca obec zaraďuje medzi orgány ochrany ovzdušia. V zákone č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia a ktorým sa dopĺňa zákon č. 401/1998 Z.z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov (zákon o ovzduší) je právne postavenie

obce vymedzené ustanovením § 34, ktoré taxatívne vymenúva jej úlohy v oblasti ochrany ovzdušia.

Generálny prokurátor Slovenskej republiky napadol ústavnosť všeobecne záväzného nariadenia mesta Snina č. 43/1998 na ochranu ovzdušia na území mesta a poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia, ktoré nadobudlo účinnosť 11. mája 1998. Jeho doplnok č. 1, ktorým bolo do nariadenia inkorporované ustanovenie čl. 4 ods. 3 tvoriace predmet tohto návrhu, nadobudol účinnosť 14. júna 2002. Mesto Snina nariadením zakázalo vytvárať nové malé zdroje znečisťovania ovzdušia⁷ odpájaním sa od jestvujúceho centrálného zdroja tepla. Mesto tým – podľa názoru generálneho prokurátora Slovenskej republiky – pochybilo, pretože na vydanie zákazu takouto formou nebolo oprávnené zákonom. Pôsobnosť obcí v oblasti ochrany ovzdušia a s tým súvisiacich poplatkov je preneseným výkonom štátnej správy, a preto na vydávanie všeobecne záväzného nariadenia bolo potrebné výslovné zákonné splnomocnenie.

Obec má navyše podľa § 34 ods. 1 písm. d) a ods. 2 zákona právo i povinnosť vydávať súhlas na povoľovanie malých zdrojov vrátane ich zmien a na ich užívanie, ako i určiť podmienky ich prevádzkovania. Túto činnosť však musí vykonávať v režime zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Z toho vyplýva, že nemôže paušálne zakázať

⁷ Zdrojom znečisťovania ovzdušia je v zmysle § 3 zákona 478/2002 Z. z. technologický celok, sklad alebo skládka palív, surovín a produktov, skládka odpadov, lom alebo iná plocha s možnosťou zaparenia, horenia alebo úletu znečisťujúcich látok alebo iná stavba, objekt, zariadenie a činnosť, ktorá znečisťuje alebo môže znečisťovať ovzdušie, teda stacionárny zdroj znečistenia. Stacionárne zdroje sa členia na veľké, stredné a malé. O malom zdroji ovzdušia možno hovoriť, ak podľa zákona nejde o veľký alebo stredný zdroj znečistenia ovzdušia.

vytváranie nových malých zdrojov znečisťovania ovzdušia, ale o každej žiadosti tohto druhu musí rozhodnúť individuálne rozhodnutím. Zo strany obce tak došlo k zámene normotvornej právomoci s rozhodovacou právomocou.

Ústavný súd vydal v predmetnej problematike nález (sp. zn. I. ÚS 129/04 z 12. novembra 2004)⁸. Preskúmal predovšetkým otázku, či napadnuté všeobecne záväzné nariadenie bolo vydané na základe pôvodnej (originálnej) normotvornej pôsobnosti mesta alebo na základe jeho prenesenej normotvornej pôsobnosti. Ústavný súd dospel k záveru, že Mestské zastupiteľstvo v meste Snina pri vydaní doplnku č. 1 k nariadeniu nepostupovalo ústavne predpísaným spôsobom. Vybočilo z medzí prenesenej normotvornej pôsobnosti podľa čl. 72 ods. 2 ústavy, pretože zákony upravujúce danú problematiku neobsahovali výslovné splnomocnenie pre obce, na základe ktorého by mohli zakotviť všeobecný zákaz vytvárať nové malé zdroje znečisťovania ovzdušia odpájaním sa od jestvujúceho centrálného zdroja tepla.

V čl. 4 ods. 3 nariadenia mesto Snina uložilo nekonkretizovaným subjektom zákaz, ktorý neukladá žiadny zákon, a na uloženie ktorého nebolo splnomocnené žiadnym zákonom. V dôsledku toho postupovalo protiústavne a dostalo sa do rozporu aj s prvou vetou § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

Obce a mestá na Slovensku ako predstavitelia územnej samosprávy sa snažia aktívne pôsobiť pri ochrane životného prostredia. Nie vždy sa im však darí realizovať svoje právomoci

⁸ Uverejnený bol v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 279, pod č. 665/2004.

ústavne konformným spôsobom, v medziach zákonmi zverenej pôsobnosti.

Výkon práv a povinností v rámci územnej samosprávy musí mať oporu v ústave a v zákonoch. Orgány samosprávy nemôžu zasahovať do výkonu právomoci iných vykonávateľov verejnej správy ustanovenej zákonom. Pri posudzovaní ich postupu je vždy potrebné ich oprávnenia vykladať aj v súlade s chartou. Pritom oprávnenia územnej samosprávy zakotvené chartou je potrebné vykladať aj ako povinnosti zakladajúce zodpovednosť miestnej samosprávy za kvalitný výkon verejnej správy.

Rozhodnutia ústavného súdu citované v texte nášho konferenčného príspevku sa zameriavajú predovšetkým na problematiku normotvornej právomoci obcí. Na základe ich analýzy možno zovšeobecniť niektoré základné problémy, ktoré sprevádzajú normotvorbu obcí a miest, a ktoré majú základ v nepochopení vzťahu medzi výkonom úloh územnej samosprávy a prenesenej miestnej štátnej správy.

Najcitlivejším problémom sa javí skĺbenie dobrého úmyslu obce ako normotvorcu pri úprave vzťahov v rámci jej samosprávnej pôsobnosti (v záujme ochrany miestneho záujmu, záujmu obyvateľov územného celku, efektívnosti výkonu miestnej samosprávy atď.) s ústavnoprávnymi požiadavkami na takúto právnu reguláciu (zákaz ukladania povinností osobám, ktoré nemajú oporu v zákone atď.).

Ústavný súd v tejto oblasti určil svojimi početnými nálezmi spôsob, ako nazerať na otázku ústavnoprávnych aspektov postavenia obcí a miest v rámci výkonu ich samosprávnej pôsobnosti, pričom pri svojej interpretácii vychádzal i z charty. Bude zaujímavé sledovať,

akým spôsobom sa bude ďalej v tomto ohľade vyvíjať judikatúra v rámci správneho súdnictva, do kompetencie ktorého sa dostala právomoc rozhodovať o zákonnosti všeobecne záväzných nariadení územnej samosprávy.

RESUMÉ

Príspevok sa zaoberá právnym postavením obcí v zmysle Európskej charty miestnej samosprávy a ich právomocami na úseku ochrany životného prostredia. Charta stanovuje základné princípy výkonu samosprávy, jej pôsobnosti a zverovania právomocí v členských štátoch Rady Európy. Vzhľadom na tento právny stav je nutné kompetencie obcí vykladať v súlade s chartou a stanovené požiadavky aplikovať i na právnu úpravu predmetnej oblasti. Výkon práv a povinností v samospráve je ilustrovaný rozhodnutiami ústavného súdu citovanými v texte príspevku. Tieto sa predovšetkým zameriavajú na problematiku normotvornej právomoci obcí. Zovšeobecňujú niektoré zásadné problémy, ktoré sprevádzajú normotvorbu obcí a miest, a ktoré majú základ v nepochopení vzťahu medzi výkonom úloh územnej samosprávy a prenesenej miestnej štátnej správy.

OBCE A PROBLEMATIKA OCHRANY DŘEVIN

JUDr. Jaroslav Knotek, PhD.

Ústav aplikované a krajinné ekologie

Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně

Právní úprava ochrany dřevin je v České republice obsažena primárně v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o ochraně přírody) a v příslušné prováděcí vyhlášce č. 395/1992 Sb. Související právní úprava je ovšem obsažena v celé řadě dalších právních předpisů, jako je např. zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů či v případě obcí rovněž v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o obcích) a následně i řadě dalších.

V rámci právní úpravy ochrany dřevin lze ve vztahu k obcím poukázat hned na několik bodů, které zasluhují větší pozornost. Podle stávající právní úpravy se dřeviny zpravidla považují za součást pozemku.¹ Vlastník pozemku je tedy současně i vlastníkem dřevin na něm rostoucích a jako takový má stanovenou zákonnou povinnost

¹ To neplatí ve všech případech, např. dřeviny rostoucí na pozemní komunikaci jsou v podobě silniční vegetace příslušenstvím pozemní komunikace. Blíže k problematice dřevin v okolí pozemních komunikací KNOTEK, J., Právní úprava dřevin v okolí pozemních komunikací. In: *STROM PRO ŽIVOT ŽIVOT PRO STROM VII. Aleje v krajině*, Společnost pro zahradní a krajinářskou tvorbu, Praha, 2008, str. 5 - 8. ISBN 978-80-86950-04-4.

o tyto dřeviny pečovat.² Tuto povinnost mají jakožto vlastníci dřevin samozřejmě i obce, přičemž nejvyšší pozornost je při plnění této zákonné povinnosti zapotřebí věnovat především dřevinám rostoucím na pozemcích obcí, které plní funkci veřejného prostranství, jako jsou četné sady, parky, aleje a zahrady nacházející se v intravilánu obcí a měst. Právě v těchto místech s volným přístupem veřejnosti je nezbytné udržovat dřeviny v takovém zdravotním stavu, aby nemohly ohrožovat životy a zdraví občanů či případně způsobit majetkovou škodu. V opačném případě totiž obce nesou jakožto vlastníci dřevin právní odpovědnost za způsobenou újmu na životě či zdraví nebo škodu na majetku.³ Bohužel teprve až několik smutných případů, ke kterým v České republice došlo v posledních letech, snad již dostatečně upozornilo všechny obce a města na tento problém.

V této souvislosti lze navíc upozornit na měnící se pohled orgánů ochrany přírody na „nepéči“ o dřeviny ze strany vlastníka. Původní přístup vycházející z nemožnosti postihnout vlastníka dřeviny za nepéči o ni⁴ se v poslední době mění a prostor v odborné literatuře i praxi správních orgánů dostává výklad opačný.⁵

Podle § 7 odst. 1 zákona o ochraně přírody jsou dřeviny chráněny před poškozováním a ničením, přičemž poškozování a ničení dřevin blíže vymezuje § 8 prováděcí vyhlášky č. 395/1992 Sb., kde se

² Viz § 7 odst. 2 zákona o ochraně přírody: „*Péče o dřeviny, zejména jejich ošetřování a udržování je povinností vlastníků.*“

³ K problematice právní odpovědnosti a možnosti přenesení povinnosti péče o dřeviny blíže viz DIENTSBIER, F., Povinnost péče o stromy a právní následky jejího neplnění, *Zahrada – park – krajina*, číslo 1, 2009, str. 28 – 31.

⁴ Viz např. MIKO, L., a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny *Komentář*, 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 117. ISBN 978-80-7179-585-8.

⁵ Viz např. DIENTSBIER, F., Povinnost péče o stromy a právní následky jejího neplnění, *Zahrada – park – krajina*, číslo 1, 2009, str. 28 – 31.

uvádí: „*Poškozování a ničení dřevin rostoucích mimo les je nedovolený zásah, který způsobí podstatné a trvalé snížení jejich ekologických a estetických funkcí nebo bezprostředně či následně způsobí jejich odumření.*“ Právě výklad, podle něhož poškozování dřevin nemusí být způsobeno pouze aktivním jednáním (tj. v praxi zpravidla neodborně provedeným ořezem), ale i nekonáním, pokud má za následek poškození (zničení) dřeviny, byl již orgánem ochrany přírody uplatněn v praxi, a to právě vůči městu (resp. městské části).

Tento přístup lze bezpochyby z pohledu ochrany dřevin jednoznačně přivítat, byť z pohledu obcí pro ně samozřejmě znamená spíše negativní důsledky. Uplatnění nového přístupu totiž především přináší možnost uložit vlastníkově povinnost odstranit následky neoprávněných zásahů (v tomto případě tedy zásahu spočívajícího v nekonání) podle § 86 zákona o ochraně přírody. Podle tohoto ustanovení je každý, kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změní část přírody a krajiny chráněnou podle zákona o ochraně přírody, povinen navrátit ji, pokud je to možné a účelné, do původního stavu. O možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu přitom rozhoduje orgán ochrany přírody. Jestliže uvedení do původního stavu není možné (což bude v případě dřevin zřejmě pravidlem) a účelné, může orgán ochrany přírody uložit povinnému, aby provedl přiměřená náhradní opatření k nápravě. Jejich účelem je kompenzovat, byť jen zčásti, následky nedovoleného jednání. Uložení povinnosti uvedení do původního stavu či provedení náhradního opatření přitom není dotčena povinnost náhrady škody podle jiných právních předpisů ani možnost postihu za přestupek nebo protiprávní jednání či trestný čin. Právě možnost ukládání náhradních opatření k nápravě ze strany

orgánu ochrany přírody vnímám jako pozitivní změnu oproti předcházejícímu výkladu a rovněž jako vhodnější postup ze strany orgánů ochrany přírody než jen pouhé mechanické uložení sankce za porušení zákona. Věřím, že uvedený přístup sebou při aplikaci v praxi nese rovněž významné výchovné a preventivní působení, a to nejen ve vztahu ke konkrétnímu vlastníkovi, kterému se ukládá opatření k nápravě, ale i vůči všem ostatním vlastníkům dřevin, zejména pak obcím.

Jako pozitivní lze rovněž vnímat ustanovení § 9 zákona o ochraně přírody umožňující orgánu ochrany přírody ukládat v případě povolení kácení dřevin žadateli přiměřenou náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin.⁶ Současně může orgán ochrany přírody uložit po nezbytně nutnou dobu i povinnost následné péče o dřeviny, nejvýše však na dobu pěti let. Pravdou je, že v praxi bývají s ukládáním náhradní výsadby často problémy, protože orgán ochrany přírody ne vždy postupuje tak, aby v rozhodnutí jednoznačně vymezil pozemek, na kterém má být náhradní výsadba provedena, počet dřevin, jejich druh, původ, velikost, termín výsadby, užití ochranných prostředků či případné další konkrétní podmínky a současně i uložil provádění následné péče.

Náhradní výsadbu lze uložit na pozemcích, které nejsou ve vlastnictví žadatele o kácení, jen s předchozím souhlasem jejich vlastníka. Obce přitom podle § 9 odst. 2 zákona o ochraně přírody

⁶ Posouzení přiměřenosti náhradní výsadby, které je závislé zejména na posouzení výše vzniklé újmy, je pak zcela věcí uvážení správního orgánu. Z odůvodnění konkrétního rozhodnutí však musí být zřejmé, jakými úvahami byl orgán ochrany přírody při rozhodování o náhradní výsadbě veden. MIKO, L., a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny *Komentář*, 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 122. ISBN 978-80-7179-585-8.

vedou přehled pozemků vhodných pro náhradní výsadbu ve svém územním obvodu po předběžném projednání s jejich vlastníkem. Výhodou z pohledu obcí je, že náhradní výsadba může a zpravidla také v praxi probíhá zejména na pozemcích obce i v těch případech, kdy ona sama není žadatelem o povolení ke kácení dřevin. V praxi jí tak může součinnost s orgánem ochrany přírody povolujícím kácení dřevin ušetřit finanční prostředky vydávané z rozpočtu obce na výsadbu a následnou péči o dřeviny (tj. do výše uvedených pěti let).

Bohužel další ustanovení § 9 odst. 3 zákona o ochraně přírody, podle něhož pokud orgán ochrany přírody neuloží provedení náhradní výsadby, je ten, kdo kácí dřeviny s povolením orgánu ochrany přírody z důvodů výstavby, povinen zaplatit odvod do rozpočtu obce (která jej použije na zlepšení životního prostředí), již v praxi aplikovatelné není. To ostatně platí i pro případy protiprávního kácení dřevin, kdy zákon stanoví povinnost zaplatit odvod do Státního fondu životního prostředí České republiky. Výši odvodů, podmínky pro jejich ukládání i případné prominutí má totiž stanovit zvláštní zákon, který doposud nebyl vydán. Snaha obcí o stanovení odvodů za kácení dřevin formou obecně závazné vyhlášky přitom nebyla z důvodu odlišného pohledu Ústavního soudu na způsob řešení dané problematiky úspěšná.⁷ Je

⁷ Viz Pl. ÚS 63/04. Ústavní soud k výše uvedenému dodává, že zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, předvídá v ustanovení § 9 odst. 3 vydání zvláštního zákona, kterým by byl do rozpočtu obce stanoven odvod za kácení dřevin. Vzhledem k tomu, že takový zákon dosud nebyl vydán, neexistuje ani zákonný podklad pro úpravu obsaženou v napadené obecně závazné vyhlášce. Povinnost, kterou má obec možnost uložit v rámci věcně vymezené samostatné působnosti ve smyslu § 10 zákona o obcích je tudíž třeba interpretovat tak, aby se ukládaný zákaz či příkaz nedostal do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo dokonce s ústavním pořádkem. V daném případě plyne restriktivní výklad § 10 zákona o obcích především z čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něhož daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Tímto zákonem je na úrovni obecních poplatků zákon č. 565/1990 Sb., o místních

zřejmé, že právě v době panující finanční krize a současně i nezanedbatelných nákladů vydávaných ze strany obcí na péči o dřeviny, je nutné vnímat neexistenci příslušného zvláštního zákona jednoznačně negativně. To platí zejména s ohledem na stále menší možnosti získání dotací na péči o dřeviny z národních dotačních programů, upřednostňujících z důvodu omezených finančních prostředků při výběru žádostí na úkor dřevin opatření týkající se evropsky významných lokalit či biotopů ohrožených druhů rostlin a živočichů.

Problematickým se rovněž ve vztahu k obcím jeví svěření povolování kácení dřevin do působnosti obecních úřadů. Povolování kácení dřevin totiž představuje po odborné stránce, a to procesní i věcné, značně kvalifikovanou činnost. Je přitom zcela evidentní, že zajištění dostatečné úrovně výkonu státní správy na tomto úseku, je na úrovni obecních úřadů tzv. jedničkových obcí, zpravidla jen obtížně řešitelné. Problém vystupuje napovrch samozřejmě především v těch nejmenších obcích, tj. obcích bez dostatečně kvalifikovaného úřednického aparátu. V těchto obcích je tak pro zajištění výkonu státní správy zpravidla alfou a omegou osoba starosty.⁸ Obecně pak platí, že čím větší obec, tím zpravidla větší záruka kvalitnějšího výkonu státní

poplaticích, ve znění pozdějších předpisů. Nové poplatky tedy obec nesmí stanovit obecně závaznou vyhláškou ani v oblasti věcně vymezené samostatné působnosti, takové oprávnění náleží toliko Parlamentu ČR. Tím, že napadená obecně závazná vyhláška zavedla, sice v rozsahu věcně vymezené samostatné působnosti obce, právní institut - poplatek, a přitom přehlédla, že jeho zavedení je vyhrazeno toliko zákonu, dopustila se obec zneužití své věcně vymezené samostatné působnosti tak, že její výkon realizovala při současném opomenutí vzít v potaz příkaz plynoucí z ústavního pořádku, tj. z čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod při aplikaci a interpretaci § 10 písm. c) zákona o obcích.

⁸ Pozn. Ten přitom zpravidla nemá vykonánu zkoušku odborné způsobilosti, jakou v případě výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny předpokládá u úředníků územně samosprávných celků zákon č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samospráv, ve znění pozdějších předpisů.

správy. Jako z tohoto pohledu výhodnější se proto jeví přenesení působnosti v případě kácení dřevin z obecních úřadů na pověřené obecní úřady či úřady obcí s rozšířenou působností. Další výhodou takového řešení by bylo i zjednodušení systému státní správy v oblasti ochrany přírody, protože by tímto *de facto* došlo současně ke snížení počtu orgánů ochrany přírody. Nevýhodou je v uvedeném případě naopak vzdálení výkonu státní správy od občana.

Jiným problematickým bodem je vztah výkonu státní správy a samosprávy na úseku povolování kácení dřevin (resp. ukládání náhradní výsadby).

Rozhodování o kácení dřevin patří do samostatné působnosti obce. Orgánem kompetentním přijmout příslušné rozhodnutí je rada obce na základě zbytkové působnosti upravující rozhodování v ostatních záležitostech spadající do samostatné působnosti obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích za podmínky, že si toto rozhodování nevyhradilo pro sebe zastupitelstvo obce. Jestliže není rada obce volena (resp. si rozhodování nevyhradí zastupitelstvo), je oprávněn rozhodovat v dané záležitosti starosta obce (viz § 99 odst. 2 zákona o obcích).

Povolování kácení dřevin je naopak součástí výkonu státní správy, který realizují obce v rámci přenesené působnosti. Obecní úřady jsou tak jedním z orgánů ochrany přírody, do jejichž věcné působnosti patří povolování kácení dřevin s výjimkou území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území.

V případech, kdy je žadatelem o vydání povolení ke kácení

dřevin obec v rámci své samostatné působnosti (jakožto vlastník dřeviny), se tak objevuje otázka možné podjatosti právě u osob rozhodujících na úrovni obecních úřadů o vydání povolení ke kácení dřevin nacházejících se v obecním majetku.⁹ Byť principiálně opravdu nelze ve všech takových případech presumovat podjatost,¹⁰ v řadě situací je dle mého naopak vyslovení otázky podjatosti zcela na místě, tj. např. právě u malých obcí, kde leží výkon státní správy výlučně na bedrech starosty.¹¹ V minulosti, tj. ještě za existence okresních úřadů, bylo možné daný problém řešit tím, že okresní úřad využil možnosti dané zákonem o ochraně přírody a vyhradil si pro sebe působnost ve věci kácení dřevin. Uvedeným způsobem tak bylo možné v praxi otázku případné podjatosti eliminovat. Tato možnost dnes ovšem z důvodu odlišného systému veřejné správy již nepřipadá v úvahu.

⁹ K uvedenému problému se v minulosti vyjádřil rovněž veřejný ochránce lidských práv v tiskové zprávě ze dne 10. srpna 2004: *Veřejný ochránce práv rovněž kriticky poukazuje na případy, kdy žádost o pokácení je podána obcí jako vlastníkem dřeviny, a kdy o této žádosti rozhoduje obecní úřad této obce. Takový postup je velmi problematický (zvláště pak v případech, kdy v řízení mimo žadatele není jiný účastník, který by mohl popř. využít opravného prostředku za účelem přezkoumání nepravomocného rozhodnutí nadřízeným správním orgánem). Veřejný ochránce práv na to upozornil již ve své výroční zprávě za rok 2002. Podle názoru ochránce by z hlediska vyloučení možné podjatosti v případě žádosti o kácení ze strany obce, jejímuž obecnímu úřadu je současně svěřena přenesená působnost povolovat kácení dřevin, neměl tento obecní úřad jako orgán ochrany přírody rozhodovat. Předěšlo by se pochybnostem o nezávislosti rozhodování správního orgánu ve věci. Platný správní řád nepočítá s možností vyslovit podjatost správního orgánu jako celku a v důsledku toho není ve správním řádu zakotveno řešení, podle něhož by nadřízený správní orgán určil v takovém případě k vyřízení věci jiný správní orgán nebo by rozhodování vztáhl na sebe. Situaci zřejmě definitivně vyřeší teprve nový správní řád, který by měl ovšem vstoupit v účinnost až 1. ledna 2006.*

¹⁰ K tomu z judikatury Nejvyššího správního soudu např. NSS 2 As 21/2004 – 67.

¹¹ K tomuto problému blíže viz HAMPLOVÁ, E., Výkon přenesené působnosti v podmínkách smíšeného modelu veřejné správy, In: KADEČKA, S., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K. (eds), *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*, Sborník z 4. letní mezinárodní konference / workshopu, Masarykova univerzita, Brno, 2008, str. 228 – 234. ISBN 978-80-210-4784-6.

Naopak za pozitivní změnu provedenou jednou z posledních novel zákona o ochraně přírody považuji v současnosti jednotný právní režim kácení dřevin bez nutnosti získání povolení od orgánu ochrany přírody pro fyzické a právnické osoby. Podle předcházející právní úpravy totiž musely mít právnické osoby ke kácení jakékoliv dřeviny, pokud se nejednalo o oznamovací režim, povolení od orgánu ochrany přírody. To se samozřejmě dotýkalo i obcí a přinášelo mnohdy zbytečnou administrativní zátěž.

Na závěr svého příspěvku bych chtěl uvést, že jsem se v něm nesnažil podat podrobný a komplexní právní rozbor problematiky ochrany dřevin a rovněž se ani nepokoušel o vyčerpávající popis vztahu obcí a právní úpravy ochrany dřevin. Jeho cílem bylo pouze poukázat na několik bodů stávající české právní úpravy zasluhujících bližší pozornost. V souvislosti s úvahami o novém zákoně o ochraně přírody lze sice *de lege ferenda* předpokládat i změny ve stávajícím právním režimu ochrany dřeviny a s tím spojenou novou právní úpravu některých z nastíněných bodů, přijetí takové komplexní nové právní úpravy však na druhou stranu nelze rozhodně očekávat v blízké době.

RESUMÉ

Tento článek se zaměřuje na problematiku ochrany dřevin ve vztahu k obcím. Současná právní úprava obsahuje několik více či naopak méně pozitivních bodů. K těm pozitivním patří možnost ukládání náhradní výsadby a její realizace na pozemcích obce, sjednocení právního režimu v případě kácení dřevin bez povolení

orgánu ochrany přírody pro fyzické a právnické osoby (včetně obcí) a možnost vynucení péče o dřeviny v případě vlastníků dřevin (včetně obcí) neplnících tuto zákonem stanovenou povinnost. Podle stávající právní úpravy naopak nelze ukládat odvody v případě kácení dřevin do rozpočtu obce, resp. Státního fondu životního prostředí České republiky. Problematickým bodem rovněž zůstává povolování kácení dřevin obecními úřady tzv. jedničkových obcí a otázka případné podjatosti jejich zaměstnanců. Zásadní změny ve stávající právní úpravě ochrany dřevin však dle mého nelze v blízké době očekávat.

CO SMÍ OBEC REGULOVAT OBECNĚ ZÁVAZNOU VYHLÁŠKOU?

JUDr. Petra Humlíčková

Katedra práva životního prostředí

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Účelem tohoto příspěvku je zhodnotit možnosti obcí využívat při ochraně životního prostředí institut obecně závazné vyhlášky. Pravomoc obcí k vydání vyhlášek svou judikaturou ovlivňuje Ústavní soud, jehož judikáty až do roku 2007 byly poměrně nekonzistentní, ale ve svém výsledku natolik restriktivní, že obce neměly možnost upravovat vyhláškami téměř vůbec nic. Přelomovým judikátem se situace změnila, pravomoc obcí přesto zůstává poměrně úzká a obce mnohdy ani nemají tendenci ji využívat.

Prvotní judikatura – stanovení základních paradigmatů

Již v roce svého vzniku Ústavní soud rozhodoval¹ o ústavnosti obecně závazných vyhlášek obcí. V těchto nálezech došel k závěrům, že obec je pouhou „součástí“ státu, k němuž organicky, organizačně i jinak náleží a pouze v tomto rámci mohou obce ukládat povinnosti. Obecně závazné vyhlášky obcí, jejichž obsahem je stanovení povinností, lze tedy vydávat pouze na základě výslovného zákonného

¹ Viz nálezy Pl. ÚS 5/93 a 31/93.

zmocnění. Navíc výčet obsažený v obecním zřízení² je, co se týče zákonného zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek, taxativní. Závěrem tedy byla **možnost obcí vydávat obecně závazné vyhlášky pouze na základě výslovného zákonného zmocnění.**

Originární normotvorba, ale ...

Ústavní soud tyto nálezy dále modifikoval, bohužel ale bez jakýchkoliv následných změn pro praxi. Například při přezkumu vyhlášky obce, která zakazovala na svém území používání zábavné pyrotechniky, argumentoval Ústavní soud následovně³. Zastupitelstva na základě Ústavy⁴ mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Vydávání vyhlášek patří tedy do samostatné působnosti obce a není k němu zapotřebí výslovného zákonného zmocnění, protože se jedná o **originární normotvorbu**, která ale musí být v souladu se zákonem. Až dosud pro obce příznivá argumentace se ale v závěru obrátila proti nim. Ústavní soud totiž prohlásil, že zábavní pyrotechnika je již upravena horním zákonem a úprava ve vyhlášce obce je „přísnější“ než zákon. Vyhlášku obce proto není v souladu se zákonem a má být zrušena.

Tento nový pohled na normotvornou pravomoc obcí rozpracoval Ústavní soud do několika let používaného algoritmu v následujícím nálezu⁵. V tomto případě se zabýval vyhláškou obce, která: „*v zájmu ochrany a rozvoje veřejné zeleně v majetku města Prostějova stanoví náhradu za ekologickou újmu při záboru veřejné*

² Viz § 14 odst. 1 obecního zřízení.

³ Viz náleží Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999.

⁴ Viz čl 104 odst. 3.

⁵ Viz náleží Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005.

zeleně a za kácení dřevin rostoucích mimo les, které jsou ve vlastnictví města Prostějova.“ Algoritmus se skládá z následujících kroků:

1. přezkoumání **pravomoci** obce vydávat obecně závazné vyhlášky,
2. přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky **nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost** (jednání ultra vires)⁶,
3. vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky **nezneužila zákonem jí svěřenou působnost**, kdy zneužití této působnosti představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti:
 - cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován,
 - cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí,
 - nebo naopak přihlížením k nerelevantním úvahám.
4. přezkoumání obsahu vyhlášky z hlediska „**nerozumnosti**“ (unreasonableness)⁷,
5. **obecné požadavky** na tvorbu právních předpisů (tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná).

⁶ Kdy věcná působnost se odvozuje z obecního zřízení § 10. *Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti **obecně závaznou vyhláškou:***

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně³) (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

⁷ Nerozumnost musí být aplikována velmi restriktivně a vztahovat se tak jen na případy zjevné absurdnosti. Za zjevnou absurdnost lze považovat případ, kdy soudem provedený přezkoumání vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Nerozumnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce nesouhlasí. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu **jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce.** Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení (ne)rozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností.

Ústavní soud obecně závaznou vyhlášku zrušil pro rozpor v kroku 3 (zneužití působnosti). Náhradu totiž identifikoval jako poplatek, který může být ukládán pouze zákonem⁸.

Zrušeno, zrušeno, zrušeno

Na základě výše uvedeného postupu byly **rušeny téměř všechny obecně závazné vyhlášky**⁹, které snažily regulovat záležitosti ohledně zeleně, hluku nebo psů. Příkladem může být zrušení vyhlášky města Ústí nad Labem¹⁰. V nálezu Ústavní soud zopakoval ústavní i zákonné základy¹¹ pro působnost obce. Při posuzování kroku 2 algoritmu, tj. věcné působnosti, Ústavní soud konstatoval, že obec je limitována mezemi své působnosti, které jsou vymezeny zákonem. Obec proto nemůže vyhláškou upravovat otázky, které jsou vyhrazené pouze zákonné úpravě (daně a poplatky) nebo již upravené předpisy práva veřejného nebo soukromého¹². Účelem a

⁸ Viz čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něhož daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona (v tomto případě především zákona o místních poplatcích).

⁹ Viz Pl.ÚS 41/04 ze dne 05.12.2006, Pl.ÚS 4/05 ze dne 06.03.2007, Pl. ÚS 21/06 ze dne 12.06.2007, Pl. ÚS 44/06 ze dne 03.04.2007.

¹⁰ Viz Pl. ÚS 4/05 ze dne 06.03.2007.

¹¹ Viz čl. 104 odst 3. Ústavy: Zastupitelstva obcí mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky a § 35 zákona o obcích: (1) Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou **v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost** orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které **do samostatné působnosti obce svěří zákon.**(2) Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.(3) Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí - při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem.

¹²Pokud ale existuje možnost obrany podle občanského zákoníku (např. sousedské žaloby), neznamená to nemožnost vydání obecně závazné vyhlášky v dané oblasti.

funkcí vyhlášek je samostatná správa vlastních záležitostí obce a nikoliv volná reprodukce zákonů týkajících se státní správy nebo dokonce normování této oblasti. Na závěr zopakoval, že povinnosti je možné ukládat pouze na základě výslovného zákonného zmocnění.

V praxi pak rozhodování Ústavního soudu vypadalo následovně. Ústavní soud umožnil Ústí nad Labem konkrétněji upřesnit pojem čistoty a pořádku¹³. Všechna ostatní opatření ale zrušil s odkazem na již existující úpravu v jiném zákoně a tudíž porušením kroku 2 algoritmu. Podle názoru Ústavního soudu obce nesmí zakázat spalování odpadu (existuje zákon o odpadech), vylévání závadných tekutin do kanalizace (vodní zákon), ponechání travních porostů neposečených (zákon o rostlinolékařské péči), poškozování zeleně (přestupkový zákon). Z důvodů pozdějšího výkladu je nezbytné zdůraznit i zrušení části vyhlášky, která zakazovala stanování a nocování, a to na obecních pozemcích i pozemcích vlastněných třetími osobami, s odkazem na zásah do vlastnických práv soukromých vlastníků.

Tento stav, kdy obce mohli upravovat pouze oblasti, ke kterým měly přímé zákonné zmocnění, se stal neudržitelným a vedl proto k zásadnímu obratu.

Zásadní obrat v judikatuře

Zcela v souladu s teorií o tom, že zásadní změny v judikatuře se vždy činí na drobných nevýznamných kauzách, postupoval i Ústavní

¹³ Viz článek 1 odst 5 vyhlášky: „Čistotou a pořádkem se obecně rozumí stav, kdy je povrch ulice či jiného veřejného prostranství zbaven smetků, odpadků a jiných nečistot.“

soud při přezkumu vyhlášky obce Jirkov¹⁴. Vyhláška ukládala vlastníkům veřejné zeleně ji dvakrát ročně posekat. Proti očekávané obraně, že je daná problematika řešena již zákonem o rostlinolékařské péči, obec argumentovala následovně. Existující úprava danou situaci vůbec neřeší, účel vyhlášky není boj proti plevelům (jedná o seč na malých plochách v intravilánu), ale o udržení estetické úrovně veřejné zeleně ve městě. A Ústavní soud této argumentaci překvapivě vyhověl.

Skutečnost, že originární normotvorba obcí byla až do současné doby relativizována požadavkem výslovného zákonného zmocnění pro ukládání povinností, odůvodnil historickými důvody. V době komunismu obce tuto pravomoc neměly, navíc Ústava nijak blíže nedefinuje věcnou působnost samosprávy a obec zpočátku měly tendence si svoje pravomoci rozšiřovat. Tyto problémy jsou ale již v současné době překonány a **obce tak nepotřebují k vydávání vyhlášek v mezích své věcné působnosti**, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, **již žádné další zákonné zmocnění**¹⁵, neboť není pojmově právního předpisu bez stanovni právních povinností. V praxi tedy obce nepotřebují již žádné další zákonné zmocnění pro oblasti: čistoty veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné

¹⁴ Viz Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007. Město Jirkov má cca 20 tisíc obyvatel a jedná se o jedno z panelákových měst, do kterých byli vystěhováni obyvatelé obcí postižených těžbou na Mostecku. Sporný obsah vyhlášky byl následující: Čl. 3.

Opatření k zajištění ochrany zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (veřejná zeleň)

1. Vlastníci nebo uživatelé veřejné zeleně na katastru města Jirkov jsou povinni zeleň udržovat formou pravidelných sečí. Četnost sečí je minimálně 2x ročně, přičemž:

a) první seč musí být provedena do 25. 5. příslušného roku,

b) druhá a případně další seč v závislosti na vegetačních podmínkách.

2. Hrabání trávy z provedených sečí bude provedeno do tří dnů po seči a odvoz odpadu po seči nejdéle následující den po nahrabání.

¹⁵ S výhradou daní a poplatků.

zeleně, veřejného pořádku a dalších¹⁶. Podle Ústavního soudu je nadále důležité posuzovat účel úpravy. Účelem zákona o rostlinolékařské péči je ochrana biologických organismů, naproti tomu účelem vyhlášky je čistota veřejného prostranství jako estetická kategorie.

A dnes?

Obce nyní mohou bez výslovného zákonného zmocnění ukládat povinnosti v oblasti **čistoty veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně, veřejného pořádku** a dalších. V této působnosti je **nemůže omezit ani již existující zákonná úprava, pokud se předmět a cíl regulace zákona a vyhlášky nepřekrývají**. Důvodem pro vyloučení působnosti obce není ani existující soukromoprávní regulace, pokud se předmět a cíl regulace liší.

Změnil se i náhled na režim **veřejného prostranství**. Do tohoto režimu mohou spadat i pozemky soukromých osob (nejen obecní), protože účelem je zvýšení standardu ochrany vlastnického práva. Jedině důslednou aplikací univerzality vlastnictví, lze zaručit stejnou ochranu práv pro všechny vlastníky (v opačném případě docházelo k absurdním situacím, kdy obec mohla na svém pozemku zakázat stanování a táboření, zatímco soukromému vlastníku v zájmu jeho vlastní ochrany tento zákaz umožněn nebyl).

V současné době jsou vyhlášky obcí mnohem méně rušeny. **Zrušeny** byly ustanovení vyhlášek, které zakazovali si pořídit kotle na spalování tuhých paliv bez atestu o ekologickém spalování nebo

¹⁶ Viz ustanovení § 10 zákona o obcích.

podmínit povolení k zásahu do veřejné zeleně souhlasem správce zeleně (jedná se o zásah do kompetencí státní správy).

Naopak **obce mohou upravovat** seče travnatých ploch; táboření, stanování a rozdělování ohně; hluk (krátkodobý, méně intenzivní, který neohrožuje lidské zdraví, ale veřejný pořádek a soužití v obci); pohyb psů (včetně zákazu volného pohybu na určitých místech nebo povinnosti mít obojek nebo vodítko). Na základě zvláštního zákonného zmocnění mohou obce stanovit podmínky pro spalování suchých rostlinných materiálů, tj. kdo a kdy může spalovat, kdo je odpovědný, popřípadě i spalování úplně zakázat. Všechny tyto zákazy (s výjimkou prostituce), musí být místně vymezeny. Za dostatečné vymezení se považuje například rezidenční zóny při omezování hlučných produkcí.

RESUMÉ

Příspěvek sleduje v průběhu času problematiku vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v oblasti životního prostředí. Přestože se jedná o originární normotvornou pravomoc, byla obcím až do konce roku 2007 velmi restriktivně omezována, de facto až zcela vylučována. Obce mohly vydávat vyhlášky pouze na základě výslovného zákonného zmocnění a navíc pouze v oblastech, které nebyly upraveny zákonem. Tento neudržitelný stav se změnil a obce dnes mohou ukládat povinnosti vyhláškou v rámci své samosprávné věcné působnosti (ochrana životního prostředí, veřejné zeleně, veřejného pořádku) i bez výslovného zákonného zmocnění.

UKLADANIE SANKCIÍ OBCI ZA NESPLNENIE ZÁKONNÝCH POVINNOSTÍ NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

JUDr. Tibor Seman, PhD.

Katedra ústavného práva a správneho práva

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Obsahom tohto príspevku sú tri nasledovné oblasti:

1. Pojednanie o možnosti postihovania obce za spáchanie správneho poriadkového deliktu.
2. Poukázanie na možnosť postihovania obce za spáchanie správneho deliktu na úseku ochrany a tvorby životného prostredia (s dôrazom na oblasť odpadového hospodárstva, vodného hospodárstva a ochrany prírody a krajiny).
3. Zamyslenie sa nad súbehom správnych deliktov a ich postihovaním vo svetle jedného judikátu.

Obec v administratívnoprávnych vzťahoch vystupuje najčastejšie ako spravujúci subjekt. Riadi, organizuje výkon správy na zákonom zverených úsekoch v samosprávnej pôsobnosti alebo pri prenesenom výkone štátnej správy. No obec môže v administratívnoprávnych vzťahoch vystupovať aj ako spravovaný subjekt. V súvislosti s touto pozíciou obce je zaujímavé zaoberať sa otázkou, či obec ako spravovaný subjekt podlieha sankčnému mechanizmu podľa slovenských právnych predpisov, vrátane environmentálnych právnych predpisov.

V právnom poriadku Slovenskej republiky je možné nájsť viacero príkladov, kde sa sankcia môže aplikovať aj voči obci.

V tejto súvislosti je vhodné spomenúť Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, v ktorom sa uvádza, že z ústavnej úpravy jednotlivých zložiek verejnej moci (zákonodarná, výkonná a súdna) nevyplýva súdnej moci právomoc sankcionovať, inými slovami trestať (napr. pokutou), za správny delikt výkonnú moc. Výkonnú moc uskutočňujú aj iné subjekty (orgány) ako štátne. Medzi také subjekty patria aj obce, a preto ani obci nemožno ukladať sankcie vo forme pokút (...).¹

Aj napriek uvedenému konštatovaniu, z konkrétnych právnych predpisov vyplýva, že obec môže byť postihovaná za rôzne správne delikty. Ako príklad možno uviesť poriadkovú pokutu, ktorú správny orgán môže uložiť komukoľvek, obec nevynímajúc, pokiaľ naplní skutkovú podstatu správneho poriadkového deliktu tým, že sťažuje postup správneho konania, (napr. povinnosť obce poskytnúť súčinnosť správnenému orgánu podľa správneho poriadku²). Totiž, podľa zákona o správnom konaní správny orgán môže uložiť poriadkovú pokutu tomu, kto sťažuje postup konania, pričom sťažovanie postupu konania je demonštratívne vymedzené tak, že ide o sťažovanie postupu konania najmä tým, že sa bez závažných dôvodov nedostaví na výzvu na správny orgán, ruší napriek predchádzajúcemu napomenutiu

¹ Porov. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL ÚS 24/1998 z 1. júla 1999. K tomu pozri aj SOTOLÁŘ, J., *Zákon o obecním zriadení (komentár)*. SOTAC, s.r.o. Košice, 2003, ISBN 80-968356-1-0, str. 180.

² Podľa § 32 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov, na žiadosť správneho orgánu sú štátne orgány, orgány územnej samosprávy, fyzické osoby a právnické osoby povinné oznámiť skutočnosti, ktoré majú význam pre konanie a rozhodnutie.

poriadok, bezdôvodne odmieta svedeckú výpoveď, predloženie listiny alebo vykonanie ohliadky.³

Od 1. februára 2010 účinný zákon č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach tiež obsahuje vymedzenie skutkovej podstaty správneho poriadkového deliktu, za ktorý môže byť orgánu verejnej správy, teda aj obci, uložená poriadková pokuta, pokiaľ neplní povinnosti podľa tohto zákona a tým sťažuje vybavovanie sťažnosti, marí jej vybavovanie alebo nápravu nedostatkov.⁴ Neplnenie povinností podľa zákona o sťažnostiach môže spočívať napríklad v neposkytnutí dokladov, iných písomností, vyjadrení, informácií, údajov potrebných na vybavovanie sťažnosti, ako aj ďalšej nevyhnutnej súčinnosti orgánu verejnej správy príslušnému na vybavenie sťažnosti, prípadne môže spočívať v nedodržaní zákonnej lehoty na poskytnutie súčinnosti.⁵ Pôjde o prípady, keď orgán špecializovanej miestnej štátnej správy bude vybavovať sťažnosť smerujúcu proti starostovi obce pri

³ Porov. § 45 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov.

⁴ Porov. § 24 zákona Porov. § 45 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov.

⁴ Porov. § 24 zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach. Podľa uvedeného ustanovenia, orgánu verejnej správy, ktorý neplní povinnosti podľa tohto zákona a tým sťažuje vybavovanie sťažnosti, marí jej vybavovanie alebo nápravu nedostatkov, môže orgán verejnej správy príslušný na vybavenie sťažnosti uložiť poriadkovú pokutu do výšky 650 eur. Pri určovaní výšky poriadkovej pokuty prihliada na mieru sťaženia alebo marenia vybavovania sťažnosti alebo nápravy nedostatkov. Túto poriadkovú pokutu možno, ak nebola povinnosť napriek jej uloženiu splnená, uložiť opakovane, do úhrnnej výšky 6500 eur. Konanie o uložení poriadkovej pokuty možno začať do troch mesiacov odo dňa zistenia porušenia povinnosti, najneskôr do jedného roka od porušenia povinnosti. Na konanie o uložení poriadkovej pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

⁵ Porov. § 17 zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach. Podľa uvedeného ustanovenia, upravujúceho súčinnosť orgánov verejnej správy, orgán verejnej správy je povinný poskytnúť orgánu verejnej správy príslušnému na vybavenie sťažnosti doklady, iné písomnosti, vyjadrenia, informácie, údaje potrebné na vybavovanie sťažnosti, ako aj ďalšiu nevyhnutnú súčinnosť, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Orgán verejnej správy poskytne súčinnosť najneskôr do desiatich pracovných dní od doručenia žiadosti o súčinnosť.

prenesenom výkone štátnej správy,⁶ pretože na vybavenie sťažnosti proti vedúcemu orgánu územnej samosprávy pri výkone štátnej správy je príslušný najbližší orgán štátnej správy, ktorému zákon zveril kontrolnú pôsobnosť podľa osobitného predpisu.⁷ No a tento špecializovaný orgán miestnej štátnej správy má oprávnenie uložiť orgánu verejnej správy (v tomto prípade orgánu územnej samosprávy) poriadkovú pokutu s prihliadnutím na mieru sťaženia alebo marenia vybavovania sťažnosti alebo nápravy nedostatkov.

Z dvoch príkladov, uvedených vyššie, je zrejmé, že obec nie je vylúčená zo zodpovednosti za omisívne či komisiívne správanie sa, ktorým naplní skutkovú podstatu správneho poriadkového deliktu.

1. Pokiaľ ide o ukladanie sankcií obci na úseku životného prostredia, aktuálna právna úprava nevyklučuje obec zo zodpovednosti za protiprávne konania. Ako ilustráciu je možné uviesť postavenie obce v oblasti odpadového hospodárstva, vodného hospodárstva a v oblasti ochrany prírody a krajiny. Obec totiž vystupuje v dvojakej pozícii: je orgánom verejnej správy, ktorý vykonáva správu zverenú jej zákonom, a zároveň je aj subjektom povinností vyplývajúcich pre obec rovnako ako pre ktorýkoľvek iný subjekt.

⁶ V § 11 ods. 2, druhá veta zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach je ustanovené, že na vybavenie sťažnosti proti vedúcemu orgánu územnej samosprávy pri výkone štátnej správy je príslušný najbližší orgán štátnej správy, ktorému zákon zveril kontrolnú pôsobnosť podľa osobitného predpisu.

⁷ Ide napríklad o § 4 ods. 1 písm. b) zákona č. 608/2003 Z. z. o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie a o zmene a doplnení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, § 3 ods. 5 písm. d) zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, § 31 zákona č.154/1994 Z. z. o matrikách v znení neskorších predpisov.

To, že obec vykonáva správu vo veciach životného prostredia, je nesporné. V rámci výkonu tejto správy je obec oprávnená ukladať sankcie subjektom, ktoré porušia ustanovenia príslušného právneho predpisu. Tak je tomu napríklad v oblasti odpadového hospodárstva, kde obec ako príslušný orgán štátnej správy odpadového hospodárstva je oprávnená uložiť pokutu právnickej osobe alebo fyzickej osobe - podnikateľovi, ktorá nesplní zákonné povinnosti.⁸ Pôsobnosť obce

⁸ Správne delikty, za ktoré príslušný orgán štátnej správy odpadového hospodárstva ukladá pokuty, sú upravené v ustanoveniach § 78 zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov. Podľa uvedeného ustanovenia, správny delikt fyzickej osoby - podnikateľa alebo právnickej osoby spočíva napríklad aj v tom, že táto osoba nepredložila na schválenie program podľa ustanovení zákona alebo schválený program neplní, neposkytne súčinnosť pri vypracúvaní programu obce alebo neposkytne obcou údaje požadované podľa zákona, nezabezpečí odborný posudok oprávnenej osoby, nesplní oznamovaciu povinnosť, nesplní ohlasovaciu povinnosť alebo v hláseniach uvedie nepravdivé údaje, poruší povinnosti pri zbere odpadov vrátane ich výkupu, nesplní povinnosť pri preprave nebezpečných odpadov, nezverejní zoznam druhov odpadov, neoznámí neprevzatie odpadov do zariadenia na zneškodňovanie odpadov, nezabezpečí zber komunálnych odpadov alebo zber drobných stavebných odpadov, vykonáva zber a prepravu komunálnych odpadov alebo drobných stavebných odpadov v rozpore s ustanoveniami zákona, nakladá s odpadmi určenými na zhodnotenie v rozpore so zákonom, nesplní či poruší ďalšie povinnosti vymedzené v zákone, vykonáva činnosť, na ktorú sa vyžaduje súhlas alebo autorizácia bez tohto súhlasu alebo autorizácie alebo v rozpore s nimi, nakladá s odpadmi v rozpore so zákonom, uloží alebo zneškodní odpad v rozpore so zákonom, nezaraďuje odpad podľa Katalógu odpadov, nezabezpečí zhromažďovanie odpadov utriedených podľa druhu alebo ich nezabezpečí pred znehodnotením, odcudzením alebo iným únikom, nezabezpečí zhodnotenie alebo zneškodňovanie odpadov, nevedie alebo neuchováva evidenciu alebo nevedie prevádzkovú dokumentáciu alebo v nich uvádza nepravdivé údaje, neumožní činnosť orgánov štátneho dozoru, v ustanovenej lehote nepredloží doklady alebo v predložených dokladoch nevedie pravdivú alebo úplnú informáciu, nevykoná uložené opatrenie na nápravu, nezabezpečí využitie odpadov, nezabezpečí analytickú kontrolu odpadov alebo neuchováva výsledky analytickej kontroly odpadov, vykoná prepravu nebezpečných odpadov v rozpore s ustanoveniami zákona, nezabezpečí prepravu odpadov podľa zákona, prevádzkuje zariadenie na zhodnocovanie nebezpečných odpadov a zariadenie na zneškodňovanie odpadov v rozpore so schváleným prevádzkovým poriadkom alebo bez schváleného prevádzkového poriadku, nezabezpečí odpady pred odcudzením alebo iným únikom, nezneškodní alebo neznehodnotí odpady v súlade s ustanoveniami zákona alebo skladuje odpady v rozpore s ustanoveniami zákona, neodstráni negatívne stavy a vplyvy zistené monitoringom skládky odpadov, nepredloží na schválenie projektovú dokumentáciu na uzavretie, rekultiváciu a monitorovanie skládky odpadov po jej uzavretí alebo schválenú

na prejednanie správneho deliktu vyplýva zo zákona o odpadoch.⁹ Konkrétne ide o prejednávanie priestupkov obcou. Totiž, obec vo veciach štátnej správy odpadového hospodárstva prejednáva niektoré priestupky v odpadovom hospodárstve¹⁰ a ukladá pokuty za priestupky.¹¹ V súlade s § 80 ods. 3 písm. a), priestupky podľa § 80 odseku 1 písm. a) až c), f) a s) prejednáva obec. Podľa uvedeného ustanovenia, priestupku, prejednávaného obcou, sa dopustí ten, kto zneškodní odpad alebo zhodnotí odpad v rozpore s týmto zákonom, uloží odpad na iné miesto než na miesto určené obcou, nesplní

projektovú dokumentáciu nedodržiava, neuchováva záznamy z monitoringu alebo neohlási výsledky z monitoringu, nenakladá s komunálnymi odpadmi alebo s drobnými stavebnými odpadmi ustanoveným spôsobom, nakladá s nebezpečnými odpadmi alebo odpadmi v rozpore so zákonom, nakladá s odpadovými olejmi v rozpore so zákonom, nakladá s opotrebovanými pneumatikami v rozpore so zákonom, neplní schválený plán úprav skládky odpadov, nezabezpečí dekontamináciu alebo zneškodnenie polychlórovaných bifenylov, kontaminovaného zariadenia alebo použitých polychlórovaných bifenylov v súlade so zákonom, vykoná údržbu transformátorov v rozpore so zákonom, nakladá s elektroodpadom v rozpore so zákonom, nesplní povinnosť zhodnotiť alebo zneškodniť odpad, nakladá so stavebnými odpadmi alebo s odpadmi z demolácií v rozpore so zákonom, poruší zákaz podľa zákona, vykoná prepravu odpadov v rozpore so zákonom, nezabezpečí oddelené zhromažďovanie nebezpečných odpadov, ich označovanie, alebo s nimi inak nakladá v rozpore so zákonom o odpadoch a osobitnými predpismi, zhodnotí alebo zneškodní odpady bez súhlasu príslušného orgánu štátnej správy odpadového hospodárstva alebo v rozpore s ním, nezaplatí príspevok do Recyklačného fondu alebo ho nezaplatí včas v plnej výške, poruší povinnosti ustanovené osobitnými predpismi pre cezhraničný pohyb odpadov, nevyvalí úsilie, aby zabránila, ak je to uskutočniteľné, kontaminácii odpadu látkami určenými v osobitnom predpise, poruší povinnosť zneškodniť alebo pretransformovať odpad obsahujúci perzistentné organické látky ustanovené v osobitnom predpise, poruší zákaz použitia určených postupov na zneškodnenie alebo zhodnotenie odpadu ustanovený v osobitnom predpise, nevytvára dostatočnú účelovú finančnú rezervu, neodvedie ju v zákonom stanovenej lehote alebo s ňou nakladá v rozpore so zákonom, poruší zákaz uvádzania na trh batérií alebo akumulátorov, nezabezpečí dodržanie požiadaviek na spracovanie a recykláciu použitých batérií a akumulátorov, poruší zákaz alebo povinnosti pri zbere kovových odpadov vrátane ich výkupu.

⁹ Ide o ustanovenie § 72 zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

¹⁰ Ide o ustanovenie § 80 ods. 3 písm. a) zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

¹¹ Porov. ustanovenie § 72 písm. a) v spojení s § 80 ods. 3 písm. a) zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

oznamovaciu povinnosť podľa § 18 ods. 6, neposkytne obcou požadované údaje podľa § 39 ods. 9, nakladá so stavebnými odpadmi alebo s odpadmi z demolácií v rozpore s § 40c. Za uvedený priestupok obec môže uložiť pokutu do 165,96 eura. Na priestupky a na ich prejednávanie sa vzťahujú všeobecné predpisy o prejednávaní priestupkov, ak zákon o odpadoch neustanovuje inak.¹² Výnosy z pokút uložených obcou sú príjmom rozpočtu obce.¹³

Pokiaľ ide o nakladanie s odpadmi, obci môže byť príslušným orgánom orgán štátnej správy odpadového hospodárstva uložená pokuta za nesplnenie povinností podľa zákona o odpadoch.¹⁴ Z ustanovenia § 39 odseku 3 zákona o odpadoch vyplýva, že v súvislosti s nakladaním s komunálnymi odpadmi a s drobnými stavebnými odpadmi obec, okrem iných povinností, je povinná zavedením vhodného systému zberu odpadov zabezpečiť alebo umožniť zber a prepravu komunálnych odpadov vznikajúcich na jej území na účely ich zhodnotenia alebo zneškodnenia v súlade s týmto zákonom vrátane zabezpečenia zberných nádob zodpovedajúcich systému zberu komunálnych odpadov v obci a zabezpečenia priestoru, kde môžu občania odovzdávať oddelené zložky komunálnych odpadov v rámci separovaného zberu, a tiež zabezpečiť podľa potreby, najmenej dvakrát do roka, zber a prepravu objemných odpadov na účely ich zhodnotenia alebo zneškodnenia, oddelene vytriedených

¹² Porov. § 80 ods. 4 zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

¹³ Porov. § 80 ods. 5 zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

¹⁴ Porov. § 78 ods. 1 písm. l) v spojení s § 39 ods. 3 zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

odpadov z domácností s obsahom škodlivín a drobných stavebných odpadov.¹⁵

Niet sporu o tom, že najdôležitejšou zložkou životného prostredia je voda. Pokiaľ ide o štátnu vodnú správu, okrem iných úloh v oblasti vodného hospodárstva obec v prenesenom výkone pôsobnosti na úseku štátnej vodnej správy prejednáva priestupky na úseku ochrany vôd, vodných tokov a vodných stavieb.¹⁶ Konkrétne ide o prejednávanie zákonom vymedzených priestupkov obcou.¹⁷ Teda, obec prejednáva priestupok na úseku ochrany vôd, vodných tokov a vodných stavieb, ktorého sa dopustí ten, kto vysádza, stína a odstraňuje stromy a kry v korytách, na pobrežných pozemkoch a v inundačných územiach alebo ťaží riečny materiál z pozemkov tvoriacich koryto bez povolenia orgánu štátnej vodnej správy alebo v rozpore s ním (za tento priestupok obec môže uložiť pokutu do výšky 99,58 eura), umýva motorové vozidlá a mechanizmy v povrchových vodách alebo v odkrytých podzemných vodách, alebo na miestach, z ktorých by uniknuté pohonné látky mohli vniknúť do povrchových vôd alebo do podzemných vôd (za tento priestupok obec môže uložiť pokutu do výšky 66,38 eura), mení smer koryta, poškodzuje brehy, ukladá predmety do vodného toku, ktoré môžu ohroziť plynulosť odtoku vody v koryte, zdravie ľudí a ich

¹⁵ Porov. ustanovenie § 39 ods. 3 zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

¹⁶ Porov. § 63 ods. 3 písm. d) zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon), v znení neskorších predpisov.

¹⁷ Podľa § 77 ods. 3 obec prejednáva priestupky podľa § 77 odseku 1 písm. c), f), g), h) a i) zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon), v znení neskorších predpisov.

bezpečnosť, alebo ukladá predmety na miesta, z ktorých môžu byť splavené do vodného toku (za tento priestupok obec môže uložiť pokutu do výšky 99,58 eura), poškodzuje vodné stavby a ich funkcie najmä tým, že ťaží zeminu z ochranných hrádzí, vysádza na nich dreminy, pasie na nich alebo preháňa cez ne hospodárske zvieratá, jazdí po nich motorovými vozidlami (za tento priestupok obec môže uložiť pokutu do výšky 165,96 eura), poškodzuje ciachy, vodočty, vodomery a iné meracie zariadenia a poškodzuje plavebné znaky a výstražné tabule (za tento priestupok obec môže uložiť pokutu do výšky 165,96 eura). Na priestupky a na ich prejednávanie sa vzťahujú všeobecné predpisy o priestupkoch. Výnosy z pokút uložených obcou za uvedené priestupky sú príjmom rozpočtu obce.¹⁸

Ak by sa obec dopustila konania v rozpore so zákonom o vodách, môže jej byť uložená pokuta za takýto správny delikt iným orgánom štátnej vodnej správy, no v takom prípade obec by nebola postihnutá ako orgán verejnej správy, ale ako ktorákoľvek iná právnická osoba, teda ako subjekt - adresát povinností uložených zákonom o vodách. Pokuta za správny delikt by teda bola obci uložená ako ktorejkoľvek inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe - podnikateľovi, ktorá napríklad odoberie povrchové vody bez povolenia orgánu štátnej vodnej správy alebo v rozpore s ním, odoberie podzemné vody bez povolenia orgánu štátnej vodnej správy alebo v rozpore s ním, užíva povrchové vody na ich vzdúvanie a na iný spôsob akumulácie alebo užíva podzemné vody na ich akumuláciu alebo čerpanie na účel znižovania ich hladiny alebo

¹⁸ Porov. § 77 ods. 4, 5 zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon), v znení neskorších predpisov.

na umelé zvyšovanie ich množstva povrchovou vodou bez povolenia orgánu štátnej vodnej správy alebo v rozpore s ním, využíva hydroenergetický potenciál vodných tokov bez povolenia orgánu štátnej vodnej správy alebo v rozpore s ním, vypúšťa odpadové vody alebo osobitné vody do povrchových vôd alebo do podzemných vôd alebo vypúšťa priemyselné odpadové vody alebo osobitné vody s obsahom obzvlášť škodlivých látok do verejnej kanalizácie bez povolenia orgánu štátnej vodnej správy alebo v rozpore s ním, vypúšťa vody z povrchového odtoku do povrchových vôd alebo do podzemných vôd, čerpá znečistené podzemné vody na účely zníženia ich znečistenia alebo zníženia znečistenia horninového prostredia bez povolenia orgánu štátnej vodnej správy alebo v rozpore s ním, vykonáva činnosti, ktoré môžu ovplyvniť vodné pomery bez povolenia alebo súhlasu orgánu štátnej vodnej správy alebo v rozpore s nimi, neplní iné povinnosti ustanovené týmto zákonom alebo povinnosti podľa neho uložené orgánom štátnej vodnej správy.¹⁹ Výška pokút je ustanovená podľa konkrétnej skutkovej podstaty správneho deliktu.²⁰ Pri ukladaní pokuty za niektoré správne delikty sa prihliada najmä na škodlivé následky porušenia povinností, na okolnosti, za ktorých sa povinnosti porušili, a ako sa právnická osoba alebo fyzická osoba - podnikateľ pričínili o odstránenie alebo zmiernenie škodlivých následkov. Konanie o uložení pokuty možno začať najneskoršie do jedného roka odo dňa, keď sa orgán štátnej

¹⁹ Porov. § 74 zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon), v znení neskorších predpisov.

²⁰ Porov. § 75 zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon), v znení neskorších predpisov.

vodnej správy dozvedel o porušení povinností, najdlhšie však do uplynutia troch rokov odo dňa, keď k porušeniu povinnosti došlo. Konanie o uložení pokuty vykoná orgán štátnej vodnej správy, ktorý ako prvý zistil porušenie povinností. Pokuta je splatná do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia, ak orgán štátnej vodnej správy neurčí lehotu jej splatnosti inak.²¹

Pôsobnosť orgánov štátnej správy a obcí, ako aj práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb pri ochrane prírody a krajiny s cieľom prispieť k zachovaniu rozmanitosti podmienok a foriem života na Zemi, utvárať podmienky na trvalé udržiavanie, obnovovanie a racionálne využívanie prírodných zdrojov, záchranu prírodného dedičstva, charakteristického vzhľadu krajiny a na dosiahnutie a udržanie ekologickej stability upravuje zákon o ochrane prírody a krajiny.²² Obec patrí medzi orgány ochrany prírody.²³ Okrem toho však rovnako ako iný subjekt je adresátom povinností na úseku ochrany prírody a krajiny. Obce sa teda týka aj zodpovednosť za porušenie povinností na úseku ochrany prírody a krajiny.

Orgán ochrany prírody²⁴ môže uložiť pokutu a prepadnutie vecí aj obci, pokiaľ naplní znaky skutkovej podstaty iného správneho

²¹ Porov. § 76 zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon), v znení neskorších predpisov.

²² Ide o zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, v znení neskorších predpisov.

²³ Porov. § 64 ods. 1 písm. e) zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, v znení neskorších predpisov.

²⁴ Podľa § 64 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, v znení neskorších predpisov, orgánmi ochrany prírody sú a štátnu správu vo veciach ochrany prírody a krajiny podľa tohto zákona vykonávajú Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ako ústredný orgán štátnej správy vo veciach ochrany prírody a krajiny, Slovenská inšpekcia životného prostredia, krajský úrad životného prostredia, obvodný úrad životného

deliktu, rovnako ako podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktorá sa dopustí protiprávneho konania napríklad aj tým, že vykonáva činnosť uvedenú v zákone bez súhlasu príslušného orgánu ochrany prírody, vykonáva činnosť zakázanú, nedodržiava obmedzenie alebo vyhlásený zákaz, neumožní oprávneným osobám vstup na pozemky alebo do iných nehnuteľností, ktoré vlastní alebo užíva, nesplní povinnosť podľa zákona, vykonáva činnosť zakázanú, používa názov "zoologická záhrada", "zoo", "zoopark", "zoosafari", "delfinárium", "botanická záhrada", "arborétum", "chovná stanica", "rehabilitačná stanica" alebo "záchytné stredisko" v rozpore so zákonom, vyrúbe, objedná výrub alebo dá pokyn na výrub dreviny alebo chráneného stromu alebo ho ošetrí bez súhlasu orgánu ochrany prírody.²⁵ Pri určení výšky pokuty za iný správny delikt sa prihliadne na jeho závažnosť, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky vrátane vzniknutej ujmy, na rozsah a mieru hrozacej ujmy alebo ohrozenej spoločenskej hodnoty a na okolnosti, za ktorých bol spáchaný.²⁶

2. Na tomto mieste nemožno nespomenúť jedno rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.²⁷ Toto súdne rozhodnutie obsahuje právne vety k výroku administratívneho rozhodnutia o správnom delikte a ukládanie sankcie pri súbehu viacerých správnych deliktov. Podľa uvedeného súdneho rozhodnutia, "výrok

prostredia, obec. Štátnu správu vo veciach ochrany prírody podľa tohto zákona vykonáva aj Štátna veterinárna a potravinová správa.

²⁵ Porov. ustanovenie § 90 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, v znení neskorších predpisov.

²⁶ Porov. ustanovenie § 91 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, v znení neskorších predpisov.

²⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 8 Sžo 28/2007.

rozhodnutia o postihu za iný správny delikt musí obsahovať popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, poprípade aj evidencie iných skutočností, ktoré sú potrebné k tomu, aby nemohol byť zamenený s iným. Ak správny orgán neuvedie tieto náležitosti do výroku svojho rozhodnutia, poruší ustanovenie § 47 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní". Pokiaľ ide o súbeh správnych deliktov, vyslovil Najvyšší súd Slovenskej republiky, že *"pri súbehu viacerých správnych deliktov (viacčinný súbeh) treba použiť "analogiae legis" tzv. absorpčnú zásadu. Za viaceré delikty správny orgán uloží sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na najprísnejšie postihnutelný správny delikt".*

V odôvodnení tohto rozsudku Najvyšší súd Slovenskej republiky poukazuje na teoretickoprávne rozoznávanie trestných činov, priestupkov, iných správnych deliktov, správnych disciplinárnych deliktov a správnych poriadkových deliktov, ako protispoločenských konaní v rámci verejnoprávnej zodpovednosti, pričom iné správne delikty sú svojou povahou najbližšie práve priestupkom a v oboch prípadoch ide o súčasť postihu za nedovolené konanie (opomenutie) správnym orgánom.

Ďalej súd poukazuje na nevyhnutnosť konkretizácie skutku ako aj na jednoznačnú zákonnú úpravu, pokiaľ ide o trestné činy, pretože výrok rozsudku musí presne označovať trestný čin zákonným pomenovaním, uvedením zákonného ustanovenia a aj uvedením miesta, času a spôsobu spáchania, poprípade aj iných skutočností potrebných, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. Podľa zákona o priestupkoch výrok rozhodnutia o priestupku musí obsahovať tiež popis skutku s označením miesta a času jeho spáchania, vyslovenie

viny, druh a výmeru sankcie. Takéto jednoznačné vymedzenie výroku rozhodnutia však nemá procesná úprava konania o iných správnych deliktoch, kde osobitný zákon odkazuje na správny poriadok (§ 47 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb.), podľa ktorého výrok rozhodnutia obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého bolo rozhodnuté, prípadne rozhodnutie o povinnosti nahradiť trovy konania a určenie lehoty, pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť plnenia.

Jednoznačne správne je aj konštatovanie súdu, že vymedzenie predmetu konania vo výroku rozhodnutia o správnom delikte, musí spočívať v špecifikácii deliktu tak, aby nebol zameniteľný s iným (tento záver je vyvoditeľný z § 47 ods. 2 správneho poriadku) a to konkretizáciou údajov obsahujúcich popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, prípadne uvedením iných skutočností, ktoré sú potrebné na to, aby skutok nemohol byť zamenený s iným, teda pre určenie totožnosti skutku, vylučujúce možnosť zámény skutku či opakovaného postihu za rovnaký skutok, pričom nestačí, ak sú tieto náležitosti uvedené len v odôvodnení rozhodnutia, keďže iba výroková časť rozhodnutia môže zasiahnuť do práv a povinností účastníkov konania. Nevyhnutnosť úplnej (vecnej, časovej a miestnej) špecifikácie iného správneho deliktu korešponduje aj medzinárodným záväzkom SR. Najvyšší súd SR pripomína, že aj na rozhodovanie o iných správnych deliktoch sa týkajú požiadavky čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách (ďalej aj "Dohovor")²⁸. "Akékoľvek trestné obvinenie", uvedené v článku 6 odseku 1

²⁸ V Zbierke zákonov bol Dohovor o ľudských právach a základných slobodách publikovaný pod č. 209/1992 Zb.

Dohovoru, znamená, že treba poskytnúť záruku tomu, kto je obvinený v trestnom konaní ako aj v správnom konaní pre podozrenie zo spáchania správneho deliktu. Takto vykladá Dohovor stabilne aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva. Teda, z uvedeného Najvyšší súd SR vyvodzuje, že výrok rozhodnutia o postihu za iný správny delikt musí obsahovať popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, prípadne aj iných skutočností, potrebných na to, aby nemohol byť zamenený iným. Áno. Ak správny orgán tieto náležitosti neuvedie do výroku svojho rozhodnutia, podstatne poruší ustanovenie zákona o správnom konaní (§ 47 ods. 2 správneho poriadku).

Právne predpisy, zakotvujúce skutkové podstaty správnych deliktov, neupravujú postup správnych orgánov pri postihu za súbeh viacerých deliktov ako je to v Trestnom zákone. Najvyšší súd SR vyslovil, že pri viacčinnom súbehu, teda súbehu viacerých správnych deliktov, pri nedostatku špeciálnej úpravy je potrebné použiť "analogiae legis" tzv. absorpčnú zásadu, ktorej podstata spočíva v absorpcii sadziieb, teda, že miernejší trest je pohlcovaný prísnejším trestom. Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté len trestom určeným pre najťažší z nich, čo pri rovnakých sadzbách pokút znamená, že správny orgán má posúdiť závažnosť deliktu a úhrnný trest uložiť podľa sadzby za najzávažnejší (podľa charakteru individuálneho objektu deliktu, teda záujmu, proti ktorému delikt smeruje a ktorý je chránený právnym predpisom) z týchto deliktov. Podľa názoru súdu, v danom prípade má teda správny orgán na základe analógie aplikovať pravidlá pre ukládanie úhrnného trestu, čiže uložiť za viaceré delikty sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na správny delikt

najprísnejšie postihnuteľný. Teda, pri ukladaní pokuty za viacero správnych deliktov, spáchaných jedným subjektom, má správny orgán uložiť sankciu za správny delikt najprísnejšie postihnuteľný.

Z odôvodnenia Najvyššieho súdu SR vyplýva, že konajúci správny orgán má postupovať pri zistení, objasnení, konaní a sankcionovaní v súlade s ustanoveniami zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, na ktoré odkazuje osobitný zákon (upravujúci iný správny delikt), a v prípade nedostatku špeciálnej zákonnej úpravy sankcionovanie posúdiť analogicky podľa § 12 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch a že tento výklad je v súlade s článkom 6 ods. 1 Dohovoru a je nezákonné, ak správny orgán "*uno actu*" uloží totožnému subjektu dve pokuty za dva správne delikty, pretože podľa absorpčnej zásady má uložiť len jednu pokutu podľa prísnejšej sadzby.

V poznámke k odôvodneniu Najvyšší súd Slovenskej republiky uviedol, že právnu úpravu správnych deliktov môžeme nájsť prakticky vo všetkých zákonoch, ukladajúcich fyzickým osobám (podnikateľom) a právnickým osobám povinnosti v oblasti verejnej správy, ktoré v prípade ich nesplnenia počítajú s uložením sankcie. Podobne ako chýba jednotná hmotnoprávna úprava správnych deliktov, neexistuje procesná úprava konania o správnych deliktoch a väčšina zákonov odkazuje na zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní. V komentovanej veci sa Najvyšší súd Slovenskej republiky ako odvolací súd snažil riešiť chýbajúcu právnu a procesnú úpravu hmotnoprávnych inštitútov výkladom a, ako uviedol, hoci prekročil rámec dispozičnej zásady, ovládajúcej správne súdnictvo, urobil tak s cieľom pomôcť správnomu orgánu pri ďalšom postupe po vrátení

veci na ďalšie konanie. Keďže predmetom správneho súdnictva je rozhodovanie sporov z oblasti práva verejného, podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky správny súd má právo, ale aj povinnosť, fungovať ako garant ochrany práva.

S argumentáciou Najvyššieho súdu SR je možné súhlasiť v prevažnom rozsahu, predovšetkým pokiaľ ide o náležitosti výrokovej časti administratívneho rozhodnutia vo veci uloženia sankcie za správny delikt.

Pokiaľ však ide o argumentáciu, ktorá pojednáva o ukladaní úhrnnej sankcie pri súbehu iných správnych deliktov než priestupkov, podľa môjho názoru takúto úhrnnú sankciu možno uložiť iba v konaní o viacerých priestupkoch toho istého páchatel'a, a to preto, lebo tak ustanovuje zákon o priestupkoch. Na konanie o inom správnom delikte, ktorý nie je priestupkom, sa zákon o priestupkoch aplikovať nemôže. A už vôbec sa aplikovať nemôže (ani analogicky) Trestný zákon, upravujúci úhrnný trest²⁹. Priestupkový zákon, ktorý sa aplikuje v konaní o priestupkoch, pozná tzv. spoločné konanie. *"Ak sa páchatel' dopustil viacerých priestupkov, ktoré je príslušný prejednať ten istý orgán, prejednávajú sa tieto priestupky v jednom konaní. Spoločné konanie sa uskutočňuje tiež proti všetkým páchatel'om, ktorých priestupky spolu súvisia a ktoré prejednáva ten istý orgán.*

²⁹ Ukladanie úhrnného trestu je upravené v § 41 zákona č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon, v znení neskorších predpisov. Prvý odsek § 41 ustanovuje, že ak súd odsudzuje páchatel'a za dva alebo viac trestných činov, uloží mu úhrnný trest podľa toho zákonného ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na trestný čin z nich najprísnejšie trestný. Popri treste prípustnom podľa takého zákonného ustanovenia možno v rámci úhrnného trestu uložiť aj iný druh trestu, ak jeho uloženie by bolo odôvodnené niektorým zo zbíhajúcich sa trestných činov. Ak sú dolné hranice trestných sadzieb trestov odňatia slobody rôzne, je dolnou hranicou úhrnného trestu najvyššia z nich.

Na urýchlenie konania alebo z iného dôležitého dôvodu možno vec niektorého páchatel'a priestupku vylúčiť zo spoločného konania."³⁰

Pokiaľ ide o ukladanie sankcie za priestupky toho istého páchatel'a prejednávanych v jednom konaní, priestupkový zákon ustanovuje, že *"Za viac priestupkov toho istého páchatel'a prejednávanych v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnuteľný; zákaz činnosti možno uložiť, ak ho možno uložiť za niektorý z týchto priestupkov.*"³¹

No v prípade tým istým páchatel'om spáchaných správnych deliktov, na ktorých prejednanie sa zásadne vzťahuje iba zákon o správnom konaní, podľa môjho názoru, nie je možné aplikovať úhrnnú sankciu, a už vôbec nie s aplikáciou zákona o priestupkoch, pretože tento sa vzťahuje iba na konanie o priestupkoch. Analógia legis je vylúčená, pretože použitie ustanovení zákona o priestupkoch na konanie o správnych deliktoch, ktoré nie sú priestupkami, nie je možné, takisto, všeobecný predpis o správnom konaní neobsahuje zmienku o možnosti použitia analógie. Veď aj celá tretia časť zákona o priestupkoch má názov *"konanie o priestupkoch"* a presná definícia priestupku je obsiahnutá v § 2 zákona o priestupkoch, predovšetkým ak má ísť o priestupok, toto konanie musí v zákone byť označené výrazom priestupok.³² Aplikácia zákona o priestupkoch by bola možná

³⁰ Ide o ustanovenie § 57 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov.

³¹ Ide o ustanovenie § 12 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov.

³² Podľa ustanovenia § 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov, ktorý v tomto odseku obsahuje pozitívnu definíciu pojmu priestupok, *"Priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je*

iba vtedy, ak by osobitný zákon, zakotvujúci správny delikt odkazoval na použitie aspoň niektorých ustanovení zákona o priestupkoch. Avšak neodkazuje. No a zákon o správnom konaní, ako všeobecný predpis o správnom konaní, zásadne sa aplikujúci v konaní o správnych deliktoch, neobsahuje ani žiadne ustanovenia o možnosti spájania konaní. Teda, o každom správnom delikte je možné konať iba v samostatnom konaní. Nehovoriac o tom, že pri súčasnom postihovaní viacerých (povedzme, troch) správnych deliktov by ľahko mohlo dôjsť k situácii, že subjekt by spáchanie deliktu uznal vo dvoch z nich, avšak u jedného by to popieral, no v odvolacom konaní sa preskúmava rozhodnutie ako celok, teda odvolací orgán by povinne preskúmaval aj konanie o tých správnych deliktoch, u ktorých odvolateľ by nenamietal nič. Rovnako netreba zabudnúť, že v konaní o správnych deliktoch je rozhodnutie o uložení sankcie časovo viazané na objektívnu lehotu, ktorá najčastejšie je trojročná a plynie od spáchania skutku. Časové obmedzenie na právoplatné rozhodnutie napríklad trestné konanie nepozná. Takže úhrnná sankcia za viacero správnych deliktov, ktoré nie sú priestupkami, nielenže nemá oporu v platnom správnom práve, ale odporuje aj princípu právnej istoty, vyplývajúceho z objektívnej lehoty, v rámci ktorej treba sankciu uložiť, ako aj právnej istoty v prípade odvolania, keď odvolateľ podaním odvolania podstupuje riziko, že v rámci preskúmania prvostupňového rozhodnutia v plnom rozsahu, by v prípade správneho konania o viacerých správnych deliktoch mohlo dôjsť k zmene časti

za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihuteľný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin."

rozhodnutia o niektorom správnom delikte, hoci to odvolaním účastník správneho konania nenapadol.

Ak aj rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky odkazuje na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, treba poznamenať, že rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva sú právne záväzné pre subjekty, ktoré pred týmto súdom boli účastníkmi konania, teda zaväzujú dotknuté strany. Ani ustálená judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva nie je prameňom slovenského práva. Takisto, rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sú právne záväzné pre subjekty, ktoré pred týmto súdom boli účastníkmi konania. Judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nie je prameňom slovenského práva. Postihovanie súbehu správnych deliktov, ktoré nie sú priestupkami, úhrnným spôsobom, nezodpovedá ustanoveniam právnych predpisov Slovenskej republiky, dokonca je v rozpore so slovenskými zákonmi. Z Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že *"štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon."*³³ Teda, o viacerých správnych deliktoch, ktoré nie sú priestupkom, toho istého subjektu ani nie je možné konať v jednom, spoločnom konaní, pretože na takýto postup nie je v osobitnom zákone a ani vo všeobecnom predpise o správnom konaní (správnom poriadku) dané správnenému orgánu oprávnenie.

³³ Článok 2 odsek 2 Ústavy Slovenskej republiky.

RESUMÉ

Autor sa v príspevku orientuje na tri oblasti, súvisiace s ukladaním sankcií obci za nespĺnenie zákonných povinností na úseku ochrany životného prostredia. V prvej časti ponúka pojednanie o všeobecnej možnosti postihovania obce za spáchanie správneho poriadkového deliktu. Následne v druhej, obsahovo nadväzujúcej, časti poukazuje na možnosť postihovania obce za spáchanie správneho deliktu na úseku ochrany a tvorby životného prostredia, a to s konkrétnym dôrazom na oblasť odpadového hospodárstva, vodného hospodárstva a oblasť ochrany prírody a krajiny. V tretej časti autor predkladá zamyslenie sa nad súbehom správnych deliktov a ich postihovaním vo svetle jedného judikátu.

PRÁVNÁ REGULÁCIA ODPADOVÉHO HOSPODÁRSTVA

Mgr. Veronika Perduková

Katedra ústavného práva a správneho práva

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Začiatkom roka 2008 začalo MŽP SR pripravovať novelu zákona č 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Dôvodom prípravy rozsiahlej novely zákona o odpadoch bola povinnosť prevziať Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/66/ES o batériách a akumulátoroch a použitých batériách a akumulátoroch, ktorou sa zrušuje smernica 91/157/EHS, v porovnaní s rušenou smernicou rozširuje svoju pôsobnosť na všetky druhy batérií a akumulátorov a prináša nové povinnosti pre výrobcov, dovozcov a distribútorov batérií a akumulátorov a spracovateľov použitých batérií a akumulátorov. Ďalším dôvodom, prečo MŽP SR pripravilo novelu zákona o odpadoch, je aj potreba úprav požadovaných v dvoch formálnych oznámeniach o nesprávnej a neúplnej transpozícii, ktoré Komisia Európskych spoločenstiev zaslala Slovenskej republike v roku 2008, tieto sa týkajú Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/96/ES o odpade z elektrických a elektronických zariadení a Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/95/ES o obmedzení požívania niektorých látok v elektrických a elektronických zariadeniach. Prijatie novely zákona o odpadoch, ktorá bola

publikovaná v Zbierke zákonov pod č.386/2009 Z. z. predchádzali mnohé diskusie a kritiky.

Najväčšiu vlnu kritiky spôsobil likvidačný charakter pozmeňovacích návrhov Recyklačného fondu (RF), Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) a Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení SR (AZZZ) k novele zákona č. 223/2001 Z.z. o odpadoch schválenej 15.4.2009 v 1.čítaní v Národnej rade SR. Predmetom uvedených návrhov bolo zavedenie povinnosti výrobcov a dovozcov elektrozariadení platiť príspevky do neštátneho Recyklačného fondu (RF) za každý výrobok uvedený na trh bez akejkolvek zodpovednosti a povinnosti RF za zber a recykláciu. Povinnosti v zbere a recyklácii a finančné náklady s tým spojené by naďalej zostávali v plnom rozsahu na výrobcov a dovozcoch, tak ako v zmysle Smernice EÚ a platného zákona o odpadoch dovtedy zabezpečovali. Pričom v zmysle európskej smernice a platného zákona o odpadoch boli slovenskí výrobcovia a dovozcovia už od augusta 2005 zodpovední za organizačné a finančné zabezpečenie ekologickej likvidácie elektroodpadu, ktorý na Slovensku vznikal.

Od 13. augusta 2005 uložili slovenské právne normy výrobcov a dovozcom elektrozariadení povinnosť postarať sa o svoje výrobky aj po skončení ich životnosti - teda keď sa stanú elektroodpadom. S cieľom naplniť túto zákonnú povinnosť založili výrobcovia a dovozcovia elektrozariadení **kolektívne systémy**. Ich úlohou je zabezpečovať zber a ekologicky vhodnú recykláciu elektroodpadu. Za obdobie rokov 2005 až 2008 výrobcovia a dovozcovia zabezpečili a financovali zber, prepravu a spracovanie takmer 44 - tisíc ton elektroodpadu, na čo vynaložili vyše 33 miliónov EUR (takmer jednu

miliardu Sk). Súčasne vybudovali efektívny a pre spotrebiteľov pohodlný systém spätného odberu prostredníctvom predajní elektro. Tento systém je štandardný v celej Európskej únii.

Štyri roky po úspešnom spustení celého systému začali ohrozovať jeho efektívne fungovanie zmeny k novele zákona o odpadoch, ktorá bola v apríli 2009 posunutá do prvého čítania v NR SR. Nové návrhy, ktoré predložili RF, AZZZ a ZMOS boli k novele uplatnené 9. júna 2009 vo Výbore NR SR pre pôdohospodárstvo, životné prostredie a ochranu prírody. Zmeny sa týkali predovšetkým dodatočných neodôvodnených príspevkov do RF a znamenali by podľa Združenia a asociácie výrobcov a dovozcov elektrospotrebičov zvýšenie nákladov výrobcov a dovozcov súvisiacich s recykláciou o ďalších približne 35 miliónov EUR ročne (vyššie jednej miliardy Sk), ktoré by sa následne premietli do spotrebiteľských cien výrobkov a ďalšieho poklesu až zastavenia ich predaja. Odporcovia zmien v novele zákona napríklad uvádzali, že pre chladničky a mrazničky by zvýšenie maloobchodných cien predstavovalo 10 až 20 %, čo by pre zákazníka znamenalo zvýšenie ceny jedného výrobku o 50 – 100 EUR (1 500 až 3 000 Sk). To by malo za následok, väčšiu podporu nákupu elektrospotrebičov v okolitých krajinách, čo by znamenalo ohrozenie stoviek pracovných miest v segmente obchodu. Zavedenie príspevku do RF by teda znamenalo najmä zvýšenie cien spotrebičov pre spotrebiteľov už aj tak zaťažených dôsledkami hospodárskej krízy. Výrobcovia a dovozcovia túto novelu vnímali ako zásadné porušenie Memoránd o spolupráci pri riešení dopadov finančnej a hospodárskej krízy podpísanými v marci 2009 medzi vládou SR a zamestnávateľmi zastúpenými AZZZ, RÚZ a Klubom 500. V rámci týchto Memoránd sa

vláda v čase hospodárskej krízy zaviazala, že nebude prijímať zákony, ktoré by neprimerane zaťažili zamestnávateľov a podnikateľov ďalšími finančnými, regulačnými, či administratívnymi nákladmi nad rámec súčasnej legislatívy. Zaviazala sa naopak, že bude v čo najširšej miere podporovať a prijímať opatrenia smerujúce k udržaniu a rozširovaniu zamestnanosti a k zlepšovaniu podmienok pre podnikanie s cieľom podporiť hospodársky rast a životnú úroveň v krajine.

Uvedené pripomienky a stanoviská Združenia a asociácie výrobcov a dovozcov elektrospotrebičov bolo možné zhrnúť do nasledujúcich bodov:

- Zvýšenie cien elektrospotrebičov o 50 až 100 EUR, čo bude mať zásadný dopad na predaj elektrospotrebičov na Slovensku.
- Zvýšenie individuálnych dovozov zo zahraničia bez zaplataenia recyklačných poplatkov v SR, pričom odpad z nich ostane na území SR a jeho likvidáciu zaplatia výrobcovia a tým aj občania SR, čo následne spôsobí:
 - zníženie počtu pracovných miest,
 - zníženie daňových príjmov do štátneho rozpočtu
 - a celkové zníženie konkurencieschopnosti slovenských subjektov ich neopodstatneným dodatočným finančným zaťažením

Stanovisko Recyklačného fondu bolo na uvedenú kritiku novely zákona o odpadoch jednoznačné. RF tvrdil, že schválenie novely zákona je správnym krokom k zabezpečeniu dostatku financií

na podporu separovaného zberu pre mestá a obce a na zhodnotenie druhotných surovín. V stanovisku recyklačného fondu sa uvádzalo, že neschválením novely zákona by hrozilo, že by došlo k ďalšiemu finančnému zaťaženiu občanov SR v poplatkoch za odpady, ohrozeniu celého separovaného zberu na Slovensku a plnenia limitov separácie prijatých EU. K otázke zdražovania výrobkov najmä potravín a elektrospotrebičov, ktoré by v dôsledku prijatia novely mali zdražieť v priemere o 50 až 100 Eur na kus, sa vyjadril recyklačný fond jasne. Tvrdil, že ide o strašenie verejnosti a že na zdražovanie a ešte takéto drastické, nie je dôvod. Naopak, uplatňovaním novely zákona by sa mali sústrediť vybrané poplatky do recyklačného fondu, kde je zo zákona istota, že všetky prostriedky sa použijú iba na účely súvisiace s recykláciou. Recyklačný fond má takéto požitie predpísané zákonom v 100% výške, zatiaľ čo kolektívne systémy tak robia len do výšky prepísaných limitov, čo je podľa RF dôvod, prečo sa v súkromných spoločnostiach strácalo cca 60 mil. Eur ročne z vyzbieraných poplatkov.¹

Avšak proces schvaľovania zákona jednoznačne vyvrátil tvrdenie Recyklačného fondu o tom, že účelom zákona je získať viac financií pre obce na financovanie zberu odpadu. Koaliční poslanci totiž zamietli pozmeňovací návrh opozičného poslanca Petra Gaburu, ktorý navrhol zvýšiť podporu za vyseparovaný odpad pre mestá a obce z 12% na 50% zo zdrojov fondu.²

Dňa 30. júna 2009 bola v NR SR schválená novela zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch v znení pozmeňujúcich návrhov RF,

¹ *Životné prostredie*, ročník XIX/číslo 29, str. 3.

² Tamtiež, str. 3.

ZMOS a AZZZ, ktorá mala nadobudnúť účinnosť v 1.septembra 2009. Avšak prezident Gašparovič vetoval kontroverznú novelu zákona o odpadoch, napriek tomu, že o jej presadenie sa usiloval najmä recyklačný fond a združenie miest a obcí Slovenska, ktorí proklamovali, že predloha by v žiadnom prípade nemala viesť k zdražovaniu výrobkov. Aj vďaka mnohým protestným aktivitám rôznych profesijných združení zastupujúcich výrobcov a dovozcov, sa prezident stotožnil s negatívnymi dopadmi, ktoré by prijatá novela zákona o odpadoch priniesla. Prezident vo svojom pozmeňovacom návrhu navrhoval, aby Národná rada pri opätovnom prerokovaní zákona okrem iných zmien, vypustila aj články, ktorými sa zaviedli nové poplatky do Recyklačného fondu.

Ak si zoberieme článok 55 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, kde sa v prvej vete uvádza, že hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne orientovanej trhovej ekonomiky, vzniká tu otázka, či schválenie novely zákona o odpadoch by v čase krízy nemalo dopad aj na sociálnu situáciu obyvateľov SR?

Poslanci nakoniec schválili novelu so všetkými pripomienkami prezidenta, stotožnili sa teda s jeho argumentmi, pre ktoré prezident vrátil túto novelu na opätovné prerokovanie. Novela zákona nadobudla účinnosť 1. novembra 2009 a spolu obsahuje 173 novelizačných bodov. Novela zákona o odpadoch okrem mnohých nedostatkov prináša aj viaceré zmeny, či už pozitívne alebo negatívne, aj pre obce v oblasti nakladania s odpadmi.

Jednou zo zmien (nie zmien) sa týka režimu opusteného odpadu. Zatiaľ čo vo vzťahu k obvodnému úradu životného prostredia nastala zmena v paragrafe 18 ods. 6 - 10, kde podľa novely zákona

nebude obvodný úrad žiadať o zistenie zodpovednej osoby, za umiestnenie odpadu na nehnuteľnosť, v rozpore so zákonom, Policajný zbor, ako to bolo v pôvodnom znení zákona, ale v záujme urýchlenia zisťovania zodpovednej osoby tak bude činiť práve obvodný úrad životného prostredia. Dôvodom tejto zmeny bolo práve to, že Policajný zbor skoro v 99% nezistil zodpovednú osobu za umiestnenie odpadu a tak sa celý proces neúmerne natiahol a počas tejto doby sa len zvyšovalo množstvo odpadu na dotknutom mieste. V prípade obcí však žiadna zmena nenastala, pretože ako zákon uvádza,³ ak je opusteným odpadom komunálny odpad a obvodný úrad životného prostredia nezistí osobu zodpovednú za uloženie odpadu, je povinná zabezpečiť zhodnotenie alebo zneškodnenie tohto odpadu mieste príslušná obec na vlastné náklady.⁴ ZMOS už v januári minulého roku vo svojom stanovisku k novele zákona o dopadoch nesúhlasila so zaradením tohto ustanovenia, prípadne žiadala jeho prepracovanie. Na základe tohto ustanovenia je obec neprimerane zaťažovaná, pričom chýba systémové riešenie tohto problému. Jedným z možných riešení by mohlo byť prenesenie zodpovednosti a povinnosti odstránenia takéhoto odpadu z obce na každú fyzickú osobu alebo právnickú osobu, ktorá má vlastnícke právo k pozemku, alebo je jeho nájomcom či užívateľom, na ktorom sa takýto opustený odpad vyskytne.⁵ Tak by obec ušetrila prostriedky, ktoré by mohla efektívnejšie využiť napríklad na separovanie odpadu.

³ Zákon 223/2001 o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, par. 18 ods. 10.

⁴ GAŠPARÍKOVÁ B., in: *Právo pre ROPO a OBCE*, číslo 10/2009, str. 27.

⁵ Stanovisko ZMOS k novele zákona o odpadoch, str. 3.

Ďalším negatívnym dopadom, ktorý priniesol zákon o odpadoch pre obce, by mohlo byť ustanovenie zákona, týkajúce sa účelovej finančnej rezervy na uzavretie, rekultiváciu a monitorovanie skládok odpadov (§ 22). Novelou zákona sa znenie § 22 modifikovalo tak, že sa ponechala povinnosť prevádzkovateľa odvádzať ročne účelovú finančnú rezervu len do výšky 50%, ale v predmetnom ustanovení v odseku 6 sa ďalej uvádza, že účelová finančná rezerva ku dňu podania žiadosti o udelenie súhlasu na uzavretie skládky odpadov alebo jej časti, vykonanie jej rekultivácie a jej následné monitorovanie, musí dosiahnuť výšku celkových nákladov na uzavretie, rekultiváciu a monitorovanie skládky odpadov po uzavretí. Toto ustanovenie by však pre obce, na území ktorých sa nachádzajú skládky odpadov, predstavovalo veľké riziko. Podľa zákona o odpadoch, ak zanikne prevádzkovateľ skládky bez právneho nástupcu, prechádza povinnosť uzavrieť, rekultivovať a monitorovať skládku na miestne príslušnú obec. Na túto obec by ex lege prešla aj uložená účelová finančná rezerva, ale tá by v takomto prípade bola len vo výške 50% celkových nákladov. Ďalších 50% by potom obec musela vynaložiť z vlastných prostriedkov.⁶ Schválenie takéhoto ustanovenia by malo za následok porušenie Smernice Rady č. 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov, kde sa v článku 8 písm. a) bode iv) pre členské štáty ustanovuje povinnosť prijať také opatrenia, ktoré by zabezpečili, že pred zahájením prevádzky skládky žiadateľ vykonal alebo vykoná primerané opatrenia vo forme finančnej záruky alebo v podobnej forme na základe postupov, o ktorých rozhodnú členské štáty, aby sa zabezpečilo, že povinnosti

⁶ GAŠPARÍKOVÁ B., in: *Právo pre ROPO a OBCE*, číslo 10/2009, str. 27.

(vrátane opatrení o starostlivosti o skládku po ukončení prevádzky) vyplývajúce z povolenia vydaného podľa ustanovení tejto smernice budú splnené, a že budú dodržané postupy pre uzatvorenie skládky, ktoré vyžaduje článok 13 tejto smernice. Táto smernica vo svojom piatom bode preambuly jasne stanovuje princíp „znečisťovateľ platí“. Odvádzanie len minimálne 50% ročnej výšky prostriedkov účelovej finančnej rezervy prevádzkovateľom skládky odpadov by bolo jednoznačne v rozpore s týmto princípom.⁷ Toto ustanovenie novely zákona o odpadoch napadol z tohto dôvodu aj prezident SR. Výsledkom je napokon súčasný stav ustanovenia § 22 zákona o odpadoch.⁸ Z hľadiska obcí teda nenastane po nadobudnutí účinnosti žiadna zmena.

Ako pozitívnu zmenu pre obce možno vnímať to, že novelou zákona o odpadoch došlo k zmene v ustanovení týkajúcej sa biologicky rozložiteľného odpadu. Došlo k vypusteniu lehoty, ktorá bola zavedená v roku 2004 do zákona o odpadoch a zaviedla povinnosť obcí zaviesť do 1. 1. 2010 separovaný zber papiera, plastov, kovov, skla a biologických rozložiteľných odpadov. Zavedenie tejto povinnosti pre obce v súvislosti s ich finančnou a technickou nepripravenosťou a absenciou systémového riešenia a prístupu na celoslovenskej úrovni by bola táto požiadavka nesplniteľná, hoci obce mali na to šesť rokov. Na túto tému bolo usporiadaných mnoho poradenských seminárov a vydávali sa informačné materiály pre obce. Obce mali dokonca možnosť získať množstvo dotácií na riešenie tohto problému z európskych a štátnych fondov. Podľa platného ustanovenia

⁷ Stanovisko ZMOS k novele zákona o odpadoch, str. 2.

⁸ Zákon 223/2001 o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, par. 22 ods. 1-6.

§ 39 ods. 15 „je obec povinná separovať biologicky rozložiteľný odpad podľa stratégie nakladania s biologicky rozložiteľným odpadom schválenej vládou Slovenskej republiky“. Nikde v zákone však nie je uvedená lehota dokedy obce budú povinné zaviesť separovanie biologicky rozložiteľného odpadu. Stratégia vlády však doteraz nie je schválená a pokiaľ ju vláda schváli vo forme uznesenia a nie ako všeobecne záväzného právneho predpisu, nebude pre obce záväzná, pretože podľa článku 67 ods. 2 a 3 Ústavy SR „povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa článku 7 ods. 5. Štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom.“⁹ Prax však ukázala, že od januára tohto roku približne 250 menších obcí nezaviedlo povinné separovanie komodít, ktoré im ustanovoval zákon, teda mimo biologicky rozložiteľného odpadu. Zistilo sa, že problémom je práve náročné financovanie separovaného zberu v týchto malých obciach, kde je nízky počet obyvateľov a zlá dostupnosť terénu. Recyklačný fond, ako finančný nástroj na podporu separácie odpadu v obciach, ktorý mal čiastočne sanovať deficit rozpočtov odpadového hospodárstva v obciach, sa ukázal ako nie veľmi účinný. Podľa publikovaných výročných správ fondu, fond v rokoch 2003-2008 vyplatil na základe nárokovateľných žiadostí obcí o príspevok podľa § 64 zákona o odpadoch celkovú sumu 259,8 mil. Sk. Ak však rozpočítame túto sumu na celkový počet obyvateľov, vzhľadom k tomu, že do procesu separácie je zapojená už väčšina obyvateľstva, dostaneme sumu 8 Sk, čo je úplne zanedbateľná čiastka. Bude preto potrebné sa zamyslieť

⁹GAŠPARÍKOVÁ B., in: *Právo pre ROPO a OBCE*, číslo 10/2009, str. 28.

nad tým, ako sa bude dať pomôcť získať obciam potrebné finančné prostriedky, pretože veľkým rizikom pre hospodárenie obcí, ktoré povinne nezaviedli separovanie zberu, môže byť kontrola zo strany Slovenskej inšpekcie životného prostredia.¹⁰

Zmena nastala aj v ustanovení § 64 ods.1 zákona o odpadoch, ktorá spočíva v tom, že sa rozširuje možnosť pre obce získať nárokovateľný príspevok z Recyklačného fondu nielen pri preukázaní recyklácie a separácie, ako to bolo v pôvodnom znení zákona, ale pri preukázaní materiálového zhodnotenia vyseparovaných odpadov. Odpad však môže byť odovzdaný na zhodnotenie len do takého zariadenia na zhodnocovanie odpadov, v ktorom dochádza k zhodnocovaniu činnosťami R1 – R11, teda nie činnosťami R12 ani R13¹¹. Obec by si preto mala vopred overiť či zariadenie, do ktorého vyseparované zložky komunálneho odpadu odovzdáva má vydaný súhlas na prevádzkovanie zariadenia na zhodnocovanie odpadov podľa platného zákona o odpadoch. V opačnom prípade sa stane, že Recyklačný fond príspevky obci neuzná.¹²

Hlavným dôvodom prijatia novely zákona o odpadoch, ako už bolo vyššie spomenuté, bola potreba transpozície smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/66/ES o batériách a akumulátoroch a použitých batériách a akumulátoroch, ktorou sa zrušuje smernica 91/157/EHS. Novelou bola do zákona o odpadoch vložená nová šiesta časť venovaná batériám a akumulátorom. Ide

¹⁰<http://www.odpady-portal.sk/Dokument/100344/preco-mnohe-obce-nezhodnocuju-odpad.aspx>.

¹¹ Príloha č. 2 k zákonu 223/2001 o odpadoch o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹² GAŠPARÍKOVÁ B., in: *Právo pre ROPO a OBCE*, číslo 10/2009, str. 29.

o paragrafy 48a–48f. Touto novelou boli do zákona zavedené aj nové zákazy týkajúce sa týchto batérií a akumulátorov. Z článku 16 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/66/ES jasne vyplýva, že náklady na zber, spracovanie a recykláciu použitých batérií a akumulátorov majú znášať práve výrobcovia týchto batérií a akumulátorov. Novela zákona však v žiadnom svojom ustanovení neobsahuje finančnú zodpovednosť týchto subjektov. Pre obce však naďalej zostalo v platnosti ustanovenie § 39 ods. 3 písm. b), podľa ktorého je obec povinná zabezpečiť podľa potreby najmenej dvakrát do roka zber a prepravu objemných odpadov na účely ich zhodnotenia alebo zneškodnenia a tiež oddelene vytriedených odpadov z domácností s obsahom škodlivín a drobných stavebných odpadov. Držiteľ použitých batérií a akumulátorov ich môže podľa nového ustanovenia §48d ods. 1 písm. a) odovzdať len na zberné miesto podnikateľovi oprávnenému vykonávať ich zber alebo podnikateľovi, ktorému bola udelená autorizácia na ich zhodnotenie. Obec preto musí uskutočniť zber použitých batérií a akumulátorov najmenej dvakrát do roka a len v súčinnosti s oprávnenými subjektmi. Náklady na zber použitých batérií a akumulátorov v obciach by mal znášať výrobca batérií a akumulátorov alebo osoba, ktorá túto činnosť zabezpečuje. Obce by preto mali vo svojich všeobecne záväzných nariadeniach zakotviť spôsob zberu použitých batérií a akumulátorov po tom, ako sa dohodnú s osobami oprávnenými na ich zber.

Novela zákona o odpadoch priniesla mnohé zmeny týkajúce sa elektrozariadení a elektroodpadu. Vo vzťahu k obciam možno tieto zmeny vnímať pozitívne. Zodpovednosť za zber elektroodpadu z domácností vrátane znášania s tým spojených nákladov zostáva na

výrobcoch elektrozariadení. Úlohou obcí je umožniť výrobcovi elektrozariadení, resp. kolektívnym organizáciám, aby na svoje náklady zaviedli a prevádzkovali na území obce systém oddeleného zberu elektroodpadu z domácností, a aby pri tom mohli užívať v rozsahu potrebnom na tento účel existujúce zariadenia na zber komunálnych odpadov. Pozitívum tu možno vidieť nielen pre obce, ale aj pre výrobcov a dovozcov elektrozariadení a to najmä v tom, že sa im nakoniec podarilo obísť recyklačný fond a jeho požiadavku platenia povinných príspevkov doň. Keďže požiadavka recyklačného fondu o platení povinných príspevkov neprešla, situácia týkajúca sa elektrozariadení sa musela riešiť inak. Za čiastočné považujem riešenie, ktoré hovorí, že výrobcovia elektrozariadení sú povinný zabezpečiť prevádzkovanie najmenej jedného zariadenia na zber elektroodpadu v rámci ustanovených územných oblastí, čím sa zabezpečí zber elektroodpadu z domácností z celého územia SR. Na znižovanie množstva elektroodpadu z domácností bude mať vplyv aj nová povinnosť uložená v § 54c ods. 1 distribútorom elektrozariadení, podľa ktorej každý distribútor bude povinný bezplatne uskutočňovať spätný odber v prevádzkach, ktoré slúžia na predaj elektrozariadení.

RESUMÉ

V tejto publikácii sa autor venuje problematike odpadového hospodárstva nadväzujúc na aktuálne problémy, ktoré sa dotkli aj priamo územnej samosprávy, hlavne obcí. V prvej časti autor rozoberá proces schvaľovania novely zákona o odpadoch, ktorému predchádzali

mnohé diskusie a kritiky. Schválená novela zákona priniesla samozrejme zmeny aj pre obce, či už pozitívne alebo negatívne, čomu sa autor venuje v nasledujúcej časti príspevku, kde poukazuje na jednotlivé problémy a z časti prináša aj určité riešenia. Najväčšiu pozornosť venuje odpadu z elektrozariadení, ktorého spracovávanie ostáva naďalej otvorenou otázkou.

K VYBRANÝM OTÁZKÁM OCHRANY VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ V PODMÍNKÁCH STÁTNÍ SPRÁVY A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

JUDr. Jana Dudová, PhD.

*Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva
Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně*

Právní úprava v oblasti ochrany veřejného zdraví není v České republice jednotná a v mnoha ohledech se může jevit i jako koncepčně problematická. Je obsažena v řadě právních předpisů jak na úrovni zákonů, tak zejména v podzákoných předpisech.

Z pohledu judikatury lze doložit, že zřejmě nejfrekventovaněji je problematika ochrany veřejného zdraví posuzována a rozhodována v oblasti ochrany před hlukem.¹ Jedná se zejména o otázky spojené s výjimkou u nadlimitního zdroje hluku. Ve smyslu ust. § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví (dále jen ZOVZ) je na provozovateli nadlimitního zdroje hluku, aby prokázal, že existují vážné, tedy mimořádné a zvláštního zřetele hodné důvody, proč by mu měla být udělena výjimka, která ve svém důsledku znamená zásah do ochrany veřejného zdraví. Provozovatel v řízení prokazuje, že hluk (nebo vibrace) „budou omezeny“ na rozumně dosažitelnou míru. Základní podmínkou vydání takového povolení není, jako dle předchozí právní

¹ Srov. zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ads 21/2008 – 125, 8 Ao 3/2008-59, 2 As 67/2008-120, 7 As 52/2006- 143 a rozsudek Ústavního soudu ČR sp.zn. I.ÚS 168/99.

úpravy, prokázání skutečnosti, že hluk a vibrace byly omezeny na rozumně dosažitelnou míru, ale pouze konstatování toho, že omezeny budou. Není jasné, čím má provozovatel prokazovat technický způsob, jakým hodlá omezit hluk a také skutečnost, že úpravy, které navrhl ve spisové dokumentaci, také po udělení povolení skutečně provede. Uvedené nejasnosti by měly být interpretovány s ohledem na komplexní zajištění ochrany před hlukem a vibracemi a s ohledem na kompetence orgánu ochrany veřejného zdraví v tvorbě a ochraně zdravých životních podmínek a veřejného zdraví. Orgán ochrany veřejného zdraví by tudíž měl vycházet z takové technické dokumentace, která doloží technické provedení opatření, jeho účinnost, ale také skutečnost, že jde o nejvhodnější technologii vzhledem k účelu ochrany a také vzhledem k dalším podmínkám požadovaných v § 31 ZOVZ. Důležitou součástí rozhodnutí o povolení provozu nadlimitního zdroje hluku nebo vibrací by mělo být určení doby jeho platnosti (povolení by mělo být vydáno na časově omezenou dobu).

Z procesního hlediska se na řízení o povolení provozu nadlimitního zdroje hluku (dle ustanovení § 94 ZOVZ a zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu) použije správní řád, nestanoví-li ZOVZ jinak. ZOVZ upravuje speciálně (srov. § 94 odst. 2 ZOVZ) procesní režim tak, že účastníkem řízení vedeného podle § 31 odst. 1 ZOVZ je pouze návrhovátelem, tj. provozovatelem zdroje hluku. Třetí osoby nejsou účastníkem správního řízení o povolení nadlimitního zdroje hluku či provozu. Ve smyslu ust. § 92 ZOVZ lze za nesplnění povinností dle tohoto zákona, zvláštních právních předpisů nebo na jejich základě vydaných rozhodnutí či opatření orgánu ochrany

veřejného zdraví, právním předpisem podle § 85² resp. přímo použitelnými předpisy Evropských společenství uložit fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu až do výše 2 000 000 Kč.³ Došlo-li porušením povinností k poškození zdraví fyzických osob nebo hrozbě epidemie, může orgán ochrany veřejného zdraví uložit fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu až do výše 3 000 000 Kč.⁴

Vzhledem k okolnosti, že provozovatelem zdroje hluku může být také fyzická osoba, je třeba se dále zabývat případnými sankcemi za přestupek. Jedná-li se o přestupky dle z. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen přestupkový zákon), pak příslušnost obce k jeho projednání je stanovena v ustanovení § 53 tohoto zákona. V daném kontextu se může přestupku na úseku zdravotnictví⁵ dopustit ten, kdo nedodrží opatření stanovené nebo uložené ke snížení hluku a vibrací, s výjimkou povinností stanovených pro pořádání nebo poskytnutí prostor a pozemků pro veřejné produkce hudby.⁶

V případě hluku působícího na základě veřejné produkce hudby lze pořadateli takové produkce, pokud nezajistí, že hluk nepřekročí stanovené hygienické limity, nebo poskytne stavbu, jiné zařízení nebo

² Ve smyslu cit. ustanovení se jedná o nařízení krajské hygienické stanice, které se vydává jako mimořádné opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku a k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních a z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech a jejich ukončení včetně uvolnění výrobků na trh nebo do oběhu.

³ Srov. ust. § 92 odst. 1 ZOVZ.

⁴ Srov. ust. § 92 odst. 2 ZOVZ.

⁵ Ve smyslu ust. § 29 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů lze uložit za takový přestupek pokutu až do výše 10.000- Kč.

⁶ Viz ust. § 29 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích ve znění pozdějších předpisů.

pozemek k veřejné produkci hudby, aniž by zajistil, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity, uložit pokutu až do výše 50.000 Kč.⁷

V dané oblasti se nabízí blíže zkoumat režim v rámci obce z pohledu územní samosprávy. Ve smyslu ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, může obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou uložit povinnosti k ochraně veřejného pořádku. Zejména je obec takovou vyhláškou oprávněna stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na určitých místech a v určitém čase. Na některých veřejných prostranstvích v obci mohou být takové činnosti zakázány.⁸ V intencích § 10 písm. b) a c) cit. zákona takto může obec v samostatné působnosti regulovat pořádání, průběh a ukončení veřejně přístupných sportovních a kulturních podniků vč. udržování čistoty ulic a jiných prostranství.

Jednoznačné vymezení pojmu „ veřejná produkce hudby“ v platném právním řádu nenalezneme. Pouze je možno vycházet z demonstrativního výčtu aktivit, které lze považovat za produkci hudby ve smyslu ustanovení § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví. Jedná se zejména o koncert, taneční zábavu nebo artistickou produkci s hudbou.⁹

⁷ Viz ust. § 29 odst. 1 písm.o) ve vazbě na ust. § 29 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Srov. ust. § 10 písm.a) cit. zákona.

⁹ Srov. rovněž názor publikovaný na www.enviweb.cz/clanek/archiv/80136/regulace-verejne-prod...

Vzhledem k dikci ustanovení § 35 zákona o obcích (zejména ve vztahu k ust. §§ 84 a 85 a § 102 cit. zákona) lze konstatovat, že regulace zkoumané problematiky hluku a vibrací spadá do samostatné působnosti obce, byť s určitou výhradou, které bude následně věnována pozornost. V předmětné věci lze totiž otevřít otázku, zda je de lege lata možné, aby takto obec v samostatné působnosti regulovala obecně závaznou vyhláškou problematiku, na níž se vztahují limity ve smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví a jeho prováděcí právní úpravy.

K této otázce zaujal stanovisko Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 35/06. Ve smyslu tohoto nálezu skutečnost, že limity hluku upravuje zákon o ochraně veřejného zdraví, bez dalšího nevylučuje regulaci vyhláškou, vydanou v samostatné působnosti obce. V intencích ustanovení § 10 zákona o obcích je ochrana veřejného zájmu zajištěna také tím, že obec může regulovat obecně závaznou vyhláškou záležitosti, které nejsou upraveny zvláštními předpisy jako výkon státní správy a které jsou současně záležitostmi místního významu. Obec proto není oprávněna obecně závaznou vyhláškou upravit za překročení hygienických limitů hluku z veřejné produkce hudby, protože v tomto případě vyplývá odpovědnost přímo ze zákona o ochraně veřejného zdraví¹⁰. Ve smyslu ustálené judikatury¹¹ vyhláška obce nemůže stanovit odchylný režim, než takový, který vyplývá ze zákona (tzn. ani ve vztahu k účastníkům příslušného řízení). Taková vyhláška, případně její jednotlivé

¹⁰ Srov. ust. § 32 cit. Zákona.

¹¹ Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 a nález ÚS ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl.ÚS 44/06.

ustanovení, by byly v rozporu s ust. § 35 odst. 3 písm. b) zákona o obcích a zároveň i čl. 104 odst. 3 Ústavy.

V návaznosti na shora uvedené lze konstatovat, že problematika ochrany veřejného zdraví v České republice není po procesní stránce ve všech ohledech adekvátně upravena. Zejména není v dané oblasti zcela zohledněna Aarhuská úmluva.¹² Veřejnost¹³ není účastníkem správního řízení a nemá proto veřejnoprávní úpravou zajištěnu možnost právní ochrany před nadlimitním působením hluku, a to ani v rámci soudního přezkumu.¹⁴

Lze tedy shrnout, že právní úprava vztahující se přímo k ochraně veřejného zdraví (jak ve své obecné rovině, tak ani případně ve zvláštních ustanoveních této úpravy při ochraně před hlukem), v podstatě nestanoví v podmínkách státní správy a návazně ani samosprávy procesní pravidla pro možnou kvalifikovanou účast veřejnosti (resp. zainteresované veřejnosti) na příslušných procesech. Lze proto v dané souvislosti namítat v určitých konkrétních případech porušení ústavně zaručeného práva na ochranu zdraví, jakož i práva na spravedlivý proces.

¹² Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

¹³ Dle Aarhuské úmluvy pojem "veřejnost" znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a - v souladu s vnitrostátní legislativou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny; „dotčená veřejnost“ (či „zainteresovaná veřejnost“ nebo „veřejnost, které se to týká“) je veřejnost, která je nebo může být ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

¹⁴ Pouze v rámci občanskoprávní úpravy sousedských sporů existuje možnost podání negatorní žaloby na ochranu před nežádoucími účinky hluku.

RESUMÉ

Smyslem příspěvku je poukázat na některá právně teoretická i praktická úskalí, která se vyskytují v aplikační praxi z pohledu vzájemných vazeb, resp. prolínání působnosti státní správy a samosprávy při ochraně veřejného zdraví. V dané oblasti jsou zkoumány vybrané otázky při rozhodování ve věcech ochrany veřejného zdraví s důrazem na problematiku působení nadlimitních hodnot hluku. Předmětná problematika se prolíná do rozhodovací praxe orgánů státní správy a samosprávy. V příspěvku jsou proto (v souladu s judikaturou) naznačeny právně konformní cesty k řešení možného střetu při rozhodování veřejné správy. Samostatně je v daném kontextu posuzována účast veřejnosti v těchto procesech.

OCHRANA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA V PODMIENKACH ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Zborník je súhrnom príspevkov z vedeckej konferencie konanej
dňa 18. februára 2010 v Košiciach.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Odborné poradenstvo: Univerzitná knižnica UPJŠ v Košiciach

<http://www.upjs.sk/pracoviska/univerzitna-kniznica>

Rok vydania: 2011

Rozsah strán: 168

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

ISBN 978-80-7097-873-3

ISBN 978-80-7097-873-3



9 788070 978733