

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH



Jozef Tekeli (ed.)

**PRÁVNA ÚPRAVA STAROSTLIVOSTI
O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE**

Zborník príspevkov z vedeckej konferencie
Košice 25. novembra 2008

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



elsa

The European Law Students' Association
KOŠICE

Jozef Tekeli (ed.)

PRÁVNA ÚPRAVA STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Zborník príspevkov z vedeckej konferencie
Košice 25. novembra 2008

PRÁVNA ÚPRAVA STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Zborník je súhrnom príspevkov z vedeckej konferencie konanej dňa 25. novembra 2008 v Košiciach.

Koordinátori konferencie:

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

Norbert Ostró, The European Law Students' Association Košice

Zostavil : JUDr. Jozef Tekeli

Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach

Recenzenti : prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.

Fakulta verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach

doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

Ústavný súd Slovenskej republiky

Odborný garant : doc. JUDr. Mária Kiovská, CSc.

Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach

© 2009 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 stánku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

ISBN 978-80-7097-752-1

Obsah

Príhovor	7
Ústavnoprávny rozmer práva na priaznivé životné prostredie	9
<i>JUDr. Štefan Kseňák, PhD.</i>	
Princípy dobrej správy (v súvislosti s ochranou životného prostredia)... <i>Mgr. Lucia Rentková</i>	13
Formy činnosti správnych orgánů při ochraně životního prostředí v českém právním řádu	23
<i>JUDr. Lukáš Potěšil</i>	
Samostatná a přenesená působnost obcí v oblasti ochrany životního prostředí	32
<i>JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D., Mgr. Kateřina Červená</i>	
Pôsobnosti orgánov územnej samosprávy v oblasti životného prostredia	48
<i>JUDr. Patrícia Tomášová</i>	
Informácie a životné prostredie	53
<i>doc. JUDr. Jozef Sotolář, PhD.</i>	
Informácie o životnom prostredí	60
<i>Mária Juraševská</i>	
Poskytovanie informácií o životnom prostredí – porovnanie českej a slovenskej právnej úpravy prístupu k informáciám na žiadosť	70
<i>Mgr. Bc. Ján Bahýľ</i>	

Vyvěšování na úřední desce jako prostředek informování veřejnosti	79
<i>JUDr. Lenka Tušerová</i>	
Přezkum stanovisek EIA v judikatuře Nejvyššího správního soudu (Implementace směrnice EIA a Aarhuské úmluvy)	88
<i>Mgr. Jan Jirásek</i>	
Environmentálne záťaž: legislatívny problém a jeho pripravované riešenie	100
<i>Peter Formela</i>	
Akty aplikácie práva životného prostredia v správnom súdnictve	108
<i>JUDr. Tibor Seman, PhD.</i>	
Domnienka a fikcia rozhodnutia v predpisoch environmentálneho práva – právny prostriedok presadzovania zásady rýchlosti konania v zmysle odporúčania Výboru ministrov (2007) 7 ¹	118
<i>doc. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.</i>	
Ochrana prírody a krajiny v podmienkach Slovenskej republiky a Spolkovej republiky Nemecko	129
<i>JUDr. Jozef Tekeli</i>	
Srovnání české a slovenské právní úpravy poplatků za komunální odpad	144
<i>Mgr. Jakub Hanák</i>	
Právní aspekty přeshraniční přepravy odpadů ve světle judikatury Soudního Dvora ES	153
<i>Mgr. Lenka Rybářová</i>	

¹ Referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0387/08) „Presadzovanie cieľov Rady Európy v právnej úprave rozhodovacej činnosti verejnej správy“.

Několik poznámek k nové úpravě chemických látek	166
<i>Mgr. Tomáš Kocourek</i>	
Závažné priemyselné havárie a ich prevencia	175
<i>Lucia Čigášová</i>	
Princípy organizácie verejnej správy na úseku pamiatkovej starostlivosti	185
<i>JUDr. Róbert Gyuri</i>	

Príhovor

Zborník z názvom „Právna úprava starostlivosti o životné prostredie“ vznikol z rovnomennej konferencie s medzinárodnou účasťou, ktorá sa konala dňa 25. novembra 2008 v Košiciach.

Organizátorom konferencie bola Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta – Katedra ústavného práva a správneho práva a Európske združenie študentov práva Košice.

Problematika životného prostredia sa v súčasnej spoločnosti dotýka, či už bezprostredne alebo sprostredkovane, činnosti všetkých orgánov verejnej moci i právnických osôb. Súčasne ovplyvňuje pozitívne i negatívne život každého človeka – má teda nesporne celospoločenský význam a v konečnom dôsledku aj význam medzinárodný.

Aj keď starostlivosť o životné prostredie – jeho tvorba a ochrana – nie je problematikou novou spoločnosť sa komplexnejšie začína venovať životnému prostrediu až v priebehu dvadsiateho storočia.

Tento multidisciplinárnej problematike sa venujú vedné odbory rôznej povahy – ekológia, ekonómia, sociológia ale aj právo. Právna úprava starostlivosti o životné prostredie je rozsiahlym komplexom problémov. Úlohou právnej vedy je priebežné skúmanie celého radu faktorov, ktoré životné prostredie, jeho zložky, ovplyvňujú a usilovať sa o vypracovanie komplexne a perspektívne zameraného systému právnych noriem upravujúcich túto oblasť.

Dovolím si vysloviť presvedčenie, že táto vedecká konferencia prispela k naplneniu cieľov tak, aby človek v 21. storočí mohol prežiť svoj život v kvalitnom prostredí, a aby ho zachoval aj pre ďalšie generácie. Potešiteľné je aj to, že sa mladá generácia zapojila do riešenia tak závažných problémov, a že sa táto konferencia uskutočnila v období, keď na Slovensku prebiehal „Týždeň vedy a techniky“.

Vedecká konferencia s medzinárodnou účasťou „Právna úprava starostlivosti o životné prostredie mala úspešný priebeh. Želaním organizátorov je, aby to bol začiatok určitej tradície konania takýchto podujatí, a aby tento zborník bol podnetom pre ďalšiu tvorivú prácu nielen mladých vedeckých pracovníkov.

doc. JUDr. Mária Kiovská, CSc.

ÚSTAVNOPRÁVNÝ ROZMER PRÁVA NA PRIAZNIVÉ ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

JUDr. Štefan Kseňák, PhD.

*Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnickej fakulty Univerzity
Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

Právo na priaznivé životné prostredie patrí medzi základné práva a v právnom poriadku Slovenskej republiky je zakotvené hneď v dvoch ústavnoprávných predpisoch, a to v Ústave Slovenskej republiky (v nasledujúcom texte len „ústava“) a v ústavnom zákone č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd (v nasledujúcom texte len „Listina“).

Treba upozorniť na to, že táto „dvojitá“ úprava sa netýka len práva na priaznivé životné prostredie, ale aj ďalších základných práv a slobôd. Text Listiny a druhej hlavy ústavy je z prevažnej časti identický. K tejto špecifickej situácii došlo tak, že ústavodarca upravil v ústave oblasť základných práv a slobôd a súčasne došlo na základe recepčnej normy k recipovaniu ústavného zákona Federálneho zhromaždenia ČSFR č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd. Zaoberať sa pohnútkami, ktoré viedli ústavodarcu k takejto konštrukcii je zbytočné, azda je namieste podozrenie, že sa zrejme nejednalo o snahu vo zvýšenej miere zabezpečiť garanciu základných práv a slobôd. Situácia, keď je v právnom poriadku upravené dvakrát to isté, svedčí skôr o niečom inom ako o legislatívnej dokonalosti, ale táto napokon ani nie je cieľom činnosti zákonodarcu².

V konečnom dôsledku tak máme dva platné a účinné právne predpisy, ktoré majú rovnakú právnu silu a ktoré sa z hľadiska predmetu svojej úpravy sčasti

² Ako uvádza Filip, J.: „*Ti, kdo zákony schvalují, sledují zcela jiný cíl než je legislativní dokonalost*“, FILIP, J.: *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu*. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/2005, str. 236

prekrývajú. Tento stav so sebou prináša aj problémy³, ale tieto sa zatiaľ v oblasti zakotvenia práva na priaznivé životné prostredie v podstate neprejavujú, alebo sa prejavujú len v nevýznamnej miere, skôr v rovine teoretickej, a to pri úvahe týkajúcej sa klasifikácie predmetného práva.

Do ktorej skupiny práv možno zaradiť právo na priaznivé životné prostredie? Listina zaraďuje toto právo medzi hospodárske, sociálne a kultúrne práva. V ústave je právo na priaznivé životné prostredie zakotvené v samostatnom /šiestom/ oddiele s nadpisom právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva. V rámci členenia ústavy sa šiesty oddiel nachádza za oddielom, ktorý je venovaný hospodárskym kultúrnym a sociálnym právam.

Zo systematiky Listiny ako aj ústavy by sa dalo vyvodiť, že toto právo má charakter hospodárskeho, sociálneho a kultúrneho práva. Do úvahy však treba vziať aj veľmi výraznú previazanosť tohto práva s právom na život alebo s právom na ochranu súkromného a rodinného života. Priaznivosť či nepriaznivosť životného prostredia je výrazne širokospektrálna, aj inak priaznivé životné prostredie môže byť pre osobu trpiacu nejakým ochorením výrazne nepriaznivé, ba dokonca ohrozujúce jej zdravie alebo aj život, ďalej vzhľadom na to, že väčšina ľudí trávi v súčasnosti čas prevažne v interiéroch, stúpa aj význam architektonickej politiky, t.j. tvorby a udržiavania architektonicky kvalitne usporiadaného priestoru sídiel a krajiny. Priaznivé životné prostredie má aj výrazný dosah na majetkové práva, dokonca do určitej miery determinuje hodnotu vlastníctva.

³ Možno predpokladať, že táto „duplicita“ narušuje právnu istotu. Ako príklad možno uviesť obmedzenie osobnej slobody u zadržanej a zatknutej osoby. Z dôvodu, že lehoty, počas ktorých môže byť obmedzená osobná sloboda obvineného alebo podozrivého z trestného činu v súvislosti so zadržaním alebo obvineného v súvislosti so zatknutím, sú podľa Listiny kratšie ako podľa ústavy a osobitného zákona, došlo vo viacerých prípadoch k zadržaniu po dobu dlhšiu ako umožňuje Listina, avšak po dobu súladnú s textom ústavy. Osoby, ktorým bola takto obmedzená osobná sloboda sa domáhali ochrany svojich práv sťažnosťami na Ústavnom súde SR. Tento zaujal právny názor, že treba aplikovať výkladové pravidlo *lex posterior derogat priori*. Teda v konečnom dôsledku v kultúre písaného práva súdny orgán v postavení interpreta rozhodne o tom, ktorý z právnych predpisov rovnakej právnej sily upravujúcich ochranu toho istého základného práva (slobody) má prednosť. Takýto prístup má prinajmenšom dva negatívne dôsledky, a to 1. nevytvára tlak na ústavodarcu, aby alebo vyriešil vzťah ústavy a Listiny alebo, aby ak novelizuje ústavu, tak v rovnakom rozsahu novelizoval aj Listinu a 2. takýto prístup je sporný z pohľadu rešpektovania jedného z princípov konštitucionalizmu, a to princípu privilegovanej ochrany ľudských práv (ak kritéria pre obmedzenie tej istej slobody stranujú dve úpravy rozdielne, mala by sa zrejme aplikovať tá, ktorá viac chráni toho, koho sloboda sa obmedzuje).

Právo na priaznivé životné prostredie je teda ústavným právom, ktoré je z povahy svojho zakotvenia blízke hospodárskym, sociálnym a kultúrnym právam, avšak prejavuje sa v ňom aj výrazná previazanosť s právom na život, právom na uspokojujúce pracovné podmienky a právom na súkromie. Táto previazanosť spôsobuje, že toto právo má do značnej miery prirodzenoprávnu povahu.⁴ Neobstojí námietka, že toto právo je príznačné pre koniec dvadsiateho storočia a súvisí s ohrozením životného prostredia súčasnou spoločnosťou. Človek bol vystavený negatívnym vplyvom svojej činnosti neustále, predstava, že pred priemyselnou revolúciou ľudia žili v ekologicky málo narušenom prostredí, je pravdivá len čiastočne. Ľudia žili nezriedka v obydliach, ktoré boli vystavené dymu a teda aj dechtu nachádzajúcim sa v sadzách, nehovoriac už o banských mestách a profesiách, pri ktorých sa nakladalo s olovom, ortuťou, arzénom a pod. Veľmi zle bolo riešené odpadové hospodárstvo v dôsledku čoho bol vysoký výskyt parazitov a ochorení, ktoré prichádzali vo forme epidémií, vzťah človeka k pôde, ktorý je tak často idealizovaný, viedol k výraznej erózii⁵. Priaznivé životné prostredie výrazne vplýva na kvalitu života, a tak je zákonité, že dôraz na jeho zabezpečenie rastie s tým, ako rastie tlak na zvyšovanie kvality ľudského života. V podmienkach, keď ľudia umierajú od hladu, nie je ochrana priaznivého životného prostredia až natoľko akútna, ale v podmienkach spoločnosti, v ktorej sú základné životné potreby už viac menej zabezpečené, rastú aj nároky na kvalitu životného prostredia.

Prirodzenoprávny základ práva na priaznivé životné prostredie a dynamický vývoj obsahu tohto práva bude viesť k čoraz vyššej previazanosti tohto práva so základnými ľudskými právami.

Je otázne, či je právo na priaznivé životné prostredie zakotvené formou legislatívne možného maxima. Z pohľadu subjektov tohto práva a jeho predmetu už legislatívne toto právo rozšíriť možné nie je, nakoľko subjektom je každý a robiť z „priaznivého“ „ešte priaznivejšie“ nemá zmysel. Pokiaľ ide o aplikáciu,

⁴ Ak teda a priori nevychádzame z predpokladu, že všetky základné práva a slobody majú prirodzenoprávnu povahu.

⁵ „Žiaden iný proces, vrátane chemického znečistenia, nepôsobí tak dlhodobo a veľkoplošne a žiaden nevedol doteraz k úplnému znehodnoteniu tak veľkej rozlohy pôdy, aký spôsobila erózia“

FULAJTÁR, Emil - STYK, Ján: *Pôdna erózia a protierózne opatrenia*. Citované zo zborníka referátov zo seminára Pozemkové úpravy na Slovensku II. r 2007, str. 38. Autori uvádzajú, že napr. tzv. výmoľová erózia bola rozšírená najmä v 17. stor. až 19.stor.

podľa čl. 44 ods. 5 ústavy podrobnosti o tomto práve ustanoví zákon. Teda mohlo by sa zdať, že toto právo sa viaže na podústavnú úpravu do tej miery, že sa neaplikuje ex constitutione, ale sa viaže na zákonnú úpravu. Štát má však povinnosť zabezpečiť prijatie takej právnej úpravy, ktorá zabezpečí dôkladnú realizáciu tohto práva, preto môže dôjsť k jeho porušeniu aj v prípade absentujúcej podústavnej úpravy, ktorá má ustanoviť podrobnosti o práve na priaznivé životné prostredie.⁶

RESUMÉ

Právo na priaznivé životné prostredie je v právnom poriadku Slovenskej republiky zakotvené na ústavnej úrovni v dvoch právnych predpisoch rovnakej právnej sily, a to v Ústave a v ústavnom zákone č. 23/1991 Zb.

Z formálneho hľadiska je právo na priaznivé životné prostredie zaradené medzi hospodárske, sociálne a kultúrne práva, pričom vývoj smeruje k vyššej previazanosti s právom na život a ochranu súkromného života. Z uvedeného dôvodu sa právo na priaznivé životné prostredie približuje k základným ľudským právam.

The right to favourable environment is in the Slovak legal order constitutionally regulated in two legal acts with the same legal force, namely in the Constitution and in the constitutional act No. 23/1991 Coll.

From the formal aspect is the right to favourable environment ranked among the economic, social and cultural rights, however evolution leans to its stronger cohesion with the right to life and with the right to protection of private life. With its content, the right to favourable environment is approaching to fundamental human rights.

⁶ Nehovoriac už o záväzkoch, ktoré pre Slovenskú republiku vyplývajú z Aarhurského dohovoru, a ktorých dôsledné naplnenie so sebou prináša aj otázku rešpektovania účasti verejnosti na rozhodovaní (druhý pilier) a s prístupom verejnosti k spravodlivosti (tretí pilier).

PRINCÍPY DOBREJ SPRÁVY (V SÚVISLOSTI S OCHRANOU ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA)

Mgr. Lucia Rentková

Katedra správniho práva a správni vedy, Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci

1. Úvod

Princípy dobrej správy sú stále diskutovanou témou. Tento príspevok si kladie za cieľ oboznámiť poslucháča (čitateľa) s právnou úpravou súboru týchto zásad na vnútroštátnej úrovni (na úrovni českého práva) a na úrovni medzinárodnej, európskej.

To, že správa (verejná správa) sa len pomaličky približuje tej „dobrej“ správe, o ktorú sa dané zásady usilujú a vízia mladých budúcich právnikov o tom, ako bude verejná správa vyzerat' v budúcnosti, ako ju „zachráni“ je možné dokresliť citátom zo seminárnej práce môjho študenta, v ktorej sa zamýšľal nad profesiou právnika, pracujúceho na správnom úrade: „Dokreslíme-li tento problém na modelovom príklade: občan A prichází na správni úrad se svým problémem, úředníci ho odkazují z jednoho odboru na druhý, na každém odboru vystojí hodinovou frontu, několikrát opravuje a doplňuje příslušné formuláře a výsledek, o který mu jde, konkrétní správni rozhodnutí, zdá se být v nedohlednu. Jeho situace se může rázem změnit, narazí-li na schopného právníka, působícího na správni úřadě, který mu po zbežném prozkoumání problému sdělí, že se o žádný zásadní problém nejedná, a několika telefony na příslušné odbory občanovu záležitost vyřeší. Občan A je spokojen , že konečně na úřadě našel osobu, která jeho problém dokázala rychle a efektivně vyřešit, jeho mínění o správni úřadu rázem stoupne.“⁷ Zjednodušene môžeme povedať, že tento príklad ukázal účel zásad dobrej správy: spokojnosť občana a zvýšenie kreditu správneho orgánu.

I keď je tento príspevok nazeraný skôr z uhlu všeobecného správneho práva, i orgány ochrany životného prostredia sú v konečnom dôsledky správnyimi orgánmi (v najširšej podobe tohto pojmu podľa definície v § 1 Správniho řádu⁸), preto aj v ich činnosti sa zásady dobrej správy musia uplatniť.

⁷ VETÝŠKA, Jan: *Interview s právníkem*. PF UP Olomouc, 2008. Seminární práce.

⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správni řád v znení neskorších zmien.

2. Právna úprava v Českej republike

Princípy dobrej správy môžeme základne rozdeliť na dve skupiny, a to podľa toho, vo vzťahoch medzi kým sa uplatnia. Prvou skupinou sú princípy, ktoré garantujú dobrú správu vo vzťahoch medzi správnymi orgánmi navzájom a týkajú sa taktiež pomerov v jednotlivých úradoch (ide o tzv. horizontálne vzťahy). Môžeme do nich zaradiť požiadavky kladené na osoby úradníkov vo verejnej správe. Od toho sa potom odvíjajú i kódexy správania týchto úradníkov. Druhou skupinou sú princípy, ktorými sa prejavuje verejná správa navonok, voči jej adresátom (ide o vzťahy tzv. vertikálne⁹).

Na vnútroštátnej úrovni v Českej republike sú zásady dobrej správy zmienené na dvoch miestach. Prvým prameňom je zákon č. 349/1999 Sb., o verejnom ochránci práv v znení neskorších zmien, druhým prameňom potom o niekoľko rokov neskôr prijatý zákon č. 500/2004 Sb., správni rád v znení neskorších zmien. Čo je spoločné pre obidva predpisy je skutočnosť, že ani jeden z nich nedefinuje pojem dobrej správy a na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že ani jeden z nich nezakotvuje jednotlivé zásady, o ktorých hovorí. Preto výklad pojmu dobrej správy, respektíve pomenovanie obsahu zásad dobrej správy musíme hľadať na iných miestach.

Správni rád

Na prvom mieste sa zmienime o správnom poriadku v ČR. I keď tento predpis bol prijatý neskôr ako zákon o verejnom ochrancovi práv, ochrana až po jeho prijatí publikoval svoje „Desatoro“ zásad dobrej správy. V mnohom teda na správny poriadok odkazuje. Konkrétne miesto výskytu zmienky o dobrej správe sa nachádza v správnom poriadku, v § 8 ods. 2: „Správni orgány vzájomne spolupracujú v zájmu *dobrej správy*.“ Prvý, možno však len formálny rozdiel medzi týmto ustanovením a ustanovením v zákone o verejnom ochrancovi práv je vo formulácii a vynechaní slova „zásada“. Druhá vec, ktorá zdá sa z formulácie vyplýva je, že k tomu, aby bola dosiahnutá dobrá správa stačí, keď budú správne orgány spolupracovať. Samozrejme, išlo by o veľmi obmedzený výklad. Môžeme konštatovať, že spolupráca je jedným z aspektov, ktorý zabezpečí, aby sme mohli o verejnej správe hovoriť ako o dobrej. Správne orgány sa majú spolupracou dopracovať k tomu, aby ich správa bola dobrá. Čo však ďalej musí správny orgán

⁹ K horizontálnosti a vertikálnosti vzťahov pozri LANGÁŠEK, T.: *Principy dobré správy po prijatí nového správneho rádu*. Správni právo, roč. XLI, č. 4-5/2008, s. 243-247

splniť k tomu, aby jeho správa bola dobrá? Náuka hovorí, že všetky zásady činnosti správnych orgánov, obsiahnuté v časti 1., hlavne 2. správneho poriadku sú vlastne zásadami dobrej správy. Je to naozaj tak? Sú všetky zásady činnosti správnych orgánov i zásadami dobrej správy? Existujú potom aj iné zásady dobrej správy neobsiahnuté v zásadách činnosti?

V tomto právnom predpise sa princípy dobrej správy objavujú v jednej z dvoch svojich podstát a to ako princípy, ktoré sa uplatňujú vo vzťahoch horizontálnych (porovnaj formuláciu „správne orgány spolupracujú“). Je tu teda odkaz na princípy, ktoré panujú v procesoch medzi správnyimi orgánmi, v organizácii ich činnosti.¹⁰ Na tieto princípy sa odkazuje a nie sú teda nijakým spôsobom v zákone vyjadrené. Naproti tomu sú v zásadách činnosti správnych orgánov vyjadrené zásady dobrej správy, ktoré sa uplatňujú vo vzťahoch správny orgán a adresát jeho činnosti, teda vo vzťahoch vertikálnych. V správnom poriadku nájdeme výslovne vyjadrené princípy dobrej správy, ktorými sa riadia správne orgány v jednaní s adresátom správy a nájdeme tam taktiež odkaz na princípy dobrej správy, ktoré majú panovať v jednaní medzi správnyimi orgánmi navzájom, ktoré však zákon samotný nijako nešpecifikuje.

Správny poriadok iste čerpal (čo sa týka zásad dobrej správy) z európskych dokumentov, z Odporúčenia CM/Rec (2007)¹¹, konkrétne z jeho dodatku – Kódexu dobrej verejnej správy. Pozornosť si určite zaslúži členenie spomínaného dokumentu: dodatok k odporúčeniu je rozčlenený na tri sekcie. Prvá sekcia obsahuje zásady dobrej verejnej správy, druhá pravidlá týkajúce sa správneho rozhodnutia a posledná sekcia sa zaoberá bližšou špecifikáciou požiadaviek na odvolanie. Pri porovnaní s českým správnyim poriadkom vybadáme určité štrukturálne podobnosti: úvod správneho poriadku je venovaný zásadám činnosti správnych orgánov, ktoré sa použijú aj v prípade, že je použitie správneho poriadku vylúčené zvláštnym zákonom¹². Ide teda o pravidlá vyššieho rádu, zaväzujúce všetky správne orgány pri každej ich činnosti. Naproti tomu zásady právneho konania obsiahnuté v časti druhej a tretej správneho poriadku sa týkajú len správneho konania a konkrétne stanovujú postupy a požiadavky na správne

¹⁰ Porovnaj: VEDRAL, J.: *Správny řád – komentář*, Polygon, Praha 2006, s. 99-100

¹¹ Tento dokument potom berie inšpiráciu z European Code of Good Administrative Behavior, prijatého v roku 2001. Je prístupný na: <http://www.radaevropy.cz/preklady_vm.htm> (cit. dňa 23. 11. 2008)

¹² Bližšie pozri § 177 Správnyho řádu

konanie. Druhá a tretia sekcia dodatku k odporučeniu taktiež obsahuje konkrétne *pravidlá* (už nie *zásady*), týkajúce sa správneho rozhodovania a odvolania. I keď by sa mohlo zdať, že v odporučení uvedené zásady budú jediné, ktoré si môžu činiť nárok na to, byť pomenované „zásady dobrej správy“, samozrejme aj ďalšie pravidlá tam obsiahnuté musíme nevyhnutne za konkrétnejšie zásady dobrej správy považovať, pretože sa nachádzajú v zastrešujúcom dokumente, a to Kódexe dobrej verejnej správy.

Pre konkrétnosť vymenujem zásady dobrej verejnej správy, ako ich stanovuje dodatok k Odporučeniu. Väčšina z nich našla svoje vyjadrenie i v správnom poriadku medzi zásadami činnosti správnych orgánov: zásada zákonnosti, zásada rovnoprávnosti (*zásada procesnej rovnosti*), zásada nestrannosti, zásada proporcionality, zásada právnej istoty, zásada konania v primeranej časovej lehote (*zásada rýchlosti a hospodárnosti*), zásada participácie.¹³ Dve z nich však správny poriadok neuvádza: zásadu úcty k súkromiu a zásadu transparentnosti.¹⁴ Zásada úcty k súkromiu sa prejavuje hlavne pri spracúvaní osobných dát, zásada transparentnosti potom vyjadruje otvorenosť úradu – podľa nej má úrad zaistiť, aby boli osoby vhodne informované o činnosti úradu a jeho rozhodnutiach pri rešpektovaní prístupu k oficiálnym dokumentom a ochrane osobných údajov.

Z vyššie uvedeného je možné odvodiť odpoveď na moje otázky: v integrovanej Európe určite existujú i iné zásady dobrej správy, než tie zakotvené ako zásady činnosti správnych orgánov v správnom poriadku. Nemožnosť úplného výpočtu zásad v zákonomnom texte vyplýva samozrejme aj z povahy zásad ako prameňa práva. K tomu T. Langášek¹⁵ veľmi výstižne položil otázku, či sa zakotvením zásad do právneho predpisu nevyprázdni pojem dobrej správy tým, že zo zásady sa vytvorí právne pravidlo. Odpovedá nasledovne: „(...) princípy, pokiaľ sú pozitívneprávne vyjádrené, sú zpravidla formulované rovnako všeobecne, se rovnako mierou neurčitosti, takže si mnohé ze svojich charakteristík ponechávajú (...) Pozitívne právo okrem toho zpravidla rezignuje na poskytnutie úplného a vyčerpávajúceho výčtu pravidiel, ktoré boli dosiaľ „pouze“ princípy, a nevylučuje

¹³ Na konkrétne znenie jednotlivých zásad odkazujem na Odporučenie. Dostupnosť: v poznámke č. 3.

¹⁴ Bližšie viď: POTĚŠIL, Lukáš: „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy, Veřejná správa 12/2008, s. VII - VIII

¹⁵ LANGÁŠEK, T.: *Principy dobré správy po přijetí nového správního řádu*, Správní právo 4-5/2008, s. 246

uplatnění principů výslovně nezmíněných(...)" S touto odpovědí nemůžeme jinak, ako súhlasiť.

Na poli Rady Európy ešte chvíľu ostaneme a zameriame sa na vertikálne vzťahy vo verejnej správe a úpravu týchto vzťahov v kódexoch chovania zamestnancov verejnej správy. Výbor ministrov rady Európy prijal v roku 2000 Modelový kódex chovania verejných úradníkov ako Odporúčenie členským štátom pod číslom R (2000)10¹⁶. Z neho potom vyšiel Kódex etiky pracovníkov vo verejnej správe prijatý uznesením Vlády ČR v roku 2001¹⁷. Po preštudovaní oboch kódexov môžeme povedať, že český kódex je všeobecnejšou formou Kódexu európskeho.¹⁸ Základnými premisami oboch predpisov je špecifikácia štandardov chovania verejných úradníkov jednak pre samotných úradníkov (aby vedeli, ako má ich správanie a postupy vyzerat') a jednak pre verejnosť, aby vedela, čo môže (čo by mala mať možnosť) od úradníkov očakávať. Verejný úradník musí jednat' v súlade so zásadou legality a okrem toho musí dodržiavať taktiež etické kódexy a vyhýbať sa politizácii výkonu svojej funkcie. Verejný úradník je slušný ako interne tak externe, jedná čestne a nestranne, lojálne voči „svojmu“ úradu, maximálne využíva svoje schopnosti pri práci a majetok štátu využíva rozumne. Veľký dôraz v etike úradníkov je kladený na mieru výkonu diskrečnej právomoci (vždy len s ohľadom na podstatné a objektívne skutočnosti) a na vyhýbanie sa akémukoľvek stretu záujmov v akejkolvek forme. Ďalšou požiadavkou je dbanie na zachovávanie mlčanlivosti a dôvernosti informácií a skutočností, ktoré sa pri výkone svojej funkcie dozvie. Na neposlednom mieste úradník vždy dbá o to, aby svojím jednaním neznižoval dôstojnosť svojho úradu.

V správnom poriadku sa z tohto pohľadu medzi zásadami činnosti správnych orgánov jedine vyskytne zásada verejnej správy ako služby a obsahuje požiadavku na zdvorilosť úradníkov voči adresátom verejnej správy, ich ústretovosť v prístupe k nim a samozrejme nestrannosť, s ktorou majú pristupovať k adresátom i k riešeným prípadom.

3. Verejný ochranca práv

V zákone o verejnom ochrancovi práv nájdeme zmienku o zásadách (princípoch) dobrej správy hneď v úvodných ustanoveniach, v § 1 ods. 1: „Verejný

¹⁶ Dostupné na: <http://www.radaevropy.cz/preklady_vm.htm> (cit. dňa 23. 11. 2008)

¹⁷ Dostupný na: <http://portal.mpsv.cz/sz/local/pb_info/pritikorupcni/kodex> (cit. dňa 23. 11. 2008)

¹⁸ Rovnako tak: VIDLÁKOVÁ, O.: *Etika ve veřejné správě*. Správní právo 5-6/2004, s. 338

ochránce práv (dále jen "ochránce") působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá *principům* demokratického právního státu a *dobré správy*, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“ Zákon o veřejném ochranci práv teda hovorí o zásadách dobrej správy, žiadne ale nezmieňuje, správny poriadok hovorí len o dobrej správe, zásady, ktoré sú jej súčasťou však vymenováva.

Verejný ochranca práv na základe svojej praxe zadefinoval 10 zásad dobrej správy, ktorých sa bude pridržovať pri posudzovaní podnetov pri plnení svojho poslania práve podľa § 1. Český veřejný ochranca postupoval podobne, ako jeho európsky kolega: na základe poznatkov o postupe správnych orgánov tak, ako nemajú vyzerat', vydefinoval podmienky, za akých má správny orgán postupovať tak, aby sa jeho správa dala označiť za dobrú.¹⁹ (K princípom dobrej správy podľa európskeho ombudsmana vid' ďalej v texte.) Poďme sa pozrieť na to, či sa veřejný ochranca práv vo svojej praxi stretáva i s potrebou iných zásad dobrej správy, než s tými, ktoré sú zakotvené v správnom poriadku.

Medzi zásady dobrej správy veřejný ochranca práv zaradil desať všeobecných princípov, ktoré v sebe zahŕňajú vždy niekoľko požiadaviek, inde chápaných ako samostatné zásady: dodržiavanie právneho poriadku, nestrannosť, včasnosť, predvídateľnosť, presvedčivosť, primeranosť, súčinnosť, zodpovednosť, otvorenosť a ústretovosť.²⁰

Zásadu legality, skrývajúcu sa pod zásadou dodržiavania právneho poriadku ďalej rozviedol o požiadavku na nadriadené orgány, aby podriadeným orgánom poskytovali jednoznačné a zrozumiteľné právne stanoviská a do tohto bodu zaradil i zásadu zákazu zneužitia správneho poverenia, zakotvenú aj v správnom poriadku.

Nestrannosť zahŕňa jednak zásadu známu pre všetky konania – zásadu procesnej rovnosti a jednak kladie požiadavku na vybavovanie sťažností a to takú, aby sa úradník vybavujúci sťažnosť odlišoval od úradníka, proti ktorému sťažnosť smeruje.

Požiadavka na včasnosť sa prelína celým správnym poriadkom, jednak v zásade rýchlosti, ktorá je zaradená medzi zásady činnosti správnych orgánov,

¹⁹ Európsky ombudsman má výslovne stanovené, že poskytuje ochranu pred „zlou právou“ (anglicky maladministration).

²⁰ *Souhrn hlavních principů dobré správy*. In Kancelář veřejného ochránce práv: Principy dobré správy, Masarykova univerzita, 2006, s. 15-17

jednak stanovením lehôt pre vybavenie podnetov a podaní, jednak stanovením lehôt pre zahájenie konania a vydanie rozhodnutia.

Požiadavka predvídateľnosti sa potom spája nielen so zásadou legitímneho očakávania v náväznosti na priebeh konania a obsah vydaného rozhodnutia, ale rozšírene i na spôsob využitia správneho uváženia.

Primeranosť, ako jedna zo zásad zadaných ombudsmanom, sa prekrýva so zásadou primeranosti, ako je vyjadrená v správnom poriadku. Podobne tiež zásada súčinnosti, vyjadrená v správnom poriadku vetou „správne orgány vzájomne spolupracujú v záujme dobrej správy“. Ústretovosť v sebe zahŕňa požiadavku na slušné jednanie úradníkov s adresátmi verejnej správy a potrebu zaoberať sa všetkými informáciami, ktoré sa k úradu dostanú. Svoj odraz má táto zásada v zásade verejnej správy ako služby, vyjadrenej v správnom poriadku.

Niekoľko zásad však nemožno pripodobniť k žiadnej zo zásad činnosti správnych orgánov, ale skôr k zásadám správneho konania (ako bolo spomenuté vyššie). Ide o nasledovné: presvedčivosť, zodpovednosť a otvorenosť.

Pod presvedčivosť verejný ochranca práv skryl niekoľko požiadaviek na konanie správneho úradu: úrad poučuje a informuje adresáta o uskutočnení jednotlivých úkonov (zásada verejnej správy ako služby), ale navyše požaduje, aby úrad bral ohľad na komunikačné a intelektuálne schopnosti a možnosti adresáta, stanovuje požiadavky pre odôvodnenie rozhodnutia, poučenie o možnosti podať opravný prostriedok, prípadne vyvolať súdny prieskum aktu. Úrad taktiež dbá na to, aby sa adresát o učinenom úkone úradu, ktorý sa ho týka, dozvedel.

Zodpovednosť úradu spočíva v nezbavovaní sa vybavovania podaní, ktoré spadajú do jeho pôsobnosti, vo vysporiadaní sa so všetkými pripomienkami a námietkami adresátov verejnej správy a v prípade, že úrad pochybí v priznaní tohto pochybenia a jeho urýchlenej náprave.

Dokumenty majú byť riadne vedené podľa spisovej značky, s označením kontaktu na úradníka, ktorý ich vypracoval, majú byť adresátom prístupné (samozrejme s dbaním na osobné údaje a utajované skutočnosti) k možnosti robiť si z nich kópie. Úrad má byť opatrený informačným systémom pre lepšiu orientáciu v ňom a úradná doska má visieť na verejne prístupnom mieste a tiež má byť prehľadne členená. Toto sú požiadavky na otvorenosť úradu.

Praxou ombudsmana vytvorené zásady dobrej správy podporujú vyššie uvedené tvrdenie, že obsah dobrej správy sa napĺňa nielen zakotvením zásad do právneho poriadku, ale hlavne životom, fungovaním právneho štátu, právnej praxe.

Európsky ombudsman vyvodil a zakotvil princípy dobrej správy z pojmu zlá správa, proti ktorej má ochraňovať jej adresátov. Zlá správa tkvie v nefunkčnosti verejnej správy, čo sa čiastočne odráža v procesnej rovine a ďalej v neetickom chovaní a porušovaní základných medzil'udských pravidiel komunikácie pracovníkov správy voči jej adresátom. Zlá správa v sebe tiež zahŕňa neobstarávanosť, nečinnosť, neporozumenie, diskrimináciu a ďalšie neférové činnosti voči adresátovi.²¹ Ako sám európsky ombudsman tvrdí, žiadne nové princípy nevyňašiel, len zakotvil existujúce princípy do Kódexu dobrého správneho správania²², aby tak definoval a vymedzil obsah pojmu „maladministration“ (zlá správa). Kódex sa týka správania sa zamestnancov Európskej komisie a orgánov Európskej únie vo vzťahu k verejnosti. Kódex konkrétne vymenováva nasledujúce princípy:

- Zásada legality (zamestnanci jednájú podľa predpisov pre nich záväzných a používajú predpisy európskej legislatívy),
- Zásada zákazu diskriminácie a rovnakého zaobchádzania a s tým súvisiaca zásada vypočúvania všetkých strán s rovnakým záujmom,
- Zásada proporcionality,
- Konzistentnosť (táto zásada sa týka postupu orgánov, ktorý sa má zhodovať s predchádzajúcim postupom v rovnakej veci. Takto je podporená i právna istota adresátov),
- Zásada objektivity a nestrannosti,
- Zásada informovanosti o správnom konaní,
- Zásada odôvodnenia rozhodnutia a poučenia o opravnom prostriedku,
- Zásada ochrany osobných údajov a utajovaných skutočností.

Kódex taktiež podrobne upravuje postup a správanie úradníkov, pri vybavovaní žiadostí: ako odkazovať na dokumenty, ktoré sú prístupné na internete, ako vybavovať písomnú korešpondenciu, telefonické hovory, odpovede

²¹ LANGÁŠEK, T.: *Princípy dobrej správy v praxi evropských ombudsmánů*. Právní rozhledy 3/2002, s. 153

²² Code of good administrative behavior, dostupný na <http://ec.europa.eu/civil_society/code/_docs/code_en.pdf>

prostredníctvom e-mailov a kontakty s médiami. Verejnosť sa môže obracať na Európsku komisiu so sťažnosťami na porušovanie princípov a ustanovení zakotvených v Kódexe. Sťažnosti je potrebné vybavovať do dvoch mesiacov.

Ako je možné podľa uvedeného zhodnotiť, pohľad českého verejného ochrancu práv na princípy dobrej správy korešponduje s pohľadom jeho európskeho kolegu. Český ochranca však niektoré požiadavky zakotvil podrobnejšie, určite aj na základe českej praxe s jednaním a postupmi správnych orgánov.

4. Záver

Zásady dobrej správy sú pojmom, s ktorým sa stretávame nielen v českom právnom poriadku, ale naprieč celou zjednotenou Európou. Na českej vnútroštátnej úrovni sú niektoré zo zásad dobrej správy zakotvené v právnych predpisoch, vytváranie a definovanie ďalších ostáva na právnej praxi a teórii.

RESUMÉ

Princípy dobrej správy sú stále živou témou. Pretože verejná správa a jej kvalita sa – hlavne v postkomunistických štátoch – stále vyvíja, vyvíjajú sa aj princípy, ktoré by mali jej fungovanie zastrešovať a usmerňovať. Aj keď niektoré princípy boli postupom času kodifikované a niektoré z nich boli dokonca inkorporované do formy právnych pravidiel, nič to neuberá na ich flexibilitu a stálom vývoji. V Českej republike sú princípy dobrej správy zakotvené hlavne v z. č. 500/2004 Sb., správním rádu. Ďalej potom sa o princípoch dobrej správy zmieňuje z. č. 349/1999 Sb., o verejnom ochránci práv, ten však žiadne zásady poriamu neuvádza. Česká republika ako členský štát EÚ nasleduje a čerpá inšpiráciu v európskom práve, konkrétne v prípade zásad dobrej správy z Kódexu dobrého správneho správania a na poli Rady Európy Odporučením CM/Rec (2007)7.

Principles of good administration are current topic. Because of progress of public administration, especially in post-communistic countries, there is the progress of principles of good administration. Though, some of the principles were incorporated into the legal rules, it does not take from flexibility and still progression of it. There are two main sources of the principles in Czech law: in act no. 500/2004 Coll., administrative procedure act and act no. 349/1999 Coll., on

public defender of law. An enumeration of the principles is in the first of the acts. Czech Republic as member state of the European Union follows and is inspired by European law, mainly by Code of good administrative behavior. A field of Council of Europe there is mainly the Resolution CM/Rec (2007)7 dealing with principles of good administration.

FORMY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU

JUDr. Lukáš Potěšil

Katedra správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a Nejvyšší správní soud

Problematika ochrany životního prostředí²³ je tradičně chápána a považována za součást veřejné správy. Z toho důvodu má blízko k právu správnímu, které, a to s ohledem na jeho předmět, bývá označováno jako *právní řád veřejné správy*.²⁴

Ačkoliv je otázka životního prostředí a ochrany životního prostředí v současné době považována za samostatný a specifický předmět úpravy skupiny právních norem, které označujeme jako právo životního prostředí,²⁵ přesto však zmíněné právní odvětví v mnohém vychází a čerpá²⁶ z práva správního. S ním má společné jak některé pojmy, instituty, tak i další charakteristické rysy a vlastnosti. Z nich, s ohledem na zaměření tohoto příspěvku, zmíním zejména metody a především pak tzv. právní formy, kterými se realizuje ochrana životního prostředí.

Z tradiční nauky o metodách a formách realizace správního práva a veřejné správy lze shrnout, že je v použitelná i pro oblast práva životního prostředí.

Metody²⁷ jsou velmi úzce spjaty s formami realizace správního práva a veřejné správy. Představují obecný způsob působení spravujícího subjektu,

²³ Ačkoliv se lze vedle pojmu „ochrana životního prostředí“ setkat rovněž s pojmem „péče o životní prostředí“, v dalším textu se nicméně budu držet díky platné právní úpravě, která v ustanovení § 9 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, používá pojem „ochrana životního prostředí“. Podle zmíněného ustanovení ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek (srov. § 2 zmíněného zákona), druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.

²⁴ Srov. PRŮCHA, Petr: *Správní právo. Obecná část. 7.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 28. ISBN 978-80-210-4276-6.

²⁵ Srov. DAMOHORSKÝ, Milan a kol.: *Právo životního prostředí. 1. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2003, s. 28. ISBN 80-7179-747-2.

²⁶ Obdobně kupř. jako právo finanční či právo sociálního zabezpečení, se i právo životního prostředí, s ohledem na svou specializaci a specifický předmět úpravy, vyčlenilo z rozsahu správního práva.

²⁷ V odborné literatuře se můžeme setkat s dalšími pojmy, jako je kupř. metody působení veřejné správy, metody činnosti veřejné správy, metody správní činnosti, či metody veřejné správy. K tomu blíže srov. ŠKULTÉTY, Peter a kol.: *Správné právo hmotné. Všeobecná část.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta, 2004, s. 77 a násl. ISBN 80-7160-183-7.

vykonavatele veřejné správy (správního orgánu) na objekt spravovaný, neboli adresáta veřejnoprávního působení a okruh společenských vztahů. Tento způsob působení má v konkrétním důsledku určitou právní formu, kterou se projevuje navenek. Jak uvádí teorie správního práva²⁸ *metody představují abstraktní kategorii. Konkrétní podobu nabývají až jejich transformací do reálného působení. Tato transformace se uskutečňuje v jednotlivých reálných, konkrétních aktivitách, formách činnosti veřejné správy. Přitom jedna metoda se může realizovat vícero formami a v jedné formě se může promítat uplatnění vícera metod.*

Metody obecně charakterizují, jakými způsoby veřejná správa působí. Metody jsou úzce navázány na administrativně-právní metodu regulace, která vlastně předurčuje jejich charakter. Jedná se proto nejčastěji o metody mocenské, založené na realizaci veřejného zájmu a vycházející ze vztahů právní nerovnosti a mocenské nadřazenosti a podřazenosti. Tradičně se metody nejčastěji člení do dvou hlavních skupin,²⁹ a to na metody obecné, zahrnující v sobě dílčí metody přesvědčování a donucování, a ve druhé kategorii nalezneme metody konkrétní. Konkrétními metodami působení jsou dílčí metody administrativní, ekonomické a organizační.

Z konkrétních metod se blíže zaměřím na administrativní metody, které vlastně ponejvíce vycházejí z již výše zmíněného mocenského, jednostranného, právně závazného a podzákonného charakteru veřejné správy. Co do své povahy je administrativní metoda metodou přímou, protože se vztahuje na spravované subjekty v postavení adresátů veřejnoprávního působení přímo. Působí tedy na jejich právní sféru přímo, nikoliv zprostředkovaně, jako metody ekonomické, které působením na ekonomickou stránku adresáta veřejné správy sledují určitý cíl a představují tak nástroj pozitivní nebo negativní stimulace.³⁰ Zmíněné ekonomické metody mají pro právo životního prostředí velký význam.

Konkrétním a reálným projevem metod navenek jsou právní formy realizace správního práva a veřejné správy. Problematika tzv. forem je tradiční součástí

²⁸ ŠKULTÉTY, Peter a kol.: a kol.: *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta, 2004, s. 81. ISBN 80-7160-183-7.

²⁹ PRŮCHA, Petr: *Správní právo. Obecná část. 7.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 259 a násl. ISBN 978-80-210-4276-6.

³⁰ Tomu odpovídá i koncepce třídění nástrojů ochrany životního prostředí, která rozčleňuje nástroje ochrany na přímé a nepřímé, přičemž typickými a nejčastějšími nástroji přímého působení jsou nástroje (neboli metody) administrativně-právní. Blíže srov. DAMOHORSKÝ, Milan. a kol.: *Právo životního prostředí*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 36 a násl. ISBN 80-7179-747-2.

teoretických pojednání o správním právu, přičemž pro svůj nepopiratelný význam je předmětem zkoumání i dalších „vědních disciplin o veřejné správě“, zejména správní vědy.

Při výkonu veřejné správy, neboli při správě veřejných záležitostí, dochází k jejímu konkrétnímu uskutečňování rozličnými právními prostředky. Onu zmíněnou rozličnost si v podstatě vynucuje široká škála a specifčnost okruhu spravovaných společenských vztahů. Správní právo a veřejná správa si tak nemohou vystačit s jednou formou realizace, která by obsáhla veškerý okruh spravovaných oblastí a subjektů. Otázce tzv. forem byla vždy v teorii správního práva věnována náležitá pozornost, a její závěry tak mohou být převzaty i pro právo životního prostředí.

Pro charakteristiku tzv. forem obecně si dovoluji odkázat na výstižné vyjádření P. Průchy,³¹ podle kterého *formami realizace veřejné správy tak rozumíme cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám*. Významný představitel tzv. prvorepublikové školy správního práva J. Hoetzel³² uvedl, že *jako soudy ... autoritativním způsobem projevují vůli svou ve formách předepsaných (rozsudek, usnesení); zná i veřejné právo určité způsoby, kterými se manifestuje vůle veřejné moci. Všeobecným označením pro tyto formy jest výraz správní akt*. Pokud hovořím o tzv. právních formách, mám na mysli takové formy realizace správní činnosti, které mají jednak právní základ a současně mají právní důsledky. Přídomek „právní“ tak vlastně stanovuje jejich charakter a následky.³³ Tradičně se tak setkáme s normativními správními akty, individuálními správními akty, smíšenými správními akty, veřejnoprávními smlouvami a faktickými úkony.³⁴

V následujícím textu se konkrétně zaměřím na formy činnosti správních orgánů, kterými lze realizovat ochranu životního prostředí. Zde je třeba poukázat

³¹ PRŮCHA, Petr: *Správní právo. Obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 262. ISBN 978-80-210-4276-6.

³² HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*. Praha : Bursík & Kohout v Praze, 1907, s. 64.

³³ Z toho plyne, že stranou ponechávám tu činnost, která je zaměřena do interna veřejné správy, a která nemá vnější právní důsledky.

³⁴ Pro posledně jmenované volí teorie správního práva německy mluvících zemí označení „der Realakt“, který tak již z názvu vypovídá o jeho povaze. Spíše než o formu se jedná o faktický a bezprostřední výkon veřejné správy. Blíže srov. TSCHANNEN, Pierre, ZIMMERLI, Ulrich: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. vydání. Bern : Stampfli Verlag AG, s. 225 a násl. ISBN 3-7272-0781-7.

na skutečnost, že podle čl. 7 Ústavy České republiky, čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, ve spojení s § 17 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, je obecnou povinností chovat se šetrně k životnímu prostředí. To platí pro všechny, tedy jak pro jednotlivce, právnické osoby (soukromého či veřejného práva), tak i pro stát a jeho orgány. Tudíž celá veřejná správa je tímto požadavkem vázána. Vyjdeme-li z pojetí principu dobré správy, pak je dobrá nejen taková veřejná správa, která svými mocenskými nástroji a formami dbá o ochranu životního prostředí vůči mocensky podřazeným subjektům, ale i taková, která jde sama příkladem a chová se *in favorem* životního prostředí.

S ohledem na princip subsidiarity veřejné moci a minimalizace zásahů veřejné moci, který je v českém právním řádu pro veškerou činnost správních orgánů při výkonu veřejné správy, tudíž i pro ochranu životního prostředí, upraven v § 2 odst. 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též „správní řád“) je z jednotlivých forem třeba na místě prvním uvést veřejnoprávní smlouvy.

Veřejnoprávní smlouvou se podle § 159 odst. 1 obsaženého v části páté správního řádu rozumí dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Předmětná část pátá představuje ve smyslu § 1 odst. 2 správního řádu obecnou právní úpravu režimu uzavírání veřejnoprávních smluv. Skutečnost, že veřejnoprávní smlouvy, dříve též označované jako správní dohody, představují jistou výjimku z jednostranného charakteru veřejné správy, když mají smluvní povahu, je reflektována a obsažena v § 161 odst. 1 a § 162 odst. 1 správního řádu. Předmětná ustanovení v obecném režimu umožňují uzavření veřejnoprávní smlouvy namísto vydání rozhodnutí. Adresát veřejné správy tak může vlastním projevem vůle zamezit vydání správního rozhodnutí uzavřením veřejnoprávní smlouvy, přičemž má rovné postavení jako druhá smluvní strana, kterou představuje správní orgán. Jako praktický příklad této formy realizace z oblasti ochrany životního prostředí při územním řízení lze zmínit § 78 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého je přípustné uzavřít veřejnoprávní smlouvu, která nahradí územní rozhodnutí.³⁵ Druhým takovým příkladem může být § 39 odst. 1 zákona č.

³⁵ Podle § 78 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, se souhlasem dotčeného orgánu může stavební úřad uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o

114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, který zavádí režim tzv. smluvní ochrany.³⁶

Druhou formou, kterou správní orgány mohou realizovat svou působnost na úseku ochrany životního prostředí představují tzv. individuální správní akty. Jedná o se teoretickou souhrnnou kategorií, která v sobě zahrnuje jak rozhodnutí vydávaná ve správním řízení, tak i tzv. jiné úkony, které v oblasti práva životního prostředí představují nejčastěji podkladové úkony, které nejsou správními rozhodnutími.

Tzv. jiné úkony³⁷ jsou v obecném právním režimu upraveny v části čtvrté správního řádu, jmenovitě v jeho § 154 a násl. Ačkoliv předmětná právní úprava výslovně hovoří o vyjádření, osvědčení, ověření a sdělení, z povahy věci jím je i závazné stanovisko podle § 149 části třetí správního řádu. Pro tzv. jiné úkony je společné, že procedura jejich vydání není správním řízením. Proto produkty tohoto procesu nejsou správním rozhodnutím, a to i proto, že nemají jeho právní důsledky.³⁸ Nijak totiž přímo nezasahují do sféry subjektivních práv a povinností. Spíše často slouží jako jeden z podkladů pro jejich vydání. Jejich účelem je vyjádření odborného právního názoru na určitou problematiku od příslušných orgánů, které jsou pověřeny výkonem veřejné správy na tom kterém úseku, resp. složky životního prostředí. Nepředstavují právní předpisy, nejde ani o rozhodnutí, přičemž současně nejde ani o pouhá irelevantní sdělení, neboť jsou vydávána správními orgány při výkonu veřejné správy. Z hlediska ovlivnění výroku posléze vydaného správního rozhodnutí můžeme rozlišovat jejich závazný, či nezávazný charakter. Tak tomu činí § 4 odst. 2 zákona č. 183/2006 stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, když rozlišuje mezi stanovisky³⁹ a závaznými stanovisky.⁴⁰

umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území, která nahradí územní rozhodnutí.

³⁶ Podle § 39 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, pro evropsky významné lokality lze namísto vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu, včetně jejich ochranných pásem, prohlásit území za chráněné nebo strom za památný, pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona, na základě písemné smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného pozemku a orgánem, který je oprávněn k jejich vyhlášení. I přes věcně právní charakter považují tuto smlouvu za smlouvu veřejnoprávní.

³⁷ Srov. SKULOVÁ, Soňa. a kol.: *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 351 a násl. ISBN 978-80-7380-110-6.

³⁸ Srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>

³⁹ Podle § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, se pro postupy realizované v režimu stavebního zákona, které nejsou správním řízením, vydávají

Jako příklad tzv. jiných úkonů, lze zmínit kupř. vyjádření podle § 18 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů.⁴¹

Druhým typem individuálního správního aktu je správní rozhodnutí, které se vydává ve správním řízení. Podle § 9 správního řádu se jedná úkon správního orgánu, který má přímý vliv na konkrétní subjektivní práva a povinnosti individuálně určeného účastníka řízení. V oblasti práva životního prostředí zaujímají správní rozhodnutí významné místo. A je to právě právo životního prostředí, které pro správní rozhodnutí volí rozličná označení, která na první pohled o jejich právních důsledcích a významu jako rozhodnutí nesvědčí. Takovým případem je souhlas⁴² vydávaný podle § 17 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů. O tom, že jde o rozhodnutí, vypovídají nejen jeho účinky, ale i § 17 odst. 2 zmíněného zákona, kde se hovoří o tom, že souhlas je vydáván v rozhodnutí. V oblasti práva životního prostředí je rovněž významné to, že zde dochází k tzv. řetězení správních rozhodnutí, nebo jejich subsumpci. Na tuto mnohdy negativní skutečnost z pohledu délky řízení reaguje zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje proces vydání tzv. integrovaného povolení, které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných v oblasti ochrany životního prostředí.

Normativní správní akt představuje obecné a teoretické označení pro tzv. podzákoný právní předpis. Jedná se jak o formu realizace správního práva a veřejné správy, tak i o správní právo (právo životního prostředí) jako takové.

stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, není-li však zvláštním zákonem stanoveno jinak.

⁴⁰ Podle § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, se pro vydání rozhodnutí podle stavebního zákona vydávají závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní předpisy jinak.

⁴¹ Podle § 18 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů, každý, kdo hodlá umístit, provést, změnit nebo odstranit stavbu nebo zařízení a nebo provádět jiné činnosti, pokud takový záměr může ovlivnit vodní poměry, energetický potenciál, jakost nebo množství povrchových nebo podzemních vod, má právo, aby po dostatečném doložení záměru obdržel vyjádření vodoprávního úřadu, zda je tento záměr z hlediska zájmů chráněných podle tohoto zákona možný, popřípadě za jakých podmínek. Podle odst. 3 téhož ustanovení vyjádření není rozhodnutím ve správním řízení a nenahrazuje povolení nebo souhlas vodoprávního úřadu vydaný podle tohoto zákona.

⁴² Podle § 17 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů, souhlas vodoprávního úřadu je třeba ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení podle tohoto zákona, které však mohou ovlivnit vodní poměry podle písm. a) až e). Obdobně je to i souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podle § 14 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

V kontrapozici se správními rozhodnutími je znakem právního předpisu obecný a blíže konkrétně neurčený okruh adresátů, kterým jsou ukládány určité povinnosti nebo stanovována jistá oprávnění. Oproti tomu rozhodnutí jsou konkrétní jak do obsahu, tak i svých adresátů. V oblasti práva životního prostředí se s normativními správními akty setkáme poměrně často. Jednak vystupují jako prováděcí akty k jednotlivým zákonům a jsou vydávány při výkonu státní správy,⁴³ tak i jako obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků vydávaných při výkonu samostatné působnosti v oblasti samosprávy. Takovým příkladem může být obecně závazná vyhláška obce podle § 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, kterou může obec stanovit a vybírat poplatek za komunální odpad.

Pod pojmem „smíšený správní akt“ teorie správního práva chápe takový úkon správního orgánu, který má znaky individuálního správního aktu, tak i normativního správního aktu, přičemž není ani jedním z nich. Platná právní úprava pro něj v současné době volí označení opatření obecné povahy.⁴⁴ Podle § 171 správního řádu se podle části šesté správního řádu postupuje při vydání závazného opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Podle judikatury⁴⁵ je *opatření obecné povahy správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. ... nemůže nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje*. A je to právě právo životního prostředí, které s institutem opatření obecné povahy v současné době pracuje nejvíce. Nejčastějším příkladem opatření obecné povahy je územní plán, což výslovně stanoví § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.⁴⁶

Výše uvedené právní formy realizace veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí a práva životního prostředí se liší nejen co do svého obsahu a

⁴³ Například nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a dalších orgánů státní správy.

⁴⁴ Důžno podotknout, že tento smíšený správní akt není neznámou ani v okolních státech, kde se hovoří tzv. Allgemeinverfügung nebo jde o tzv. generalny akt administracyjny.

⁴⁵ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS.

⁴⁶ Vedle toho zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, formu opatření obecné povahy dále přiznává vydání zásad územního rozvoje (§ 36 odst. 4), vymezení zastavěného území (§ 59 odst. 2), vydání regulačního plánu (§ 62 odst. 1), vydání územního opatření o stavební uzávěře (§ 97 odst. 1) a vydání územního opatření o asanaci území (§ 97 odst. 2).

účinků, ale rovněž i co do možností právní ochrany. U veřejnoprávních smluv lze podle § 165 odst. 1 správního řádu pouze přezkoumávat jejich soulad s právními předpisy v přezkumném řízení.

Tzv. jiné úkony mají specifickou možnost jejich nápravy řešenou v § 157 správního řádu v podobě konverze, přičemž podle § 156 odst. 2 správního řádu je lze pro rozpor s právními předpisy zrušit v přezkumném řízení. Poměrně významnou skutečností může být posouzení, zda i přes to, že nejsou vydávána ve správním řízení a nemají charakter správního rozhodnutí, nemohou být přesto výlučně a pro účely soudního přezkumu považována za rozhodnutí⁴⁷ v materiálním smyslu. V takovém případě by připadala v úvahu žaloba podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). Pokud nebudou naplňovat materiální kritéria rozhodnutí, lze tyto jiné úkony ve správním soudnictví přezkoumat v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s., a to jako závazný podklad pro vydání rozhodnutí, které bylo napadnuto žalobou ve správním soudnictví. Je přitom otázkou, zda tyto jiné úkony nemohou být případně nezákonným zásahem, proti němuž je právní ochrana v rovině správního soudnictví (a posléze i ústavního soudnictví) rovněž přípustná.

U rozhodnutí ve správním řízení tradičně připadají v úvahu opravné prostředky jak na úrovni správního řízení,⁴⁸ tak i soudního řízení.⁴⁹

Ochrana proti opatření obecné povahy je možná jak cestou námitek či připomínek⁵⁰ uplatněných v režimu jejich vydání, tak i posléze možnost konání přezkumného řízení.⁵¹ Jinak základ představuje možnost podání žaloby podle § 101a s. ř. s. k Nejvyššímu správnímu soudu.

⁴⁷ Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005-97, dostupné na www.nssoud.cz, závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.

⁴⁸ Neboli odvolání (rozklad) a žádost o obnovu řízení.

⁴⁹ Podle charakteru právních důsledků rozhodnutí lze posléze podat žalobu buď ke správním soudům v režimu s. ř. s., nebo k obecným soudům postupujících podle části páté o. s. ř., přičemž opomenout nelze ani ústavní soudnictví a ochranu cestou ústavní stížnosti.

⁵⁰ Srov. § 172 odst. 4 a 5 správního řádu. Součástí odůvodnění opatření obecné povahy je rovněž i odůvodněné rozhodnutí o námitkách, proti kterému sice nelze podat řádný opravný prostředek, ale právní úprava výslovně nevylučuje přípustnost uplatnění mimořádných opravných prostředků (obnova řízení, přezkumné řízení).

⁵¹ Podle § 174 odst. 2 správního řádu lze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení.

Normativní správní akty jako právní předpisy⁵² mohou být zrušeny v řízení před Ústavním soudem, přičemž soudce podle čl. 95 odst. 1 Ústavy české republiky může, v případě, že shledá nezákonnost těchto jiných předpisů, je v konkrétním posuzovaném případě oprávněn tyto neaplikovat⁵³ a při řešení určité právní věc k nim nepřihlédne, což je dáno tím, že soudce, resp. obecné soudy nejsou⁵⁴ aktivně legitimovány k podání návrhu Ústavnímu soudu ke zrušení jiných právních předpisů. Zatímco soudy toto oprávnění mají, správní orgány jsou nuceny postupovat při realizaci veřejné správy v souladu se zásadou zákonnosti vyjádřené v § 2 odst. 1 správního řádu.

RESUMÉ

V příspěvku se autor věnuje společným znakům správního práva a práva životního prostředí. Poukazuje na skutečnost, že jak metody, tak i právní formy realizace správního práva a veřejné správy jsou použitelné i pro oblast společenských vztahů na úseku práva životního prostředí. Zmiňuje provázanost metod a forem, přičemž na praktických příkladech z práva životního prostředí uvádí jejich jednotlivé druhy, které právní řád České republiky zná. V příspěvku je tak zmíněna problematika veřejnoprávních smluv, individuálních správních aktů, normativních správních aktů a smíšených správních aktů. Příspěvek pak uzavírá shrnutí procesních prostředků, která platná právní úprava umožňuje uplatnit.

The author deals with the common character of the Administrative Law and the Environmental Law. Mentioned is the fact that both methods and legal forms of realization of the Administrative Law and public administration can be used also for the area of the social ties in the branch of the Environmental Law. This entry points the cohesion of methods and legal forms whereas on the practical examples of the branch of the Environmental Law are shown particular kinds. The author focuses on the issue of public contracts, individual administrative acts, general acts and finally mixed administrative acts. The conclusion of this entry deals with the different types of procedural instruments that can be used by aggrieved persons.

⁵² Ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky se jedná o tzv. jiné (tj. než zákony) právní předpisy.

⁵³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, čj. 3 As 1/2008-233, dostupný na www.nssoud.cz.

⁵⁴ Srov. § 64 odst. 2 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavní soudu, ve znění pozdějších předpisů.

SAMOSTATNÁ A PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCÍ V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D., Mgr. Kateřina Červená

Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity,
Brno

**Příspěvek byl zpracován za finanční podpory Grantové agentury České republiky
– grantový projekt reg. č. 407/06/1159.**

V současném organizačním uspořádání veřejné správy v České republice⁵⁵ zcela nepochybně hrají zásadní úlohu obce a jejich orgány. Je-li tomu tak obecně, je tomu tak logicky i v oblasti životního prostředí a jeho ochrany. Právě proto bychom se v našem, byť rozsahově nutně omezeném, konferenčním příspěvku rádi věnovali působnosti obcí v oblasti ochrany životního prostředí.

1. Působnost obcí v oblasti ochrany životního prostředí

Úvodem ještě nutno připomenout, že územní veřejná správa v České republice je v zásadě veřejnou správou dvojstupňovou uplatňovanou ve smíšeném modelu. Jako taková je realizována zejména prostřednictvím obcí a krajů (které vykonávají nejen svou samostatnou působnost, tzn. autonomní samosprávu, ale též přenesenou působnost, tzn. dekoncentrovanou státní správu). **V oblasti ochrany životního prostředí tak může obec vystupovat jak v působnosti samostatné (vykonávající samosprávu), tak v působnosti přenesené (jež představuje určitý díl místní státní správy).**

Samostatnou působností je působnost samosprávná, zakotvená v právu na samosprávu a v ústavním ustanovení, podle kterého je územní samosprávný celek samostatně spravován zastupitelstvem. Do této samostatné (samosprávné) působnosti smí stát zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. **Samostatnou působnost na poli ochrany životního prostředí** vykonávají obce vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, v rámci níž

⁵⁵ K tomu blíže viz např. KADEČKA, Stanislav: *Poreformní organizace územní veřejné správy v České republice*. In *Reforma veřejnej správy na Slovensku* (zborník z konferencie). 1. vyd. Žilina: Žilinský samosprávny kraj, 2007, s. 33-43. ISBN 978-80-969673-6-0.

pečují o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů⁵⁶. Obce tak mimo jiné zajišťují věci týkající se čistoty obce, odvozu a odstraňování komunálních odpadů, zásobování pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod a veřejné zeleně.⁵⁷

Oproti tomu přenesená působnost obcí je dekoncentrovaná státní správa svěřená obcím zákony na základě čl. 105 Ústavy České republiky. Výkon takové státní správy tudíž obcím stanovují jednotlivé (zvláštní) zákony, přičemž navíc se v podmínkách České republiky navzájem výrazně liší jednotlivé kategorie obcí, a to rozsahem svých státněsprávních pravomocí a povinností. Všechny obce v České republice jsou totiž sice (vedle své samostatné působnosti) vybaveny též působností přenesenou, liší se však co do rozsahu této jim svěřené přenesené působnosti (stupeň pověření). Uvedené především znamená, že obec druhého typu („dvojková“ obec), tzv. obec s pověřeným obecním úřadem, má (navíc) svěřenu přenesenou působnost i v takových otázkách, které nejsou svěřeny obci „jedničkové“. Analogicky to platí o jeden stupeň výš („trojková“ obec, tzv. obec s rozšířenou působností).

Největší důraz klade zákonodárce na obce s rozšířenou působností. Právě těmto je přiznáváno nejvíce pravomocí i při ochraně životního prostředí. Proto je možno říci, že tato kategorie obcí má největší podíl na ochraně životního prostředí (alespoň co do počtu agend, které obstarávají – viz atomový zákon, zákon o odpadech, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o ochraně ovzduší, zákon o právu na informace o životním prostředí, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o hospodaření energií, zákon o předcházení ekologické újmě a její nápravě, zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě).

Přesné vyčíslení, kolik pravomocí mají obce v rámci jednotlivých typů působnosti, by vzhledem k častým změnám právních předpisů na úseku životního prostředí nejspíše nebylo účelné. Pro představu je ale (s jistou mírou zjednodušení) možno uvést, že rozsah povinností obce s rozšířenou působností pouze v rámci této

⁵⁶ Srov. k tomu ustanovení § 2 odst. 2 českého obecního zřízení: Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

⁵⁷ DAMOHORSKÝ, Milan a kol.: *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 64.

rozšířené působnosti je přibližně dvakrát větší, než jaký má rozsah každá obec a pověřená obec dohromady.

V některých oblastech práva životního prostředí je přenesená působnost vykonávána jak všemi obcemi, tak obcemi s pověřeným obecním úřadem a také obcemi s rozšířenou působností. To znamená, že např. na úseku ochrany přírody a krajiny v přenesené působnosti

- každá obec povoluje kácení dřevin a vede přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách,
- obce s pověřeným obecním úřadem vydávají navíc závazná stanoviska k zásahům do registrovaných krajinných prvků, vyhlášují památné stromy, podílí se na vytváření ústředního seznamu ochrany přírody a vydávají souhlas ke zřizování nebo rušení cest mimo zastavěné území,
- u obcí s rozšířenou působností se přidává mnoho dalších povinností, jako je např. vymezení a hodnocení místního územního systému ekologické stability, projednávání přestupků na úseku ochrany životního prostředí podle § 45 zákona o přestupcích atd.

Některé zákony oproti tomu svěřují přenesenou působnost jen všem obcím nebo jen obcím s pověřeným obecním úřadem (např. na úseku odpadů vykonávají přenesenou působnost všechny obce bez rozdílu a pověřené obce nemají žádné zvláštní povinnosti, na úseku ochrany zemědělského půdního fondu pak vykonávají přenesenou působnost jen obce s pověřeným obecním úřadem), ale přitom se zároveň na všech úsecích ochrany životního prostředí do přenesené působnosti zapojují obce s rozšířenou působností.

Po tomto obecném uvedení do zvolené problematiky bychom se v dalším textu našeho příspěvku již rádi in concreto relativně podrobně zaměřili na dva okruhy problémů, jež považujeme (i pro účely komparativního pohledu) nejen za zajímavé a aktuální, ale též za velice významné.

2. Prolínání samostatné a přenesené působnosti a ochrana životního prostředí

Jak již bylo řečeno shora, v oblasti ochrany životního prostředí může obec vystupovat jak v působnosti samostatné (vykonávající samosprávu), tak v působnosti přenesené (jež představuje určitý díl místní státní správy). Navíc ovšem nutno zdůraznit, že **obec může vystupovat jak v přenesené tak**

v samostatné působnosti dokonce i v rámci jednoho řízení, které směřuje k ochraně životního prostředí. Tak jen příkladmo:

- v průběhu stavebního řízení jednají obce v přenesené působnosti jako tzv. stavební úřady
- obec však může ve stejném stavebním řízení vystupovat též jako účastník (pokud je např. vlastníkem pozemku, na kterém má být stavba provedena, či dokonce přímo stavebníkem).

Česká právní úprava (a veřejnoprávní praxe) ovšem umožňuje i takové procesy, kdy v jednotlivých fázích jednoho uceleného procesu dochází ke „střídání“ výkonu působnosti samostatné a působnosti přenesené. K takovému střídání in concreto dochází např. v procesech vydávání územněplánovací dokumentace.⁵⁸ Tento proces je rozčleněn do řady kroků, kterými se zabývají různé orgány jedné obce a zároveň orgány obcí dalších.

V zásadě platí, že kombinací samostatné a přenesené působnosti poskytuje zákonodárce potřebný prostor pro náležité uplatňování místních podmínek a potřeb⁵⁹. Problém však může nastat, pokud mezi výkonem samostatné a přenesené působnosti dochází ke střetu zájmů, kdy obecní úřad jako orgán obce v přenesené působnosti vykonává státní správu, zatímco (ve vztahu ke stejnému předmětu řízení) zastupitelstvo obce či rada téže obce provádí samostatnou působnost obce. Tato otázka může vyvstat např. ve stavební investiční činnosti.⁶⁰

Obce a jejich orgány tedy v oblasti ochrany životního prostředí vystupují jednak jako subjekty, kterým přísluší v daných procedurách rozhodovat, jednak jako subjekty, o kterých je rozhodováno (stejně tak mohou vystupovat také jako subjekty dotčené⁶¹). **Právě v této souvislosti považujeme za obzvlášť naléhavou a citlivou problematiku vyloučení z projednávání, neboli podjatosti, a to i s ohledem na stávající judikaturu k této otázce.**

⁵⁸ Velmi výstižně se problematikou územního plánování a „střídání“ samostatné a přenesené působnosti obcí na tomto úseku zabývá PRŮCHOVÁ, I.: *Obec a územní plánování*. In Právní regulace místní (a regionální) samosprávy (sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu). 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008 (v tisku).

⁵⁹ PRŮCHOVÁ, I.: *Obec a územní plánování*. In Právní regulace místní (a regionální) samosprávy (sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu). 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008 (v tisku).

⁶⁰ DAMOHORSKÝ, Milan a kol.: *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007, s. 372.

⁶¹ PRŮCHOVÁ, I.: *Obec a územní plánování*. In Právní regulace místní (a regionální) samosprávy (sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu). 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008 (v tisku).

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu, č.j. 2 As 21/2004-67, ze dne 16. prosince 2004 (www.nssoud.cz) totiž: *Rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu*⁶². Takovýto právní názor na vyloučení úředníků obcí (a obdobně i krajů) z projednávání a rozhodování věcí, jež představují rozhodování o právech a povinnostech vlastní obce (vlastního kraje), však považujeme za nanejvýš sporný (ostatně i obecně lze konstatovat, že odbornou veřejností není přijímán jednotně).

In concreto Nejvyšší správní soud svůj závěr o nepodjatosti zdůvodnil především takto: *V projednávané věci podala žádost o pokácení stromu obec a o této žádosti rozhodoval orgán obce, městský úřad. Příslušnost tohoto orgánu vydat rozhodnutí o takové žádosti je založena ustanovením § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., přičemž z § 75 odst. 2 téhož zákona vyplývá, že rozhoduje-li obecní (městský) úřad jako orgán ochrany přírody, vykonává tím na tomto úseku státní správu. Obecní úřad tedy jako orgán obce, jakožto jednotky územní samosprávy, vykonává působnost v oblasti státní správy, která na něj byla v souladu s uvedeným zákonem, a tedy postupem aprobovaným v čl. 105 Ústavy České republiky, přenesena. Orgány obce jsou přitom povolány k výkonu státní správy v celé řadě dalších oblastí, např. ve věcech stavebního řízení, živnostenského podnikání, požární ochrany apod. V mnoha případech přitom i v těchto oblastech může nastat a běžně nastává situace, kdy účastníkem správního řízení vedeného orgánem obce je obec sama. Zákonodárce přistoupil k takovému zákonnému a přitom ústavně konformnímu řešení, které připouští, aby v kterémkoliv stupni správního řízení o právu nebo povinnosti územně samosprávné jednotky na konkrétním úseku státní*

⁶² Podle ustanovení § 9 odst. 1, odst. 2 tehdejšího českého správního řádu z roku 1967 pracovník správního orgánu je vyloučen z projednávání a rozhodování věcí, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti. Z projednávání a rozhodování před správními orgány je vyloučen také ten, kdo se v téže věci zúčastnil řízení jako pracovník správního orgánu jiného stupně. V této souvislosti připomeňme i to, jakým způsobem se s institutem podjatosti vypořádává současný český správní řád (účinný od 1. 1. 2006). Podle jeho ustanovení § 14 odst. 1, odst. 5 každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit. Vyloučena je též ta úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni. Důvodem vyloučení není účast na úkonech před zahájením řízení nebo na výkonu kontroly prováděné podle zvláštního zákona. Tato pravidla se obdobně užití pro znalce a tlumočníky; naopak se však nepoužijí pro vedoucí ústředních správních úřadů a státní tajemníky.

správy rozhodoval orgán tohoto územněsprávního celku. Pracovník takového orgánu v daném řízení nevystupuje prvotně jako zaměstnanec, nýbrž jako úředník územně samosprávného celku, mezi jehož základní povinnosti podle zákona č. 312/2002 Sb. patří mj. dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy vztahující se k práci jím vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zákon, jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování [§ 16 odst. 1 písm. a), b), c) a f) citovaného zákona]. Tyto povinnosti pak má úředník i při výkonu státní správy, která byla na orgán samosprávy zákonem přenesena (§ 2 odst. 3 cit. zákona). Skutečnost, že zákon uvedené povinnosti úředníků územních samosprávních celků takto explicitně vypočítává, je podle Nejvyššího správního soudu třeba vnímat právě i v souvislosti s tím, že tito úředníci jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce či kraje, tedy de facto jejich zaměstnavatelů. Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že **pouze tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna, předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samosprávného celku, a to i přes pracovní či jiný obdobný vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost. Aby byly v takových případech dány pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě.**

Chybnost úvahy krajského soudu o vyloučení pracovníků Městského úřadu Jičín spočívá i v tom, že v případě jejího uznání by došlo k vyloučení všech pracovníků správního orgánu, tedy de facto k vyloučení celého správního orgánu, což však správní řád ve svém § 9 nepřipouští. Správní řád ani zákon č. 114/1992 Sb., který je ke správnímu řádu ve vztahu speciálního právního předpisu, nepočítají s možností přenést působnost rozhodnout v konkrétní věci na jiný správní orgán, ani s možností, že by si orgán instančně nadřízený působnost k rozhodnutí ve věci aťrahoval. Takovou úpravu ostatně neobsahují ani zákon č. 128/2000 Sb. a zákon č. 129/2000 Sb. Uvedené předpisy naopak obsahují ustanovení, jež mají zajistit jednotný výkon přenesené státní správy orgány územních samosprávních celků prostřednictvím institutu dozoru nad výkonem přenesené působnosti, za jejichž použití by bylo možno eliminovat případné excesy spočívající v „nadržování“

vlastní obci či kraji (srov. § 126 zákona č. 128/2000 Sb. a § 81 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb.).

Závěry Nejvyššího správního soudu nejsou ovšem dle našeho názoru správné, a to především z následujících důvodů⁶³:

- **Právní věta ani odůvodnění rozhodnutí nejsou konformní nejen s předmětným ustanovením § 9 odst. 1 tehdejšího správního řádu, ale ani s obecnou, základní procesně právní zásadou *nemo iudex in causa sua*.** Rozhoduje-li totiž úředník obce (zařazený do obecního úřadu) v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, jejímž je zaměstnancem, jde dle našeho přesvědčení zjevně o situaci, kdy se zřetelem na jeho poměr k účastníkovi řízení (event. v některých případech též jeho poměr k věci, či k zástupcům účastníka řízení) zcela jistě pochybnost o jeho nepodjatosti objektivně přinejmenším mít lze. Prokazatelně přitom nejde toliko o pochybnosti, jež se mohou pouze subjektivně jevit nějakému vnějšímu pozorovateli (účastníkovi řízení), ale o existenci okolností, které mohou, a to zcela objektivně, vést k legitimním pochybnostem o tom, že rozhodující úředník má k posuzované věci určitý, nikoliv nezaújatý vztah. Je přitom dle mého jen málo případů, kdy by poměr k účastníkovi řízení mohl být intenzivnější, než když je rozhodující úředník zaměstnancem účastníka řízení.
- **Nepopíratelně existuje řada ustanovení obecního zřízení (a zároveň též ustanovení krajského zřízení), jež zřetelně svědčí pro závěr o tom, že zde pochybnosti o nepodjatosti úředních osob (zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu) mít lze, a to s ohledem na vztah samosprávných orgánů obce (především rady, jež je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce, a starosty, kterýžto zastupuje obec navenek a svolává a zpravidla i řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce) k obecnímu úřadu (jenž nejenže vykonává přenesenou působnost, ale též v oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce**

⁶³ Pokud jde o argumentaci v odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, s touto se dle našeho názoru nelze ztotožnit snad v žádném jejím bodě, a to zejména z důvodů prezentovaných in KADEČKA, Stanislav: *Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté?* In Právní rozhledy : časopis pro všechna právní odvětví. Praha : C. H. Beck, 2005, č. 13, s. 477 – 484. ISSN 1210-6410.

nebo rada obce) a úředníkům do něj zařazeným. Tedy nejenže zaměstnanci obcí při svém rozhodování ve správním řízení jistě nemohou ze svého vědomí vymazat především otázky (někdy i zásadního) vlivu svého rozhodnutí na ekonomickou situaci obce, ale navíc ze zákona zřetelně vyplývá celá řada pravomocí, jimiž samosprávné orgány mohou zasahovat do profesního (a tak zprostředkovaně i do soukromého) života těchto svých zaměstnanců.

- Konečně v této souvislosti není bez zajímavosti, že problémem podjatosti úředních osob rozhodujících v řízení o právech či povinnostech vlastní obce se – byť toliko dílčím způsobem – se zabývala i **prvorepubliková právní úprava správního řízení**, když dle ustanovení § 11 odst. 2 platilo, že *ve městech se zvláštním statutem jsou úřední orgánové ... podjati také, jestliže jejich vlastní obec jest v řízení stranou, hájíc majetkoprávní zájmy obce*. Při pohledu do minulosti lze však jít dokonce daleko dále: s předmětným problémem se totiž vypořádával již český vodní zákon z roku 1870⁶⁴ (a to opět ve prospěch zde prezentovaného právního názoru o podjatosti úředních osob) ve svém ustanovení § 76 odst. 2: *Kdyby obec, ježto politickou zprávu vykonává, sama podnikla zřízení díla vodního, má vyšší politický úřad, pod nímž jest postavena, bez rozdílu vody, k níž se to vztahuje, úřad řídití a rozhodnouti, zdali zřízení dovoliti lze*.

Konečně závěrem k této problematice bychom rádi poukázali na zcela čerstvé **usnesení českého Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 555/07, ze dne 23. října 2008, jež přinejmenším potvrzuje problematičnost posuzování podjatosti v těch situacích, kdy se v jednom procesu angažuje obec v působnosti samostatné i přenesené: Nad rámec odůvodnění usnesení ve věci sp. zn. I. ÚS 553/07 toliko ve formě obiter dictum Ústavní soud uvádí, že v kontextu projednávané věci sice shledal právní závěry Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce podjatosti pracovníka obce ústavně konformními, avšak **pro futuro není možné zcela vyloučit ani situaci, kdy se v souvislosti s odlišně determinovanou právní věcí ukáží tyto závěry jako závěry vybočující z mezí ústavnosti**. Ústavní soud jinými slovy konstatuje, že na základě konkrétních okolností projednávané věci nedospěl k závěru o ústavní nonkonformnosti napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu (opírajícího se argumentačně o**

⁶⁴ Zákon č. 71/1870 čes.z.z., o tom, kterak lze vody užívatí, jí svozovati a jí se brániti.

rozsudek ze dne 16. 12. 2004 ve věci sp. zn. 2 As 21/2004), je si však současně vědom i možné eventuality, že budoucí praxe ukáže potřebu tyto závěry (možná i podstatným způsobem) modifikovat (viz např. článek: Kadečka, Stanislav: *Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté?* In: *Právní rozhledy*, červenec 2005, s. 477 - 484). Ústavní soud se nedomnívá, že může být pracovník obce a priori považován za podjatého v řízení, v němž je účastníkem řízení tato obec (jak uvádí stěžovatel), současně má nicméně za to, že kritéria předestřená Nejvyšším správním soudem v napadeném rozsudkem citovaném judikátu se mohou v testu skutkově odlišných právních věcí ukázat nevyhovujícími, respektive – uplatňoval-li by je Nejvyšší správní soud i za takovýchto okolností – i ústavně nonkonformními.

3. Závazná stanoviska⁶⁵

Dále bychom se již rádi zabývali činností obcí jako subjektů dotčených. V rámci této činnosti **vydává obec závazná stanoviska, prostřednictvím nichž obec také značným způsobem ovlivňuje životní prostředí**. Navíc se jimi v nedávné době zabýval Nejvyšší správní soud, který se ve dvou zásadních usneseních vyjadřoval k podstatě závazných stanovisek a možnostem jejich soudního přezkumu.

Hovoříme-li o závazných stanoviscích, hovoříme o kvalifikovaném vyjádření správního orgánu k otázce, o které rozhoduje jiný správní orgán. Za kvalifikované je považováno proto, že jeho obsah je závazný pro rozhodnutí, ke kterému je podkladem.⁶⁶ Ke kterým rozhodnutím jsou závazná stanoviska podkladem, resp. k čemu se závazná stanoviska vyjadřují a co je jejich obsahem, je stanoveno zvláštními předpisy.

Z procesního hlediska je určující správní řád, který stanovuje kritéria pro to, aby „podklady pro rozhodnutí“ byly považovány za závazná stanoviska. Vymezuje⁶⁷ závazné stanovisko jako *úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu*^{68, 69}.

⁶⁵ ČERVENÁ, Katarína: *Investor a územní plánování*. Diplomová práce. Brno : Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2008.

⁶⁶ VEDRAL, J.: *Typy rozhodnutí v novém správním řádu*. In *Nový správní řád a místní samospráva* (sborník z 2. letního mezinárodního workshopu). 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2006.

⁶⁷ Viz § 149 správního řádu.

⁶⁸ Stavební zákon si pro své účely tuto definici doplňuje a stanovuje, že závazná stanoviska jsou závaznými podklady pro vydání rozhodnutí dle stavebního zákona.

Závazné stanovisko je sice ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu podkladem pro rozhodnutí, nevztahuje se však na něj zásada volného hodnocení důkazů. Obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí.⁷⁰ Z toho vyplývá, že pokud bude pro potřeby např. územního rozhodnutí vydáno nesouhlasné závazné stanovisko, stavební úřad je povinen žádost o vydání územního rozhodnutí zamítnout.

Záleží však také na právní úpravě každého jednotlivého závazného stanoviska, jestli umožňuje rozhodujícímu úřadu „manévrovací prostor“⁷¹ pro vyjednávání s dotčeným orgánem. Jedná se o situace, kdy může správní orgán vydat své rozhodnutí pouze „v dohodě“ s dotčenými orgány, jak je tomu např. v případě závazného stanoviska vydávaného podle § 65 zákona o ochraně přírody a krajiny⁷². Proces utváření těchto „dohod“ dává určitý prostor pro vyjednávání, resp. pro případné odstraňování rozporů podle § 136 odst. 6 správního řádu⁷³. Kde je však vyžadován souhlas dotčeného orgánu, připadá v úvahu pouze postup podle předchozího odstavce.

Pravidlem, které je nutné zmínit, je také vázanost dotčeného orgánu svým dříve vydaným závazným stanoviskem⁷⁴. V situaci, kdy je dotčeným orgánem schválen např. záměr během územního řízení, tak není možné, aby se záměrem nesouhlasil ve stavebním řízení. K odlišným stanoviskům se přihlíží jen v zákoně vyjmenovaných důvodech, např. při doložení nově zjištěných skutečností.

4. Ochrana poskytovaná závaznými stanovisky

Pomocí vydávání závazných stanovisek mají orgány pověřené zvláštními předpisy chránit rozličné zájmy. Jedná se tak např. o zájmy na kvalitu ovzduší, hladinu hluku, kvalitu půdy, na lidské zdraví, na ochranu rostlin a živočichů či kulturních památek. Speciální zákony tak poskytují ochranu jak hmotným částem

⁶⁹ Závazná stanoviska je nutné odlišit od stanovisek. Rozdíl spočívá v tom, že stanoviska jsou vydávána jako podklady pro postupy, které nejsou správními řízeními. Stanovisko je vyžadováno např. při uzavírání veřejnoprávní smlouvy na umístění stavby dle § 78 stavebního zákona. Stanoviska jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávané podle stavebního zákona. § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

⁷⁰ VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 832.

⁷¹ VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 832.

⁷² Orgán státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li v zákoně předepsán jiný postup.

⁷³ VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 834.

⁷⁴ Toto pravidlo platí i pro „stanoviska“.

životního prostředí (jako je např. voda a půda), tak nehmotným hodnotám, které spoluurčují kvalitu životního prostředí. Za takovou nehmotnou hodnotu můžeme považovat např. krajinný ráz, který je chráněn na základě § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny. Prostředkem k této ochraně je právě povinnost žadatele o vydání rozhodnutí, získat souhlasné závazné stanovisko orgánu.

Pro zjištění celkového počtu závazných stanovisek nutných pro vydání rozhodnutí, záleží vždy na konkrétní rozhodované věci. Např. pro vydání územního rozhodnutí vyžaduje zákon⁷⁵ o ochraně ovzduší⁷⁶, aby bylo vydáno závazné stanovisko k umístění staveb zvláště velkých, velkých a středních⁷⁷ stacionárních zdrojů. Pro malý stacionární zdroj závazné stanovisko vyžadováno není.

Aby mohl orgán vypracovat závazná stanoviska, je třeba, aby mu byly předloženy dostatečné podklady. Může se jednat např. také o odborné posudky vypracované autorizovanou osobou, jako je tomu v případě zákona na ochranu ovzduší⁷⁸. Dalším podkladem pro vydání závazného stanoviska může být tzv. biologické hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny⁷⁹, které musí být vypracováno, pokud tak orgán vydávající stanovisko rozhodne.

Závazná stanoviska slouží k ochraně životního prostředí z mnoha úhlů. Jednotlivé složky prostředí sou chráněny jak z kvalitativního, tak kvantitativního hlediska. Za ochranu kvality může považovat např. ochranu poskytovanou zákonem o ochraně ovzduší, za ochranu kvantity úpravu snažící se zabránit ubývání zemědělské půdy v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu.

Orgány pověřené k ochraně životního prostředí pověřené zvláštními předpisy poskytují tedy svou ochranu tak, že shledají z hlediska chráněného zájmu záměr vhodným nebo nevyhovujícím. Orgán také může zhodnotit podmínky, za kterých by záměr vyhovující byl. Pokud jsou takovéto podmínky stanoveny, rozhodující úřad je bude muset zapracovat do svého rozhodnutí.

⁷⁵ Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁶ § 17 odst. 1 písm.b zákona o ochraně ovzduší.

⁷⁷ Právní úpravu zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů naleznete v § 4 a násl. z o ochraně ovzduší.

⁷⁸ § 17 odst. 5 Z o ochraně ovzduší.

⁷⁹ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

5. Koordinované závazné stanovisko

Podíváme-li se do stavebního zákona, pak tento ve svém ustanovení § 4 odst. 6 zavádí nový institut, institut tzv. koordinovaného závazného stanoviska⁸⁰. Koordinované závazné stanovisko je úkon učiněný dotčeným orgánem příslušným na základě několika zvláštních zákonů k téže věci. Druhá věta zmiňovaného ustanovení však stanovuje podmínku, že koordinované stanovisko může být vydáno pouze tehdy, pokud nejsou zájmy chráněné různými organizačními složkami dotčeného orgánu v rozporu.⁸¹

Koordinované závazné stanovisko má zabraňovat tomu, aby nedocházelo k duplicitě, překrývání nebo dokonce k protičešení požadavků organizačních složek jednoho orgánu. Koordinované závazné stanovisko znamená zjednodušení v tom smyslu, že již nebude třeba obesílat jednotlivé organizační složky dotčeného orgánu, ale bude vydáno jediné, tzv. koordinované závazné stanovisko. Zde je nutné doplnit, že existuje povinnost požádat o koordinované stanovisko. Pokud je požádáno pouze o samostatné závazné stanovisko, žadatel bude poučen, a bude muset žádost doplnit či upravit. Je však na jeho vůli, zda podá žádost s adresným určením dotčeným zájmům. Nemusí tak učinit a příslušný orgán identifikaci jednotlivých dotčených organizačních složek orgánu učiní sám.

Koordinované závazné stanovisko obsahuje výroky jednotlivých organizačních složek dotčeného orgánu. Na jednotlivé výroky se hledí jako na samostatné, pouze s tím, že jsou uvedeny na jedné listině. Z toho také plyne možnost přezkoumat je každé zvlášť podle předpisu, na základě kterého byl vydán.

Jak jsme již zmínili, zákon stanovuje, že koordinovaná stanoviska se vydávají pouze, pokud nedochází k rozporu chráněných veřejných zájmů jednotlivých útvarů orgánu. Zákon však již neupravuje situaci, pokud k takovému rozporu dojde. Tuto otázku se snaží vyřešit Ministerstvo pro místní rozvoj, které dne 4. 6. 2007 vydalo metodické doporučení⁸².

⁸⁰ Opět je nutné rozlišit koordinované závazné stanovisko a koordinované stanovisko. Koordinované stanovisko se vydává pro potřeby postupu správních orgánů, která nejsou ukončena správním rozhodnutím. Jedná se např. o situaci při pořizování územních plánů.

⁸¹ K takové situaci může dojít např. v situaci, kdy se bude jednat o stavbu přehrady nebo jiného vodního díla dle vodního zákona, která by však měla být umístěna v oblasti chráněné dle zákona o ochraně přírody a krajiny. GURLICH, R.: *Koordinované závazné stanovisko* [citováno 20. 2. 2008]. Dostupný z: <http://www.stavebni-forum.cz/detail.php?id=8726>.

⁸² Koordinované závazné stanovisko, Společné metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství, ze dne 4. 6. 2007.

Při shledání rozporů mezi chráněnými zájmy mohou nastat **dvě situace**:

- bude vydáno koordinované závazné stanovisko „nerozporných“ veřejných zájmů a zvláště „rozporné“ závazné stanovisko, a nebo
- bude vydáno „negativní“ koordinované závazné stanovisko.

Zvolit mezi těmito variantami je třeba v závislosti na „charakteru“ rozporů. Metodické doporučení rozlišuje dva druhy rozporů. Rozpory, které jsou „meritorní z hlediska souhlasu nebo nesouhlasu se záměrem jako takovým“, a které by zapříčinily vydání tzv. negativního závazného stanoviska. A rozpory „podmíněné“, resp. takové, které stanovují podmínky pro realizaci záměru. V tomto případě by měl být dle metodického pokynu odstraněn rozpor v rámci příslušného orgánu. Tento rozpor by měl řešit starosta jako vedoucí obecního úřadu (případně ředitel krajského úřadu jako vedoucí tohoto úřadu). Pokud by však tyto rozpory neřešili, přichází dle metodického pokynu v úvahu varianta uplatnění působnosti nadřízeného orgánu ve smyslu ustanovení § 80 správního řádu (opatření proti nečinnosti obecního úřadu).

6. Soudní přezkum závazných stanovisek

Jak jsme již zmínili, možností soudního přezkumu závazných stanovisek se v nedávné době zabýval Nejvyšší správní soud ve svých usneseních⁸³ č.j. 8 As 47/2005 a č.j. 6 As 7/2005 (www.nssoud.cz). V těchto svých usneseních se pokusil vyřešit neutěšený stav, kdy absentovala jasná odpověď na to, zda závazná stanoviska soudně přezkoumatelná jsou nebo nikoliv.

Problémy vyvstaly zejména u závazných stanovisek vydávaných na základě zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejasným se totiž jeví, proč u některých typů⁸⁴ závazných stanovisek Nejvyšší správní soud již několikrát vyslovil nemožnost⁸⁵ jejich samostatného soudního přezkoumání a u jiného typu⁸⁶ závazného stanoviska možnost soudního přezkumu připustil⁸⁷. A to i přestože se zdálo, že mají podobný účel.

⁸³ Oba ze dne 21. 10. 2008.

⁸⁴ Např. závazné stanovisko vydávané podle § 44 odst. 1 – závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích.

⁸⁵ Např. usnesení ze dne 29. 12. 2004, č.j. 6 A 172/2002 – 13 a usnesení ze dne 26. 10. 2004, č.j. 6 A 73/2002 – 54, www.nssoud.cz.

⁸⁶ Závazné stanovisko vydávané podle § 12 odst. 2 – souhlas k zásahu do významného krajinného prvku.

⁸⁷ V rozsudku ze dne 24. 10. 2006, č. j. 2 As 51/2005 - 34, www.nssoud.cz.

Ve jmenovaných usneseních (č.j. 8 As 47/2005 a č.j. 6 As 7/2005) se sice Nejvyšší správní soud soustředil na závazná stanoviska vydávána podle zákona o ochraně přírody a krajiny a odůvodnění toho, proč jsou ona závazná stanoviska soudně přezkoumatelná, ale zdá se, že zároveň vyslovil také pravidla, která je možno použít pro zjištění možnosti soudní přezkoumatelnosti i jiných závazných stanovisek.

Ve své podstatě se Nejvyšší správní soud zabýval výkladem ustanovení § 70 soudního řádu správního⁸⁸, které ze soudního přezkumu vylučuje úkony správního orgánu, které:

- a) nejsou rozhodnutím nebo
- b) jsou předběžné povahy.

Ad a)

V souvislosti s bodem a) resp. s otázkou, co je to rozhodnutí, je klíčové definování předmětu řízení a v rámci tohoto předmětu pak vymezení dotčených subjektivních práv.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že definování **předmětu řízení** je určující pro zjištění, zda se jedná o samostatnou fázi řízení (a tím pádem zakončenou samostatným přezkoumatelným rozhodnutím) nebo nesamostatnou fázi řízení. Tradičně se pro vymezení předmětu používá tzv. vymezení objektivní. Předmět je zde odvislý od veřejného zájmu, o který se v řízení jedná. Předmětem řízení, na konci kterého je vydáno závazné stanovisko na základě zákona o ochraně přírody a krajiny, je ochrana přírody a krajiny. Z tohoto pohledu se jedná o rozhodnutí konečné.⁸⁹

Nejvyšší správní soud se zde zabýval také tím, že určitý výstup formálně označen za akt jednoho typu, je ve skutečnosti akt typově jiný. K tomu konstatoval, že judikatura správního i ústavního soudu umožňuje, aby obsah aktu převládl nad formou (zejména s poukázáním na účinnou ochranu práv fyzických a právnických osob)⁹⁰. Situaci, kdy na první pohled „bezzvadný“ správní akt je považován za úkon, který není z materiálního hlediska správním rozhodnutím, však soud označil za postup ústavně pochybný.

⁸⁸ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění předpisů pozdějších.

⁸⁹ Druhý možný přístup pro vymezení předmětu řízení je přístup subjektivní. Předmět řízení je pak určen hospodářským nebo společenským cílem toho, jenž vyvolal řízení.

⁹⁰ Zmiňovaný je např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7. 2008 č. j. 1 Ans 5/2008, www.nssoud.cz, ve kterém soud konstatoval, že i běžný dopis správního orgánu může být obsahově správním rozhodnutím.

Aby byl správní akt považován za správní rozhodnutí, musí tento akt **zasahovat do veřejných subjektivních práv žalobce**. Nejvyšší správní soud zde poukazuje na německou doktrínu a praxi, která je přenositelná také do českých podmínek, a podle které pro účely žalobní legitimace postačuje tvrzení zásah⁹¹. Posouzení důvodnosti žaloby a přesné vymezení porušeného práva, by tak mělo být záležitostí meritorního posouzení. Napříště je tedy žalobní legitimace svázána s tvrzením zásahu do právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, aby úkon správního orgánu založil, změnil nebo zrušil práva a povinnosti, ale o to, jestli se úkon podle tvrzení žalobce v jeho právní sféře projevil. *Tak tomu bude vždy v situaci, když se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce.*

Ad b)

Závazná stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny není možno podřadit ani pod písm. b) ustanovení § 70 s. ř. s., nejedná se tak o úkony předběžné povahy, pro které je charakteristická jejich dočasnost. Soud konstatoval, že tato závazná stanoviska nesplňují ani jednu z podmínek pro určení dočasného charakteru úkonu. Samotné posouzení věci není vyhrazeno konečnému rozhodnutí (orgán autoritativně stanovuje pro všechna další navazující řízení, jakým způsobem bude chráněn veřejný zájem) a závazné stanovisko nepozbývá svých účinků s nabytím právní moci konečného rozhodnutí (část závazného stanoviska může být převzata do konečného rozhodnutí, ale závazné stanovisko tím nepřestává existovat).

Z uvedeného lze vyčíst, že Nejvyšší správní soud se do hloubky zaobíral tím, co je možno ve správním soudnictví přezkoumávat a co ne. Zcela zřejmé je však z citovaných ustanovení jen to, že je možno soudně přezkoumávat závazná stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny. To, jak se praxe vypořádá s pravidly, která by bylo možno vztáhnout i na jiná závazná stanoviska, se ukáže až časem. Otázkou také zůstává, zda Nejvyšší správní soud vůbec chtěl taková pravidla stanovit. A pokud ano, jestli pravidla nejsou stanovena tak široce, že je možno je použít prakticky na všechna závazná stanoviska.

Nelze si konečně nepovšimnout, že sám soud přiznává, že rozčlenění jednotného řízení na do několika samostatných by mohlo způsobit paralýzu

⁹¹ Tvrzení zásahu, na jehož základě není možné zjevně a jednoznačně vyloučit, že k zásahu do subjektivních práv dojít nemohlo.

jakýchkoli rozhodovacích procesu ve veřejné správě, ale dává přednost tomu, aby byla poskytnuta včasná ochrana práv. Přiznává totiž, že přezkum až navazujících rozhodnutí, může vést k situaci, kdy je vydávána pouhá „historická judikatura“, která poskytuje jen „iluzorní ochranu“. Zde je opět na praxi, zda se potvrdí nejen jeho obavy, nebo bude včasným přezkumem zaručena řádná ochrana práv.

PÔSOBNOSTI ORGÁNOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V OBLASTI ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

JUDr. Patrícia Tomášová

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Vymedziť všetky činnosti, ktoré starostlivosť o životné prostredie zahŕňa, je zrejme nemožné. Na to nadväzuje aj zložitosť vyčerpávajúcim spôsobom vymedziť jednotlivé orgány verejnej správy a ich pôsobnosť v oblasti životného prostredia. Aká je teda pôsobnosť obcí a samosprávnych krajov na tomto úseku?

Zákomom č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky s účinnosťou od 1.4.2003 prešla na obce a samosprávne kraje pôsobnosť na viacerých úsekoch štátnej správy z ministerstiev, z krajských úradov a okresných úradov. V rámci prechodu pôsobností došlo k preneseniu výkonu pôsobností štátnej správy na obce a samosprávne kraje (tzv. prenesený výkon štátnej správy) a k prechodu pôsobností z orgánov štátnej správy do samosprávnej pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov.

Na samosprávne kraje prešla tým istým zákonom pôsobnosť na úseku územného plánovania: obstarávanie územnoplánovacích podkladov a územnoplánovacej dokumentácie regiónu, pôsobnosť orgánu územného plánovania, schvaľovanie zadania na spracovanie územného plánu regiónu, schvaľovanie územných plánov regiónov a vyhlasovanie ich záväzných častí.

1. Samosprávna pôsobnosť obce na úseku ochrany a tvorby životného prostredia

V zmysle zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov obec pri výkone samosprávy 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 a nakladanie s odpadovými vodami zo žump. Do samosprávnej pôsobnosti obce patria aj tvorba a ochrana zdravých podmienok a zdravého spôsobu života a práce obyvateľov obce a ochrana životného prostredia. Výpočet samosprávnych pôsobností obce nie je konečný,

v zákone sú vymenované tie oblasti, ktoré sú z hľadiska zabezpečenia rozvoja obce a uspokojovania oprávnených potrieb a záujmov obyvateľov obce najdôležitejšie. Obce môžu rozhodovať aj o veciach, ktoré nie sú zákonmi detailne upravené.

Okrem zákona o obecnom zriadení vykonáva obec samosprávu v oblasti životného prostredia aj na základe iných osobitných predpisov: podľa zákona č. 23/1962 Zb. o poľovníctve v znení neskorších predpisov, vyhlášky Ministerstva poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva č. 37/1963 Zb. o ochrane včiel, rýb a poľovnej zveri pri ničení škodcov prípravkami na ochranu rastlín v znení neskorších predpisov, vyhlášky Ministerstva poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva a Ministerstva spravodlivosti č. 62/1964 Zb., ktorou sa vydávajú vykonávacie predpisy k zákonu o rozvoji rastlinnej výroby⁹².

V súčasnosti je v legislatívnom procese návrh nového zákona o poľovníctve, podľa ktorého na žiadosť užívateľa poľovného revíru a odporúčanie obvodného lesného úradu vydá obec v čase hniezdenia, kladenia mláďat alebo z dôvodu ich ochrany všeobecne záväzným nariadením:

- a) obmedzenie alebo zákaz vstupu do poľovného revíru alebo jeho časti,
- b) oznámenie o zóne pokoja v poľovnom revíri, kde obmedzí alebo zakáže lov niektorých druhov zveri alebo všetkých druhov zveri alebo zber lesných plodov tvoriacich potravu pre zver, ktorá sa v poľovnom revíri nachádza,
- c) zákaz vstupu do zvernice alebo bažantnice alebo ich časti nepovolaným osobám.

2. Pôsobnosť obce v oblasti životného prostredia pri prenesenom výkone štátnej správy

Základným právnym predpisom determinujúcim orgány štátnej správy a ich kompetencie na úseku tvorby a ochrany životného prostredia je zákon č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky pripravilo návrh nového zákona o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie, ktorým by malo dôjsť k redukcii orgánov štátnej správy a zároveň by malo dôjsť k optimalizácii a

⁹² ŠKULTÉTY, Peter a kolektív: *Správne právo hmotné: osobitná časť*. 1. vyd. 2006. ISBN 80-7160-206-X

racionalizácii správy v oblasti životného prostredia. Pripravované legislatívne zmeny v postavení štátnej správy životného prostredia sa však netýkajú kompetencií obcí a vyšších územných celkov, a preto uvedieme len ten fakt, že doterajší vývoj na Slovensku sa vo vzťahu k územnej samospráve – napriek určitým decentralizačným krokom – prejavuje ako proces uplatňovania princípu delegácie štátnej správy týmto neštátnym subjektom. To znamená, že zákonodarcia síce rozširuje okruh úloh územnej samosprávy v oblasti ochrany životného prostredia, ale táto má z právneho hľadiska charakter výkonu úloh štátnej správy⁹³.

V zmysle platného a účinného zákona o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov orgánmi štátnej správy pre starostlivosť o životné prostredie sú: Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, krajské úrady životného prostredia, obvodné úrady životného prostredia a Slovenská inšpekcia životného prostredia. Štátnu správu starostlivosti o životné prostredie však vykonávajú obce v rozsahu ustanovenom osobitnými predpismi, a to na úsekoch územného plánovania a stavebného poriadku, vodného hospodárstva, odpadového hospodárstva, ochrany ovzdušia, ochrany prírody a krajiny a na úseku rybárstva.

Obec je podľa zákona č. 50/1976 Zb. stavebným úradom a vo veciach stavebného poriadku rozhoduje v prvom stupni.

Obec v oblasti odpadového hospodárstva v zmysle zákona 223/2001 Z.z. o odpadoch prerokováva priestupky v odpadovom hospodárstve; poskytuje držiteľovi odpadu informácie o umiestnení a činnosti zariadení na nakladanie s odpadmi na území obce.

Na úseku vodného hospodárstva podľa zákona 364/2004 Z.z. o vodách obec vydáva povolenie na odber povrchových a podzemných vôd pre potreby občanov – domácností; povoľuje uskutočnenie, zmenu a odstránenie vodných stavieb, ktoré súvisia s odberom vôd pre občanov; vydáva povolenia na osobitné užívanie vôd a povolenia na odvodňovanie do 5 ha; vydáva súhlas na stavby v inundačnom území drobných vodných tokov; odstraňuje pochybnosti o určenie hranice pobrežného pozemku pri drobných vodných tokoch; vydáva vyjadrenia na domové žumpy, k stavbám na individuálnu rekreáciu a k stavbe rodinného domu.

⁹³ <<http://www.law.muni.cz/edicni/Days-of-public-law/files/pdf/sprava/Kosiciarova,Waclavova.pdf>>

V rámci verejných vodovodov a kanalizácií obec podľa zákona č. 442/2002 Z.z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách zabezpečuje podmienky na zásobovanie obyvateľov pitnou vodou z verejného vodovodu, na odvádzanie alebo zneškodňovanie odpadových vôd verejnou kanalizáciou od obyvateľov; vytvára podmienky na vyprázdňovanie obsahu domových žump; garantuje núdzové a náhradné zásobovanie pitnou vodou a odvádzanie odpadových vôd; ukladá opatrenia na odstránenie škodlivého stavu pri poškodení verejnej kanalizácie alebo verejného vodovodu.

V oblasti rybárstva v zmysle zákona č. 139/2002 Z.z. o rybárstve obec vydáva rybárske lístky a vedie ich evidenciu.

V starostlivosti o ovzdušie podľa zákona č. 478/2002 Z.z. o ochrane ovzdušia sa obec podieľa na vypracovaní a realizácii programu a integrovaného programu, kontroluje dodržiavanie povinností prevádzkovateľov malých zdrojov, vydáva súhlas na vykonávanie činností uvedených v zozname, ktorý ministerstvo uverejňuje vo vestníku, vydáva súhlas na vydanie rozhodnutí o povolení stavieb malých zdrojov vrátane ich zmien a na ich užívanie, vydáva súhlas na zmeny používaných palív a surovín, na zmeny technologických zariadení malých zdrojov a na zmeny ich využívania a na ich prevádzku po vykonaných zmenách, ukladá prevádzkovateľom malých zdrojov opatrenia na nápravu, ukladá prevádzkovateľom malých zdrojov pokuty, môže nariadiť obmedzenie alebo zastavenie prevádzky malého zdroja, môže ustanoviť všeobecne záväzným nariadením zóny s obmedzením prevádzky mobilných zdrojov, určuje rozsah a požiadavky vedenia prevádzkovej evidencie malých zdrojov, vydáva súhlas na inštaláciu technologických celkov patriacich do kategórie malých zdrojov, na ich zmeny a na ich prevádzku, ak ich povoľovanie nepodlieha stavebnému konaniu, nariaďuje zastavenie prevádzky malého zdroja, ak sa prevádzkuje bez súhlasu podľa zákona o ovzduší. Obec v uvedených súhlasoch môže určiť podmienky prevádzkovania malých zdrojov.

V oblasti ochrany prírody a krajiny obec zabezpečuje ochranu drevín, vrátane vydávania povolení o ich výrube, rozhodnutí o náhradnej výsadbe a prijímania oznámení o výrube, kde sa nevyžaduje súhlas; obstaráva a schvaľuje dokument miestneho územného systému ekologickej stability a dokument starostlivosti o dreviny.

Obce majú viacero práv a povinností na úseku životného prostredia a zamýšľaný presun ďalších kompetencií zo štátnej správy by mohol mať aj v dôsledku nárokov na odbornosť zamestnancov obce negatívne dopady na samotnú ochranu a tvorbu životného prostredia.

RESUMÉ

V článku sa autorka zaoberá pôsobnosťou orgánov územnej samosprávy v oblasti tvorby a ochrany životného prostredia. Osobitne článok vymenúva všetku legislatívnu pôsobnosť obce a naznačuje nevhodnosť presunu ďalších kompetencií zo štátnej správy na samosprávne obce.

In the article, the author deals with sphere of authority of regional self – government bodies in the field of creation and protection of environment. Especially, the article names all legislative activities of a municipality and indicates inadvisability of transfer of other authorities from state administration on self governing municipalities.

INFORMÁCIE A ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

doc. JUDr. Jozef Sotolár, PhD.

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

„Verejným subjektom je daná povinnosť informovať, nie komentovať a vyslovovať vlastné úsudky a názory.“

Prístup k informáciám predstavuje v súčasných podmienkach neoddeliteľnú súčasť tzv. „informačného práva“. Zásadné zmeny po roku 1989 sa postupne „objavovali“ aj v tejto oblasti úplne logickým a nadväzujúcim postupom – a tak sa Slovenská republika v roku 2000 zaradila medzi tie krajiny, ktoré už reálne naplnili práva verejnosti v oblasti poskytovania informácií (Švédsko, USA, Kanada, Austrália, Maďarsko, Holandsko, Česko a ďalšie). Možno konštatovať, že prijatím Listiny základných práv a slobôd a teda jednoznačným prihlásením sa k princípom (demokratického) právneho štátu prechádzame od koncepcie „diskrétnej verejnej správy“ k princípu otvorenosti a transparentnosti verejnej správy (tzv. dobrej správy).

Zhora uvedené ústavné a medzinárodné hranice a vymedzenia odôvodňujú potrebu detailnej znalosti právneho predpisu, ktorý rozvíja tieto princípy v podmienkach Slovenskej republiky - podmienky, postup a rozsah slobodného prístupu k informáciám.

Snahou je dosiahnuť taký stav, aby nedochádzalo k neodôvodneným a protiprávnym postupom orgánov verejnej správy. Na druhej strane ale treba spomenúť aj opačný extrém Slovenska - aby sa zákon nestal „nástrojom na šikanovanie verejnej správy“. Vo všeobecnosti a v teórii práva platí, že „šikanóznny výkon práva nepožíva zásadne právnu ochranu“. Rozlíšenie medzi týmito dvoma pólmi v oblasti informačného práva je však veľmi zložitá a v súčasnosti k tomu neexistujú ani relevantné rozhodnutia a ani modelové praktické postupy orgánov verejnej správy.

Zák. č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov je významným medzníkom v prístupe všetkých k veciam verejným (aj orgánov verejnej správy a aj občanov). „Predpokladom demokratického

uplatňovania moci v modernej spoločnosti je informovanosť jednotlivých občanov o veciach verejného záujmu“ (nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 10/1999).

Ústava Slovenskej republiky prostredníctvom práva na informácie vytvára tri skupiny a tri zložky informácií.

Prvú skupinu predstavujú informácie, ktoré štátne orgány a orgány územnej samosprávy musia predložiť oprávneným osobám. Druhú skupinu tvoria informácie, ktoré štátne orgány ani iné orgány verejnej moci nemusia predložiť oprávneným osobám, ale musia strpieť prístup k nim, ak oprávnené osoby uplatnia svoje právo na informácie. Tretiu skupinu informácií tvoria informácie, ktoré nemožno zverejniť, pretože ide o informácie podliehajúce úprave čl. 26 ods. 4 Ústavy SR (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 10/99)

Rovnako tak z ústavnej definície vyplýva, že právo na informácie má tri zložky, a to vyhľadávanie, prijímanie a rozširovanie informácií... Prijímanie informácií je získanie informácie do vlastnej dispozičnej sféry tak, aby mohla byť subjektom pre vlastnú potrebu, ako aj pre potrebu iných spracovaná. Získanie informácie sa môže uskutočňovať tak zmyslovými orgánmi, ako aj rôznymi technickými prostriedkami, akými sú za súčasného stavu zvukové, obrazové, ako aj zvukovo-obrazové záznamy, ale aj akýmkoľvek iným spôsobom (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 57/00)

S poukazom na zhora uvedené sa javí nosným a základným východiskom je pojem „informácia“. Pojem informácia, resp. informácie sa objavuje v praktickej činnosti vo viacerých významoch. Je treba konštatovať, že verejný sektor (t.j. povinné subjekty) zhromažďuje, vytvára, reprodukuje a šíri široké spektrum informácií z rôznych oblastí, napr. sociálnej, hospodárskej, zemepisnej, meteorologickej, turistické informácie, informácie o podnikaní, patentoch a vzdelávaní, informácie o životnom prostredí. A práve využívaniu zdrojov takýchto informácií sú venované viaceré platné právne predpisy – harmonizáciou sa na Slovensko dostávajú aj medzinárodné štandardy.

Zohľadňujúc zhora uvedené, je možné uzavrieť, že ako synonymá sa objavuje pojem „informácia“ a „dokument“ (Smernica č. 2003/98/ES). Zostáva otázka, prečo slovenská legislatíva neprevzala tento pojem priamo z európskej smernice, keď zákonom preberá celý text tejto smernice. Zostáva teda snahou jednotným a uceleným spôsobom definovať tento pojem, ktorý je v praxi

používaný a vykladaný rôzne – od redukujúceho pohľadu až po úplne extenzívny prístup. Stojí za zamyslenie, či zákon o slobode informácii nemal obsahovať zákonnú definíciu pojmu - v podmienkach Slovenskej republiky tak jednotlivé zložky a rozsah je daný skôr judikatúrou súdov, ktorá nie je vždy jednotná a „bráni sa“ širším zdôvodneniam vo svojich rozhodnutiach. Naopak vyzdvihnúť možno prístup k aplikácii zákona o slobode informácií v Českej republike - rozsiahla rozhodovacia činnosť správnych orgánov - súdov ale aj Najvyššieho správneho súdu v Brne. Aj v oblasti životného prostredia možno v niektorých prípadoch minimálne uvažovať o vymedzení tohto pojmu v nadväznosti na konkrétne právne predpisy – ako východisko sa javí doterajšia rozhodovacia prax súdov, ktorá „ide“ cestou skôr extenzívneho výkladu.

Informáciu (dokument) charakterizuje základné rozdelenie - a to na pozitívne vymedzenie a negatívne vymedzenie.

Informáciou (dokumentom) v **pozitívnom zmysle slova** treba rozumieť najmä:

- znamená akýkoľvek údaj v písomnej, obrazovej, zvukovej, elektronickej alebo v inej podobe (čl. 2 Aarhuského dohovoru)
- písaný alebo tlačенý text na papieri alebo uložený v elektronickej podobe, alebo ako zvuková, vizuálna alebo audiovizuálna nahrávka (čl. 2 Smernice č. 2003/98/ES)
- obsah na akomkoľvek nosiči, aj akákoľvek časť takéhoto obsahu (čl. 2 Smernice č. 2003/98/ES)
- priame alebo sprostredkované oznámenia údajov o skutočnostiach, ktoré sa týkajú:
 - a) zákonom stanovenej pôsobnosti povinného subjektu,
 - b) zákonom stanoveného výkonu pôsobnosti povinného subjektu,
 - c) činnosti, resp. nečinnosti povinného subjektu, vyplývajúce
 - z jeho pôsobnosti,
 - bezprostredne súvisiace s pôsobnosťou,
 - z výsledkov pôsobnosti povinného subjektu,
 - d) povinného subjektu, ale neprekračujú rozsah jeho právomoci,
 - e) hlavných smerov činnosti povinného subjektu,
 - f) prijatých a prijímaných opatrení a súborov povinného subjektu,

- g) všeobecnej a špeciálnej charakteristiky povinného subjektu, najmä jeho postavenia, organizácie, del'by práce a del'by úloh,
- h) hospodárskej, ekonomickej a rozpočtovej charakteristiky povinnej osoby,
- i) akýchkoľvek záznamov jednaní, skutočností alebo údajov a to bez ohľadu na formu nosiča, resp. súborov takýchto jednaní, skutočností
 - údaje, ktoré sú dostupné povinnému subjektu v rámci jeho úradu,
 - také údaje, ktoré síce reálne povinný subjekt nemá k dispozícii - hoci mu zákon ukladá, aby ich mal (aby ich evidoval, resp. nimi disponoval) - v tomto prípade ich povinný subjekt musí neodkladne doplniť a údaje poskytnúť.

Z predloženého výpočtu je nepochybné ťažko vymedziť ucelený pojem informácie - možno práve preto pristupujeme k jeho opisnej charakteristike pomocou významných znakov a identifikačných a harmonizačných prvkov.

Na zreteli treba mať aj to, čo platná právna úprava nepovažuje za informáciu. Z pohľadu negatívneho výpočtu teda za informáciu - pre účely zákona o slobode informácií - **nepovažujeme** najmä:

- nie sú to výklady právnej normy - zákonov, smerníc a ostatných predpisov,
- nie sú to stanoviská (odborné, politické a pod.), vyjadrenia a právne názory,
- nie sú to dotazy na subjektívne názory,
- nie sú to dotazy (údaje) ohľadne pripravovaných a budúcich rozhodnutí a rozhodovacej činnosti,
- nie sú to hodnotiace správy a ucelené databázy v akejkoľvek, spravidla elektronickej podobe,
- nie sú to dotazy na vytváranie nových informácií - ktorými rozumieme také, ktoré by povinný subjekt musel vytvoriť na konkrétnu žiadosť žiadateľa (napr. rôzne rozbery, prognózy, porovnávacie prehľady, právne a iné výklady a pod.).

Poskytujú sa len vtedy ak vznikajú automatizovaným spôsobom ako súčasť

informačných technológií.

- povinnosť povinného subjektu vytvárať alebo upravovať údaje (informácie) tak, aby bolo vyhovené žiadosti (čl. 5 bod 1 Smernice č. 2003/98/ES)
- povinnosť povinného subjektu poskytovať výťažky z dokumentov a údajov, pokiaľ to predstavuje neprimerané úsilie presahujúce rámec jednoduchej operácie (čl. 5 Smernice č. 2003/98/ES).

V praktickej činnosti povinných osôb sa musí dôkladne a detailne prihliadať k zhora uvedeným charakteristikám a jednotlivým znakom pojmu informácia, pretože nesprávna a neúplná aplikácia môže zakladať aj sankčné postupy voči zodpovedným osobám v rámci tej -ktorej povinnej osoby.

Slovenská právna úprava vychádza z toho, že právo na prístup k informáciám je viazané na to, že konkrétna povinná osoba má tieto informácie k dispozícii. Musíme pritom vychádzať z čl. 5 ods. 1 a 2 Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovanom použití informácií verejného sektora, podľa ktorého „subjekty verejného sektora poskytujú svoje dokumenty vo všetkých už existujúcich formátoch alebo jazykoch v elektronickej forme, pokiaľ je to možné a vhodné. Subjekty verejného sektora však nie sú povinné vytvárať alebo upravovať dokumenty aby vyhovelí žiadosti, ani nie sú povinné poskytovať výťažky z dokumentov, pokiaľ to predstavuje neprimerané úsilie prekračujúce rámec jednoduchej operácie.“ Zároveň platí, že „subjekty verejného sektora nie sú povinné pokračovať vo vytváraní určitého druhu dokumentov s ohľadom na opakované použitie týchto dokumentov“. Z textu tejto smernice vyplýva, že ide o stanovenie všeobecnej povinnosti, pričom jednotlivé detaily takéhoto právneho postupu upravujú členské štáty EÚ. Možno teda jednoznačne konštatovať, že zhora uvedený článok je úplne detailne spracovaný (s poukazom na „ratio legis“ a ustálenú judikatúru Európskeho súdneho dvora) a je namieste ich transponovať v ich znení doslova. Uvedený výstup je plne súladný aj s ust. čl. 249 Zmluvy o založení ES a zodpovedá tomu aj § 22a zákona o slobodnom prístupe k informáciám ako aj jeho prílohy, podľa ktorých sa týmto zákonom preberajú právne akty Európskych spoločenstiev - konkrétne i Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/98/ES. Smernica je teda v celosti súčasťou slovenského právneho poriadku a možno sa dovolávať jej bezprostredného účinku. To platí s ohľadom na jednu zo základných zásad práva ES - zásadu prednosti aplikácie práva ES pred národným právom.

Formuláciu „mať informácie k dispozícii“ znamená v podmienkach Slovenskej republiky - s poukazom na zhora uvedené - tieto reálne situácie u povinných osôb:

a) sú to informácie, ktorými povinná osoba reálne disponuje - v jednotlivých spisoch, v jednotlivých agendách, v jednotlivých evidenciách a pod. Sú to informácie získané vlastnou činnosťou povinnej osoby pri plnení jej úloh (kompetencií),

b) sú to informácie, ktoré povinná osoba musí mať v súlade s platnou právnou úpravou.

Ak takýmito informáciami povinná osoba reálne nedisponuje, je povinná ich spracovať v rozsahu platnej úpravy a sprístupniť ich žiadateľovi.

V tomto prípade nemožno informáciu neposkytnúť, príp. žiadosť postúpiť inému subjektu. Zákonná povinnosť mať informácie znamená objektívnu povinnosť ich poskytnúť,

c) sú to informácie, ktoré povinná osoba získala (obdržala) od iného subjektu. Sem možno zaradiť napr. rôzne podklady, stanoviská, vyjadrenia, posudky, oznámenia, listiny a pod.

I tieto informácie povinná osoba musí poskytnúť žiadateľovi a nemožno takúto žiadosť postúpiť inému povinnému subjektu,

d) sú to informácie, s ktorými povinná osoba v skutočnosti pracovala. Pre vznik povinnosti povinnej osoby zverejniť požadované informácie stačí, aby táto osoba s nimi v skutočnosti pracovala, t.j. aby poznala reálne o aké skutočnosti požadované žiadateľom ide.

Je vecou žiadateľa, aby sa obrátil na kohokoľvek, na ktorúkoľvek právnickú osobu, resp. štátny orgán so žiadosťou o prístup k informáciám, ak ich táto osoba má k dispozícii.

Povinná osoba pri poskytovaní informácií musí rešpektovať minimálne nasledovné zásady a princípy:

1. informácie sa poskytujú v takom stave, v akom sa nachádzajú,
2. povinná osoba nie je povinná informácie vytvárať alebo upravovať,
3. povinná osoba nie je povinná informácie spracovávať (napr. robiť preklady, usporadúvať ich, štatisticky spracovávať a pod.),
4. výťahy z dokumentov sa poskytujú len vtedy, ak to neprekračuje rámec jednoduchej operácie.

Na záver možno v kontexte zhora uvedených pojmov ešte citovať rozsudok Európskeho súdneho dvora - vec Lindou a spol. proti Francúzsku z 22.10.2007. *Súd znovu opakuje, že normu nemožno považovať za „zákon“ v zmysle článku 10 ods. 1 Dohovoru, pokiaľ nie je formulovaná dostatočne presne, aby umožnila občanovi regulovať svoje správanie. Musí byť schopný v prípade potreby s príslušnou radou predvídať v miere primeranej okolnostiam dôsledky, ktoré jeho konanie môže mať. Tieto dôsledky nemusia byť predvídateľné s absolútnou istotou. Hoci istota je žiaduca, môže so sebou prinášať prehnanú strnulosť a zákon musí držať krok s meniacimi sa okolnosťami. Preto mnohé zákony sú nevyhnutne formulované pojmami, ktoré sú vo väčšom či menšom rozsahu vágne a ktorých interpretácia a aplikácia sú otázkami praxe.*

Súd ďalej opakuje, že rozsah pojmu predvídateľnosti závisí do značnej miery od obsahu textu, o ktorý ide, priestor, ktorý má pokryť, a počet a status tých, ktorým je adresovaný. Zákon stále môže spĺňať požiadavky predvídateľnosti, dokonca aj keď dotknutá osoba mala primeranú právnu pomoc na posúdenie v miere primeranej okolnostiam, dôsledky, ktoré daná činnosť môže vyvolať. To osobitne platí vo vzťahu k osobám vykonávajúcim odbornú činnosť, ktorých úlohou je byť v značnej miere obozretní pri výkone svojho povolania. Môže sa od nich očakávať, že osobitne starostlivo posúdia riziká, ktoré z takejto činnosti vyplývajú.

INFORMÁCIE O ŽIVOTNOM PROSTREDÍ

Mária Juraševská

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Košice

Priroda je prirodzeným prostredím človeka, s ktorým je bezprostredne spätý a súc si vedomý tohto, je nevyhnutné ju chrániť, pretože je vo svojej podstate komplexom javov, ktorý, absenciou funkčnosti hoci len jednej zložky, môže veľmi jednoducho vlastnosť nespornej harmónie stratiť.

Právna úprava starostlivosti o životné prostredie je nevyhnutnosťou v demokratickom právnom štáte, zaručujúcou každému právo na udržanie kvality systému, ktorého je sám súčasťou. Bezpochyby, demokratickosť je vyjadrená podieľaním sa na verejných veciach a bez znalosti problematiky, bez informácií, toto nie je možné.

Závažnosti problematiky informovanosti nasvedčuje, že má svoj základ explicitne vyjadrený v právnych poriadkoch štátov, medzinárodných organizácií i svetových zoskupení regionálneho charakteru. V našich podmienkach je jej fundament uložený v právnej norme najvyššej právnej sily, ktorá ju deklaruje ako základné právo všetkých.

1. Právny rozmer

Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu⁹⁴, je dikciou čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky.

Tento ústavný základ vytvorila Listina základných práv a slobôd (úst. z. 23/1991), ktorej dikciou je: „Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a prírodných zdrojov“. Zároveň Listina ustanovila, že uplatnenia tohto ústavného práva je možné domáhať sa len v **mediach zákonov**, ktoré toto právo vykonávajú, tzn. v slovenskom právnom poriadku nie priamo ex constitutione. Je to prejavom nepriamej formy realizácie ústavy. Judikatúra Ústavného súdu (nález sp. zn. II. ÚS 58/01) nepripúšťa ani možnosť tohto sa domáhať odvolávajúc sa na návrh zákona. V našej ústave je táto dikcia výslovne zakotvená v čl. 51, čím ústavodarca spomínanú možnosť nepripustil.

⁹⁴ Ústava Slovenskej republiky. 5. vyd. 2004. ISBN 80-88927-91-9

Adresátom tohto práva je „**každý**“, čiže fyzické osoby bez ohľadu na občiansky, národnostný, rasový či iný pôvod, bez ohľadu na štátnu príslušnosť, takisto právnické osoby bez obmedzenia. Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 236/06, tento osobný rozsah práva na informácie vo všeobecnosti *ratione personae* neobmedzuje, lebo patrí každému, čiže akejkolvek osobe.

Právo na sprístupnenie informácie o životnom prostredí má každý bez preukázania právneho alebo iného záujmu alebo dôvodu, pre ktorý informáciu požaduje.⁹⁵ Je to ústavný a svetový štandard prístupu k informáciám, že nemôžeme od žiadateľa požadovať odôvodnenie žiadosti, resp. vysvetlenie dôvodov.

Predmetom tohto ustanovenia je **právo**. Radíme ho k 3. generácii základných práv a slobôd.

Sú akousi nadstavbou 1. a 2. generácie. Spomínané právo chápeme ako rozšírenie práva na informácie patriace k politickým právam. Právo na informácie o životnom prostredí patrí k právam najmladším, ktoré vznikli v posledných desaťročiach 20. storočia a sú prejavom dobrej vôle. Prejavujú sa na medzištátnej úrovni ako snahy o riešenie globálnych problémov; ide o existenciu civilizácie ako celku, nie len o individuálne ľudské práva. To je nevyhnutné spájať s charakterom celej problematiky životného prostredia, ktorého problémy nemožno vnímať ako problémy kopírujúce hranice štátov, práve naopak, sú nadštátne a nadnárodné.

Toto právo v subjektívnom zmysle je treba chápať na strane oprávneného ako právo relatívne. Preto sa vzťahuje na dva subjekty: oprávneného a povinného. Možnú realizáciu tohto práva je nutné vykladať analogicky v súvislosti s čl. 26 ústavy, ktorý garantuje právo na informácie. Z ústavnej definície vyplýva, že právo na informácie chápeme v troch rovinách, a to vyhľadávanie, prijímanie a rozširovanie. Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 57/00 hovorí, že prijímanie informácie je jej získanie do vlastnej dispozičnej sféry tak, aby mohla byť subjektom pre vlastnú potrebu, ale aj pre potrebu iných, spracovaná. Získanie informácie sa môže uskutočňovať tak zmyslovými orgánmi, ako aj rôznymi technickými prostriedkami.

Je nutné chápať ho v kontexte umiestnenia v šiestom oddiele a v tematickej súvislosti s čl. 44, kde sa deklaruje právo na priaznivé životné prostredie a obdobne

⁹⁵ Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)

je vyjadrená jemu zodpovedajúca povinnosť životné prostredie chrániť a zveľad'ovať.

Právu „každého“ na sprístupnenie informácií o stave životného prostredia zodpovedá **povinnosť** zákonom vymedzených subjektov informácie o životnom prostredí zhromažďovať, uchovávať a šíriť. Na opačnej strane je teda subjekt, od ktorého je možné informáciu požadovať. Zodpovedajúca povinnosť, však, je *ratione personae* obmedzená, pretože nezakladá povinnosť každému, iba subjektom vymedzeným v zákone. Je to ale povinnosť absolútna, pretože smeruje voči všetkým. Jeho povinnosťou je informáciu o životnom prostredí zhromažďovať, uchovávať a šíriť. Zákon č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a o zmene a doplnení niektorých zákonov definuje šírenie ako jej zverejnenie a inú formu jej aktívneho šírenia povinnou osobou alebo iným subjektom v okruhu verejnosti, na ktorý sa vzťahuje alebo nevzťahuje obmedzenie, najmä prostredníctvom miestnych, regionálnych alebo celoštátnych oznamovacích prostriedkov, odborných podujatí, priameho oslovenia alebo informovania určitých skupín verejnosti, pri ktorej nemusia byť splnené všetky náležitosti ako pri jej zverejnení.⁹⁶

Zákon zároveň v §3 vymedzuje, kto je viazaný touto povinnosťou; osobami povinnými zhromažďovať, uchovávať a šíriť informácie o životnom prostredí podľa tohto zákona sú:

- a) ústredné orgány štátnej správy, samosprávne kraje, miestne orgány štátnej správy a obce,
- b) právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby založené alebo zriadené orgánom verejnej správy podľa osobitného predpisu, ktoré plnia úlohy verejnej správy alebo vykonávajú odborné služby týkajúce sa životného prostredia. Podľa judikatúry, štátne orgány a obce majú informačnú povinnosť o všetkých informáciách, ktoré majú k dispozícii, ak nejde o také, ktoré sú vymedzené v zákone.⁹⁷

Treťou kategóriou povinných subjektov sú

- c) fyzické osoby- podnikatelia a právnické osoby, ktoré na základe zmluvy s orgánom verejnej správy alebo s právnickou osobou podľa písmena b)

⁹⁶ Zákon č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a o zmene a doplnení niektorých zákonov

⁹⁷ SOTOLÁŘ, Jozef: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám*. 1. vyd. 2008. ISBN 978-80-969155-4-5

plnia odborné úlohy a s tým spojené služby týkajúce sa životného prostredia, a to v rozsahu tejto zmluvy

Pre vznik povinnosti povinnej osoby stačí, ak s požadovanými informáciami skutočne pracovala, teda aby poznala reálne, o aké údaje žiadateľom požadované ide.

Postačuje, ak takými informáciami disponuje. V dispozícii ich má vtedy, ak s nimi narába, teda sú predmetom jej činnosti. Teda oslobodiť od povinnosti sa nemožno argumentáciou, že predmet žiadosti má u seba len organizačná zložka povinnej osoby.⁴

Európsky súdny dvor vo veci C- 217/97 Komisia proti Nemecku sa vyjadruje k otázke vylúčenia z povinnosti poskytnúť informácie súd, orgán trestného stíhania a orgán verejnej správy príslušný na pojednávanie správnych deliktov.⁹⁸ K možnosti takéhoto vylúčenia sa vyjadruje jednoznačne negatívne. Uvádza, že orgán trestného stíhania môže mať v držbe informáciu, ktorá nie je priamo spojená s určitým vyšetrovaním, môže ale napĺňať podstatu informácie o životnom prostredí napríklad štatistika porušovania predpisov o jeho ochrane.

Obsahom ústavného článku je splnenie dvoch kumulatívnych prívlastkov: aby informácie, ako ich vykonávacie zákony vymedzujú, boli **úplné**, teda nie iba čiastočné, resp. upravené alebo prispôbené alebo inak regulované. Reguláciu samotná Ústava SR v čl. 26 ods. 3 zákazom cenzúry právne znemožňuje. Rozsudok Krajského súdu v Prahe (sp. zn. 44 Ca 179/2002) práve o danej problematike pojednáva. Povinné subjekty majú úplnú informačnú povinnosť, teda musia poskytovať celý okruh informácií a tiež tento musí byť poskytnutý zo všetkého, čo majú, ba čo viac i to, čo by mali mať. Dôvodom je to, že spomínané subjekty nakladajú s verejnými prostriedkami. A teda domáhať sa je možné takých otázok, s ktorými povinný pracuje. Pokiaľ tento zistí, že nemá informáciu, ktorú podľa právnych predpisov má mať, je povinný ju ihneď doplniť a poskytnúť.

Ďalšou kumulatívnou podmienkou je, že informácie musia byť **včasné**. Znamená to, že v tom čase, keď subjekty, ktorým sú určené sa s nimi môžu oboznámiť a môžu ich využiť v záujme uplatnenia takých postupov, ktoré budú pre ne prospešné a využiteľné, najmä v prípadoch, ak pôjde o informácie o negatívnom stave životného prostredia. Nejde teda len o okamžitosť poskytnutia v určitých

⁹⁸ KRUŽÍKOVÁ, Eva, ADAMOVÁ, Eva, KOMÁREK, Ján: *Právo životného prostredia Evropských spoločností*. 1. vyd. 2003. ISBN 80-7201-430-7

lehotách, ale o cieľ vzt'ahujúci sa na súčasnosť. Porušením predmetného práva teda je informácia o stave životného prostredia poskytnutá včas, ale len čiastočná; no aj taká, ktorá je úplná, ale žiadateľovi poskytnutá oneskorene.

Toto však nepostačuje. Ďalšie charakteristiky informácie možno rozčleniť na tri súčasti:

1. Stav životného prostredia
2. Príčiny súčasného stavu životného prostredia
3. Následky súčasného stavu životného prostredia⁹⁹

Nemožno zabúdať, že tieto musia byť navyše poskytnuté včas, a tiež musia byť úplné. Analýza **príčin** daného stavu môže byť v mnohých situáciách obtiažna, pretože je zložitá zahrnúť a poňať všetky spúšťacie faktory, ktoré zapríčinili daný stav. Omnoho neľahším je preto určiť a prognosticky stanoviť **dôsledky** daného stavu. Z tohto pohľadu sa môže zdať nereálnym splnenie striktne kumulatívnych požiadaviek na toto ústavné právo. Najvyšší zákon štátu však vychádza pri realizácii tohto práva z koncepcie jeho domáhania sa len v medziach zákona, ktorý ho vykonáva. Preto sa jeho uskutočňovanie dostane do opačného extrému, teda len v rámci mantinelov, ktoré mu poskytuje podústavná právna úprava.

Spoločným menovateľom obsahových prívlastkov je **súčasný stav**. Hoci ústava explicitne nevyjadruje súčasnosť, bezprostredne táto úvaha súvisí s včasnosťou. Nie je možné podávať informáciu minulú a zároveň včasnú. Nevyhnutne musí byť aktuálna v čase a priestore, v ktorých ju oprávnený požaduje. Žiadateľ sa nemôže domáhať informácie o minulom stave, no o toto zistenie nie je ukrátený, pretože povinný orgán musí poskytnúť údaj aj o príčinách súčasného stavu, teda o minulosti spôsobujúcej tento stav. Nie je už ale možné domáhať sa poskytnutia príčin minulého stavu, hoci väzby medzi príčinami môžu byť veľmi úzke a ťažko od seba navzájom oddeliteľné.

K samotnému pojmu **informácia o životnom prostredí**. Význam tohto slova je do nášho zákona č. 205/2004 o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a o zmene a doplnení niektorých zákonov prevzatý z dôvodu aproximácie právneho poriadku s komunitárnym právom. Slovenskú republiku ako členský štát Európskej únie k tomu zaviazala smernica 2003/4/ES Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí.

⁹⁹ DRGONEC, Ján: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 1. vyd. 2004. ISBN 80-89122-05-1

Tak pre účely vnútroštátnej právnej úpravy v jej 2. paragrafe sa pojem vymedzuje ako akúkoľvek informácia v písomnej, obrazovej, zvukovej, elektronickej alebo inej materiálnej forme

1. o stave zložiek životného prostredia, ktoré sú vymenované demonštratívne-najmä ovzdušia, vody, pôdy, horninového prostredia, krajiny a voľne rastúcich rastlín, voľne žijúcich živočíchov, biotopov vrátane geneticky modifikovaných organizmov, ako aj o interakciách, vzťahoch medzi týmito zložkami;
2. o faktoroch, činiteľoch, opäť vymenovaných exemplifikatívne- ako sú látky, energia, hluk, vibrácie, žiarenie, odpady vrátane rádioaktívnych odpadov, emisie a iné uvoľňovanie znečisťujúcich látok do životného prostredia, ktoré znečisťujú, poškodzujú alebo môžu poškodiť zložky životného prostredia uvedené v prvom bode;
3. o činnostiach a opatreniach, vrátane administratívnych opatrení, tiež o predpisoch, politikách, plánoch, programoch a dohodách vo veciach životného prostredia, ktoré ovplyvňujú alebo môžu ovplyvniť zložky alebo faktory uvedené v prvom a druhom bode, ako aj o činnostiach a opatreniach na ochranu týchto zložiek;
4. o správach o aplikácii a plnení podmienok všeobecne záväzných právnych predpisov na úseku starostlivosti o životné prostredie, čím sa myslia najmä správy o implementácii predpisov ochrany životného prostredia;
5. o analýzach nákladov a prínosov a o ďalších analýzach a podkladoch ekonomického charakteru používaných v rámci opatrení a činností uvedených v treťom bode alebo
6. o stave zdravia a bezpečnosti osôb, vrátane prípadnej kontaminácie potravinového reťazca,¹⁰⁰ ďalej zákon špecifikuje znenie smernice, že informáciou o životnom prostredí je aj informácia o fyzikálnych, chemických a biologických faktoroch životného prostredia vo vzťahu k zdraviu ľudí; v ostatnom znení kopíruje smernicu, no zaberá širší rozmer, kde hovorí o kultúrnych lokalitách, ba dokonca i sídelných štruktúrach, ak sú alebo môžu byť dotknuté v dôsledku stavu zložiek životného prostredia

¹⁰⁰ § 2 zákona č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a o zmene a doplnení niektorých zákonov

uvedených v prvom bode alebo cez tieto zložky z hociktorého z dôvodov uvedených v druhom a treťom bode.

Tento pojem vzhľadom na cieľ ochrany je treba vykladať **extenzívne**. Potvrzuje to aj Súdny dvor európskych spoločenstiev pri rozhodnutí vo veci C-321/ 96 Wilhelm Mecklenburg proti Kreis Pinneberg der Landrat. V spore pán Mecklenburg sa domáha na miestnom úrade mesta Kreis Pinneberg kópie vyjadrenia príslušného orgánu ochrany krajiny k povoleniu na výstavbu diaľnice. Správny orgán však jeho žiadosť zamietol dôvodiac, že nejde o informáciu o životnom prostredí, ale skôr o posúdenie informácie. Európsky súd tak precizuje výklad už spomínanej smernice 2003/4/ES, pričom sa obracia na demonštratívne vymedzenie predmetného pojmu. Účelom je chápať ho čo najširšie. Má pokrývať nielen informácie ako také, ale aj aktivity, ktoré majú vplyv na zložky životného prostredia. Zámerne nebola prijatá ich presná definícia. Preto je treba doň zahrnúť aj stanovisko vydané v rámci konania, keďže toto stanovisko môže ovplyvniť výsledok celého tohto konania, a teda mať vplyv na životné prostredie.

V prípade **pochybnosti**, či ide o informáciu o životnom prostredí, rozhodne Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. Ak sa pochybnosť o informácii o životnom prostredí týka veci medzirezortných- upravenej všeobecne záväzným právnym predpisom v pôsobnosti iného ústredného orgánu štátnej správy, rozhodne ministerstvo po prerokovaní s týmto ústredným orgánom štátnej správy.

Vzhľadom na takúto značne širokú koncepciu vymedzenia pojmu, je iste pomôckou **negatívne vymedzenie** samotného pojmu informácia, ktoré je možné použiť v súvislosti so z. č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám, a teda, že za informáciu, a teda ani takú, ktorá sa vzťahuje na životné prostredie, nemožno považovať výklad právnej normy a tiež to nie sú poznámky k subjektívnym názorom, ani poznámky k vytváraniu nových informácií. K poslednej spomínanej sa vyjadruje britský súd vo veci Maile proti mestu Wigan [Maile v. Wigan MBC (2001) Env LR 11]. Pán Maile žiadal od samosprávneho orgánu v meste Wigan nahliadnuť do databázy upresňujúcej potenciálne znečistené oblasti, ktorá mala byť pripravená za účelom implementácie zákona o znečistení. Orgán žiadosť zamietol dôvodiac, že informácia je neúplná. Súd rozhodol, že nebolo opodstatnené zverejniť takúto informáciu, hoci vo všeobecnosti smernica okrem iného aj miestnym orgánom ukladá všeobecnú povinnosť takejto žiadosti

vyhovieť. Tejto povinnosti nepodlieha prípad, ak informácia je v štádiu kompletizácie.¹⁰¹

Vychádzajme z úvah, že treťogeneračné práva rozvádzajú 1. alebo 2. generáciu práv uvedených v ústave. V spojitosti s čl. 26 ústavy zaručujúcim právo na informácie s istotou môžeme konštatovať, že čl. 45 je akousi **subkategóriou**, špecifikáciou všeobecnejšieho práva. Nie však absolútne. V niektorých prípadoch informácia o životnom prostredí je širším pojmom ako jej zdanlivo všeobecnejší strešný pojem. Zatiaľ čo pri snahe negatívne vymedziť pojem informácia výkladom tzv. informačného zákona zistujeme, že informáciou nie sú údaje o pripravovaných a budúcich rozhodnutiach a z rozhodovacej činnosti, tieto sú predmetom práva na informácie podľa článku 45. Deklaruje to dikcia zákona, ktorá hovorí, že politiky, koncepcie, programy a plány týkajúce sa životného prostredia vrátane ich návrhov, prípadne aj významné analýzy a skutočnosti týkajúce sa ich prípravy, na všetkých úrovniach verejnej správy sú predmetom povinnosti šíriť tieto informácie.

2. Informácie o životnom prostredí a environmentálnoprávne vedomie

Životným prostredím je všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov včítane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Jeho zložkami sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy.¹⁰²

Táto legálna definícia je výsledkom vytvoreným odborníkmi z oblasti prírodných vied, nie z oblasti práva. **Neponíma** životné prostredie **antropocentricky**, ako to robí teória. Človeka doň bezprostredne začleňuje. Chápe ho ako integrálnu súčasť oblasti, o ktorej má človek právo byť informovaný. Vychádzajúc z týchto úvah, človek je istým spôsobom zložkou životného prostredia a ako jediná jeho zložka má predpoklady stav sústavy, ktorej je súčasťou, ovplyvňovať. Nemožno však človeka „včítať“ do nej rovnako ako ostatné jej súčasti. Ľudská bytosť svojimi fyzickými a mentálnymi predpokladmi je od ovzdušia, hornín, vôd, pôdy, či iných organizmov odlišná, a práve preto nesie zodpovednosť za ich kvalitu.

Znalosť problematiky zohráva, popri záujme o riešenie alebo predchádzanie problémom, základnú úlohu. Jej právne zakotvenie je garanciou ďalších

¹⁰¹ BELL, Stuart, MCGILLIVRAY, Donald: *Environmental Law*. 1. vyd. 2006. ISBN 0-19-926056-7

¹⁰² §2 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí

prostriedkov, ktoré stoja mimo práva, akými sú veda, výchova, osveta, technika, či environmentálna filozofia, myslenie.¹⁰³

Prečo však získavať a zhromažďovať informácie o životnom prostredí? Účelom je účinná stimulácia správania sa tých, ktorí sú oprávnení tieto informácie požadovať. Integrovať človeka do určitého procesu .

Environmentálna informácia je fundamentálnym nástrojom tvorby a ochrany životného prostredia. Sama osebe však nestačí. Oblasť životného prostredia môže efektívne ovplyvniť iba za predpokladu zabezpečenia jej správneho smerovania.

Základnou podmienkou účinných tokov je právo verejnosti na voľný prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré sa v hospodársky vyspelých krajinách s rozvinutou demokraciou uplatňuje už dlhší čas. Skúsenosti z týchto krajín potvrdzujú, že voľný prístup k informáciám zvyšuje **záujem občanov** zúčastňovať sa na verejnom živote a participovať na riešení environmentálnych problémov. Zvyšuje sa tým aj vzájomná dôvera medzi občanmi, miestnou samosprávou a štátnou správou. Za veľmi dôležitý krok sa považuje aktívny vstup verejnosti do procesu prípravy a pripomienkovania koncepcií, plánov a programov aj na regionálnej úrovni.¹⁰⁴

Význam zapájania sa verejnosti nachádzame v zásade č. 10 **Deklarácie z Rio de Janeiro**: Environmentálne otázky sa najlepšie riešia účasťou všetkých zainteresovaných obyvateľov na určitom stupni. Na národnej úrovni každý jednotlivec má mať prístup k informáciám týkajúcim sa životného prostredia, ktoré držia najmä verejnoprávne orgány ...a tiež možnosť zúčastňovať sa na rozhodovacom procese. Štáty musia umožniť a podporiť verejné povedomie a participáciu širokým sprístupnením informácií. Tiež zdôrazňuje potrebu umožniť verejnosti efektívny prístup k súdnemu a správne konaniu, ako aj náhradu a nápravu.⁸

Toto právo je formou uskutočňovania demokracie, zapájania sa do verejných záležitostí. Európsky súdny dvor vo svojom rozsudku vo veci Cotaco Meste a SIC proti Portugalsku z 26. 4. 2007 zdôrazňuje, že podľa judikatúry sloboda vyjadrovania je jedným zo základov demokratickej spoločnosti. Význam

¹⁰³ DAMOHORSKÝ, Milan: *Právo na informácie o stavu životného prostredia a účasť verejnosti v riadení o ochranu životného prostredia ako základní předpoklady uplatňování práva na příznivé životní prostředí*. In *Právo na životné prostredie- základné právo človeka*. 1996. ISBN 80-7160-087-3

¹⁰⁴ ČIPKÁR, Ján: *Etika a právo životného prostredia*. 1. vyd. 1999. ISBN 80-85668-76-9

informovanosti tiež spája s pluralizmom, toleranciou a duchom otvorenosti, bez ktorých demokratická spoločnosť neexistuje.

RESUMÉ

Právo na informácie o životnom prostredí je závažnou otázkou, čomu nasvedčuje charakter právnej úpravy s najvyššou právnou silou. Nemožno opomenúť ani medzinárodnoprávne medze, ktoré sú dané judikatúrou, výsledkami z konferencií, či priamym zakotvením v právnych poriadkoch regionálnych organizácií. Dôvodom je umožniť demokratickú participáciu verejnosti na rozhodovaní, tvorbe a kontrole stavu životného prostredia. Táto intervencia nie je náhodná, vyplýva z prirodzeného zaradenia človeka ako živého organizmu do životného prostredia. Z toho vyplýva aj zodpovednosť, ktorú človek berie na seba. Prvým predpokladom k zapájaniu sa je znalosť problematiky, informovanosť, a jej garancia právnym poriadkom.

A right to the environmental information is a significant issue, what is suggested by the fact that it is included in the law of supreme legal force. Its importance is also emphasized on international level, presented by international courts' decisions, conferences outcomes, or its emplacement in legal orders of regional-type organizations. The purpose is to enable democratic public participation in decision-making, creation and supervision on the status of environment. This intervention is purposeful, results from the fact that man as a human being is a part of environment. In accordance with this, people assume responsibility. The first condition of participation is knowledge, to be informed and its legal guarantee.

POSKYTOVANIE INFORMÁCIÍ O ŽIVOTNOM PROSTREDÍ – POROVNANIE ČESKEJ A SLOVENSKEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY PRÍSTUPU K INFORMÁCIÁM NA ŽIADOSŤ.

Mgr. Bc. Ján Bahýľ

*Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí
a pozemkového práva*

Dnes, v dobe informačnej spoločnosti, kedy sa „zo spracovávanía informácií stáva významná ekonomická aktivita, ktorá prechádza tradičnými ekonomickými a sociálnymi aktivitami a vytvára celkom nové príležitosti ďalej ovplyvňujúce charakter spoločnosti“¹⁰⁵, prichádza aj doba práva informácií. Prvým právom informačnej spoločnosti by mal byť slobodný prístup k informáciám. V tejto práci bude kladený dôraz na derivát slobodného prístupu k informáciám a to prístup na žiadosť k informáciám o životnom prostredí v moci verejnej správy a vybraných iných subjektov, v porovnaní českej a slovenskej právnej úpravy.

1. Ústavné zakotvenie

Slovenská ako aj česká právna úprava informovania verejnosti verejnou správou vychádza zo spoločného menovateľa, ktorým je Listina základných práv a slobôd, prijatá Federálnym zhromaždením ČSFR na základe návrhov Českej národnej rady a Slovenskej národnej rady začiatkom roku 1991. Tento dokument, neskôr prevzatý do textu Ústavy Slovenskej republiky, ako bola prijatá 1. 9. 1992 Slovenskou národnou radou¹⁰⁶, obsahoval rozdelenie nároku verejnosti na informovanie medzi politické práva a hospodárske, sociálne a kultúrne práva¹⁰⁷. Politické právo informovanosti, zahŕňajúce slobodu prejavu, zhromažďovania a šírenia informácií, či povinnosť verejnej správy poskytovať informácie o svojej činnosti, všetko s náležitými obmedzeniami¹⁰⁸, by samo o sebe nepochybne

¹⁰⁵ Cit.: ZLATUŠKA, J. *Informační společnost*. Zpravodaj ÚVT MU. s.1-6.

¹⁰⁶ Oba nástupnícke štáty ČSFR – ČR aj SR – prevzali Listinu základných práv a slobôd do svojich právnych poriadkov. V Slovenskej republike, na rozdiel od Českej republiky, tak vznikol stav, kedy základné práva a slobody sú pozitivizované hneď v dvoch vnútroštátnych katalógoch, kde jeden z druhého nesporne pramení, avšak k doslovnej zhode medzi nimi nedochádza.

¹⁰⁷ Toto rozdelenie môžeme považovať za plne poplatné dobe po antikomunistickej revolúcii z roku 1989.

¹⁰⁸ Jedná sa o zákonné obmedzenia nevyhnutné pre ochranu práv a slobôd druhých, bezpečnosť štátu, verejnú bezpečnosť, ochranu verejného zdravia a mravnosti, avšak len potiaľ, pokiaľ je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné.

obsahovalo aj informácie z oblasti životného prostredia. Zákonodarca sa však rozhodol právo na informácie o životnom prostredí akcentovať v osobitnom ustanovení. Táto dichotómia sa neskôr preniesla aj do predpisov nižšej právnej sily – zákonov – kde dala vzniknúť dvom zákonom o informáciách, všeobecnému aj špeciálnemu, venujúcemu sa informáciám o životnom prostredí. Môžeme tiež sledovať rozdielny spôsob ako sa s touto situáciou vyrovnali právne poriadky dvoch, bývalých federálnych, dnes samostatných, republík.

2. Všeobecný prístup k informáciám

Z ústavného zakotvenia širokých demokratických práv a slobôd prístup k informáciám a ich šírenia vznikli v oboch porovnávaných právnych systémoch zákony regulujúce, tzv. všeobecný prístup k informáciám, teda nie výhradne k informáciám o životnom prostredí. V Slovenskej republike je všeobecným zákonom zákon č. 211/2000 Z.z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, (ďalej aj „InfoZ_SR“). V Českej republike je všeobecným právnym predpisom zákon č. 106/1999 Sb., o svobodnom prístupe k informáciám, v znení neskorších predpisov (ďalej aj „InfoZ_ČR“). Obidva zákony o všeobecnom prístupe k informáciám sú si obsahom výrazne podobné. Vymedzujú vždy základné kategórie, ktorými sú oprávnené osoby, povinné osoby, rozsah poskytovaných informácií a spôsob ich poskytovania. Pri detailnejšom nahliadnutí však zistíme niektoré výrazné rozdiely medzi právnymi úpravami. Hneď prvou a v praktických dôsledkoch významnou odlišnosťou je, že InfoZ_SR síce pracuje s pojmom informácia, no na rozdiel od InfoZ_ČR tomuto pojmu nepriradzuje konkrétny obsah a dokonca ho ani negatívne nevy vymedzuje¹⁰⁹. Ďalej obidve úpravy vymedzujú okruh poskytovaných informácií ako všetky informácie, ktoré majú povinné osoby k dispozícii¹¹⁰, pokiaľ tieto informácie nie sú predmetom zvláštnej ochrany – hlavne sa v oboch úpravách jedná o ochranu utajovaných skutočností, ochranu osobnosti a osobných údajov či ochranu obchodného tajomstva¹¹¹.

¹⁰⁹ Obdobu českej právnej úpravy v § 3 ods. 3 a 4 InfoZ_ČR v slovenskej úprave nenájdeme.

¹¹⁰ Na tomto mieste môžeme odkázať na výklad pojmu „informácia k dispozícii“ uvedený v publikácii WILFLING, P., BABIAKOVÁ, K. *Právo na informácie : Výklad zákona o slobodnom prístupe k informáciám, Problémy z praxe, Rozhodnutia súdov.*, kam autori zaradili aj rozsudky súdov súvisiace s poskytovaním informácií na žiadosť v ČR i SR.

¹¹¹ Výnimky z rozsahu poskytovaných informácií nájdeme v InfoZ_SR v §§ 8- 10 v InfoZ_ČR v §§ 7 – 11.

Podmienky odopretia poskytnúť informácie na základe uvedených obmedzení sú identické¹¹². Výraznou odlišnosťou, s ktorou pracuje iba InfoZ_ČR je možnosť spoplatniť poskytnutie informácie, ktorá bola na žiadosť oprávnenej osoby vyhl'adaná a takéto vyhl'adanie bolo mimoriadne rozsiahle. Oprávnená osoba musí byť o spoplatnení poskytnutia informácie dopredu upovedomená¹¹³, musí s ním pred takýmto vybavením žiadosti súhlasiť a cenník tejto služby povinnej osoby musí byť vopred zverejnený. Praktickým problémom je chýbajúce určenie obvyklého rozsahu vyhl'adávania či priamo mimoriadne rozsiahleho vyhl'adávania¹¹⁴.

Povinné subjekty tvoria podľa obidvoch zákonov rozdielne skupiny, podľa miery ich informačnej povinnosti. Najširšia informačná povinnosť je prikladaná orgánom verejnej správy, v menšej miere potom záujmovej samospráve a v slovenskej úprave organizáciám napojeným na verejné rozpočty. Povinné subjekty majú zo zákona povinnosť zverejňovať určité stanovené množstvo informácií na úradnej tabuli ako aj na internete¹¹⁵. V rozsahu povinne zverejňovaných informácií je azda najpriepastnejší rozdiel v povinnosti, ktorá v InfoZ_SR chýba, a to zverejňovanie adresy elektronickej podateľne. Rovnako nevhodným sa javí oslobodenie obcí od povinností zverejňovať informácie na internete, vrátane adresy elektronickej podateľne, kedy sa pre oprávnené osoby nezdržiavajúce sa pravidelne v obci¹¹⁶ možnosť uplatnenia ich práva zbytočne zhoršuje¹¹⁷. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že okruh oprávnených osôb je v oboch právnych poriadkoch totožný a oprávnenou osobou je každý, čiže ktorákoľvek fyzická či právnická osoba¹¹⁸. Slovenská právna úprava na záver ešte

¹¹² Znenie § 12 InfoZ_ČR a § 12 InfoZ_SR sa odlišujú, okrem jazykovej mutácie, len v redundantnej poslednej vete uvedeného § českého zákona.

¹¹³ Obsah upovedomenia o spoplatnení poskytnutia informácie obsahuje § 17 InfoZ_ČR

¹¹⁴ Na obranu zákonodarcu možno podotknúť, že azda jediným objektívnym kritériom rozsahu sa zdá byť počet hodín strávených vyhl'adávaním požadovanej informácie, ktorý je subjekt od subjektu veľmi variabilný a závislý aj na technickom technologickom vybavení povinných osôb, nielen na ich pracovníkoch.

¹¹⁵ Zverejňovanie informácií pomocou internetu, v slovenskej právnej úprave definované ako hromadný prístup, v českej zase ako spôsob umožňujúci diaľkový prístup.

¹¹⁶ Obec je pritom orgánom ochrany prírody a krajiny, ako aj stavebným úradom.

¹¹⁷ Možnosť podávať žiadosť o informácie v elektronickej podobe je reálna iba v prípade, že povinný subjekt disponuje zisťiteľnou elektronickej adresou. V opačnom prípade táto možnosť dosiahnuť významný posun v rýchlosti a cene výmeny informácií nemá pre žiadateľa praktický význam.

¹¹⁸ Z praktického pohľadu je vhodné poznamenať, že pri písomnej žiadosti o poskytnutie informácie je nevyhnutné, aby sa žiadateľ riadne identifikoval a splniť tak náležitosti podania, ako sú uvedené v skúmaných zákonoch.

obsahuje vymedzenie sankcií, priestupkov, za neposkytnutie informácií, ktoré by azda malo odradiť povinné subjekty od nezákonného konania.

3. Prístup k informáciám o životnom prostredí na žiadosť

Informácie o životnom prostredí majú ako kategória informácií zvláštny režim, akcentovaný v ústavných poriadkoch Českej republiky aj Slovenskej republiky. Napriek tomu, že slovenská i česká legislatíva vychádzajú zo zásadne rovnakej ústavne-právnej reality, riešili prístup k informáciám o životnom prostredí na žiadosť diametrálne odlišne. Slovenská legislatíva zákonom č. 205/2004 Z.z., o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí, v znení neskorších predpisov, (ďalej tiež InfoŽP_SR), doplnila k InfoZ_SR kategóriu povinných subjektov a určila rozsah informácií o životnom prostredí. Vo veci prístupu k informáciám sa InfoŽP_SR plne odkazuje na všeobecný InfoZ_SR a využíva tak jednotnú právnu úpravu.

Česká právna úprava naopak v zákone č. 123/1998 Sb., o právu na informácie o životnom prostredí, v znení neskorších predpisov (ďalej aj InfoŽP_ČR) vymedzuje poskytovanie informácií samostatne, od povinných subjektov, cez rozsah až po spôsob poskytovania informácií. Zoznam povinných osôb sa v prípade InfoŽP_ČR explicitne rozširuje o právnické osoby založené, zriadené, riadené orgánom verejnej správy alebo fyzické osoby poverené poskytujúce pre verejnú správu služby, ktoré ovplyvňujú stav životného prostredia a jeho zložiek. Rozsah poskytovaných informácií je naopak v InfoŽP_ČR stanovený užšie a sústreďuje sa na stav a vývoj životného prostredia a vplyv ľudských činností na ne¹¹⁹. Úplná zhoda tiež nepanuje vo vymedzení obmedzení poskytovania informácií, základné obmedzenia vzťahujúce sa k ochrane osobných a individuálnych údajov, ochrane osobnosti, autorských práv¹²⁰, utajovaných skutočností a obchodné tajomstva vychádzajúce z iných právom chránených záujmov, nachádzame v obidvoch úpravách¹²¹. Spôsob poskytovania informácií na žiadosť sa teda líši hlavne v lehote, ktorú poskytuje povinnej osobe k vybaveniu žiadosti, aj keď základným

¹¹⁹ Podrobné vymedzenie informácií o životnom prostredí obsahuje § 2 písm. a) InfoŽP_ČR.

¹²⁰ InfoŽP_ČR na tomto mieste hovorí o práve duševného vlastníctva, ktorého súčasťou je aj právo autorské.

¹²¹ Žiadateľovi v prípade zamietnutia poskytnutia informácií nezostáva nič iné ako pozorne porovnať dôvody odopretia uvedené v rozhodnutí so zákonom taxatívne vymedzenými dôvodmi. Dbať by mal hlavne na kontrolu uvedenia kedy a za akých podmienok môže dôjsť k odpadnutiu uvedeného obmedzenia.

predpokladom je vybavenie žiadosti bezodkladne. Spoločným prvkom InfoZ_ČR a InfoŽP_ČR je totožná neobmedzená množina oprávnených osôb. Ďalšie princípy spoločné obom zákonom sú povinnosti žiadosti prijímať a vybavovať ich v zákonnej lehote, odopretia informácie len z dôvodov výslovne v zákonoch uvedených a možnosť súdneho preskúmania negatívneho rozhodnutia.

4. Odlišné princípy poskytovania/odopierania informácií na žiadosť

Vo svetle vyššie popísaných rozdielov medzi všeobecnou úpravou poskytovania a prístupu k informáciám a špeciálnou úpravou poskytovania a prístupu k informáciám o životnom prostredí vidíme významné rozdiely len v českej právnej úprave. Tieto rozdiely, ktorým sa mimochodom slovenská právna úprava vyhla na poslednú chvíľu¹²², sú najcitelnejšie v dvojkoľajnosti procesu vybavovania žiadostí o poskytnutie informácií. Pri nevoli povinnej osoby poskytnúť informácie, sa žiadateľ, u informácií o životnom prostredí, môže dostať do veľmi nežádanej situácie. Povinná osoba v zásade disponuje niekoľko málo scenármi, ako sa žiadateľa „zbaviť“¹²³. Pri možnosti posúdenia žiadosti o informácie o životnom prostredí, hlavne v hraničných oblastiach ako napr. odpady, je dvojkoľajnosť procesu poskytovania informácií „ideálnou“ cestou ako prístup k informáciám odoprieť alebo aspoň sťažiť. Povinná osoba stojaca v hraničnej situácii pred možnosťou výberu procesu poskytnutia informácií¹²⁴ volí medzi dlhšou procesnou lehotou a spoplatnením poskytnutia informácie. Výber je v zásade jednoznačný a smeruje k vyberaniu úhrady za poskytnutie informácií, bez ohľadu na to, že úhrada je v InfoZ_ČR koncipovaná na mimoriadne prípady, a tiež

¹²² Prvý návrh poslednej slovenskej právnej úpravy zaoberajúcej sa informáciami o životnom prostredí obsahoval základ rovnakej dvojkoľajnosti, ktorú obsahuje česká legislatíva.

¹²³ V zásade vychádzajúc zo zvrátenej motivácie povinnej osoby zbaviť sa žiadateľa s čo možno najmenším vynaložením času a prostriedkov dochádza k týmto špecifickým situáciám:

- povinná osoba sa tvári, že žiadnu žiadosť nedostala a nekoná,
 - povinná osoba žiadosť nerozumie a snaží sa získať čas výzvou k doplneniu žiadosti,
 - povinná osoba žiadosť postúpi k vybaveniu inej povinnej osobe, prípadne žiadosť odmietne s poukazom na utajované skutočnosti,
 - v prípade, že nemožno žiadosť postúpiť povinná osoba ju zásadne považuje za mimoriadne náročnú a vyžaduje znásobenie času na jej vybavenie, bezodkladnosť vybavovania žiadostí sa zásadne ignoruje,
 - povinná osoba žiadosť z časti vyhovie alebo aspoň odkáže na zverejnenú informáciu,
 - povinná osoba žiadosť zamietne
- Autor vychádzal z vlastných skúseností žiadateľa aj povinnej osoby.

¹²⁴ V zásade, by žiadna hraničná situácia výberu procesu nemala nastať, povinné osoby však vo výbere procesu vidia príležitosť zbaviť sa žiadateľa.

že lehota vybavenia žiadosti sa skrúti na polovicu. Slovenskému procesu poskytovania informácií na žiadosť ako takému nie je veľmi čo vyčítať. Slovenský zákonodarca dokonca lehotu vybavenia žiadosti upravil počtom pracovných dní a zároveň ju neprimerane nepredĺžil, pričom s ňou transparentne spojil priestupkovú sankciu.

Okruh, ktorý sme dosiaľ neotvorili je spôsob obrany proti neposkytnutiu informácií na žiadosť. Každý zo zákonov obsahujúcich samostatnú procesnú úpravu poskytovania informácií (InfoZ_SR, InfoZ_ČR, InfoŽP_ČR) obsahuje vlastnú špecifickú úpravu proti negatívne mu postoj u povinného subjektu. V prípade nečinnosti povinného subjektu vytvárajú uvedené procesné úpravy dve alternatívy. Prvou alternatívou posúdenia nečinnosti, s ktorou pracujú InfoZ_SR a InfoŽP_ČR, je fikcia vydania zamietavého rozhodnutia, proti ktorému sa môže žiadateľ odvolať. Pri druhej alternatíve posúdenia nečinnosti povinnej osoby, s ktorou pracuje InfoZ_ČR, sa nečinnosť nespája s fiktívnym rozhodnutím. InfoZ_ČR obsahuje hneď dve možnosti obrany proti nečinnosti, a to sťažnosť na postup pri vybavovaní žiadosti a ochranu proti nečinnosti podľa správneho poriadku. Z pohľadu oprávnenej osoby je čo do dĺžky konania výhodnejšie podať proti nečinnosti sťažnosť, na ktorej vybavenie InfoZ_ČR určuje nadriadenému orgánu lehotu 15 dní od jej predloženia¹²⁵. Ani pri tomto postupe sa však žiadateľ stále nedostal k informácii a ani k rozhodnutiu druhostupňového správneho orgánu, ktoré by bolo preskúmateľné nezávislým súdom. Záverom si dovoľíme len dodať, že iná alternatíva uchopenia nečinnosti ako je právna fikcia negatívneho rozhodnutia vo vybavovaní žiadosti o poskytnutie informácií je z pohľadu žiadateľa menej výhodná pre právnu neistotu a časovú stratu, ktorá pri tomto postupe môže vzniknúť¹²⁶.

5. Miesto záveru - návrhy de lege ferenda

Miesto obvyklého záveru zhrňujúceho predložené poznatky si na tomto mieste dovoľíme uzavrieť príspevok niekoľko málo odporúčaniami de lege ferenda pre právnu úpravu v oboch republikách. Prvé odporúčania budú smerovať k českej

¹²⁵ Lehota v prípade ochrany pred nečinnosťou nie je v správnom poriadku ČR (zákon č. 500/2004 Sb., správni řád) explicitne určená, avšak odkazom na určenú všeobecnú lehotu pre správne konania je možné dospieť k 30 dňovej lehote od začatia konania.

¹²⁶ Zároveň si dovoľíme zanedbať teoretickú správne-právnu otázku prípadnej právnej situácie dodatočného (nulitného) rozhodnutia po márne uplynulej lehote stanovenej pre vydanie rozhodnutia.

legislatíve, ktorá síce slovenskú z časového hľadiska predbehla, ale v procese poskytovania informácií na žiadosť zostala nadbytočne dvojkofajná. Zdvojený proces poskytovania informácií z hľadiska právnej istoty žiadateľa ani žiadaného (povinného) nie je celkom bezkonfliktný. Zjednotenie procesu poskytovania informácií sa zdá byť z pohľadu autora najlepším riešením. Otázkou, ktorú si môžeme pri procese zjednocovania klásť je, či bude lepšie zachovať bezplatné poskytovanie informácií alebo zachovať možnosť spoplatniť poskytnutie informácie. Odpoveďou na spoplatnenie informácií, by azda mohlo byť čo najširšie poskytovanie informácií vlastnou iniciatívou povinných subjektov¹²⁷ tak, aby sa priestor pre prípadné žiadosti minimalizoval a mohol byť zásadne spoplatnený¹²⁸.

Samotnému procesu sprístupňovania informácií na žiadosť v slovenskej legislatíve nie je mnoho bodov, ktoré by sa za predpokladu dodržiavania princípu verejnosti verejnej správy dali principiálne vyčítať. Zásadným problémom z pohľadu autora článku sa však javí hromadné zverejňovanie informácií, ktoré bohužiaľ vďaka 2. vete 1 ods. § 6 InfoZ_SR obchádza zásadnú časť slovenských samospráv. Obce veľmi často nemajú internetové stránky¹²⁹, na ktorých by mohli zverejňovať svoju úradnú tabuľu¹³⁰, rovnako tak nie je možné s obcami komunikovať elektronickou poštou.

6. Informačné zdroje

- a) ZLATUŠKA, J. *Informační společnost*. Zpravodaj ÚVT MU. ISSN 1212-0901, 1998, roč. VIII, č. 4, s. 1-6.

¹²⁷ Vhodným sa zdá byť prístup k informáciám o EIA či SEA prostredníctvom vstupu priamo do databáz. Potenciálny žiadateľ tak môže modifikovať výstup z databázy podľa vlastných potrieb a zároveň zbytočne nezaťažovať povinné subjekty. Pri množstve povinných hlásení v práve životného prostredia by bolo nesporne vhodné otvoriť prístup k čo najširšiemu množstvu zbieraných údajov v databázach, ak nie priam ku všetkým.

¹²⁸ Za predpokladu prijatia reštriktívneho (slovenského) znenia poskytovania informácií len takých a v takej podobe v akej ich povinný subjekt má, samozrejme spoplatnenie supluje rozpočtové zdroje nemá zmysel. Tiež je potrebné uviesť, že ani česká právna úprava nedáva povinnému subjektu na žiadosť oprávneného povinnosť vytvárať nové informácie.

¹²⁹ Funkciu adresára obcí preberá Ústredný portál verejnej správy Slovenskej republiky, jeho obsah bohužiaľ nie je u obcí jednotne usporiadaný a tak je možné sa dozvedieť základné historické fakty o obci, ďaleko menej však o súčasnom stave napr. infraštruktúry.

¹³⁰ Zverejňovanie úradnej tabule na internete je v českej legislatíve zakotvené od prijatia nového správneho poriadku (zákona č. 500/2004 Sb.).

- b) WILFLING, P., BABIAKOVÁ, K. *Právo na informácie : Výklad zákona o slobodnom prístupe k informáciám, Problémy z praxe, Rozhodnutia súdov.* 2. vyd. BRATISLAVA : Občan a demokracia, 2006. 90 s.
- c) Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodnom prístupe k informáciám, v znení neskorších predpisov
- d) Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informácie o životnom prostredí, v znení neskorších predpisov
- e) Zákon č. 500/2004 Sb., správny rád, v znení neskorších predpisov
- f) Zákon č. 205/2004 Z. z., o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí, v znení neskorších predpisov
- g) Zákon č. 211/2002 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), v znení neskorších predpisov
- h) Listina základných práv a slobôd prijatá federálnym zhromaždením ČSFR ako súčasť ústavného poriadku Slovenskej republiky a Českej republiky
- i) Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

RESUMÉ

Príspevok sa zameriava na rozdiely medzi právnou úpravou získavania informácií o životnom prostredí na žiadosť v Slovenskej republike a v Českej republike. V prvej časti príspevku sú popísané ústavnoprávne zakotvenia práva na informácie, ako aj všeobecná zákonná úprava poskytovania informácií na žiadosť. V ďalšej časti sú popísané špecifické odlišnosti v legislatívach oboch republík pri úprave poskytovania informácií o životnom prostredí na žiadosť oprávnenej osoby. V závere autor príspevku navrhuje niekoľko zmien v českej aj slovenskej legislatíve, ktoré by z pohľadu autora zlepšili súčasný stav v tejto oblasti práva životného prostredia ku prospechu žiadateľov o informácie.

This article focuses on differences between czech and slovak legislation of acquiring information about the environment. The first part of the article shows the same constitutional provisions of rights concerning information in both countries. Afterwards it describes the legislation dealing with acquiring of other information than those about the environment (general information). The second part of the article presents the differences in legislation regulating the obtaining of information

about the environment. Described irresponsible differences between acquiring general information and environmental information are in the conclusion of the article followed by some proposals, which could improve both, but mainly the czech legislation.

VYVĚŠOVÁNÍ NA ÚŘEDNÍ DESCE JAKO PROSTŘEDEK INFORMOVÁNÍ VEŘEJNOSTI

JUDr. Lenka Tušerová

*Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity,
Brno*

Jedním ze základních a stěžejních principů ochrany životního prostředí, a to nejenom v kontextu České republiky, ale též v evropském kontextu¹³¹, je princip účasti veřejnosti, který rovněž velmi úzce souvisí s právem na příznivé životní prostředí a právem na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí. Dalo by se v podstatě říci, že tyto principy se vzájemně prolínají a ovlivňují.

Účast veřejnosti můžeme v nejužším pojetí chápat jako její účast ve správních řízeních a dále v řízeních, která povahu správního řízení nemají. Mezi typická zvláštní správní řízení¹³² lze zařadit především řízení podle složkových zákonů jako je například zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 18/1997 Sb., atomový zákon, ve znění pozdějších předpisů a další. Naproti tomu jako řízení, jež nejsou správními řízeními lze označit řízení dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, či dle zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií, ve znění pozdějších předpisů.

V českém právu nabývá účast veřejnosti na rozhodování o konkrétních činnostech a záměrech dvou základních forem, a to jednak jako účast

¹³¹ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva), vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

¹³² Tzv. správním řízením zvláštním se rozumí správní řízení, jehož právní úprava je kombinací obecné právní úpravy správního řízení obsažené ve správním řádu a odchylek od ní s tím, že zvláštní úprava má aplikační přednost a správní řád se použije toliko podpůrně („subsidiárně“). K tomu blíže viz PRŮCHA, P.: *Správní právo, obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno : MU a Doplněk, 2004, ISBN 80-210-3350-9, s. 241.

„konzultativní“ a dále jako účast „plnoprávná“, s níž je spojeno právo podávat opravné prostředky, včetně aktivní žalobní legitimace. „Konzultativní účast platí bez dalšího omezení pro jakékoli fyzické či právnické osoby. Spočívá v tom, že veřejnost může podat písemně (nebo ústně pokud se koná veřejně projednání) připomínky. Konzultativní účast se uplatňuje: v územních řízeních nebo v řízeních o vydání regulačního plánu (zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon); v procesech EIA (zákon č. 100/2001 Sb.); při projednávání bezpečnostních programu a havarijních plánů podle zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky; v řízeních týkajících se povolení k jednotlivým formám nakládání s GMO podle nového zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty; atd.“¹³³ Plnoprávná účast se týká jednak nevládních organizací a dále dalších zákonem vymezených subjektů (např. jednotlivých fyzických a právnických osob, dotčených správních orgánů, apod.)¹³⁴. Příkladem lze uvést ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, které umožňuje účastenství občanského sdružení nebo jeho organizační jednotky, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny; ust. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivu na životní prostředí, jež hovoří o účasti „místně příslušné jednotky občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmu chráněných podle zvláštních právních předpisů“; v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci je to „občanské sdružení, obecně prospěšná společnost, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmu nebo veřejných zájmu podle zvláštních

¹³³ Ministerstvo životního prostředí České republiky. Druhá národní zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy. Článek 6, str. 13-14. [citováno 22. října 2008]. Dostupný z: www.env.cz

¹³⁴ V obecné rovině vychází problematika účastenství z ust. § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Účastníkem řízení je v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby; v řízení z moci úřední jsou účastníkem dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. Dále zákon vymezuje, že účastníky jsou také dotčené osoby pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Účastníkem řízení je rovněž ten, jemuž toto postavení svěřuje zvláštní zákon (§ 27 odst. 3 správního řádu). Toto ustanovení je stěžejní zejména pro účast nejrůznějších nevládních organizací, neboť ty se stávají účastníky řízení zejména na základě zvláštních zákonů.

právních předpisů¹³⁵; apod. Zcela specifickou úpravu účastenství pak obsahuje stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb.).

V širším pojetí je účast veřejnosti ve věcech životního prostředí spojována například s výkonem práva shromažďovacího, sdružovacího, petičního a práva na informace; s podáváním podnětů a stížností nejrůznějšího charakteru, včetně podnětu k veřejnému ochránci práv; s výkonem práva podílet se na správě věcí veřejných; s účastenstvím v rámci soudních řízení (zde máme na mysli zejména účast v řízeních ve správních soudnictví, v občanskoprávních řízeních a v některých případech též v řízení před Ústavním soudem).

K tomu, aby se mohla veřejnost řízení ve věcech životního prostředí účastnit, příp. jinak se vyjadřovat k otázkám ochrany životního prostředí, je nezbytné, aby získala informace o probíhajících řízeních a zejména o jednotlivých fázích těchto řízení, v nichž může uplatňovat své právo účasti. Jedním ze způsobů jak může být veřejnost informována o výše uvedených skutečnostech je i informování prostřednictvím veřejné vyhlášky, lépe řečeno úřední desky příslušného správního orgánu.

Základ právní problematiky doručování písemností prostřednictvím veřejné vyhlášky, resp. prostřednictvím úřední desky, obsahuje správní řád, který podobně jako starý správní řád (tj. zákon č. 71/1976 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů) upravuje vedle klasického doručování písemností prostřednictvím k tomu příslušných subjektů i tuto formu.

Podle ust. § 25 odst. 1 správního řádu se veřejnou vyhláškou doručuje osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon. Tímto zákonem je nutno rozumět nejenom správní řád, ale především jednotlivé zvláštní zákony jako například stavební zákon. Ze správního řádu je pro oblast životního prostředí vhodné zmínit především ust. § 144, které počítá s doručováním veřejnou vyhláškou v řízení s velkým počtem účastníků a dále též ust. § 172 a násl. upravující doručování veřejnou vyhláškou v případech vydávání opatření obecné povahy. Doručování veřejnou vyhláškou tedy představuje, „*formu*

¹³⁵ Srovnej Ministerstvo životního prostředí České republiky. Druhá národní zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy. Článek 6, str. 13-14. [citováno 22. října 2008]. Dostupný z: www.env.cz

uvědomění účastníků řízení o skutečnostech, které by jim byly jinak sděleny přímým doručením písemnosti“¹³⁶.

Uvedli jsme již, v jakých případech zákon (ust. § 25 odst. 1 správního řádu) vyžaduje doručování písemností veřejnou vyhláškou, nyní tedy nastíníme samotnou techniku doručování. Podle ust. § 25 odst. 2 citovaného zákona se doručení veřejnou vyhláškou provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje.

Prvotním předpokladem k řádnému a tedy i účinnému doručení je vyvěšení stanovené písemnosti na úřední desce správního orgánu. Tu je v souladu s ust. § 26 odst. 1 správního řádu povinen si zřídit každý správní orgán ve smyslu legislativní zkratky uvedené v ust. § 1 odst. 1 téhož zákona; výjimku tvoří orgány téhož územního samosprávného celku, pro které se z důvodu hospodárnosti a přehlednosti zřizuje toliko jedna společná úřední deska, a dále se tato povinnost nevztahuje na fyzické osoby, které vykonávají působnost správního orgánu¹³⁷, s výjimkou podnikajících fyzických osob, u nichž výkon této působnosti souvisí s předmětem podnikání (ust. § 26 odst. 2 správního řádu). Současně zákon požaduje, aby správní orgán zajistil, aby tato úřední deska byla nepřetržitě veřejně přístupná¹³⁸.

Správní orgán je vedle zřízení klasické úřední desky navíc povinen zveřejnit obsah též způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. prostřednictvím internetu¹³⁹. *„Obsahem úřední desky je přitom třeba rozumět zásadně plně znění dokumentů publikovaných na „klasické“ úřední desce, zveřejnění pouhého jejich seznamu by z*

¹³⁶ Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 4. 2006, č. j. 30 Ca 5/2006-21, publikovaného pod č. 1330/2007 Sbirky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

¹³⁷ Jedná se například o tzv. veřejné strážce – tj. stráž ochrany přírody (ust. § 81 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny), mysliveckou stráž (ust. § 12 a násl. zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů), lesní stráž (ust. § 38 a násl. zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů) a rybářskou stráž (ust. § 14 a násl. zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů). Tyto osoby doručují veřejnou vyhláškou prostřednictvím úřední desky obecního úřadu v místě výkonu jejich působnosti (ust. § 25 odst. 5 správního řádu).

¹³⁸ V praxi je tato povinnost nejčastěji řešena tak, že se úřední deska zpravidla umístí vně budovy sídla správního orgánu, příp. je umístěna v prostorách, do nichž je umožněn neomezený a nepřetržitý přístup veřejnosti.

¹³⁹ Nejčastěji je obsah úřední desky zveřejňován na internetových stránkách správního orgánu a odpovídá za ně příslušný zaměstnanec správního orgánu. Správní řád pamatuje rovněž na situaci, kdy povinný správní orgán není schopen dostát této své povinnosti a pro takový případ počítá s povinností příslušného orgánu uzavřít veřejnoprávní smlouvu o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup (blíže viz ust. § 26 odst. 3 a 4 správního řádu).

hlediska adresátů veřejné správy nemělo prakticky žádný význam; účelem zákonného ustanovení je zajistit, aby měl kdokoliv možnost zjistit prostřednictvím internetu, jako dokumenty se na úřední desce nacházejí a co je jejich obsah. ¹⁴⁰

Na úředních deskách správních orgánů se však na základě zvláštních zákonů publikují i jiné dokumenty než písemnosti doručované podle správního řádu. „*Ust. § 26 odst. 1 věta třetí, tedy svým obsahem hmotněprávní ustanovení, se vztahuje nejen na dokumenty, jejichž zveřejnění na úřední desce předpokládá sám správní řád v § 25 (doručování veřejnou vyhláškou), ale i na jiné dokumenty, jejichž (povinnou) publikaci na úřední desce toho kterého správního orgánu stanoví zvláštní právní předpisy, které se správním řádem a postupy v něm upravenými jinak nesouvisejí (nejde o výkon působnosti v oblasti veřejné správy podle § 1 odst. 1 správního řádu).*“¹⁴¹ Zveřejňování způsobem umožňujícím dálkový přístup je proto nezbytné vztáhnout na celý obsah úřední desky, a musí proto zahrnovat jak dokumenty doručované veřejnou vyhláškou dle ust. § 25 správního řádu, tak i ostatní dokumenty, jejichž publikaci na úřední desce, včetně té elektronické, ukládají zvláštní zákony. „*Pokud však zákon, který ukládá správnímu orgánu povinnost publikovat na úřední desce určité dokumenty, které nejsou písemnostmi doručovanými podle správního řádu (ať již jde o dokumenty, jejichž původcem je sám správní orgán, který je zřizovatelem dané úřední desky nebo dokumenty jiného orgánu veřejné moci), výslovně neupravuje právní důsledky toho, že takový dokument nebude zveřejněn (též) způsobem umožňujícím dálkový přístup, nelze neplatnost, neúčinnost, resp. jiné právní důsledky této skutečnosti dovozovat z „pouhého“ porušení § 26 odst. 1 věta třetí správního řádu, kde žádné takové důsledky stanoveny nejsou.*“¹⁴²

Z jednotlivých zvláštních zákonů, které v návaznosti na správní řád vyžadují doručování veřejnou vyhláškou, příp. jinak informují veřejnost prostřednictvím úřední desky, připomeňme následující:

- ust. § 78 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny požaduje zřízení úřední desky správy národního parku a správy chráněné krajinné oblasti pro účely publikace jimi vydávaných právních předpisů (nařízení)
- ust. § 85 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, předpokládá zřízení úřední desky krajské

¹⁴⁰ VEDRAL, J.: *Správní řád - komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, ISBN 80-7273-134-3, s. 210.

¹⁴¹ Tamtéž s. 206.

¹⁴² VEDRAL, J.: *Správní řád - komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, ISBN 80-7273-134-3, s. 211.

hygienické stanice pro účely publikace jí vydávaných právních předpisů (nařízení), potažmo opatření krajské hygienické stanice (ust. § 95 citovaného zákona)

- ust. § 76 odst. 3 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že se obecně závazná vyhláška krajské veterinární správy o mimořádných veterinárních opatřeních vyhlásí tak, že se vyvěsí na úřední desce krajského úřadu a všech obecních úřadů, jejichž území se týká, na dobu nejméně 15 dnů (předmětná vyhláška nabývá platnosti a účinnosti dnem následujícím po dni jejího vyhlášení, jímž je první den jejího vyvěšení na úřední desce krajského úřadu).
- ust. § 16 odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého se na úředních deskách dotčených správních orgánů publikují informace a dokumenty (stanoviska) pořízené v průběhu procesu posuzování vlivů na životní prostředí a o veřejných projednáních dle citovaného zákona; apod.¹⁴³

Jak bylo řečeno výše, doručování veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje (ust. § 25 odst. 2 správního řádu). Zákon tedy umožňuje vyvěsit na úřední desce buď písemnost, o jejíž doručování se jedná, popřípadě toliko oznámení o možnosti převzít písemnost. To obsahuje zejména údaje o tom, kde, kdy a odkdy si lze doručovanou písemnost převzít. Správní řád, však již nestanoví pravidlo pro určení, kdy má být na úřední desce vyvěšena vlastní písemnost a kdy pouze oznámení. Z praktického hlediska je vyvěšování oznámení na místě například tehdy, když se jedná o písemnost velkého rozsahu či tato obsahuje osobní údaje, které je nezbytné chránit.

Vlastní doručování na úřední desce provádí nejčastěji správní orgán, o jehož písemnost jde (tj. správní orgán, který ji vyhotovil), není ovšem vyloučeno, aby doručování prováděl i jiný správní orgán, v některých případech to zákon dokonce vyžaduje. Například ust. § 25 odst. 3 správního řádu upravuje případy, kdy se písemnost doručuje prostřednictvím veřejné vyhlášky ve správních obvodech několika obcí. Tuto povinnost lze nalézt i v některých zvláštních zákonem vztahujících se k problematice ochrany životního prostředí, například v ust. § 83 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stejně tak správní řád nevylučuje, aby

¹⁴³ Tento výčet případů není zdaleka kompletní, nejedná se tedy v žádném případě o taxativní výčet.

doručovaná písemnost, příp. oznámení, bylo vyvěšeno na úřední desce i jiného správního orgánu. Z hlediska platnosti a účinnosti doručování je však významné a nezastupitelné vyvěšení na úřední desce zákonem určeného správního orgánu.

Jako jednu z podmínek řádného doručování veřejnou vyhláškou stanoví správní řád rovněž požadavek, aby písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, bylo vedle vyvěšení na „klasické“ úřední desce zveřejněno též způsobem umožňujícím dálkový přístup (ust. § 25 odst. 2 správního řádu), přičemž patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup. Vzhledem ke skutečnosti, že správní řád výslovně nestanoví, zda má být písemnost nebo oznámení zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup po stejnou dobu, po jakou je na úřední desce příslušného správního orgánu vyvěšena písemnost nebo oznámení, vzniká otázka, zda ona 15denní lhůta platí rovněž pro zveřejnění písemnosti nebo oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup, či nikoliv. Z důvodu právní jistoty a předvídatelnosti lze však dospět k převažujícímu závěru, že 15denní lhůtu je nezbytné vztáhnout rovněž na zveřejňování způsobem umožňujícím dálkový přístup. Ostatně dle Vedrala *„lze sice tolerovat určitou časovou odchylku, smyslem ustanovení však je, aby doba publikace písemnosti nebo oznámení o možnosti písemnost převzít na internetu co nejvíce odpovídala lhůtě, po kterou je písemnost nebo oznámení vyvěšeno na úřední desce. Bylo by současně vhodné, byť to zákon výslovně neukládá, aby se na internetu současně objevil i údaj o tom, kdy byla písemnost nebo oznámení vyvěšeno na úřední desce, tedy údaj o dni vyvěšení, aby si ten, kdo vyhledal písemnost nebo oznámení na internetu, mohl bez toho, že by se musel jít podívat na samotnou úřední desku, spočítat, kdy se bude písemnost uplynutím lhůty pokládat za doručenou.“*¹⁴⁴

V poslední době byl tento názor poněkud osobitým způsobem vyložen, resp. modifikován, i ze strany Nejvyššího správního soudu, a to v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, dostupném na www.nssoud.cz. Předmětný soud v citovaném rozhodnutí mimo jiné konstatoval, že *„skutečnost, že v den vyvěšení a v den, kdy bylo snato, neviselo opatření obecné povahy na úřední desce po celých 24 hodin daných dnů, na řádnosti jeho vyvěšení nic nemění. Smyslem a účelem publikace na úřední desce je v daném případě jednak informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s*

¹⁴⁴ VEDRAL, J.: *Správní řád - komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, ISBN 80-7273-134-3, s. 200.

jeho obsahem. Obou těchto účelů je v potřebné míře dosaženo i za situace, kdy v první a poslední den nevisí opatření obecné povahy na úřední desce vždy po celých 24 hodin uvedených dnů, neboť i tak minimálně 13 dnů uvedený akt na úřední desce vždy po celých 24 hodin nepřetržitě visel a i první a poslední den na ní visel přinejmenším určitou dobu (byť tato může být v konkrétním případě i velmi krátká). Doba, po kterou opatření obecné povahy na úřední desce viselo, je nepochybně dostatečná k tomu, aby se s faktem, že bylo vydáno, i s jeho obsahem, mohl ten, kdo o to má zájem, seznámit.“ Nejvyšší správní soud tak v konečném důsledku v tomto konkrétním případě zkrátil 15-denní zákonnou lhůtu na lhůtu 13-denní, neboť ta je dle jeho názoru rovněž dobou dostatečnou ke splnění účelu vyvěšování na úřední desce. Z hlediska praxe zde však vzniká poměrně zásadní otázka, zda i lhůta 12-denní je lhůtou dostatečnou, či teprve při 10-denní lhůtě nebude v potřebné míře dosaženo smyslu a účelu publikace na úřední desce. Vzhledem k rostoucímu počtu věcí týkajících se přezkumu opatření obecné povahy¹⁴⁵ lze očekávat, že k odpovědi na tuto otázku se Nejvyšší správní soud dostane v relativně krátké době.

V této souvislosti vzniká rovněž otázka, jak lze zveřejnění obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup dle ust. § 26 odst. 1 správního řádu prokázat, neboť správní řád v tomto směru mlčí. Určitým vodítkem může být především judikatura správních soudů, do jejichž pravomoci patří tyto otázky, konkrétně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2007, č. j. 11 Ca 27/2007-75, publikovaný pod č. 1519/2008 Sbírkou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž tento soud uvedl, že „soud může provést dokazování ke zjištění, zda zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup bylo provedeno, či nikoliv, a zda webová prezentace žalovaného byla v rozhodném období funkční, a to např. souborem obsahujícím rozhodnutí zveřejněné na úřední desce a výpisem vstupů do zveřejněného dokumentu prostřednictvím webových stránek žalovaného.“

Shora nastíněné otázky však nejsou zdaleka jedinými z oblasti problematiky vyvěšování na úřední desce a doručování prostřednictvím veřejné vyhlášky, snad jen těmi nejzákladnějšími a tudíž i nejfrekventovanějšími. V žádném případě by ale při jejich řešení neměl ustupovat do pozadí princip účasti veřejnosti a s tím související požadavek jejího řádného informování. Ať už se totiž jedná o formální či neformální účast veřejnosti na jednotlivých procesech a řízeních ve věcech

¹⁴⁵ Viz www.nssoud.cz.

životního prostředí, není pochyb o tom, že společným důvodem účasti veřejnosti ve všech těchto procedurách je snaha shromáždit široký okruh názorů na projednávanou problematiku a s tím související rozličné navrhované způsoby řešení. Není ovšem možné zapomínat na to, „že *sebelépe organizovaná, ale uspěchaná, jednosměrná nebo nárazová komunikace s veřejností je často vnímána jako pouhá propagace již uskutečněného rozhodnutí (záměru) a nenahradí dlouhodobou, permanentní a otevřenou komunikaci s občany.*“¹⁴⁶ Proto zapojení veřejnosti do procesů, které se více či méně týkají životního prostředí, je nezbytné směřovat do počátečních fází toho kterého rozhodovacího procesu a účast veřejnosti koncipovat jako účast systematickou a koncepčně provázanou na ostatní související řízení a procesy ve věcech životního prostředí.

RESUMÉ

Tento příspěvek se věnuje problematice vyvěšování na úřední desce jako prostředku informování veřejnosti v oblasti ochrany životního prostředí. Zejména se snaží zdůraznit, že k efektivnímu zapojení veřejnosti do otázek týkajících se životního prostředí je nezbytné, aby veřejnost získala odpovídající informace, které jí umožní se zapojit do nejrůznějších projektů. Jednou z možností jak mohou být tyto informace veřejnosti sděleny je i vyvěšování na úřední desce příslušného správního orgánu. V návaznosti na výše uvedené pak tento příspěvek přibližuje českou právní úpravu vyvěšování na úřední desce a samotný požadavek existence úřední desky jednotlivých správních orgánů a institucí.

This article deals with the issue of publication on the official board as a mean of informing the public (the community) in the area of environmental protection. It mainly highlights that for the efficient participation of the public on the environmental issues is necessary to provide certain information to the public, which will enable the public to participate on specific issues. One of the possibilities how the public may be informed is the publication on the official board of the specified administrative body or institution. In the context of the above mentioned the article focuses on the Czech legal regulation of the publication on the official board and on the legal requirement of official board existence.

¹⁴⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky – Ústav územního rozvoje. Legislativní východiska územního rozvoje. Pododdíl D.5.2.3. [citováno 22. října 2008]. Dostupný z: www.uur.cz.

PŘEZKUM STANOVISEK EIA V JUDIKATUŘE NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU (IMPLEMENTACE SMĚRNICE EIA A AARHUSKÉ ÚMLUVY)

Mgr. Jan Jirásek

Nejvyšší správní soud, Katedra mezinárodního a evropského práva Masarykovy univerzity

1. Úvod

Stanovisko k posouzení vlivu provedení určitého záměru na životní prostředí (Environmental Impact Assessment – EIA) je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí či opatření v navazujících řízeních (typicky v územním či stavebním řízení); v českém právním řádu upravuje postup jeho vydávání zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).¹⁴⁷ Jeho účelem je posouzení, zda určitý záměr (stavba), resp. jeho jednotlivé varianty, by mohl ovlivnit jednotlivé složky životního prostředí a případné stanovení určitých podmínek, jež by měly být splněny, aby realizací záměru došlo k co nejmenším zásahům do životního prostředí. Ačkoliv stanovisko není pro správní orgán rozhodující v navazujícím řízení závazné, je povinen z něj vycházet; pokud některé požadavky stanoviska nezahrne do svého rozhodnutí, musí tento svůj postup odůvodnit (§ 10 odst. 4 zákona). Obsah stanoviska tak může do značné míry ovlivnit navazující rozhodnutí. Je proto legitimní otázka, zda by toto stanovisko nemělo podléhat soudnímu přezkumu, například pro kontrolu toho, jak se do stanoviska promítla vyjádření veřejnosti podaná v průběhu zpracování stanoviska.¹⁴⁸

Nejvyšší správní soud jako vrcholný orgán soustavy správního soudnictví měl možnost se k soudnímu přezkumu vyjádřit přímo dosud v šesti případech,

¹⁴⁷ Ne každý záměr podléhá režimu posuzování vlivů na životní prostředí, aby tomu tak bylo, musí spadat do některé z kategorií uvedených v § 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a dále specifikovaných v příloze č. 1 zákona. Zjednodušeně řečeno se jedná o záměry (projekty, stavby) většího rozsahu, resp. záměry, které mohou být z hlediska ochrany životního prostředí značně kontroverzní.

¹⁴⁸ Podle § 6 odst. 7, § 8 odst. 3 a § 9 odst. 8 zákona je „každý“ v příslušných lhůtách oprávněn podat vyjádření k oznámení záměru, dokumentaci záměru a k posudku zpracovatele.

ve všech šlo o velké liniové stavby, a to celkem čtyřikrát o rozšíření dálnice D1,¹⁴⁹ jednou o stavbu rychlostní silnice R 55¹⁵⁰ a jednou o stavbu rychlostní silnice R 52.¹⁵¹ Všechny žaloby byly v prvním stupni odmítnuty Městským soudem v Praze s tím, že přezkum těchto stanovisek není možný. Cílem tohoto příspěvku je analýza toho, jak se Nejvyšší správní soud vypořádal s vnitrostátními, mezinárodními a evropskými předpisy upravujícími soudní přezkum stanovisek EIA, jakož i poukázání na některé problémy spojené s právě probíhajícím legislativním procesem, který zřejmě soudní přezkum podstatně změní.

2. Vnitrostátní úprava soudního přezkumu

Aby stanovisko EIA mohlo být přezkoumáno soudem v správním soudnictví, muselo by splňovat znaky rozhodnutí, tj. muselo by být takovým úkonem správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují žalobcova práva a povinnosti (viz § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“). Nejvyšší správní soud při zkoumání zákonnosti odmítnutí výše uvedených žalob na přezkum stanovisek EIA proto vyšel z toho, že „*primárním smyslem správního soudnictví je ochrana subjektivně veřejných práv a přezkum úkonů správních úřadů je proto dán teprve tehdy, pokud takovými úkony může dojít k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. Právě proto, že projednávané stanovisko ještě samo o sobě takovýto zásah představovat nemůže, nejedná se o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. Jak totiž plyne ze zákonné dikce § 10 odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb., správní úřad tímto stanoviskem není vázán, neboť je oprávněn požadavky v něm uvedené do svého konečného rozhodnutí nezahrnout, pokud to náležitě odůvodní.*“¹⁵² Kasační soud se přitom opřel o setrvalou judikaturu Vrchních soudů, které rozhodovaly ve věcech správních za předchozí úpravy správního soudnictví.¹⁵³

Jak bylo však uvedeno výše, obsah stanoviska EIA může mít výrazný faktický vliv na navazující rozhodnutí, jehož je odborným podkladem, a tedy i

¹⁴⁹ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, čj. 2 As 59/2005-136, ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 As 70/2006-72, ze dne 28. 6. 2007 č.j. 5 As 53/2006-46, a ze dne 14. 7. 2007, čj. 1 As 39/2006-55, všechny dostupné z www.nssoud.cz.

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, www.nssoud.cz.

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2008, č. j. 6 As 52/2006-155, www.nssoud.cz.

¹⁵² Rozsudek ze dne 14. 7. 2007, čj. 1 As 39/2006-55.

¹⁵³ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 3. 1995, sp. zn. 6 A 64/94, nebo ze dne 30. 12. 1999, sp. zn. 6 A 41/97, publikováno v Soudní judikatuře správní pod č. 644/2000.

důležitým determinanem, a rovněž v průběhu samotného procesu pořizování stanoviska EIA, může dojít k porušení některých práv veřejnosti, zejména práva podat příslušná vyjádření. Absolutní odmítnutí soudního přezkumu stanovisek EIA by tak mohlo být v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.¹⁵⁴ Nejvyšší správní soud proto zdůraznil, že stanovisko EIA může být soudem meritorně přezkoumáno, avšak až poté, díky dojde k reálnému zásahu do práv žalobce – tj. v okamžiku vydání navazujícího správního rozhodnutí, jehož je stanovisko EIA podkladem. Proti stanovisku EIA tak sice samostatně podat žalobu nelze, avšak v rámci žaloby proti navazujícímu rozhodnutí, má žalobce právo namítat i vady řízení či nezákonnost stanoviska EIA a správní soud je v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. povinen se s těmito námitkami vypořádat.

Uvedený výklad Nejvyššího správního soudu, kdy stanovisko EIA lze soudem přezkoumat až v rámci žaloby proti navazujícímu rozhodnutí, je potvrzen i judikaturou Ústavního soudu. V rámci předchozí právní úpravy posuzování vlivu záměrů na životní prostředí (zákon č. 244/1992 Sb.) tak učinil např. v usnesení ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99 (<http://nalus.usoud.cz>), kde uvedl, že *„napadené stanovisko vydané podle zákona ČNR č. 244/1992 Sb. je tedy jen jedním z podkladů pro rozhodnutí orgánu státní správy a jakkoli může ovlivnit rozhodnutí správního orgánu, nemůže být s ohledem na tuto svoji povahu předmětem přezkumu Ústavním soudem, neboť samo o sobě nezasahuje do Ústavou chráněných práv či svobod stěžovatele. Výhrady a námitky týkající se nepřesně či neúplně zjištěného stavu věci může stěžovatel nepochybně uplatnit v rámci probíhajícího správního řízení, s případným využitím opravných prostředků, resp. žaloby ve správním soudnictví.“* Svůj postoj pak potvrdil v nálezu ze dne 12. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 24/2000, podle nějž *„koncepce posuzování vlivů ... představuje proceduru, ve které práva investorů a dalších účastníků nemohou být expertním stanoviskem přímo dotčena, neboť v tomto řízení se o nich ještě nerozhoduje a stanovisku (§ 10 zákona) se lze účinně bránit v rámci opravných prostředků namířených proti správnímu rozhodnutí, jehož podkladem pak je i příslušné expertní stanovisko.“* Rovněž ústavní stížnosti proti rozsudkům Nejvyššího

¹⁵⁴ Článek 36 odst. 2 Listiny zní: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“

správního soudu týkajícím se popisované materie jsou Ústavním soudem pravidelně odmítány jako zjevně neopodstatněné.¹⁵⁵

3. Mezinárodní dimenze – Aarhuská úmluva

Ačkoliv vnitrostátní právní úprava umožňuje odmítnutí žaloby proti stanovisku EIA, Nejvyšší správní soud se musel (k námitce stěžovatelů) vypořádat rovněž s otázkou, zda tato vnitrostátní úprava není v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, konkrétně s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva).¹⁵⁶ Tato úmluva totiž mimo jiné požaduje, aby smluvní státy zajistily ochranu práva na příznivé životní prostředí zavedením (soudního) přezkumu aktů a nečinností týkajících se životního prostředí (čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy). Taková soudní ochrana pak musí být dle úmluvy čestná, spravedlivá, včasná a finančně dostupná (čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy).

Nejvyšší správní soud se Aarhuskou úmluvou obecně zabýval v několika svých rozhodnutích, přičemž dospěl k závěru, že adresátem úmluvy je stát a jeho veřejná moc, a tudíž se nejedná o úmluvu, která by byla přímo uplatnitelná (self-executing). Úmluva má pouze povšechný ráz a otevírá prostor pro politické uvážení zákonodárce strany úmluvy.¹⁵⁷ Při posuzování zákonnosti odmítnutí předmětných žalob proti stanoviskům EIA se však Nejvyšší správní soud přesto zabýval tím, zda je česká právní úprava v souladu se zněním úmluvy. Dovedil přitom, že *„účelem Aarhuské úmluvy není samoúčelné rozšiřování přezkumné kompetence správních soudů, resp. rozšiřování aktivní legitimize, ale zejména zajištění vymahatelnosti a respektování hmotného a procesního práva přijatého smluvními stranami na ochranu životního prostředí. Ustanovení čl. 9 úmluvy není*

¹⁵⁵ Viz v usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 637/06, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, čj. 2 As 59/2005-136; usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 2738/07, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 As 70/2006-72; usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 2733/07, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007 č.j. 5 As 53/2006-46; usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1324/08, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2008, č. j. 6 As 52/2006-155; všechna dostupná na <http://nalus.usoud.cz>.

¹⁵⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.; pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 4. 10. 2004.

¹⁵⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006, jakož i rozsudky ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006 a ze dne 21. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007, vše dostupné na www.nssoud.cz.

možné vykládat pouze tak, že by vyžadovalo samostatný soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti v rámci povolování záměrů dle čl. 6 úmluvy v samostatném řízení. Úmluvě dostačuje i ten výklad, který sice neumožňuje jednotlivé dílčí úkony v rámci povolování záměrů přezkoumat samostatnou správní žalobou, ale umožňuje jejich přezkoumání v rámci přezkumu konečného povolení.¹⁵⁸ K tomu lze jen dodat, že Implementační příručka k Aarhuské úmluvě sama uvádí, že přístup k soudu podle úmluvy znamená, že veřejnost má k dispozici právní mechanismy, jejichž prostřednictvím se může domoci přezkumu porušení ustanovení úmluvy a vnitrostátního práva životního prostředí.¹⁵⁹ Úmluva však nestanoví konkrétní podmínky, kdy k takovému přezkumu má dojít, to ponechává plně na vůli smluvních států.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že přezkum stanoviska EIA v rámci přezkumu navazujícího správního rozhodnutí je v souladu s Aarhuskou úmluvou; současně však soud musel vzít v úvahu, že soudní řízení bývá často zdlouhavé a rozsudek je vydán spíše v řádu let než měsíců od podání žaloby. Nejvyšší správní soud proto vyslovil, že žalobcům z řad dotčené veřejnosti musí být vyhověno jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován. Kdyby takovému návrhu vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS (viz níže), neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá. Tento vstřícný postoj Nejvyššího správního soudu vůči veřejnosti dotčené posuzovaným záměrem však má i své „ale“. Za prvé z rozhodnutí soudu není zcela zřejmé, u kterých správních žalob taková povinnost soudu přiznat odkladný účinek vzniká – s jistotou lze říci, že to bude žaloba proti jakémukoliv správnímu rozhodnutí, jehož podkladem bylo stanovisko EIA. Aarhuská úmluva však požaduje spravedlivou a včasnou soudní ochranu u všech aktů či nečinností týkajících se životního prostředí, z čehož lze dovodit, že jakákoliv žaloba brojící proti aktu, na nějž dopadá Aarhuská úmluva, by měla spadat pod režim povinného přiznání odkladného účinku soudem (samozřejmě k návrhu žalobce). Za druhé správní žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ze zákona odkladný účinek nemá; přiznat ho může k návrhu žalobce správní soud, avšak k tomu je potřeba

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2007, čj. 1 As 39/2006-55, www.nssoud.cz.

¹⁵⁹ STEC, Stephen, CASEY-LEFKOWITZ, Susan: *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. 2000. str. 123. Dostupný z <<http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>>.

splnit tři poměrně striktní podmínky.¹⁶⁰ Tím, že Nejvyšší správní soud de facto přikázal správním soudům, aby v určitých případech odkladný účinek přiznávaly, vzniká otázka, zda je povinností žalobce tvrdit, že přiznání odkladného účinku splňuje předmětné tři podmínky, či zda je povinností žalobce pouze uvést, že žádá o odkladný účinek žaloby, aniž by tuto svojí žádost jakkoliv blíže odůvodnil.¹⁶¹ Postačovat bude patrně druhá možnost s případným odkazem na příslušná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která nutnost přiznání odkladného účinku uvádějí.

4. Evropská dimenze – směrnice EIA

Aarhuská úmluva je ve smyslu čl. 300 Smlouvy o založení Evropských společenství („SES“) tzv. smíšenou smlouvou, tj. jejím členem je kromě členských států ES i samo Evropské společenství. To implementovalo požadavky Aarhuské úmluvy do práva Společenství prostřednictvím směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES,¹⁶² která novelizovala směrnici Rady č. 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí („směrnice EIA“),¹⁶³ mimo jiné tím, že do ní vložila nový článek 10a. Tento článek je více méně obrazem článku 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy. Nejvyšší správní soud v této souvislosti musel řešit, zda směrnice nemá přímý účinek, který by znamenal nutnost přezkumu stanoviska EIA přímo a nikoliv jen v rámci přezkumu navazujícího rozhodnutí, a v této souvislosti se zabýval i otázkou povinnosti předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropských společenství ve smyslu článku 234 SES.

Pokud jde o možný přímý účinek směrnice EIA, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že předmětná směrnice, resp. její ustanovení týkající se práva na soudní ochranu, nespĺňuje jeden z bodů testu přímého účinku směrnic, jak byl Soudním dvorem Evropských společenství stanoven v rozsudku ze dne 4. 12. 1974 ve věci 41/74 *Yvonne van Duyn proti Ministerstvu vnitra*, Recueil s. 1337, tj.

¹⁶⁰ § 73 odst. 3 s. ř. s.: Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

¹⁶¹ K jednomu z prvních rozhodnutí zabývajících se odkladným účinkem v tomto smyslu (vydaném Krajským soudem v Ostravě) srov. ČERNÝ, Pavel: *Konečně efektivní správní soudnictví?* <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=224>>.

¹⁶² Úřední věstník L 156, str. 17, 25. 6. 2003.

¹⁶³ Úřední věstník L 175, str. 40, 5. 7. 1985.

k provedení této směrnice je třeba přijetí dalšího právního předpisu členskými státy. Směrnice EIA totiž (na rozdíl od Aarhuské úmluvy) v článku 10a výslovně uvádí, že „členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny.“ Členské státy tak bezpochyby mohou stanovit (jak je to českém případě), že stanoviska EIA budou soudně přezkoumatelná až v rámci přezkumu navazujícího správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud přitom neshledal potřebu předkládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se výkladu tohoto ustanovení: využil přitom tzv. doktríny *acte clair* artikulované Soudním dvorem v rozsudku ze dne 6. 10. 1982 ve věci 238/81 *Srl C.I.L.F.I.T. a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, Recueil s. 3415, podle níž předkládací povinnost soudu odpadá, je-li výklad evropského práva bez dalšího naprosto zjevný a jasný. Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by ustanovení směrnice zavádějící možnost uvážení členských států o tom, v které fázi bude umožněn soudní přezkum, bylo jakkoliv rozporné, což podporují i různé jazykové verze směrnice,¹⁶⁴ jakož i různá praxe v členských státech.¹⁶⁵

Obdobně jako u Aarhuské úmluvy neshledal Nejvyšší správní soud, že by vnitrostátní úprava přezkumu stanovisek EIA byla v rozporu se směrnicí EIA; je však otázkou, zda tento soud přece jen neměl položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropských společenství, který by mohl celou problematiku přezkumu stanovisek EIA závazně vyložit.¹⁶⁶ O tom, že věc není zřejmě bez dalšího naprosto zjevná a jasná svědčí i skutečnost, že švédský soud Högsta domstolen podal Soudnímu dvoru dne 19. 6. 2008 předběžnou otázku, která sice není zcela totožná s právě řešenou problematikou, nicméně jejím jádrem je výklad článku 10a.¹⁶⁷ Není

¹⁶⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, čj. 1 As 39/2006-55, www.nssoud.cz.

¹⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, www.nssoud.cz a RUBEL, Rüdiger: *National Road Planning and European Environmental Legislation – A Case Study*. <<http://www.juradmin.eu/colloquia/2006/Generalbericht-englisch.pdf>> str. 16.

¹⁶⁶ K úvahám o možném porušení SES Nejvyšším správním soudem a o možných následcích takového porušení viz KÁBELA, Ondřej: *Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu České republiky a Evropského soudního dvora, zejména pak jím judikované zásady efektivity a ekvivalence*. <http://www.law.muni.cz/edici/sborniky/cofola2008/files/pdf/evropa/kabela_ondrej.pdf>.

¹⁶⁷ C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd*, Úřední věstník C 209, str. 34.

třeba připomínat, že výklad provedený Soudním dvorem bude závazný i pro český Nejvyšší správní soud.¹⁶⁸

5. Řízení o porušení smlouvy

S evropskou dimenzí soudního přezkumu stanovisek EIA souvisí řízení o porušení smlouvy vedené s Českou republikou. Evropská komise totiž dne 27. 6. 2007 zaslala České republice odůvodněné stanovisko ve smyslu čl. 226 SES, čj. 2006/2271, (2007)2927, v němž České republice vytýká porušení závazků vyplývajících z členství v Evropských společenstvích, neboť Česká republika nedostatečně implementovala článek 10a směrnice EIA.¹⁶⁹ Komise sice České republice nevytýká samu skutečnost, že stanoviska EIA se přezkoumávají až v rámci soudního přezkumu navazujících správních rozhodnutí, avšak jako problematické vidí to, že některé subjekty, které se účastnily procedury EIA (podaly svá vyjádření) se nemohou účastnit navazujících řízení (územního, stavebního) a nemohou se tak domoci přezkumu stanoviska EIA v rámci soudního přezkumu navazujícího rozhodnutí.

Tato situace je způsobena zněním § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, který stanoví, že místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujících řízení (územního, stavebního apod.) za kumulativního splnění tří podmínek:

- a) pokud podala ve stanovených lhůtách písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku,
- b) pokud příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul a
- c) pokud správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.

¹⁶⁸ K tomu lze jen podotknout, že Ústavní soud se plně ztotožnil s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu předběžnou otázkou nepoložit s odkazem na doktrínu *acte clair*. Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 2738/07, ze dne 10. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 2733/07, nebo ze dne 17. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1324/08; <http://nalus.usoud.cz>.

¹⁶⁹ Na obranu České republiky je však třeba uvést, že s transpozicí směrnice EIA měly problémy snad všechny členské státy a že tato směrnice je vděčným tématem tzv. *infringementů*, tj. řízení o porušení smlouvy. Srov. KRÄMER, Ludwig: *EC Environmental Law. Fifth Edition*. 2003. ISBN 0421841605. str. 152

Problematické jsou poslední dvě podmínky pod písmeny b) a c), neboť ty umožňují správním úřadům v podstatě libovolně zamezit určitým subjektům v účasti v navazujících řízeních, a tudíž i v přístupu k soudu ohledně přezkumu stanoviska EIA. Lze tedy říci, že předmětná písmena b) a c) způsobují nesoulad české právní úpravy se směrnicí EIA. Ostatně obě tato ustanovení jsou dlouhodobě kritizována odbornou veřejností.¹⁷⁰

Zatímco Nejvyšší správní soud se k řízení zahájenému Evropskou komisí vyjádřil pouze stručně v rozsudku ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, s tím, že výtky Komise na daný případ nedopadá, neboť stěžovatel má možnost se účastnit navazujících řízení, vláda České republiky odstartovala legislativní proces směřující k nápravě závadného stavu; jeho výsledky však zatím příliš povzbudivé nejsou.

V listopadu roku 2007 se uskutečnilo jednání mezi zástupci Evropské komise a zástupci Ministerstva životního prostředí, z něhož vyplynulo, že přijatelnou formou nápravy nekompatibility české právní úpravy se směrnicí EIA je odstranění podmínek uvedených v § 23 pod písmeny b) a c). V tomto smyslu proto Ministerstvo životního prostředí zpracovalo návrh novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, která se však v připomínkovém řízení setkala s výhradami Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva zemědělství, Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva dopravy.¹⁷¹ Návrh novely byl proto Ministerstvem životního prostředí přepracován tak, že § 23 odst. 9 o účasti dotčené veřejnosti v navazujících řízeních byl ponechán beze změny, avšak za něj byl vložen nový odstavec 10, který občanským sdružením a obcím přímo založil žalobní oprávnění napadnout navazující rozhodnutí.¹⁷² Návrh novely tak odpovídá

¹⁷⁰ PETRŽÍLEK, Petr, GUTH, Jiří, TÝCOVÁ, Gabriela: *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. 2002. ISBN 80-86165-42-6. str. 92; DVOŘÁK, Libor: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vyd. 2005. ISBN 80-86905-01-2. str. 101; DOHNAL, Vítězslav (ed): *Směrnice ES v oblasti životního prostředí a české správní soudnictví*. Sborník z diskusního a vzdělávacího fóra uskutečněného 1. 11. 2005 v Brně, str. 59. <<http://www.pilaw.cz/site/cz/pub/DF05-EU-ZP-sbornik-na-web.pdf>>.

¹⁷¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, str. 8. <<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=30006>>.

¹⁷² Odstavec 10 zní: „občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví a kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou domáhat zrušení rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho

pořekadlu proč něco dělat jednoduše, když to jde složitě. Lze se jen dohadovat, proč byla pro ekonomická ministerstva nepřijatelná varianta rušící písmena b) a c) v § 23 zákona; důvodem je pravděpodobně to, že si moc výkonná chce ponechat vliv na to, kdo bude účastníkem navazujícího řízení. Jakkoliv lze považovat situaci, kdy určitý subjekt nebude účastníkem navazujícího řízení, avšak bude mít právo podat žalobu proti jeho výsledku (rozhodnutí – aniž by měl jakoukoliv možnost celé navazující řízení ovlivnit a vůbec se o vydání navazujícího rozhodnutí dozvědět), je tato situace nepochybně možná i z hlediska soudního řádu správního, který takovou žalobní legitimaci ze zákona obecně připouští v § 66 odst. 3 (s určitými omezeními její přípustnosti v odst. 4 a 5).

Vládní návrh novely zákona byl předložen poslancům jako tisk č. 599/0, prošel prvním čtením a byl přikázán k projednání výborům. Zatímco Hospodářský výbor navrhl zamítnutí návrhu, Výbor pro životní prostředí vypracoval komplexní pozměňovací návrh. I tento pozměňovací návrh nicméně zachovává § 23 odst. 9 v nezměněné podobě a kromě stylistických změn (z nichž lze například dovodit, že občanské sdružení či obecně prospěšná společnost nemají na rozdíl od obce dotčené záměrem povinnost podat vyjádření k dokumentaci nebo posudku, aby byla založena jejich žalobní legitimace) připojil větu, že odkladný účinek žaloby je vyloučen.¹⁷³ K tomu lze konstatovat, že úprava vylučující odkladný účinek (nijak blíže nezdůvodněná) je v přímém rozporu nejen s výkladem provedeným Nejvyšším správním soudem, ale zejména se zněním čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice. Pokud by návrh novely zákona prošel v tomto znění, je tak možné předpokládat zahájení nového řízení o porušení smlouvy ze strany Evropské komise, a rovněž odpor Nejvyššího správního soudu, který by v souladu se svou stávající judikaturou měl upřednostnit aplikaci směrnice EIA a Aarhuské

nicotnosti, postupem podle soudního řádu správního 11a)⁴. Poznámka 11a) odkazuje na soudní řád správní.

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=599&CT1=0>.

¹⁷³ Odstavec 10 ve znění pozměňovacího návrhu zní: „občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejímž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví a kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se může žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů 1a), postupem podle soudního řádu správního 11a). Odkladný účinek žaloby je vyloučen.“

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&v=VZP&ct=75&ct1=0>.

úmluvy před zákonnou úpravou, která je s nimi v rozporu. O jednotlivých návrzích však zatím ještě poslanecká sněmovna nehlasovala.

6. Závěr

Závěrem lze tedy shrnout, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu a probované i judikaturou Ústavního soudu není stanovisko EIA samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. K přezkumu tohoto stanoviska může dojít až v rámci přezkumu navazujícího správního rozhodnutí. Tento výklad je přitom v souladu s Aarhuskou úmluvou a směrnicí EIA, a to za podmínky, že žalobám proti navazujícím rozhodnutím bude správními soudy přiznáván odkladný účinek, aby poskytovaná soudní ochrana byla spravedlivá a včasná. V současnosti probíhající legislativní proces, který má za úkol uvést do souladu českou právní úpravu přístupu k soudu se směrnicí EIA, může paradoxně vytvořit nesoulad nový, pokud součástí novely zůstane ustanovení znemožňující přiznání odkladného účinku správní žalobě proti navazujícímu rozhodnutí.

RESUMÉ

Příspěvek se zabývá otázkou soudního přezkumu stanovisek k posuzování vlivů na životní prostředí podle české právní úpravy v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Nejprve popisuje vnitrostátní úpravu a závěry, které z ní vyvodil Nejvyšší správní soud a Ústavní soud, tj. že stanovisko EIA není samostatně přezkoumatelné soudem. Následně se příspěvek zabývá souladností tohoto přístupu s mezinárodním právem (Aarhuskou úmluvou) a právem evropským (směrnicí EIA). Ve třetí části je pak hodnocen probíhající legislativní proces, jehož cílem je zajištění kompatibility české právní úpravy se směrnicí EIA.

This paper deals with the question of judicial review of opinions on environmental impact assessment (EIA) according to Czech law in judgments of the Supreme Administrative Court. First, it describes national law and conclusions derived from it by the Supreme Administrative Court and Constitutional Court, i. e. that the opinion on EIA may not be subject to separate judicial review. Furthermore, the paper discusses the compatibility of this conclusion with international law (the Aarhus Convention) and European law (the so-called “EIA directive”).

The final part evaluates the actual legislative process which aims to ensure the compatibility of the Czech law with the EIA directive.

ENVIRONMENTÁLNE ZÁŤAŽE: LEGISLATÍVNY PROBLÉM A JEHO PRIPRAVOVANÉ RIEŠENIE

Peter Formela

Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Environmentálne záťažé ako také nie sú problémom novým. Vo všeobecnosti sú odkazom na nedostatočnú ohľaduplnosť voči životnému prostrediu z povojnových čias. Ako spoločensko-právny problém sa ale ukazujú až v poslednom období a Slovenská republika ako jedna z mála európskych krajín nie je na tento problém skoro vôbec pripravená.

V prvom rade tento problém nie je riešený komplexne jediným zákonom, ale iba okrajovo sa podobnými právnymi skutočnosťami, ako sú environmentálne záťažé, zaoberajú niektoré platné zákony, pri ktorých len stručne vypichnem niektoré ustanovenia, kde je upravená, alebo len načrtnutá problematika zodpovednosti za poškodenie životného prostredia a povinnosť vykonania nápravných opatrení:

Zákon č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v znení neskorších predpisov stanovuje povinnosť vyhodnotenia záväzkov podnikov z hľadiska ochrany životného prostredia potvrdeného príslušným orgánom štátnej správy pre životné prostredie, ku ktorému je potrebné aj vyčíslenie škôd na životnom prostredí. Na jeho základe s vlastníckym právom k privatizovanému majetku prechádzajú na jeho nadobúdateľa aj práva a povinnosti týkajúce sa sanácie poškodení životného prostredia.

Zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch v znení neskorších predpisov rieši postup v prípade nájdenia tzv. opusteného odpadu, kedy prebieha konanie o zistenie zodpovednej osoby. Ak sa takáto osoba nenájde, odpady zneškodní okresný úrad životného prostredia alebo u komunálneho alebo stavebného odpadu obec. Taktiež podľa § 22 tohto zákona vytvárajú prevádzkovatelia skládok počas prevádzky skládky účelovú finančnú rezervu na prefinancovanie nákladov spojených s uzavretím, rekultiváciou a monitoringom skládky po jej uzavretí, a taktiež prechod práv a povinností z tohto konania pri nedokončení naznačeného postupu na obec.

Najkomplexnejšie riešenie environmentálnych záťaží ponúka právna úprava starých banských diel. V §35 banského zákona (zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a

využití nerastného bohatstva (banský zákon)) sa staré banské dielo vymedzuje ako banské dielo v podzemí, ktoré je opustené a ktorého pôvodný prevádzkovateľ ani jeho právny nástupca neexistuje alebo nie je známy. Zabezpečenie a likvidáciu starých banských diel a ich následkov, ktoré ohrozujú verejný záujem, podľa tohto zákona zabezpečí v nevyhnutnom rozsahu Ministerstvo životného prostredia SR a vyporiada aj prípadné škody na hmotnom majetku spôsobené pri zabezpečovaní alebo likvidácii starých banských diel.

Vodný zákon (Zákon 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 § 42 ods. 1 upravuje povinnosť každého, kto spôsobí poškodenie povrchových vôd alebo podzemných vôd alebo prostredia s nimi súvisiaceho (teda pôvodcu poškodenia), vykonať opatrenia na nápravu alebo uhradiť s tým spojené náklady. Táto povinnosť sa vzťahuje aj na nadobúdateľa majetku, s ktorého existenciou alebo používaním je uvedené poškodenie v príčinnej súvislosti. Prípadná zodpovednosť za škodu ani trestná zodpovednosť tým nie sú dotknuté.

Záťažovú problematiku taktiež rieši zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov v § 3 ods. 3, kde okrem iného upravuje povinnosť podnikateľov a právnických osôb, ktorí zamýšľajú vykonávať činnosť, ktorou môžu ohroziť alebo narušiť územný systém ekologickej stability, navrhnuť opatrenia, ktoré prispievajú k jeho vytváraniu a udržiavaniu. V § 3 ods. 4 sa upravuje povinnosť podnikateľov a právnických osôb, ktoré svojou činnosťou zasahujú do ekosystémov, na vlastné náklady vykonávať opatrenia smerujúce k predchádzaniu a obmedzovaniu ich poškodzovania a ničenia.

V zákone č. 359/2007 Z.z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a doplnení niektorých zákonov je pojem environmentálna škoda definovaný relatívne podobne ako pojem environmentálna záťaž. Zákon sa však nevzťahuje na škodu spôsobenú emisiou, udalosťou alebo haváriou, ktorá vznikla pred dňom účinnosti tohto zákona. Vďaka tomuto ustanoveniu bude možné zreteľne oddeliť pôsobnosť navrhovaného zákona o environmentálnych záťažoch od zákona o environmentálnej škode.

Z ostatných zákonov upravujúcich čiastkovo problematiku environmentálnych záťaží spomeniem stručne:

- Zákon č.17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov,

- Zákon č. 569/2007 Z. z. o geologických prácach (geologický zákon),
- Zákon č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy,
- Zákon č. 328/1991 Zb. o konkurze a vyrovnaní v znení neskorších predpisov,
- Zákon č. 127/2006 Z.z. o perzistentných organických látkach a o zmene a doplnení zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Ďalším možným riešením pre tento problém by sa zdalo použitie priamo aplikovateľných predpisov európskej únie. Bohužiaľ, ani táto úprava nie je dostatočne úplná a rieši len čiastkové problémy, ako sú prevencia a náprava environmentálnych škôd (Smernica EÚ 2004/35/CE o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage), ktorá bola už do slovenského právneho poriadku prevzatá už vyššie spomínaným zákonom č. 359/2007 Z.z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a doplnení niektorých zákonov), alebo taktiež problematika environmentálnych záťaží z odpadov z ťažobnej činnosti (Smernica Európskeho parlamentu a Rady o manažmente odpadu z ťažobného priemyslu (Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council on the management of waste from the extractive industries), ktorá mala byť do slovenského právneho poriadku prevzatá do 1.5.2008, čo podľa zistených skutočností ešte nebolo naplnené).

Na základe predbežných štúdií a odhadov Ministerstva životného prostredia sa na Slovensku nachádza okolo 30 000 potenciálnych zdrojov znečistenia, spomedzi ktorých približne 1500 predstavuje závažné nebezpečenstvo pre zdravie človeka a životné prostredie. Ide najmä o areály priemyselných podnikov, kde dochádzalo k dlhodobým skrytým a nekontrolovaným únikom nebezpečných látok do jednotlivých zložiek životného prostredia, veľkokapacitné poľnohospodárske podniky, železničné depá, nekontrolované skládky nebezpečných odpadov, nezabezpečené sklady pesticídov, pohonných hmôt a iných nebezpečných látok, znečistenie spôsobené armádou, ťažbou nerastov a inými činnosťami, počas ktorých sa dlhoročne a nekontrolované nakladalo s nebezpečnými látkami. Tieto látky v prostredí pretrvávajú, kontaminujú jeho jednotlivé zložky a dokázateľne

negatívne ovplyvňujú zdravotný stav obyvateľstva vo svojom okolí. Sú „časovanými bombami“ životného prostredia, ktoré je potrebné odstrániť alebo zneškodniť.

Z podobných čísel vychádzali vlády Slovenskej republiky pri stanovovaní si svojich programových cieľov, kde napríklad na 5. rokovaní vlády SR dňa 4. 11. 2002 prijala Programové vyhlásenie vlády, kde sa v kapitole "Ochrana zložiek životného prostredia" uvádza: "Vážnym problémom a prioritou vlády ostáva odstránenie starých environmentálnych záťaží, ktoré považuje za environmentálny dlh." Následne vláda SR schválila v roku 2006 Programové vyhlásenie vlády, kde sa v kapitole "Starostlivosť o životné prostredie" okrem iného uvádza: "Dlhodobým závažným problémom Slovenska ostávajú nelegálne skládky odpadov a staré environmentálne záťaže, ktoré zvyšujú kontamináciu pôdy a horninového prostredia, najmä podzemných vôd. Riešenie tohto problému si vyžiada ich monitorovanie a inventarizáciu s vyhodnocovaním ich nebezpečnosti a s určením priorít postupného odstraňovania ich negatívnych vplyvov."

Z uvedeného vyplýva, že problematika environmentálnych záťaží je v Slovenskej republike veľmi aktuálna a je nevyhnutné riešiť ju ako samostatný environmentálny systém. Základným krokom pre systémové riešenie problematiky je utvorenie legislatívneho rámca, čo sa napĺňa predloženým návrhom zákona o environmentálnych záťažach, ktorý je momentálne po medzirezortnom pripomienkovaní v štádiu vyhodnocovania pripomienok pred schvaľovaním Vládou a Národnou Radou Slovenskej republiky.

Tento návrh zákona o environmentálnych záťažach a o doplnení niektorých zákonov predkladá Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ako vládny návrh, ktorého základ bol daný Plánom legislatívnych úloh Vlády na rok 2008.

Účelom návrhu zákona je podľa dôvodovej správy k tomuto zákonu vytvoriť právny rámec pre zlepšenie stavu poškodených a ohrozených zložiek životného prostredia v dôsledku dlhodobej ľudskej činnosti a zároveň vytvoriť podmienky pre postupnú elimináciu zdrojov kontaminácie podzemnej vody, pôdy a horninového prostredia a sanáciu týchto zložiek životného prostredia. Vztahuje sa tiež na kontamináciu, ktorej zdroj nepoznáme s výnimkou difúzných zdrojov znečistenia. Hlavným cieľom pritom je dosiahnuť vysokú úroveň kvality jednotlivých zložiek životného prostredia a s tým súvisiacu vyššiu úroveň kvality života.

V predloženom návrhu zákona sa ako najvýznamnejší pojem vymedzuje “environmentálna záťaž”, ktorý určuje a vymedzuje rozsah znečistenia zložiek životného prostredia, ktoré budú povinne spadať pod režim tohto zákona, a to ako stav vzniknutý kontamináciou pôdy, podzemnej vody a horninového prostredia ako zložiek životného prostredia nad mieru kritérií ustanovených prílohou návrhu zákona alebo nad mieru kritérií ustanovených osobitným predpisom. Pritom stačí, aby bola prekročená miera kritérií jednej znečisťujúcej látky v uvedených zložkách životného prostredia.

Na dosiahnutie vyššie uvedených cieľov budú slúžiť nasledovné zákonné nástroje:

1. *dôkladná identifikácia a inventarizácia environmentálnych záťaží* v rámci celého Slovenska, ktorá počíta aj so zisteniami všetkých osôb, okrem vlastných zistení Slovenskou inšpekciou životného prostredia a ministerstva najmä od vlastníka alebo správcu dotknutej nehnuteľnosti, prípadne iných osôb, a na základe ktorej bude vypracovaný
2. *register environmentálnych záťaží* (pozostávajúci z častí A, B a C, do ktorých sa zatriedujú katalogizované environmentálne záťaže podľa štádia v procese ich zisťovania alebo sanácie), ktorý bude výsledkom
3. *určovania závažnosti environmentálnych záťaží* (teda klasifikácie), ktoré zabezpečuje Ministerstvo životného prostredia, a ktoré môže vykonávať len autorizovaná osoba;
4. *system zisťovania zodpovednej osoby* v správnom konaní vedenom obvodným úradom životného prostredia na základe striktného používania princípu „znečisťovateľ platí“, kde štát preberá zodpovednosť za environmentálnu záťaž len v dvoch zákonných prípadoch (ak nie je možné určiť zodpovednú osobu, alebo prevzatím zodpovednosti za záťaže spôsobené vojenským zásahom, prípadne na základe zmluvného vzťahu)
5. *ucelený informačný systém* environmentálnych záťaží, ako súčasť integrovaného informačného systému verejnej správy;
6. *štátny program sanácie a systém pre tvorbu programu sanácie*, základné dokumenty pre elimináciu najzávažnejších environmentálnych záťaží, ako východisko pre financovanie sanácie zo

štátneho rozpočtu a pre tvorbu individuálnych programov sanácie zodpovednými osobami

7. *zavedenie systému autorizácie*, a to v troch stupňoch súvisiacich s procesom zisťovania, prieskumu a sanácie environmentálnych záťaží, ktorý bude spadať pod kompetencie ministerstva;
8. *zavedenie systému sankcií* pri neplnení úloh týkajúcich sa prieskumu a sanácie environmentálnych záťaží zodpovednými osobami, a to podľa závažnosti protiprávneho chovania, čase trvania takéhoto konania, rozsahu ohrozenia zdravia ľudí a jeho poškodenia. Výnosy z takto uložených pokút sú príjmom Environmentálneho fondu.

Uvedené nástroje sa budú opierať o dva základné princípy politiky environmentálnych záťaží, a to o princíp “znečisťovateľ platí” a princíp trvalo udržateľného rozvoja.

Zákon o environmentálnych záťažach je zákonom prierezovým, ktorého úlohou je pokryť čo najkomplexnejšie problematiku environmentálnych záťaží. Návrh zákona však zohľadňuje a plne rešpektuje platnú právnu úpravu týkajúcu sa problematiky podzemnej vody, pôdy a horninového prostredia; vo viacerých častiach nadväzuje na osobitné zákony a sústreďuje sa len na úpravu tých oblastí, ktoré platné právne predpisy zatiaľ neupravujú. Do pôsobnosti zákona o environmentálnych záťažach bude teda patriť podzemná voda, pôda a horninové prostredie iba v prípadoch ich poškodzovania nadlimitnou kontamináciou zákonom definovaných podmienok.

Predložený návrh zákona legislatívne vychádza prioritne z čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý ustanovuje okrem iného právo na priaznivé životné prostredie. Ako predchádzanie kolízii ústavných noriem zákon taktiež ustanovuje podmienky vstupu na cudzie nehnuteľnosti a obmedzenia vlastníckych práv iných osôb, ako sú zodpovedné osoby (napríklad aj susediace pozemky), kedy sú tieto osoby povinné vo verejnom záujme strpieť ich výkon, spočívajúci na základe obmedzenia vlastníckeho práva v súlade s čl. 20 Ústavy. Teda prieskumné a sanačné práce sa budú vykonávať vo verejnom záujme, pretože ide o zabezpečenie ústavného práva na ochranu životného prostredia ako aj ústavnej povinnosti každého chrániť a zveľaďovať životné prostredie (vyššie spomínaný čl. 44 Ústavy). Nepôjde teda o rozpor s čl. 20 Ústavy SR, pretože tento článok umožňuje nútené obmedzenie vlastníckeho práva za splnenia podmienok, ktorými sú:

zákonná úprava obmedzenia vlastníckeho práva, obmedzenie v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme a primeraná náhrada. Čo sa týka náhrady škody, zákon odkazuje na príslušné ustanovenia Občianskeho zákonníka.

Návrh zákona uvádza ako deň účinnosti dátum 1. 1. 2009, čo ale vzhľadom na momentálny stav prijímania tohto zákona nie je možné dosiahnuť. Taktiež spolu s návrhom sa navrhuje vydať vykonávaciu vyhlášku k tomuto zákonu, spresňujúca a dopĺňajúca niektoré ustanovenia navrhovaného zákona. Osobne si myslím, že prijatie tohto zákona nie je nevyhnutné, teda nie je nutné ho prijať čím skôr, ale je dôležité, pretože je nutné tento problém komplexne a čo najsprávnejšie riešiť.

Použitý zdroj:

Návrh zákona o environmentálnych záťažach a o zmene niektorých predpisov
Dôvodová správa k návrhu zákona o environmentálnych záťažach a o zmene niektorých predpisov
(dokumenty získané na základe uplatnenia si práva na slobodný prístup k informáciám na Ministerstve životného prostredia Slovenskej republiky)

Pomocný zdroj:

Portál Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky
(http://www.enviro.gov.sk/servlets/page/868?C_id=5443)

RESUMÉ

Príspevok sa zaoberá stručným priblížením súčasnej legislatívnej úpravy environmentálnych záťaží. Vymedzuje niektoré čiastkové úpravy v platných slovenských právnych predpisoch a v predpisoch Európskej únie. Nasleduje historický exkurz do procesu prijímania politických aktov, ktorých výsledkom je navrhovaný zákon o environmentálnych záťažach. Nasledujúca časť príspevku sa zaoberá najdôležitejšími ustanoveniami pripravovaného zákona, jeho hlavnými nástrojmi, účelom a cieľmi, ako aj miestom v súčasnom právnom poriadku Slovenskej republiky. Hlavným cieľom tohto príspevku je stručne priblížiť pripravovanú zákonnú úpravu environmentálnych škôd a niektorých jeho ustanovení ako nového zákonného rámca v právnej oblasti starostlivosti o životné prostredie.

The article is concerning with recent legislative accommodation of environmental burden standards, and determinate some of the particular regulations in valid Slovak legal enactments and in the EU law. Following is a historical excursion to the process of political acts acceptations, which the draft of environmental burdens act result from. Next part of article is concerning with the most important regulations of the draft, of the main legal instruments of the draft and with the goals, aims and legal place of the draft in the Slovak legal system. The principal aim of this article is to briefly approach prepared legal enactment of the environmental burdens and some of the regulations as a new legal frame of environmental tending law.

AKTY APLIKÁCIE PRÁVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA V SPRÁVNOM SÚDNICTVE

JUDr. Tibor Seman, PhD.

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Starostlivosť o životné prostredie je globálnym záujmom celého ľudstva, nepozná hranice. Oplyvňovanie životného prostredia v jednom štáte sa skôr či neskôr prejaví v štátoch susedných, niekedy však aj v celosvetovom meradle. Ako dokáže na tak vážnu skutočnosť reagovať zákonodarstvo Slovenskej republiky? Ako dokáže Slovenská republika zabezpečiť dodržiavanie právnych predpisov upravujúcich oblasť životného prostredia, nevynímajúc záväzné normatívne akty Európskej únie? Slovenské právo obsahuje dostatok zákonných prostriedkov, ktoré smerujú k zvýšeniu zaistenia zákonnosti pri aplikácii právnych predpisov upravujúcich oblasť životného prostredia. Akty aplikácie práva životného prostredia, vydávané miestnymi orgánmi ochrany životného prostredia (orgánmi štátnej správy a orgánmi samosprávy) ako aj ústrednými orgánmi štátnej správy, sú vydávané v správnom konaní. Zákonnosť týchto aktov sa „poisťuje“ predovšetkým možnosťou využitia riadnych i mimoriadnych opravných prostriedkov v správnom konaní. Ďalej je tu možnosť vplyvu prokurátora pri výkone všeobecného dozoru nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, ktorý sa realizuje najmä protestom prokurátora a upozornením prokurátora. Významnou súčasťou mechanizmu štátu pri zabezpečení zákonnosti aktov aplikácie práva, vrátane aktov práva životného prostredia, je správne súdnictvo. A pritom nejde iba o konanie a rozhodovanie všeobecných súdov o zákonnosti právoplatných či neprávoplatných individuálnych právnych aktov, ale aj o súdne konanie v prípade nesprávneho postupu správnych orgánov či v prípade nečinnosti správnych orgánov, prípadne o ďalšie inštitúty upravené v rámci správneho súdnictva, ktoré budú predmetom tohto príspevku.

Z objektívneho pohľadu je vo svojom zameraní a vo svojej podstate správne súdnictvo špecifickým druhom výkonu súdnej moci. Zároveň je správne súdnictvo osobitým spôsobom preskúmania administratívnych rozhodnutí a postupov. Je jedným z prostriedkov na zabezpečenie zákonnosti v činnosti verejnej správy. Nie je vyhradené žiadnej z oblastí či sfér verejnej správy, takže právo životného

prostredia sa rovnako, ako každé iné právo z oblasti verejnej správy, pri jeho aplikácii nachádza pod prípadným preskúvacím režimom upraveným v rámci správneho súdnictva. Zvláštnosťou správneho súdnictva je aj to, že rozhodovanie o žalobách na preskúmanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy má povahu mimoriadneho opravného konania, pretože sa preskúmava až právoplatné rozhodnutie správneho orgánu, a rozhodovanie o opravných prostriedkoch podávaných v prípadoch, kde to zákon ustanovuje, proti prvostupňovým rozhodnutiam orgánov verejnej správy, má povahu riadneho opravného konania. Špeciálny charakter má preskúvanie postupu správneho orgánu súdom. Súdna preskúvanie správnych rozhodnutí plní *de iure* aj *de facto* zvláštnu funkciu, pretože nie je pokračovaním procesu správneho konania a rozhodovania. Správne súdnictvo teda plní v rámci del'by moci funkciu jednej z b'rdz a protiváh. Nenahrádza však iné prostriedky nápravy rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, existuje popri nich ako možnosť zásahu súdnej moci voči výkonnej moci.

Akty aplikácie práva životného prostredia sú teda napadnuteľné aj po nadobudnutí právoplatnosti žalobou na súde. A ak by aj prípadne rozhodnutie bolo v súlade so záujmom účastníka správneho konania, ktorý by rád „obetoval“ akési „životné prostredie“ len aby dosiahol svoj cieľ, snád' motivovaný hlavne ekonomickým záujmom, teda s nulovým využitím opravných prostriedkov zo strany tohto účastníka správneho konania, je tu možnosť, aby právoplatné rozhodnutie orgánov verejnej správy na úseku tvorby a ochrany životného prostredia bolo preskúmané súdom na základe žaloby podanej prokurátorom v tých prípadoch, ak jeho protestu proti nezákonnému rozhodnutiu správny orgán nevyhovie.

Právo životného prostredia má zvláštne postavenie v systéme práva. Okrem toho, v správnom konaní, kde vystupujú dva subjekty – správny orgán a účastníci konania, sa môže ľahko stať, že rozhodnutie síce bude maximálne vyhovovať účastníkovi konania a vlastne aj správnejmu orgánu, ale ešte stále tu bude možnosť „odňať“ konanie o zákonnosti z vplyvu orgánov verejnej správy a „umiestniť“ ho do sféry inej moci v štáte, a to moci súdnej, ako nezávislej a nestrannej sily, pokiaľ by napríklad došlo k nesprávnejmu výkladu zákonov či dokonca ku konaniu či rozhodnutiu, ktoré by boli v rozpore so zákonmi.

V správnom súdnictve ide o realizáciu oprávnenia dotknutej fyzickej osoby alebo právnickej osoby obrátiť sa na súd vo veci, ktorá výsostne patrí do sféry výkonnej moci, vrátane oblasti životného prostredia, samozrejme toto oprávnenie vzniká len pri splnení zákonom ustanovených podmienok. Aj správne orgány sa môžu „mýliť“, a to vo všetkých stupňoch administratívneho konania či postupu. Práve z dôvodu ochrany subjektívnych práv fyzickej osoby či právnickej osoby prichádza do úvahy možnosť súdneho preskúmania rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Súd ako nezávislý a nestranný orgán sa dostáva do pozície „rozhodcu s určitou a definitívnou platnosťou“, a to predovšetkým s ohľadom na skutočnosť, že po úplnom vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov v súdnom konaní v rámci správneho súdnictva už nie sú proti rozhodnutiu súdu prípustné žiadne opravné prostriedky. Súdne preskúmanie správnych rozhodnutí však nie je pokračovaním správneho konania, nie je jeho ďalšou inštanciou. Je nástrojom ochrany verejných subjektívnych práv. V prípade práva životného prostredia súd poskytuje ochranu právam, vyplývajúcim zo zákonov prípadne iných všeobecne záväzných právnych predpisov. V neposlednom rade súd vlastne akoby poskytol ochranu samotnému životnému prostrediu, pokiaľ by postup správneho orgánu alebo individuálny právny akt vybočovali zo zákonného rámca, teda ak by boli v nesúlade s právom životného prostredia. V konaní pred súdom sa z účastníka správneho konania, respektíve z osoby, voči ktorej orgán verejnej správy uplatňuje administratívny postup, stáva účastník súdneho konania, ktorý je postavený na roveň orgánu verejnej správy, totiž, stávajú sa obaja rovnocennými účastníkmi súdneho konania. Tým sa vertikálny vzťah v konaní orgánu verejnej správy voči účastníkovi konania mení v konaní pred súdom na vzťah horizontálny. Súd v každom ohľade prihliada na rešpektovanie zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov na úseku tvorby a ochrany životného prostredia, orgánom verejnej správy.

Je možné vysloviť, že jedným z meradiel demokracie v štáte je aj existencia možnosti súdneho preskúmania rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy spolu s možným rozsahom preskúmania s následnými oprávneniami smerujúcimi k náprave. Možnosti a rozsah preskúmania sú odlišné nielen v rôznych štátoch, ale menia sa, podliehajú vývoju, aj v jednotlivom štáte.

Dôležitým prínosom správneho súdnictva aj pre oblasť ochrany a tvorby životného prostredia je hlavne rozsah napadnuteľných činností a aktov orgánov

verejnej správy ako aj objektivita súdu, viazaného zákonom. Správne orgány sú účelové, každý z nich sleduje záujem, ktorý podlieha práve jeho ochrane. Správne orgány s pôsobnosťou v oblastiach ochrany a tvorby životného prostredia sú upriamené na tieto aspekty svojich kompetencií. Tým sa môže stať, že spravodlivosť orgánu verejnej správy bude „zatienená“ účelom. V pravej chvíli tak môže „prísť“ súd, aby krivdu, spočívajúcu v nezákonnosti rozhodnutia alebo postupu orgánu verejnej správy, odstránil či prikázal odstrániť.

Úlohou súdu je vlastne zistiť dodržanie hmotnoprávných a procesnoprávných noriem orgánom verejnej správy v jeho právnoaplikačnej činnosti a na základe tohto zistenia poskytnúť svojim – súdnym rozhodnutím ochranu subjektívnym právam, pokiaľ do nich bolo nezákonne zasiahnuté výkonnou mocou. Pod právom treba rozumieť subjektívne právo fyzickej osoby alebo právnickej osoby, vyplývajúce z určitého konkrétneho hmotnoprávného predpisu.¹⁷⁴ Ustanovenie článku 36 ods. 2 ústavného zákona Federálneho zhromaždenia ČSFR č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd, a ustanovenie článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky umožňujú tomu, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Zverenie výkonu správneho súdnictva všeobecným súdom zodpovedá článku 141 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého v Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné súdy, súdnictvo sa vykonáva na všetkých stupňoch oddelene od iných štátnych orgánov.

Zároveň možno pozorovať v rámci správneho súdnictva akúsi nerovnosť v oprávnení obrátiť sa na súd. Toto právo v zásade prislúcha iba účastníkovi správneho konania, respektíve prokurátorovi, vždy však proti správne orgánu. Ak by účastník konania bol spokojný s rozhodnutím odvolacieho správneho orgánu, ktoré ako zjavne nezákonné, samozrejme, bez možnosti odvolania, by menilo prvostupňové rozhodnutie, orgán prvého stupňa nemá oprávnenie obrátiť sa na súd a ak by sa s nezákonným rozhodnutím odvolacieho orgánu nevedel zmieriť, musel by hľadať iné právne prostriedky na odstránenie tejto nezákonnosti. Správne

¹⁷⁴ Porov. SOTOLÁŘ, Jozef: *Zákon o obecnom zriadení a súvisiace predpisy* I. Calypso s.r.o., Košice 1995, str. 268. ISBN 80-85723-15-8.

súdnicstvo totiž počíta s iniciatívou a aktivitou účastníkov správneho konania, presadzujúcich vlastné subjektívne práva.

Inštitút správneho súdnicstva prechádzal dlhodobým vývojom, podliehal podmienkam doby a početnými novelizáciami sa prispôboval požiadavkám praxe. V súčasnosti v správnom súdnicstve preskúmavajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, vrátane orgánov verejnej správy s kompetenciami na úseku ochrany a tvorby životného prostredia.¹⁷⁵ V správnom súdnicstve preskúmavajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.¹⁷⁶ Na zjednodušenie vyjadrenia predmetu preskúmania a označenie subjektu sa používa aj legislatívne skrátaná podoba, podľa ktorej v správnom súdnicstve preskúmavajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov správneho orgánu. Rozhodnutiami správnych orgánov na úseku ochrany a tvorby životného prostredia sa rozumie aj rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu na úseku ochrany a tvorby životného prostredia sa rozumie aj jeho nečinnosť.¹⁷⁷ Preskúmateľnosť rozhodnutí vydaných na úseku ochrany a tvorby životného prostredia je tým daná tak široko, že dokonca umožňuje súdu konať aj vtedy, keď správny orgán vykonávajúci pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia je nečinný, teda, keď nezačal konať, hoci bol na to povinný, alebo v začatom konaní riadne nepokračuje. Sudy v správnom súdnicstve rozhodujú aj o návrhoch na uloženie povinnosti orgánom verejnej správy, vykonávajúcim pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia, konať o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy a o opatreniach na vynútenie plnenia svojich rozhodnutí.¹⁷⁸ Táto úprava smeruje k odstráneniu nečinnosti správneho orgánu vykonávajúcemu

¹⁷⁵ Porov. ust. § 244 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁷⁶ Porov. ust. § 244 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁷⁷ Porov. ust. § 244 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁷⁸ Porov. ust. § 244 ods. 4, ust. § 250b a ust. § 250u Občianskeho súdneho poriadku.

pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia až do tej miery, že správne orgánu, ktorý by nerešpektoval rozhodnutie súdu, je možné uložiť pokutu. Konkrétne, za nedodržanie lehoty uvedenej v uznesení súdu, v ktorej je nečinný orgán verejnej správy povinný rozhodnúť, môže súd na opakovaný návrh účastníka, ak je správny orgán naďalej nečinný, uložiť pokutu do 100 000 Sk (pred rozhodnutím o pokute si súd vyžiada stanovisko nadriadeného správneho orgánu¹⁷⁹), a to aj opakovane. Súdny v správnom súdnictve konajú o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, vrátane orgánu verejnej správy vykonávajúceho pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia.

V správnom súdnictve súdy konajú aj o vykonateľnosti prípadných rozhodnutí cudzích správnych orgánov vo veciach ochrany a tvorby životného prostredia. Pre oblasť práva životného prostredia konanie všeobecných súdov vo volebných veciach a vo veciach registrácie politických strán a politických hnutí podľa ustanovení o správnom súdnictve prakticky nie je použiteľné. Primerane podľa ustanovení o správnom súdnictve konajú a rozhodujú súdy aj vtedy, ak to ustanoví osobitný predpis alebo ak preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy vyplýva z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, a to, samozrejme, aj pokiaľ by šlo o medzinárodné zmluvy týkajúce sa ochrany a tvorby životného prostredia.¹⁸⁰

Právne upravené je správne súdnictvo v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku¹⁸¹ a jeho rozsah z hľadiska možných zásahov do činnosti výkonnej moci, vrátane zásahov do činnosti orgánov vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia, je relatívne široký. Navyše, aj v právnej úprave správneho súdnictva v Slovenskej republike došlo k prelomeniu kasačného princípu tým, že súd v istých prípadoch môže rozhodnutie správneho orgánu zmeniť. V správnom súdnictve ide o konanie pred orgánom, ktorý je od administratívy nezávislý, nachádzajúci sa mimo sústavy správnych orgánov, teda aj mimo sústavy správnych orgánov vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia. Preto je dôležité poznanie miery zásahov všeobecných súdov do procesu rozhodovania a postupov orgánov verejnej správy, vrátane orgánov vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia.

¹⁷⁹ Porov. ust. § 250u a § 250t ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁸⁰ Porov. ust. § 244 ods. 6 Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁸¹ Zákon č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov.

Pri rozhodnutí, ktoré správny orgán, vykonávajúci pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia, vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzi a hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia.¹⁸² Tu je zreteľný prejav mnohorakosti prípadov práva životného prostredia, keď správny orgán, vykonávajúci pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia, musí každú vec posudzovať individuálne a pritom je oprávnený použiť správne uváženie, ktoré vyplýva z právnych predpisov. Správnu úvahu môže predstavovať napríklad aj rozhodovanie o uložení alebo neuložení sankcie za protiprávne konanie ohrozujúce či poškodzujúce životné prostredie, respektíve niektorú jeho zložku, takisto rozhodovanie o druhu a výške sankcie.

Súd v správnom súdnictve nezačína konanie z úradnej povinnosti. Aj v tomto ohľade sa uznáva zásada prezumpcie správnosti aktu orgánu verejnej moci, vrátane orgánu vykonávajúceho pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia.¹⁸³ Bez podnetu na preskúmanie aktu sa aj nedôsledný, nesprávny, ba zjavne nezákonný akt či postup správneho orgánu, vykonávajúceho pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia, považuje za bezchybný, zákonný.

V súčasnosti na preskúmanie rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia, sú vecne príslušné krajské sudy, ak zákon neustanovuje inak.¹⁸⁴ Aj pri mimoriadne veľkom množstve aplikácií stoviek orgánov verejnej správy (najmä orgánov špecializovanej štátnej správy a orgánov samosprávy, vrátane orgánov vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia) sú základom vecnej príslušnosti krajské sudy, ktorých je na Slovensku osem. Najvyšší súd Slovenskej republiky je vecne príslušný na preskúmanie rozhodnutí a postupu ústredných orgánov štátnej správy, vrátane preskúmania rozhodnutí a postupu Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky a iných orgánov s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, vrátane orgánov vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia, ak to

¹⁸² Porov. ust. § 245 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁸³ Možno súhlasiť s názorom, že zásada prezumpcie správnosti aktu orgánu verejnej moci neodporuje podstate právneho štátu.

¹⁸⁴ Porov. ust. § 246 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku.

ustanoví zákon.¹⁸⁵ Aj keby šlo o rozhodnutia alebo postup ústredných orgánov štátnej správy, vrátane rozhodnutí a postupu Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, a iných orgánov s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, vrátane orgánov vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia, no nebola by výslovne ustanovená vecná príslušnosť Najvyššieho súdu, vecne príslušný je súd krajský. V konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy, vrátane orgánov vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia,¹⁸⁶ a v konaní o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, vrátane orgánov vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia,¹⁸⁷ ak je žalovaným ústredný orgán štátnej správy, vrátane Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, alebo iný orgán s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, vrátane orgánov vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia,¹⁸⁸ je vždy vecne príslušný Najvyšší súd Slovenskej republiky a túto jeho vecnú príslušnosť nie je potrebné osobitne vyslovovať.

Podľa súčasnej právnej úpravy¹⁸⁹ miestne príslušným je súd, v ktorého obvode má sídlo správny orgán vykonávajúci pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia, ktorého rozhodnutie a postup sa preskúmava, ak nie je ustanovené inak.¹⁹⁰ Okrem osobitne ustanovených prípadov sa teda všeobecne v správnom súdnictve uplatňuje tzv. zásada zdvorilosti. Ak ide o rozhodnutie orgánu vykonávajúceho pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, okrem Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky ako ústredného orgánu štátnej správy, miestne príslušným je krajský súd, v ktorého obvode je všeobecný súd navrhovateľa. V týchto prípadoch už zásada zdvorilosti neplatí. V konaní o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov, vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia, je miestne príslušný všeobecný súd navrhovateľa alebo krajský súd, v ktorého obvode je tento súd. Ak

¹⁸⁵ V tomto prípade musí byť zákonom ustanovená príslušnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, inak je vecne príslušný krajský súd.

¹⁸⁶ Konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy je upravené vo štvrtjej hlave piatej časti (§ 250t a § 250u) Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁸⁷ Konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy je upravené v piatej hlave piatej časti (§ 250v) Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁸⁸ Porov. ust. § 246 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁸⁹ Ide o ust. § 246a Občianskeho súdneho poriadku.

¹⁹⁰ V tomto ustanovení sa prejavila tzv. zásada zdvorilosti pri miestnej príslušnosti súdov.

by sa však konanie týkalo práva k nehnuteľnosti, v konaní o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov, vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia, je miestne príslušný súd, v obvode ktorého je nehnuteľnosť.

Rozsah preskúmovacích oprávnení všeobecných súdov voči činnosti aj aktom orgánov vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia je v súčasnosti relatívne dostatočný. Teda, právu životného prostredia, aplikovanému v aktoch správnych orgánov, vykonávajúcich pôsobnosť na úseku ochrany a tvorby životného prostredia, je priznaná ochrana všeobecnými súdmi porovnateľná s európskym kontextom, čím Slovenská republika upevňuje zákonnosť i právnu istotu.

RESUMÉ

Starostlivosť o životné prostredie je globálnym záujmom celého ľudstva, nepozná hranice. Oplyvňovanie životného prostredia v jednom štáte sa skôr či neskôr prejaví v štátoch susedných, niekedy však aj v celosvetovom meradle. Ako dokáže na tak vážnu skutočnosť reagovať zákonodarstvo Slovenskej republiky? Ako dokáže Slovenská republika zabezpečiť dodržiavanie právnych predpisov upravujúcich oblasť životného prostredia, nevynímajúc záväzné normatívne akty Európskej únie? Slovenské právo obsahuje dostatok zákonných prostriedkov, ktoré smerujú k zvýšeniu zaistenia zákonnosti pri aplikácii právnych predpisov upravujúcich oblasť životného prostredia. Akty aplikácie práva životného prostredia, vydávané miestnymi orgánmi ochrany životného prostredia (orgánmi štátnej správy a orgánmi samosprávy) ako aj ústrednými orgánmi štátnej správy, sú vydávané v správnom konaní. Zákonnosť týchto aktov sa „poisťuje“ predovšetkým možnosťou využitia riadnych i mimoriadnych opravných prostriedkov v správnom konaní. Ďalej je tu možnosť vplyvu prokurátora pri výkone všeobecného dozoru nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, ktorý sa realizuje najmä protestom prokurátora a upozornením prokurátora. Významnou súčasťou mechanizmu štátu pri zabezpečení zákonnosti aktov aplikácie práva, vrátane aktov práva životného prostredia, je správne súdnictvo, ktoré je špecifickým druhom výkonu súdnej moci, osobitým spôsobom preskúmavania administratívnych rozhodnutí a postupov, jedným z prostriedkov na zabezpečenie zákonnosti v činnosti verejnej správy, vrátane činnosti orgánov vykonávajúcich pôsobnosť na

úseku ochrany a tvorby životného prostredia. A pritom nejde iba o konanie a rozhodovanie všeobecných súdov o zákonnosti právoplatných či neprávoplatných individuálnych právnych aktov, ale aj o súdne konanie v prípade nesprávneho postupu správnych orgánov či v prípade nečinnosti správnych orgánov, prípadne o ďalšie inštitúty upravené v rámci správneho súdnictva, ktoré sú predmetom tohto príspevku.

Keeping about surroundings is incoming full humanity interests, unknown frontier. The influence of environs in one country is sooner or later showing in a neighbouring countries, but sometimes also in a world-wide values. Look like prove respond to so grave fact the Slovak commonwealth legislation? Look like Slovak commonwealth prove provide for the observation of the region living environs enactment, also with European union obligatory normative acts? Slovak right includes sufficient of the regular resources directing to hike legality guarantee in region living environs enactment application. Living environs applications laws acts, residential establishment living environs sponce editing (executive agency and self-government establishment) as well as central executive administration, they are editing in administrative process. Legality of the acts is "underwriting" first of all the possibility of aboveboard and special reform resources exploitation in administrative process. Next is here a possibility of procestor effect in the common control performance above holding legality by establishment public administration, materialising especially as a procestor demur and a procestor warning. Eminent state somponent mechanism to legality acts applications laws securing, include living environs acts laws, is the administrative justice, which is special tother of judicious faculties performance, individual style of administration made-up and advance deliberatin, one from resources to ensure legalness in operation of public administration, inclusive the activity of establishment with an activity at safekeeping and creation living environs sector. And at the same time don't go only about a common court process and decision about legality of finality or not finality individual legal acts, but also about a proceedings providing incorrect progress of administrative bodies or in incident administrative body sloth, eventually about further institute adjustment in administrative justice frames, as the article of hereof contributions.

DOMNIENKA A FIKCIA ROZHODNUTIA V PREDPISOCH ENVIRONMENTÁLNEHO PRÁVA – PRÁVNÝ PROSTRIEDOK PRESADZOVANIA ZÁSADY RÝCHLOSTI KONANIA V ZMYSLE ODPORÚČANIA VÝBORU MINISTROV (2007) 7¹⁹¹

doc. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

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

1. Požiadavky Rady Európy na rýchlosť postupu vykonávateľov verejnej správy a poskytovateľov verejných služieb

K zásadám dobrej správy (principles of good administration) patrí podľa odporúčania Výboru ministrov členským štátom o dobrej verejnej správe (2007)7 z 20. júna 2007 (ďalej len „odporúčanie“) zásada konania v primeranej časovej lehote. Podľa čl. 7 *Kódexu dobrej verejnej správy* „verejné orgány konajú a plnia svoje povinnosti v primeranej časovej lehote.“

Požiadavka na rýchlosť konania je v tomto dokumente Rady Európy zakotvená aj v časti venovanej špeciálnym *pravidlám postupu* správnych orgánov pri vydávaní ich *verejno-mocenských* právnych aktov, ktorými ovplyvňujú právne postavenie právnických a fyzických osôb stojacich mimo verejnú správu, bez ohľadu na to, či tieto majú charakter normatívny alebo individuálny (viď. čl. 11 odporúčania).

Podľa čl. 13 bod 2 odporúčania „rozhodnutia, ktoré reagujú na žiadosť podanú orgánom verejnej správy, sa prijímajú v primeranej časovej lehote, ktorá môže byť definovaná zákonom. Predvídať by sa mali opravné opatrenia pre prípady, ak by takéto rozhodnutie prijaté nebolo.“¹⁹²

Aké základné požiadavky by tak mal zákonodarca členského štátu Rady Európy zohľadniť v úprave postupu vykonávateľov verejnej správy a poskytovateľov verejných služieb (ďalej len „správny orgán“) v záujme presadzovania zásady rýchlosti konania?

V zmysle odporúčania ide o nasledujúce požiadavky:

¹⁹¹ Referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0387/08) „Presadzovanie cieľov Rady Európy v právnej úprave rozhodovacej činnosti verejnej správy“.

¹⁹² „Decisions in response to requests to public authorities shall be taken within a reasonable time which can be defined by law. Remedies for cases where no such decision has been taken should be foreseen.“

- zakotviť *povinnosť správneho orgánu konať a rozhodovať v primeranej časovej lehote,*
- ustanoviť *zákonom lehotu, v ktorej je správny orgán povinný rozhodnúť* (predovšetkým, ak ide o správne konanie začaté na návrh),
- zakotviť *účinné právne prostriedky na nápravu pred nečinnosťou správneho orgánu,*
- zabezpečiť, aby bola právnická a fyzická osoba, o subjektívnom verejnom práve ktorej sa rozhoduje, *informovaná o svojom práve na rozhodnutie veci v ustanovenej lehote a taktiež bola informovaná o právnych prostriedkoch,* ktoré môže využiť v prípade, ak je správny orgán nečinný,
- zakotviť *lehoty na uskutočnenie jednotlivých procesných úkonov osôb v správnom konaní.*¹⁹³

2. Opatrenia proti nečinnosti správneho orgánu – jeden z prostriedkov na presadzovanie zásady rýchlosti konania a rozhodovania

Podľa K. Tóthovej *nečinnosť ako protiprávny stav* sa „spája s orgánom verejnej správy všade tam, kde z kompetencie stanovenej zákonom vyplýva povinnosť konať, avšak príslušný orgán nekoná, t. j. je nečinný“.¹⁹⁴

Nečinnosť správneho orgánu ohrozuje alebo porušuje zákonom chránený záujem. Jednak je to verejný záujem na *bezporuchovom a riadnom výkone verejnej správy,* jednak je to právo právnickej a fyzickej osoby, aby *správny orgán o jej verejnom subjektívnom práve rozhodol v primeranej lehote.* Z toho vyplýva, že boj proti nečinnosti správnych orgánov nemôže byť len záležitosťou dotknutých právnických a fyzických osôb, ale musí byť i cieľom vonkajšej a vnútornej kontroly verejnej správy. Nečinnosť správnych orgánov totiž znižuje účinnosť verejnej správy. Orgány kontroly by preto mali prijímať opatrenia na odstránenie tohto nezákonného javu vo verejnej správe.

K *právnym prostriedkom na ochranu osôb pred nečinnosťou správnych orgánov* patrí:

¹⁹³ KOŠIČIAROVÁ, Soňa: *Zásada rýchlosti konania a právo na dobrú správu v právnej úprave Slovenskej republiky (de lege lata a de lege ferenda).* In: *Současné trendy ve vývoji veřejné správy.* Metropolitní univerzita Praha 2008, Praha, s. 105 a nasl.

¹⁹⁴ ŠKULTÉTY, Peter a kolektív: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* VO Právnickej fakulty UK 2004, Bratislava, s. 211.

- právna úprava lehôt na rozhodnutie správneho orgánu,
- atrakcia kompetencie,
- devolúcia kompetencie,
- fikcia rozhodnutia,
- domnienka rozhodnutia.

V zásade ide o právne prostriedky, ktoré sa uplatňujú na ochranu právnických a fyzických osôb v postupoch správnych orgánov, v ktorých sa rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach týchto osôb (tzv. *povoľovací právny režim*). Ustanovenia právneho poriadku, ktoré upravujú tzv. *ohlasovací právny režim*, taktiež ustanovujú zákonné lehoty, ktoré slúžia na *presadzovanie zásady rýchlosti postupu a rozhodovania*, avšak tieto - podľa nášho názoru – *nie sú prostriedkom ochrany pred nečinnosťou*.

Dôvodom je *odlišná právna konštrukcia* ohlasovacieho právneho režimu v porovnaní s povoločacím právnym režimom. V ohlasovacom režime má správny orgán *oprávnenie, nie povinnosť*, uskutočniť príslušný úkon v zákonnej lehote. Zákony v takomto prípade totiž neprikazujú správnemu orgánu urobiť úkon (vydať rozhodnutie) v zákonom ustanovenej lehote.¹⁹⁵ „Ak teda orgán voči zamýšľanej činnosti nemá námietky, jeho mlčanie v zákonnej lehote nemožno z právneho hľadiska považovať za nečinnosť orgánu verejnej správy“.¹⁹⁶ Zákon preto v takomto prípade nezakotvuje opatrenie proti nečinnosti.

¹⁹⁵ Príkladom takejto úpravy bolo pôvodné znenie § 57 ods. 2 *zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)*, podľa ktorého „udržiavacie práce môže stavebník vykonať, pokiaľ stavebný úrad do 30 dní odo dňa ohlásenia neurčí, že tieto práce podliehajú stavebnému povoleniu. Za deň ohlásenia sa považuje deň, keď bolo ohlásenie podané stavebnému úradu alebo odovzdané na poštovú prepravu.“ Právnym dôsledkom márneho uplynutia zákonnej lehoty bol vznik verejného subjektívneho práva stavebníka uskutočniť udržiavacie práce. To neplatí, ak zákon ustanovuje inak. Pozri napr. § 47 ods. 1 *zákona SNR č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)* v znení neskorších predpisov. Ten živnostenskému úradu ukladá povinnosť v prípade, ak podnikateľ splňa podmienky ustanovené týmto zákonom, vydať živnostenský list najneskôr do piatich pracovných dní odo dňa, keď mu ohlásenie živnosti a výpisy z registra trestov boli doručené.

¹⁹⁶ Pozri MIKULE, V.: *Správni akty*. In: Hendrych, D. a kolektív: *Správni právo. Obecná časť*. 6. vydání. C. H. Beck 2006, Praha, s. 229.

3. Fikcia a domnienka rozhodnutia – právne prostriedky na ochranu osôb pred nečinnosťou správneho orgánu

K právnym prostriedkom na nápravu pred nečinnosťou správneho orgánu v európskej úprave patrí *fikcia rozhodnutia* (pozitívneho alebo negatívneho) a *domnienka rozhodnutia* (pozitívneho alebo negatívneho).

Rozdiel medzi fikciou a domnienkou je ten, že pri fikcii sa vychádza z toho, že rozhodnutie nebolo *včas vydané*, pri domnienke sa vychádza sa z toho, že nebolo *včas* účastníkovi správneho konania *oznámené* (napr. doručením jeho písomného vyhotovenia).

Niektorí autori sa domnievajú, že rozlišovanie medzi týmito právnymi inštitútmi má len teoretický, nie praktický význam. Ako argument uvádzajú, že v oboch prípadoch je rozhodujúcim predpokladom skutočnosť, že rozhodnutie bolo v ustanovenej lehote účastníkovi konania oznámené (bez ohľadu na to, či bolo vôbec vydané, prípadne kedy bolo vydané). Pokiaľ ide o rozhodnutia, ktoré sú výsledkom správneho konania, je však – podľa nášho názoru - takýto názor *de lege lata* neudržateľný. V právnej praxi je v záujme právnej istoty tak účastníka správneho konania ako aj vzhľadom na vznik zodpovednosti osoby, ktorá rozhodnutie vydáva, potrebné zákonom jasne definovať moment, ku ktorému sa považuje povinnosť orgánu verejnej správy konať v zákonnej lehote za splnenú.

Z procesného hľadiska prichádzajú do úvahy dve právne konštrukcie: prvá, viaže tento moment na vyhotovenie rozhodnutia so všetkými jeho obsahovými a formálnymi náležitosťami, druhá, na oznámenie takéhoto rozhodnutia účastníkovi konania. V prvom prípade prostriedkom proti nečinnosti správneho orgánu musí byť fikcia rozhodnutia, v druhom prípade domnienka rozhodnutia. Ktorý z nich by mal zákonodarca uprednostniť? Domnievame sa, že z hľadiska presadzovania zásady rýchlosti konania, ktorá je súčasťou európskeho štandardu všeobecných pravidiel správneho práva, by zákonodarca mal *uprednostňovať* právny inštitút *domnienky* rozhodnutia pred inštitútom fikcie rozhodnutia.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) nevymedzuje pojem „vydať rozhodnutie“. Správny poriadok tento pojem používa len v § 33 ods. 2, v § 47 ods. 5, v § 61 ods. 1, v § 65 ods. 2 a 3 a v § 71 ods. 2. Tento pojem nedefinujú ani osobitné zákony, ktoré tento pojem používajú. Zákonný pojem „vydať rozhodnutie“ v správnom konaní je potrebné interpretovať podľa platného

správneho poriadku tak, že rozhodnutie sa považuje za vydané v deň, keď osoba oprávnená rozhodnúť v mene správneho orgánu, signovala jeho písomné vyhotovenie (vrátane jeho rovnopisov). Dátum vydania rozhodnutia sa obligatórne vyznačuje v písomnom vyhotovení rozhodnutia (§ 47 ods. 5). To sa, samozrejme, týka tak prvostupňového, ako aj druhostupňového rozhodnutia.

Rozhodnutie, ktoré bolo vydané, nemá žiadne právne účinky. Správny poriadok viaže účinky rozhodnutia až na moment jeho oznámenia čo i len jednému účastníkovi konania. Preto, ak má účastník konania právo na to, aby správny orgán *rozhodol* v zákonnej lehote, tak by v tejto lehote malo rozhodnutie nadobudnúť aj platnosť. Takýto výklad správneho poriadku potvrdila česká judikatúra¹⁹⁷ a takýto názor sa prezentuje aj v českej odbornej literatúre. Podľa P. Svobodu „každý účastník má právo na to, aby orgán verejnej správy *vydal a oznámil* rozhodnutie v primeranej lehote.“¹⁹⁸

Inštitút fikcie rozhodnutia by sa preto mal uplatňovať len výnimočne a v odôvodnených prípadoch. Mohol by do úvahy prichádzať tam, kde zákonná lehota na vydanie rozhodnutia správneho orgánu je veľmi krátka a bolo by nespravodlivé voči správnenému orgánu vyžadovať, aby sa čas oznámenia písomného vyhotovenia rozhodnutia podľa zákona započítal do lehoty na rozhodnutie.

4. Fikcia negatívneho rozhodnutia podľa zákona č. 211/2000 Z. z.

Najznámejším príkladom fikcie rozhodnutia v slovenskom právnom poriadku je fikcia negatívneho rozhodnutia podľa § 18 ods. 3 *zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov*, ktorý možno aplikovať aj v súvislosti so sprístupňovaním informácií o životnom prostredí. To, že ide o

¹⁹⁷ Pozri A 139-SP 6/1996: Ak ustanovuje zákon lehotu, do ktorej musí správny úrad vydať rozhodnutie, musí byť v tejto lehote rozhodnutie taktiež účastníkovi konania riadne oznámené.“
In: SVOBODA, P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Linde Praha, a. s., Praha 2007, s. 320.

¹⁹⁸ SVOBODA, P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Linde Praha, a. s., Praha 2007, s. 320 – 321.

fikciu, a nie o domnienku negatívneho rozhodnutia, vyplýva z druhej vety tohto ustanovenia, ktoré definuje deň doručenia rozhodnutia.¹⁹⁹

Citované ustanovenie pojem *vydať rozhodnutie* nedefinuje. Vzhľadom na § 22 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z., podľa ktorého „ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, použijú sa na konanie podľa tohoto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní“, predmetný pojem je potrebné vykladať tak, že v lehote na vybavenie žiadosti ustanovenej v § 17 ods. 1 prípadne § 17 ods. 2 sa musí písomné rozhodnutie podľa § 18 ods. 2 zákona (t. j. rozhodnutie o zamietnutí žiadosti) vyhotoviť so všetkým jeho obsahovými a formálnymi náležitosťami.

Pri počítaní tejto lehoty sa neuplatní § 27 ods. 3 správneho poriadku²⁰⁰, pretože predmetné ustanovenie možno použiť len v súvislosti s počítaním procesných lehôt, ktoré má k dispozícii osoba, nie správny orgán. Z tohto dôvodu tvrdenie o tom, že vydaním rozhodnutia v zákonom stanovenej lehote sa má podľa zákona č. 211/2000 Z. z. rozumieť vyhotovenie písomného rozhodnutia obsahujúceho všetky náležitosti a „odoslanie rozhodnutia poštou žiadateľovi najneskôr v posledný deň lehoty na vybavenie žiadosti“²⁰¹, nemá oporu v platnej právnej úprave. Takýto výklad by bol možný len v prípade, ak by zákon č. 211/2000 Z. z. de lege ferenda obsahoval ustanovenie, z ktorého by táto skutočnosť *expressis verbis* vyplývala. Napriek tomu je potrebné odporúčať z hľadiska preukazovania splnenia povinnosti správneho orgánu vydať rozhodnutie v zákonnej lehote tak v praxi urobiť.

5. Domnienka pozitívneho rozhodnutia podľa zákona č. 543/2002 Z. z.

Zákonom č. 454/2007 Z. z. bol novelizovaný § 85 zákona č. 543/2002 Z. z. *o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov*. Cieľom predkladateľa návrhu novely bolo vyriešiť pretrvávajúci problém, ktorý súvisel s plnením zákonnej povinnosti obhospodarovateľa lesa.

¹⁹⁹ Podľa tohto ustanovenia „ak povinná osoba v lehote na vybavenie žiadosti neposkytla informácie či nevydala rozhodnutie a ani informáciu nespístupnila, predpokladá sa, že vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť informáciu. Za deň doručenia rozhodnutia sa v tomto prípade považuje tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti (§ 17).

²⁰⁰ Podľa § 27 ods. 3 správneho poriadku lehota je zachovaná, ak sa v posledný deň lehoty podanie podá na správnom orgáne uvedenom v § 19 ods. 4 alebo ak sa podanie odovzdá na poštovú prepravu.

²⁰¹ Porovnaj WILFLING, P. - BABIAKOVÁ, K.: *Právo na informácie. Občan a demokracia 2006*, Bratislava, s. 57.

Podľa § 28 ods. 1 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov je obhospodarovateľ lesa povinný pri ochrane lesa vykonávať preventívne opatrenia s cieľom predchádzať poškodeniu lesa a vykonávať ochranné a obranné opatrenia pred škodami spôsobovanými škodlivými činiteľmi. Podľa § 28 ods. 2 zákona v prípade ohrozenia lesov alebo škôd spôsobených škodlivými činiteľmi je obhospodarovateľ lesa povinný na svoje náklady neodkladne vykonať opatrenia na odvrátenie ohrozenia lesov a odstránenie následkov škôd; v chránených územiach s piatym stupňom ochrany má túto povinnosť len po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia orgánu štátnej správy ochrany prírody a krajiny (ďalej len „orgán ochrany prírody“) o povolení výnimky.

Vzhľadom na existenciu pomerne dlhých zákonných lehôt pre rozhodnutie orgánov ochrany prírody podľa zákona č. 543/2002 Z. z., ako aj z dôvodu, že príslušné orgány nedodržiavali zákonné lehoty pri povoľovaní výnimiek v prípade použitia opatrení proti šíreniu podkôrneho hmyzu, v praxi sa často stávalo, že nebolo možné uskutočniť zásah do lesného porastu v čase, keď bol ešte opodstatnený v záujme zabránenia šírenia škodcu. Obzvlášť citlivým sa tento problém stal v oblastiach s piatym stupňom ochrany, ktoré až do času, kedy v nich bol piaty stupeň ochrany vyhlásený, cieľavedome spravovali lesníci. Z tohoto dôvodu obhospodarovatelia lesov volali po legislatívnej zmene smerujúcej k zjednodušeniu povoľovania výnimiek

Novela zákona č. 543/2002 Z. z. tak zaviedla ako opatrenie proti nečinnosti orgánu ochrany prírody *domnienku pozitívneho rozhodnutia* (§ 85 ods. 3 a 4²⁰²) v konaní, ktorého predmetom je zabezpečenie povinností podľa § 28 zákona č. 326/2005 Z. z.

Zákon č. 543/2002 Z. z. ukladá orgánu ochrany prírody *povinnosť vydať rozhodnutie do termínu plánovanej činnosti*.

Lehota na vydanie rozhodnutia plynie od podania žiadosti o vydanie rozhodnutia a jej dĺžka je najmenej 30 dní. V praxi môže byť aj dlhšia, pretože jej začiatok je viazaný na podanie žiadosti o vydanie rozhodnutia podľa § 82 ods. 1 a 3 zákona („najmenej 30 dní pred plánovanou činnosťou“).

²⁰² (3) Ak ide o konanie, ktorého predmetom je zabezpečenie povinností podľa osobitného zákona, orgán ochrany prírody vydá rozhodnutie do termínu plánovanej činnosti, ak bola žiadosť podaná podľa § 82 ods. 1 najmenej 30 dní pred plánovanou činnosťou. (4) Ak orgán ochrany prírody rozhodnutie podľa odseku 3 nevydá, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým žiadosti vyhovel.

Zákon upravuje dve *kumulatívne podmienky*, ktoré musí žiadateľ splniť na to, aby sa v začatom konaní mohol uplatniť inštitút domnienky pozitívneho rozhodnutia:

- žiadosť musí byť podaná podľa § 82 ods. 1 zákona (zo žiadosti o vydanie rozhodnutia musí byť najmä zrejmé, kto ju podáva, akej činnosti sa týka a čo sa navrhuje, žiadosť a s ňou súvisiace doklady musia byť vyhotovené písomne a v štátnom jazyku),
- musí byť podaná najmenej 30 dní pred plánovanou činnosťou.

Z uvedeného vyplýva, že obsahovou náležitosťou rozhodnutia je aj označenie termínu plánovanej činnosti, lebo bez tohto údaju nemožno určiť lehotu na rozhodnutie, márne uplynutie ktorej by malo za následok vznik domnienky rozhodnutia.

Podľa § 82 ods. 4 zákona „ak orgán ochrany prírody rozhodnutie podľa odseku 3 nevydá, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým žiadosti vyhovel“. To, že z právneho hľadiska ide o domnienku, a nie fikciu pozitívneho rozhodnutia, vyplýva zo skutočnosti, že zákon neupravuje osobitným spôsobom časový moment oznámenia takého rozhodnutia účastníkovi konania, ako je to v prípade fikcie rozhodnutia. Keďže na postup orgánu ochrany prírody sa podľa § 81 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. *subsidiárne aplikujú všeobecné predpisy o správnom konaní*, t. j. správny poriadok, znamená, že ak zákon č. 543/2002 Z. z. používa pojem „vydať rozhodnutie“, malo by sa vychádzať z toho, že zákonná lehota nezahŕňa lehotu na oznámenie rozhodnutia účastníkovi konania. Takýto výklad však nie je možný, lebo by sa nedal ustanoviť moment začatia plynutia lehoty na odvolanie proti rozhodnutiu (ktoré podľa § 82 ods. 5 zákona nemá ex lege odkladný účinok), resp. moment nadobudnutia právoplatnosti takéhoto rozhodnutia. Z tohto hľadiska by preto bolo vhodné, aby zákonodarca v § 85 namiesto slov „vydať rozhodnutie“ použil slovo „rozhodol“ v príslušných tvaroch.

Podstata domnienky pozitívneho rozhodnutia spočíva v tom, že v prípade nečinnosti orgánu verejnej správy sa predpokladá (finguje) vybavenie veci, t. j. že vec je rozhodnutá v úplnom súlade s návrhom na začatie konania.

Pre fyzické a právnické osoby, o ktorých právach a oprávnených záujmoch má orgán rozhodnúť, je predmetné opatrenie v prípade nečinnosti najvýhodnejším opatrením. Jeho uplatníť sa totiž dosahuje prakticky to, čoho sa v oblasti verejnej správy tieto osoby domáhajú.

Na jednej strane predmetný právny inštitút slúži ako prostriedok ochrany právnických a fyzických osôb pred nečinnosťou verejnej správy, avšak – ako upozorňuje K. Tóthová – v jeho uplatnení je skryté – ak sa nepoužije náležite – veľké nebezpečenstvo pre legalitu verejnej správy. Pri uplatnení domnienky (ako aj fikcie) pozitívneho rozhodnutia sa totiž nečinnosťou orgánu verejnej správy môže vytvoriť právny stav, ktorý je v rozpore s kogentnými právnymi normami. Domnienku a fikciu pozitívneho vybavenia vecí preto „treba považovať za nepoužiteľné opatrenie proti nečinnosti všade tam, kde by mohlo dôjsť k ohrozeniu dôležitého spoločenského záujmu. Z logiky vecí vyplýva, že tento inštitút nemožno uplatniť tam, kde sa má rozhodnúť o protichodných (kontradiktórnych) záujmoch“.²⁰³

6. Fikcia a domnienka rozhodnutia a zásada ne bis in idem

V praxi môže vzniknúť situácia, keď ex lege dôjde k fikcii alebo domnienke rozhodnutia (negatívneho, pozitívneho), ktorá „predbehne“ vydanie rozhodnutia vo veci samej. Je to v prípade, ak správny orgán nestihne v zákonnej lehote vydať rozhodnutie do okamihu, keď sa uplatní fikcia (domnienka) rozhodnutia.

V dôsledku toho výsledkom konania nie je jedno rozhodnutie, ktoré nadobúda právne účinky voči účastníkovi konania, ale dve rozhodnutia, ktoré môžu byť dokonca svojim obsahom odlišné (napr. orgán ochrany prírody nepovolí výnimku zo zákazu činnosti, avšak zmešká zákonnú lehotu na vydanie rozhodnutia a vznikne domnienka pozitívneho rozhodnutia).

Keďže platná zákonná úprava správneho konania neustanovuje, že rozhodnutie správneho orgánu vydané po zákonnej lehote riadne oznámené účastníkovi konania nemá právne účinky, je potrebné vychádzať z toho, že i takéto rozhodnutie účinky má.

Situácia, keď výsledkom postupu správneho orgánu sú dve rozhodnutia, nie je v súlade s princípom právnej istoty a v rozpore s § 52 ods. 1 správneho poriadku, v ktorom je zásada ne bis in idem obsiahnutá implicitne.

K uvedenému problému existuje aj súdna judikatúra.

²⁰³ K tomu pozri bližšie TÓTHOVÁ, Katarína: *Vymožitelnost' práva vo verejnej správe*. In: ŠKULTÉTY, Peter a kolektív: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. VO Právnickej fakulty UK 2004, Bratislava, s. 216.

Podľa rozsudku Vrchného súdu v Prahe (č. k. 6 A 146/92-24) „V konaní pred správnymi orgánmi platí všeobecná zásada *ne bis in idem*, ktorú možno vyvodit' z princípu materiálnej právoplatnosti. Ten v sebe zahŕňa aj nezmeniteľnosť rozhodnutí, t. j. nenarušiteľnosť vzniknutých, zaniknutých alebo zmenených hmotno-právnych subjektívnych oprávnení a povinností. Platí to bez ohľadu na to, či procesný predpis zákaz dvojitého prejednávania explicitne ustanovuje (napr. § 159 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku) alebo nie.“ Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 7 SŽ 180/01 zo dňa 13. júna 2002, ktorý sa týkal rozhodnutia o fiktívnom negatívnom rozhodnutí podľa zákona č. 211/2000, „v praxi môže dôjsť k situácii, kedy povinná osoba vydala písomné rozhodnutie až po tom, čo uplynula zákonná lehota na vybavenie žiadosti a vzniklo fiktívne rozhodnutie o nesprístupnení informácie. V jednej veci však nemôžu existovať dve rozhodnutia a dodatočne vydané písomné rozhodnutie už nemôže zrušiť existujúce fiktívne rozhodnutie o nesprístupnení informácie.“ Podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 6 A 118/2000 zo dňa 27. novembra 2003 „negatívne fiktívne rozhodnutie má za následok, že vec je rozhodnutá (*res iudicata*) a konanie o nej je skončené.“²⁰⁴

Z uvedeného vyplýva, že správny orgán je povinný v situácii, keď už vznikla fikcia alebo domnienka rozhodnutia, písomné vyhotovené rozhodnutie správneho orgánu vydané po lehote v rámci jeho preskúmania zrušiť. V odvolacom konaní, resp. v konaní o rozklade tak urobí bez toho, aby vec vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie.

7. Fikcia a domnienka rozhodnutia a opravné prostriedky

Odpoveď na otázku, či možno v prípade, ak vznikla domnienka alebo fikcia rozhodnutia proti takémuto rozhodnutiu podať opravný prostriedok, dáva sama platná právna úprava. Tak zákon č. 211/2000 Z. z. ako aj zákon č. 543/2002 Z. z. výslovne upravujú možnosť podať odvolanie proti takémuto rozhodnutiu. Takéto rozhodnutia sú taktiež preskúmateľné súdmi.

Dostupná súdna judikatúra v tejto oblasti sa zatiaľ týka len rozhodovania o žalobách podaných proti právoplatným fiktívnym negatívnym rozhodnutiam. Súdny takúto rozhodnutia rušia a svoje rozhodnutia odôvodňujú ich nepreskúmateľnosťou pre nezrozumiteľnosť a pre nedostatok dôvodov, keďže

²⁰⁴ WILFLING, P. - BABIAKOVÁ, K.: *Právo na informácie. Občan a demokracia 2006*, Bratislava.

„účelom zavedenia inštitútu fiktívneho rozhodnutia určite nebolo „legalizovať“ nečinnosť povinných osôb pri rozhodovaní o žiadostiach..., ale naopak poskytnúť ochranu tomu, kto sa obrátil so žiadosťou na povinnú osobu o sprístupnenie informácie, pred jej nečinnosťou.“²⁰⁵

Platná právna úprava taktiež nevyklučuje, aby takéto právoplatné rozhodnutia, ktoré vznikli ako opatrenie proti nečinnosti správneho orgánu zo zákona, boli preskúmané správnym orgánom v mimoodvolacom konaní. Dôvodom na ich zrušenie alebo zmenu by mala byť skutočnosť, že takéto rozhodnutia sú výsledkom nezákonného postupu správneho orgánu (nečinnosť vo verejnej správe je nezákonný jav). Pri zrušení alebo zmene rozhodnutia je potrebné v zmysle § 65 ods. 3 správneho poriadku prihliadať aj na to, aby práva nadobudnuté dobromyseľne boli čo najmenej dotknuté.

RESUMÉ

Orgány verejnej správy zohrávajú v demokratickej spoločnosti kľúčovú úlohu. Od týchto orgánov sa očakáva, že úkony budú vykonávať v primeranej lehote. Nezákonnosť postupu verejnej správy, či už v dôsledku nečinnosti, zdržania sa činnosti v rozpore s ich zákonnými povinnosťami musia podľa dokumentov Rady Európy podliehať sankciám prostredníctvom príslušných postupov, ktoré by mali zahŕňať i súdne konanie. K základným zásadám dobrej verejnej správy patrí princíp zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právnej istoty, vykonávania činnosti v primeranej časovej lehote, účasti, úcty k súkromiu a transparentnosti.

The public authorities play a key role in democratic societies. When the public authorities are required to take action, they must do so within a reasonable period. The cases of maladministration, whether as a result of official inaction, delays in taking action or taking action in breach of official obligations, must be – according to the documents of the Council of Europe – subject to sanctions through appropriate procedures, which may include judicial procedures. The requirements of good administration stem from the fundamental principles of lawfulness, equality, impartiality, proportionality, legal certainty, taking action within a reasonable time limit, participation, respect for privacy and transparency.

²⁰⁵ Pozri rozsudok Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 19 S 31/02 zo dňa 16. mája 2002 (Rs) 37/2003. In: WILFLING, P. - BABIAKOVÁ, K.: *Právo na informácie. Občan a demokracia 2006*, Bratislava.

OCHRANA PRÍRODY A KRAJINY V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY A SPOLKOVEJ REPUBLIKY NEMECKO

JUDr. Jozef Tekeli

*Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla
Jozefa Šafárika v Košiciach*

1. Všeobecné východiská

*„Človek stále viac ovláda prírodu, čo sa na takej malej planéte, akou je naša
Zem, môže nakoniec prejaviť naopak väčšou závislosťou človeka na prírode.“*

(Norbert Wiener, 1894 – 1964)

Motto, ktorým uvádzam svoj príspevok poukazuje na skutočnosť, že civilizačný vývoj ľudskej spoločnosti pokročil natoľko, že človek začal ohrozovať sám seba vo svojej biologickej podstate. Túto jednoduchú, no tragickú skutočnosť najpriehľadnejšie dokazuje práve stav našej prírody a krajiny, inak povedané voľnej krajiny. Pominuli obdobia, keď sa vybrané územia chránili iba z dôvodu svojej jedinečnosti a prirodzenej krásy. Nastal čas, keď sa tieto prirodzené časti a prvky prírody a krajiny začali chrániť z dôvodu svojej novej trvalej pominuteľnosti.²⁰⁶ Práve z tohto dôvodu sa ochrana prírody a krajiny dnes už realizuje predovšetkým na základe zákonných obmedzení, zákazov alebo príkazov vo vzťahu k určitým činnostiam vo vymedzených častiach prírody a krajiny.

Z dôvodu týchto mimoriadnych spoločenských skutočností je ochrana prírody a krajiny osobitne významným predmetom právnej úpravy práva životného prostredia. Na tomto mieste je nutné upozorniť, že oblasť právnej regulácie ochrany prírody a krajiny je tak významná, že ju v mnohých krajinách, oi. i v Spolkovej republike Nemecko, zaraďujú do samostatného právneho odvetvia, a to do tzv. vidieckeho práva (rurálneho, rustikálneho práva).²⁰⁷

Predmetom môjho príspevku je analýza, rozbor a komparácia inštitútu ochrany prírody a krajiny, a to najmä inštitútu územnej ochrany ako subsystému integrálnej právnej úpravy ochrany prírody a krajiny, tak v podmienkach Slovenskej republiky, ako aj v podmienkach Spolkovej republiky Nemecko.

²⁰⁶ PIRČ, Ján a kol.: *Právo a životné prostredie*. 1. vyd. 2000. s. 208. ISBN 80-7097-407-9

²⁰⁷ ŠTEFANOVIČ, Milan – KOŠIČIAROVÁ, Soňa – PIRČ, Ján: *Právo životného prostredia*. 1. vyd. 2001. s. 254. ISBN 80-89047-11-4

2. Vývoj chránených území

Pre vývoj chránených území mala veľký význam skutočnosť, že vo viacerých štátoch začali panovníci pomerne skoro zriaďovať chránené zverince. V **Nemecku** sa spomínajú zverince už za čias vlády Karola Veľkého v IX. storočí a Fridricha I. Barbarossu (vl. 1152 – 1190), a to najmä zvernica z r. 1161 pri Kauserlautene. Moderná ochrana prírody a krajiny je však spätá až s oveľa neskoršími časovými obdobiami. Vo viacerých štátoch sa začala uplatňovať osobitná územná ochrana prírody a krajiny, ktorá už nevychádzala z náboženských alebo vlastníckych hľadísk, začiatkom 19. storočia. Všetky vyspelejšie štáty pristúpili k budovaniu sústavy chránených území rôznych kategórií. Za najvýznamnejšie sa postupom času začali považovať národné parky. Aj keď slovo „park“ má rôzne významy (mestský park, historický park, a i.), postupne sa ujal a sčasti vytlačil dovtedy používaný pojem „prírodná pamiatka“, ktorý do ochrany prírody zaviedol nemecký priekopník ochrany prírodných pamiatok a botanik Hugo Conwentz (1855 – 1922), ktorý bol zakladateľom a prvým vedúcim prvej štátnej organizácie ochrany prírody v Nemecku - Staatliche Stelle für Naturdenkmalpflege in Preussen / Štátny úrad pre starostlivosť o prírodné pamiatky v Prusku / so sídlom v Berlíne a autorom diel Beiträge zur Naturdenkmalpflege / Článok k starostlivosti o prírodné pamiatky / (1910) a Naturschutzgebiete in Deutschland, Osterreich und einigen anderen Ländern / Prírodné rezervácie v Nemecku, Rakúsku a v niektorých iných krajinách / (1915). Tieto diela mali značný vplyv aj na vývoj ochrany prírody na Slovensku.²⁰⁸

Ned'aleko Quedlinburgu v nemeckom pohorí Harz vyhlásili v roku 1852 chránené územie pieskocových skál – dnešný Naturschutzgebiet Teufelsmauer / Čertova stena / o výmere 135,37 ha. Ako prvé chránené územie krajiny však vyhlásili v roku 1836 Drachenfels (Dračie skaly) v Siebengebirge ned'aleko Bonnu. Jednou z prvých chránených jaskýň bola Baumannshohle pri Rubelande v pohorí Harz. Jedným z prvých ohlasov na spis Huga Conwentza „Über die Gefährdung der Naturdenkmäler und Vorschläge zu ihrer Erhaltung“ bolo vyhlásenie brandenburského a prvého nemeckého chráneného prírodného parku Plagefenn Naturschutzpark 4. februára 1907, ktorý zabral jazero Grosser Plagessee

²⁰⁸ KLINDA, Jozef: *Environmentalistika a právo. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva*. 1. vyd. 1998. s. 1198. ISBN 80-88833-04-3

s prilahlým rašeliniskom neďaleko Oderbergu. Ďalším bol Luneburger Heide z roku 1910.²⁰⁹

Aj v podmienkach **Slovenska** prvotná ochrana prírody a krajiny sledovala predovšetkým hospodárske ciele s ohľadom na to, že lesy prinášali priamy úžitok v podobe dreva a výkonu poľovníckeho a rybárskeho práva. Za jeden z prvých právnych aktov, ktorý bol vydaný na tieto účely možno považovať dekrét kráľa Bela IV. z roku 1256, ktorým zriadil v okolí Zvolena kráľovskú oboru. V roku 1265 zakázal poľovať a chytať ryby v podtatranských oblastiach.²¹⁰

V porovnaní s nemeckými podmienkami došlo k vyhláseniu prvého chráneného územia na dnešnom Slovensku už skôr, a to v roku 1698 patentom cisára Leopolda I. Habsburského, ktorým ako chránené územie ustanovil Kúpeľný ostrov v Piešťanoch. Uvedomejšie a systematickejšie snahy o ochranu prírody však rovnako aj na Slovensku začali až v 19. storočí. Prvým chráneným územím v modernom slova zmysle bola Feistmantelova záhrada v poľesí Kysihýbel založená v roku 1836 ako študijná plocha pre Banskú a lesnícku akadémiu v Banskej Štiavnici. Za prvé chránené čiastočné lesné rezervácie boli vyhlásené Slovenská Ľubča – Ponická Huta a Slovenská Ľubča – polesie Šalková v roku 1885. Prvou úplnou rezerváciou na Slovensku sa stal v roku 1908 prales Stužica a v roku 1913 nasledovali Dobročský prales pri Čiernom Balogu a Baďínsky prales v okrese Banská Bystrica.²¹¹

3. Sústava chránených území

V súčasnosti v Európe v porovnaní s inými európskymi štátmi práve **Nemecko** dlhodobo a suverénne dominuje pokiaľ sa jedná o celkovú výmeru chránených území, tá v Nemeckej spolkovej republike predstavuje výmeru cca 100 000 kilometrov štvorcových.²¹²

Počet prírodných pamiatok / Naturdenkmäler /, teda menších lokalít, až bodových prírodných objektov v Spolkovej republike Nemecko prevyšuje tisíce, len v bývalej NDR ich bolo vyše 9 520. Prírodných parkov / Naturpark / je 110.

²⁰⁹ KLINDA, Jozef: *Environmentalistika a právo. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva*. 1. vyd. 1998. s. 1198. ISBN 80-88833-04-3

²¹⁰ KOPCOVÁ, Oľga – TUHÁRSKA, Katarína: *Ochrana prírody a krajiny*. 1. vyd. 2006. s. 17. ISBN 80-8094-009-6

²¹¹ HALAJ, Ján: *Výchova k ochrane prírody*. 1. vyd. 1978. str. 12.

²¹² *Pozn. autora*: Pre porovnanie uvádzam štáty s najväčšiu výmerou chránených území vo svete, v poradí : Austrália, USA, Kanada, Čína, Brazília, Ruská federácia.

Najvýznamnejšou kategóriou chránených území sú aj v Nemecku národné parky / Nationalpark /. Ich celková výmera predstavuje spolu 962 084 ha. Sústavu národných parkov v Spolkovej republike Nemecko tvorí týchto 14 národných parkov : Nationalpark Bayerischer Wald, vyhlásený v roku 1970, 24 250 ha, Nationalpark Berchtesgaden, vyhlásený v roku 1978, 20 808 ha, Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer, vyhlásený v roku 1985, 441 500 ha, Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer, vyhlásený v roku 1986, 277 708 ha, Nationalpark Hamburgisches Wattenmeer, vyhlásený v roku 1990, 13 750 ha, Nationalpark Jasmund, vyhlásený v roku 1990, 3 003 ha, Nationalpark Müritz, vyhlásený v roku 1990, 31 878 ha, Nationalpark Sächsische Schweiz, vyhlásený v roku 1990, 9 292 ha, Nationalpark Unteres Odertal, vyhlásený v roku 1990, 10 635 ha, Nationalpark Vorpommersche Boddenlandschaft, vyhlásený v roku 1990, 80 500 ha, Nationalpark Hainich, vyhlásený v roku 1997, 7 600 ha, Nationalpark Eifel, vyhlásený v roku 2004, 10 700 ha, Nationalpark Kellerwald-Edersee, vyhlásený v roku 2004, 5 724 ha, Nationalpark Harz, vyhlásený v roku 2006, 24 700 ha.²¹³

Chránené krajinné oblasti / Naturschutzgebiete / sú v Nemecku v počte 629. Menšou kategóriou chránených území v Nemeckej republike sú chránené územia krajiny /Landschaftschutzgebiet /, ktoré sú väčšinou odvodnené a ich počet predstavuje niekoľko tisíc. Práve pojmom chránené územie krajiny v Nemecku nahrádzajú pojem prírodná rezervácia, no ich význam možno stotožniť. Osobitnú kategóriu chránených území predstavuje 13 biosférických rezervácií /Biosphärenreservat/, zaberajúcich približne 3% z celkovej výmery územia Nemeckej spolkovej republiky. V Nemecku sa poskytuje ochrana aj niekoľkým desiatkam mokradí medzinárodného významu, ktoré sú určované podľa Ramsarského dohovoru.²¹⁴

Na území **Slovenskej republiky** sa nachádza 14 chránených krajinných oblastí. Chránené územia s najvýznamnejším prírodným dedičstvom aj v Slovenskej republike predstavujú národné parky. Na území Slovenska sa nachádza 9 národných parkov – Tatranský národný park (TANAP), Pieninský národný park (PIENAP), Národný park Nízke Tatry (NAPANT), Národný park

²¹³ <http://de.wikipedia.org/>

²¹⁴ KLINDA, Jozef: *Environmentalistika a právo. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva*. 1. vyd. 1998. s. 1198. ISBN 80-88833-04-3

Slovenský raj, Národný park Malá Fatra, Národný park Poloniny, Národný park Muránska planina, Národný park Slovenský kras, Národný park Veľká Fatra. Celková výmera národných parkov a chránených krajinných oblastí tvorí 22,8% z územia Slovenskej republiky.

Počet chránených areálov, ako lokalít s výmerou spravidla do 1 000 ha je na území Slovenskej republiky 179. Na Slovensku je ďalej 383 prírodných rezervácií a 219 národných prírodných rezervácií. Spomedzi ďalších kategórií chránených území sa na Slovensku nachádza 228 prírodných pamiatok a 60 národných prírodných pamiatok. Celková výmera osobitne chránených častí prírody (2 až 5 stupeň ochrany) predstavuje 23,3% z územia Slovenska.²¹⁵

4. Subjekty pôsobiace v environmentálnej oblasti

V rámci národných organizácií s environmentálnym zameraním je v **Spolkovej republike Nemecko** v oblasti ochrany prírody potrebné spomenúť najmä: pre bývalú NDR Inštitút pre ochranu životného prostredia (Institut für Umweltschutz) v Berlíne a Inštitút pre výskum krajiny a ochranu prírody (Institut für Landschaftsforschung und Naturschutz) v Halle. V Lipsku pôsobí Inštitút pre geografiu a geoekológiu (Institut für Geographie und Geoökologie) a v Darmstadte Ekoinštitút (Oko-Institute). V r. 1976 zriadili v Laufene Akadémiu pre ochranu prírody a poľnohospodárstvo (Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege). Inštitút pre biodiverzitu a ochranu prírody pôsobí v Regensburgu.²¹⁶

Spomedzi národných mimovládnych environmentálnych organizácií NGOs na úseku ochrany prírody je v Spolkovej republike Nemecko potrebné uviesť najmä Deutscher Naturschutzring, ktorý bol založený v roku 1950 v Mníchove a sídlo má v Bonne, ktorý združuje približne 100 rôznych spoločností. Nástupcom Nemeckej spoločnosti ochrany vtáctva z roku 1899 sa stal Nemecký zväz ochrany prírody (Naturschutzbund Deutschland), so sídlom v Bonne. Zo starších z roku 1913 možno uviesť Bund Naturschutz in Bayern, ktorá už v roku 1925 zorganizovala 1. Nemecký deň ochrany prírody.²¹⁷

²¹⁵ <http://www.slovakiasite.com/>

²¹⁶ KLINDA, Jozef: *Environmentalistika a právo. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva.* 1. vyd. 1998. s. 1198. ISBN 80-88833-04-3

²¹⁷ KLINDA, Jozef: *Environmentalistika a právo. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva.* 1. vyd. 1998. s. 1198. ISBN 80-88833-04-3

Na tvorbu environmentálneho práva výrazne vplývajú rôzne politické strany alebo hnutia zelených . Tie začali vznikať z dvoch záujmových skupín – ochrancov prírody alebo odporcov jadrovej energie, prípadne zo stúpcov alternatívneho spôsobu života v súlade s prírodou. Hnutie zelených sa práve v Nemecku spojilo s pacifistickým hnutím proti rozmiestňovaniu amerických rakiet Pershing v Nemecku a s hnutím proti výstavbe ďalších jadrových elektrární v Nemecku. Od roku 1975 sa začali konať manifestácie odporcov jadrovej energie v nemeckom Wyhle. Postupne dochádza k politickej organizovanosti, až je nakoniec v Nemecku v roku 1980 založená Strana zelených – Die Grunen (Petra Kellyová), ktorá zlúčila viacero zoskupení. Z hľadiska politickej orientácie zelených možno najvýstižnejšie považovať slová zakladateľa hnutia zelených v Nemecku H. Gruhla, ktorý uviedol : „Nie sme ani vľavo, ani vpravo; sme na čele!“²¹⁸

V Slovenskej republike ochranu prírody a krajiny zabezpečuje Ministerstvo životného prostredia prostredníctvom Štátnej ochrany prírody Slovenskej republiky. Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky je rozpočtová organizácia, ktorej zriaďovateľom je Ministerstvo životného prostredia. Sídli v Banskej Bystrici a člení sa na Centrum ochrany prírody a krajiny, správy národných parkov, správy chránených krajinných oblastí a regionálne správy, tak ako to vyplýva zo štatútu Štátnej ochrany prírody Slovenskej republiky. K ďalšími národným vládnyh organizáciám ochrany prírody v Slovenskej republike zaradzujeme aj Slovenskú agentúru životného prostredia, Slovenské múzeum ochrany prírody a jaskyniarstva.

K najvýznamnejším národným mimovládnyh environmentálnym organizáciám NGOs v Slovenskej republike zaradzujeme najmä Inštitút aplikovanej ekológie – DAPHNE, Slovenskú asociáciu pre krajinnú ekológiu – IALE-SK, Spoločnosť na ochranu vtáctva na Slovensku – SOVS.²¹⁹

V relácii k politickým stranám alebo hnutiam zelených možno konštatovať, že v podobe politického zoskupenia sa na Slovensku zelení objavili až po páde socialistického zriadenia. V podmienkach Slovenskej republiky bola Strana zelených (SZ) jednou z prvých demokratických politických strán, vzniknutých po novembri 1989. Nadviazala na myšlienkové dedičstvo hnutí z 80-tych rokov, smerujúcich k ochrane prírody a zabezpečeniu vyváženého spoločenského rozvoja. Prihlásila sa taktiež k prvým ponovembrovým ideám občianskej spoločnosti.

²¹⁸ KLINDA, Jozef: *Environmentalistika a právo. Krátky vývoj environmentalistiky a environmentálneho práva*. 1. vyd. 1998. s. 1198. ISBN 80-88833-04-3

²¹⁹ <http://www.daphne.sk/>, <http://www.iale.sk/>, <http://www.ekoforum.sk/>

Základným cieľom SZ dnes je riešiť problémy dnešného Slovenska tak, aby bol zabezpečený jeho ďalší vývoj v súlade s potrebami trvalo udržateľného rozvoja. Aj na Slovensku sa politika zelených vzpiera tradičnému zaradeniu v pravo-ľavom politickom spektre.²²⁰

5. Právna úprava ochrany prírody a krajiny

Centrom právnej úpravy ochrany prírody a krajiny v *Slovenskej republike* je v súčasnosti platný a účinný zákon č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny z 25. júna 2002 v znení neskorších predpisov a jeho vykonávacie právne predpisy (vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 24 / 2003 Z. z. ktorou sa vykonáva zákon č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov a predpisy, ktorými sa vyhlasujú na základe tohto zákona jednotlivé chránené územia a ich ochranné pásma - napr. nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 58 / 2003 Z. z. z 5. februára 2003, ktorým sa vyhlasuje Tatranský národný park, vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 396 / 2003 Z. z. z 28. augusta 2003 o Chránenej krajinskej oblasti Biele Karpaty, vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 319/2004 Z. z. z 28. apríla 2004, ktorou sa ustanovujú zóny Pieninského národného parku, ai.). Právna úprava je zameraná na prebratie záväzkov, ktoré vyplývajú najmä zo smernice Rady č. 92 / 43/ EHC o ochrane prírodných stanovišť voľne žijúcich živočíchov a rastlín v znení smernice Rady č. 97 / 62 /ES (smernica o biotopoch), ktorá sa stala základným prostriedkom na ochranu druhov fauny a flóry a ich stanovišť, zo smernice Rady č. 79 / 409 / EHS o ochrane voľne žijúceho vtáctva v znení smerníc č. 81 / 854 / EHS, č. 85 / 411 / EHS, č. 91 / 244 / EHS, č. 94 / 24 / ES a č. 97 / 49 / ES (smernica o vtákoch), ktorá chráni divo žijúce druhy vtákov a dôležité stanovišťa, hniezdiská pre ich zachovanie, zo smernice Rady č. 99 / 22 / ES o chove voľne žijúcich živočíchov v zoológických záhradách (smernica o ZOO), ktorej cieľom je ochrana voľne žijúcich živočíchov ex situ a z rozhodnutia Komisie č. 97 / 266 / ES týkajúceho sa formátu informácií pre navrhované lokality NATURA 2000, ktoré musí vyplniť každý členský štát pre ním navrhnuté lokality do súboru NATURA 2000. V zákone č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov sú premietnuté záväzky, ktoré vyplývajú z medzinárodných dohovorov, ktorými je Slovenská republika

²²⁰ <http://www.zelenypezinok.sk/>

viazaná, predovšetkým z Dohovoru o mokradiach majúcich medzinárodný význam najmä ako biotopy vodného vtáctva a protokolu o jeho zmene (registrovaný v čiastke 67 / 1990 Zb.), Dohovoru o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť (oznámenie č. 93 / 1998 Z. z.), Dohovoru o ochrane sťahovavých druhov voľne žijúcich živočíchov (oznámenie č. 91 / 1998 Z. z.) a Dohovoru o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva (oznámenie č. 159 / 1991 Zb.).

V systéme platnej právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie pozostávajúcom z tzv. všeobecnej právnej úpravy, horizontálnej právnej úpravy, odvetvovej právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie a právnej úpravy o funkčné druhy životného prostredia predstavuje zákon č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov tzv. horizontálnu právnu úpravu, teda prierezovú, dotýkajúcu sa širokého komplexu spoločenských vzťahov v rámci právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie. Z tohto dôvodu patrí zákon č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov ku kľúčovým prameňom právnej úpravy v oblasti environmentálneho práva. Je to podmienené tým, že ochranou prírody a krajiny sa v zmysle legálnej definície rozumie obmedzovanie zásahov, ktoré môžu ohroziť, poškodiť alebo zničiť podmienky a formy života, prírodné dedičstvo, vzhľad krajiny, znížiť jej ekologickú stabilitu, ako aj odstraňovanie následkov takých zásahov. Široký rozsah tohto pojmu zákon č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov zvyrazňuje aj tým, že pod pojem ochrana prírody subsumuje aj starostlivosť o ekosystémy. Možno teda konštatovať, že pri zámeroch činností, ako aj pri realizácii činností zaťažujúcich životné prostredie sú vždy dotknuté záujmy ochrany prírody a krajiny. Výnimočné postavenie zákona č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov v systéme platnej právnej úpravy environmentálneho práva determinuje samotný § 1 ods. 2 zákona č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov explicitným zakotvením zásady, podľa ktorej: „Ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahujú sa na ochranu zložiek životného prostredia osobitné predpisy“ [napríklad zákon č. 23 / 1962 Zb. o poľovníctve v znení neskorších predpisov, zákon č. 50 / 1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 44 / 1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov, ai.]. Táto výslovná

právna úprava týmto spôsobom pertraktuje uplatnenie jednej zo základných zásad teórie práva „lex specialis derogat legi generali“ (špeciálna právna úprava ruší všeobecnú právnu úpravu).

Zákon č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov však navyše sám pri vymedzení svojho predmetu, taxatívnym spôsobom vypočítava tie systémy zložiek životného prostredia, na ktorých ochranu sa zákon č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov nevzťahuje.

Zákon č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov rozlišuje dva právne režimy ochrany prírody a krajiny:

- a) všeobecnú ochranu prírody a krajiny,
- b) osobitnú ochranu prírody a krajiny.

Právna ochrana poskytovaná ekosystémom a zložkám životného prostredia v rámci osobitnej ochrany prírody a krajiny je prísnejšia ako ochrana v zmysle všeobecnej ochrany prírody a krajiny. Je tomu tak z dôvodu, že osobitná ochrana sa uplatňuje len vo vzťahu k vybraným častiam prírody a krajiny, ktoré sú osobitne chránené.²²¹

Zákon č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov subsumuje pod všeobecnú ochranu prírody a krajiny tieto inštitúty:

- základné práva a povinnosti pri všeobecnej ochrane prírody a krajiny,
- všeobecnú ochranu rastlín a živočíchov,
- priaznivý stav druhu, priaznivý stav biotopu a priaznivý stav časti krajiny,
- ochranu biotopov,
- ochranu prirodzeného druhového zloženia ekosystémov,
- preventívne a nápravné opatrenia orgánu ochrany prírody a krajiny,
- vyjadrenie orgánu ochrany prírody a krajiny,
- súčinnosť orgánov ochrany prírody a krajiny s inými orgánmi.

Zákon č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov subsumuje pod osobitnú ochranu prírody a krajiny tieto inštitúty:

- územnú ochranu,
- druhovú ochranu,
- ochranu drevín.

²²¹ KOŠIČIAROVÁ, Soňa: *Právo životného prostredia*. 1. vyd. 2006. s. 464. ISBN 80-88931-57-6

Pokiaľ sa jedná o samotnú územnú ochranu prírody a krajiny, tá je predmetom úpravy prvej hlavy tretej časti zákona č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov. V zmysle zákona územnou ochranou prírody a krajiny sa rozumie ochrana prírody a krajiny na území Slovenskej republiky alebo jeho časti. Územná ochrana, ako vyplýva z vyššie uvedenej klasifikácie, je súčasťou osobitnej ochrany prírody a krajiny. Cieľom úpravy je predovšetkým prispieť k zachovaniu rozmanitosti podmienok a foriem života na Zemi, utváraniu podmienok na trvalé udržiavanie, obnovovanie a racionálne využívanie prírodných zdrojov, záchrane prírodného dedičstva, charakteristického vzhľadu krajiny a k dosiahnutiu a udržaniu ekologickej stability. Cieľom je taktiež zabezpečenie ochrany prírody a krajiny v európskom kontexte (najmä vytvorenie a zabezpečenie ochrany súvislej sústavy chránených území európskeho významu).

Pre územnú ochranu zákon č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov stanovuje :

- I. Stupne ochrany – stupeň 1. až 5.
- II. Kategorizáciu chránených území –
 - a) chránená krajinná oblasť,
 - b) národný park,
 - c) chránený areál,
 - d) prírodná rezervácia,
 - e) prírodná pamiatka,
 - f) chránený krajinný prvok,
 - g) chránené vtáčie územie.
- III. Zonáciu chránených území – zóny A až D.
- IV. Ochranné pásma ak to vyžaduje záujem ochrany národného parku, chráneného areálu, prírodnej rezervácie alebo prírodnej pamiatky, vyhlásené orgánom ochrany prírody a krajiny, a to spôsobom, akým sa podľa zákona č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov vyhlasuje príslušné chránené územie.

Mimoriadny význam majú tie ustanovenia zákona č. 543 / 2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, ktoré upravujú inštitúty územnej ochrany prírody a krajiny. Jedná sa o nasledujúce právne kategórie:

⇒ osobitné ustanovenia upravujúce podmienky tvorby Súvislej európskej sústavy chránených území (NATURA 2000),

- ⇒ osobitné ustanovenia reglementujúce podmienky vyhlasovania súkromného chráneného územia a jeho ochranného pásma,
- ⇒ procesnoprávne ustanovenia regulujúce vyhlasovanie, zmenu a zrušenie ochrany osobitne chránených častí prírody a krajiny a ich označovania,
- ⇒ dokumentácia ochrany prírody a krajiny, prístup do krajiny, finančná kompenzácia za obmedzenie vlastníckeho práva z dôvodu ochrany prírody a krajiny.

Záverom chcem upozorniť na neopomenuteľnú skutočnosť, že v súčasnom období prechádza prípravnou fázou návrh nového zákona o ochrane prírody a starostlivosti o krajinu a o zmene a doplnení niektorých zákonov. S nadobudnutím účinnosti tohto zákona sa počíta od 1. januára 2009.

Centrom právnej úpravy ochrany prírody a krajiny v Spolkovej republike Nemecko je zákon o ochrane prírody a starostlivosti o krajinu (Spolkový zákon o ochrane prírody – BnatSchG) z 25. marca 2002 (Zbierka zákonov I s. 1193) v znení neskorších predpisov. Vo vzťahu k uskutočňovaniu a prevedeniu práva Európskych spoločenstiev a medzinárodnoprávných predpisov na úseku ochrany prírody a krajiny spolkový zákon o ochrane prírody a starostlivosti o krajinu stanovuje, že právne záväzky možno tiež ukladať cez realizáciu právnych aktov Rady alebo Komisie Európskych spoločenstiev alebo cez plnenie medzinárodných dohovorov v jednotlivých oblastiach ochrany prírody a krajiny. Spolkové ministerstvo pre životné prostredie, ochranu prírody a pre jadrovú bezpečnosť sa splnomocní všeobecne záväzným právnym predpisom so súhlasom Spolkovej rady, s odkazom na právne akty Európskych spoločenstiev uvedené v tomto zákone alebo v právnych predpisoch vydaných na základe ustanovení tohto zákona, k ich zmene, v prípadoch ak úpravy týchto právnych aktov sú nevyhnutné.

Spolok a spolkové krajiny podporujú medzinárodné úsilie a dosahovanie cieľov vytýčených právnymi aktmi Európskych spoločenstiev v oblasti ochrany prírody a starostlivosti o krajinu. Spolková republika Nemecko podporuje predovšetkým zriadenie jednotnej Európskej ekologickej siete „NATURA 2000“. V záujme Európskych spoločenstiev a ochrany prírodných stanovišť sa teda v Spolkovej republike Nemecko zabezpečuje sledovanie území európskeho významu a chránených vtáčích území.

Spolkový zákon o ochrane prírody a starostlivosti o krajinu formuluje ciele ochrany prírody a krajiny v Spolkovej republike Nemecko. Pri ich vymedzení

zvýrazňuje zákon samotnú vlastnú hodnotu prírody a krajiny, s dôrazom na ich chápanie ako základu ľudského života a vo svetle zodpovednosti za budúce generácie v obývaných aj v neobývaných oblastiach. Cieľom ochrany prírody a krajiny je teda jej udržiavanie a rozvoj, ako aj obnovenie výkonnosti a funkčnosti ekologickej rovnováhy, schopnosti regenerácie a schopnosti trvale udržateľného využívania prírodných zdrojov. Medzi vytýčené ciele zákon zaradzuje aj ochranu a obnovu flóry a fauny, vrátane ochrany ich prirodzeného prostredia a prírodných stanovišť, ako aj zachovanie a obnovu rôznorodosti, jedinečnosti, krásy a rekreačnej hodnoty prírody a krajiny.

Ciele ochrany prírody a starostlivosti o krajinu sú prirodzene v súlade s princípmi, na ktorých je Spolkový zákon o ochrane prírody postavený, a ktoré sú v každom prípade nevyhnutné k dosiahnutiu všetkých zákonom stanovených cieľov. Medzi najvýznamnejšie princípy, na ktorých je budovaný systém spolkovej ochrany prírody a krajiny patria : ekonomické a šetrné využívanie prírodných zdrojov, trvalé využívanie obnoviteľných prírodných zdrojov, minimalizácia nákladov na odstránenie negatívnych dopadov na životné prostredie, vyvarovanie sa zhoršeniu klímy s dôrazom na vytvorenie trvale udržateľného zásobovania energiou pochádzajúcou zo zvýšeného využívania obnoviteľných zdrojov energie, zabránenie trvalému poškodeniu ekologickej rovnováhy a zničeniu cenných krajinných prvkov, zásada propagácie prírodného dedičstva, reštaurovania, prírodného designu a recyklácie, princíp udržania biodiverzity, ochrana voľne žijúcich živočíchov a rastlín a ich komunít ako súčastí ekologickej rovnováhy v ich prirodzenej a historicky vyvinutej biologickej rozmanitosti, ako i princíp udržania neindustrializovaných oblastí s ohľadom na ich mimoriadny význam pre ochranu prírody a krajiny, ai.

Za generálnu klauzulu reglementujúcu správanie sa vo vzťahu k ochrane prírody a krajiny možno považovať ustanovenie spolkového zákona, podľa ktorého sa každý s ohľadom na jeho možnosti má správať tak, aby sa dosahovali vytýčené ciele a zásady ochrany prírody a starostlivosti o krajinu.

Na špecifické postavenie spolkového zákona o ochrane prírody a starostlivosti o krajinu aj v podmienkach spolkovej environmentálnej legislatívy poukazujú osobitné ustanovenia tohto zákona, ktoré vymedzujú jeho vzťah k stavebnému zákonu a k predpisom upravujúcim vzťahy na úseku starostlivosti o pôdu, lesníctvo a rybolov.

Spolkový zákon vymedzuje zásahy do prírody a krajiny ako zmeny v tvare alebo užívaní pozemkov alebo základné zmeny v stave podzemných vôd, ktoré môžu výrazne ovplyvniť stav a životnosť prírody a krajiny. Spolkový zákon navyše stanovil, že poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybolov a hospodárske využívanie pôdy sa nepovažujú za takéto zásah, pokiaľ sú zohľadnené ciele a zásady ochrany prírody a starostlivosti o krajinu. Zákon stanovuje podmienky, pravidlá a osvedčené postupy, ktoré vyplynuli z pozemkového práva, práva na úseku starostlivosti o lesy, rybolov a hospodárske využívanie pôdy.

Spolkový zákon o ochrane prírody a starostlivosti o krajinu rozlišuje tieto právne režimy ochrany prírody a starostlivosti o krajinu :

- a) všeobecnú ochranu prírody a krajiny,
- b) ochranu, starostlivosť a rozvoj určitých častí prírody a krajiny / t. j. územnú ochranu /,
- c) ochranu a starostlivosť o voľne žijúce živočíchy a voľne rastúce rastliny / t. j. druhovú ochranu /.

Spolkový zákon o ochrane prírody a starostlivosti o krajinu subsumuje pod všeobecnú ochranu prírody a krajiny predovšetkým tieto právne inštitúty :

- manipuláciu s prírodou a krajinou,
- povinnosti znečisťovateľa a nepripustnosť poškodzovania prírody a krajiny,
- vzťah k stavebnému zákonu,
- poškodenie niektorých druhov a ich prírodných stanovišť.

Pre územnú ochranu prírody a krajiny stanovuje spolkový zákon o ochrane prírody a starostlivosti o krajinu túto kategorizáciu chránených území :

- a) prírodné rezervácie, t. j. chránené územia krajiny,
- b) národné parky,
- c) chránené krajinné oblasti,
- d) prírodné parky,
- e) prírodné pamiatky,
- f) chránené krajinné prvky,
- g) biosférické rezervácie.

Takto vymedzené osobitne chránené časti prírody a krajiny (s výnimkou chránených krajinných prvkov a prírodných pamiatok) môžu byť s cieľom zabezpečiť zodpovedajúcu stupňovitú ochranu prírody a krajiny rozdelené do zón.

Druhov ochrana prírody a krajiny je spolkovým zákonom o ochrane prírody a starostlivosti o krajinu uren k ochrane a starostlivosti o voľne žijúce živočíchy a rastliny v ich prirodzenej a historicky vytvorenej rozmanitosti. Druhov ochrana v zmysle spolkového zákona zahna ochranu zvierat a rastlín a ich komunit pred ruenm ľuďmi, ochranu, starostlivosť, rozvoj a obnovu stanov voľne žijících živočíchov a voľne rastcch rastlín, šírenie potlačených druhov voľne žijících živočíchov a voľne rastcch rastlín do vhodných stanov v miestach ich prirodzeného výskytu.

Druhov ochrana prírody a starostlivosti o krajinu podľa spolkového zákonodarstva zahna predovšetkým tieto inštitúty :

- vseobecn požiadavky na druhy a ochranu ich biotopov,
- úlohy spolkových krajín pri ochrane voľne žijících živočíchov a voľne rastcch rastlín,
- pravidla pre osobitne chrnene a niektore dalie živočíšne a rastlinne druhy,
- oslobodenie od dane,
- právomoci orgánov,
- účastí colných orgánov,
- postupy pri dovoze a vývoze,
- zaistenie a zabavenie colnými orgánmi,
- údaje a informovanie,
- zooloicke záhrady,
- vtáky a energeticke prenosove vedenia, ai.

RESUMÉ

Ochrana prírody a krajiny je osobitne významným predmetom právnej úpravy práva ivotnho prostredia. Oblasť právnej regulácie ochrany prírody a krajiny je tak doleit, že ju v mnohých krajinách zaraďujú do samostatného právneho odvetvia, a to do tzv. vidieckeho práva.

Cieľom predkladaného príspevku je analýza, rozbor a komparácia inštitútu ochrany prírody a krajiny, a to najma inštitútu územnej ochrany ako subsystemu integrálnej právnej úpravy ochrany prírody a krajiny, tak v podmienkach Slovenskej republiky, ako aj v podmienkach Spolkovej republiky Nemecko.

Autor porovnáva vývoj vymedzených inštitútov, sústavu chránených území, environmentálne subjekty a predovšetkým právne úpravy ochrany prírody a starostlivosti o krajinu v podmienkach oboch porovnávaných štátov.

Protection of nature and land is the special important subject of Environmental law. The branch of protection of nature and land is so much important, that it is in many countries on the world classified into the self-employed branch of law, into so-called the rustic law.

The intention of this article are analysis and comparison of institute protection of nature and land, first of all analysis of territorial protection institute, which is subsystem integral law regulation of protection of nature and land, in Slovak republic and in Germany, too.

Author is comparing the defined institutes, system of protected territories, environmental's subjects and first off all law regulations of protection of nature and landscape cultivation in both countries.

SROVNÁNÍ ČESKÉ A SLOVENSKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY POPLATKŮ ZA KOMUNÁLNÍ ODPAD

Mgr. Jakub Hanák

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

Cílem příspěvku je srovnání české a slovenské právní úpravy poplatků za komunální odpad. Jde o problematiku, která jistě patří na půdu této konference zaměřenou na péči o životní prostředí - komunální odpad tvoří dnes necelou osminu²²² veškerého odpadu vyprodukovaného na území Česka i Slovenska a představuje nezanedbatelnou zátěž pro životní prostředí. Předmětné poplatky pak tvoří důležitý zdroj příjmů pro obce, na jejichž bedra dopadá rozhodující míra odpovědnosti za likvidaci komunálního odpadu. Nejprve bude stručně charakterizována české právní úprava a poté bude prostřednictvím komparativní metody poukázáno na klady a nedostatky v právních úpravách obou zemí.

1. Hlavní znaky české úpravy

Hledání nejlepšího a nejspravedlivějšího způsobu úhrady za sběr a likvidaci komunálního odpadu od fyzických osob bylo zdoluhavé a nelehké, takže dnes upravují předmětnou problematiku hned dva právní předpisy a všeobecná spokojenost zúčastněných, především obcí, stále neexistuje. Stejně jako na Slovensku pamatuje na poplatek za odpad obecná úprava místních poplatků v podobě zákona č. 565/1990 Sb., do kterého byl příslušný poplatek včleněn současným zákonem o odpadech.²²³ Toto řešení ovšem všem obcím nevyhovovalo a iniciovaly proto změnu samotného odpadového zákona, který byl záhy novelizován²²⁴ a umožnil další dva způsoby úhrady za komunální odpad.²²⁵

V současnosti si tak mohou obce vybírat ze tří variant, jak zpoplatnit sběr a likvidaci komunálního odpadu:

²²² Podle informací ČSÚ (<http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/p/2001-08#archiv>) byla v roce 2007 celková produkce odpadu v ČR 25 109 tisíc tun. V obcích jej bylo vyprodukováno 3 458, z toho tvoří komunální odpad 3 025. V SR bylo pak vyprodukováno 1 668 tisíc tun komunálního odpadu. Produkce přepočítaná na osobu je v obou zemích takřka shodná a činí přibližně 300 kg na osobu.

²²³ Viz § 84 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, který nabyl účinnosti 1. 1. 2002.

²²⁴ Viz zákon č. 275/2002 Sb. s účinností od 1. 1. 2003.

²²⁵ K vývoji podrobněji viz VEDRAL, Josef: *Několik poznámek k novému zákonu o odpadech z pohledu obcí*. České právo životního prostředí, 2002, č. 4, s. 39-51.

1. poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zákona o místních poplatcích (dále jen místní poplatek za odpad),²²⁶
2. poplatek za komunální odpad podle zákona o odpadech,²²⁷
3. smlouvu uzavřenou s fyzickou osobou podle zákona o odpadech.²²⁸

Volba jednoho ze způsobů vylučuje ostatní, takže obec je nucena aplikovat vybrané řešení na všechny subjekty, ačkoliv konkrétní podmínky by věcně odůvodňovaly různé způsoby pro rozdílné subjekty. Předmětem srovnání budou výhradně poplatky, nejen proto, že tento způsob nemá na Slovensku svůj přímý protějšek, ale zejména z toho důvodu, že smluvní úhradu si jako pilíř systému zvolil minimální počet obcí²²⁹ a smlouva je využívána především jako prostředek, kterým se součástí systému stávají ti, jež nemohou být subjekty poplatku. Tímto je do jisté míry relativizováno základní pravidlo – jeden způsob pro všechny.²³⁰

Každý poplatek ztělesňuje různou představu tvůrců o ideálním způsobu, jakým se občané mají finančně podílet na nákladech sběru a likvidaci komunálního odpadu. Proto se poplatky liší ve vymezení povinných subjektů a způsobu, kterým se určuje výše poplatku. Poněkud nelogicky však mají do jisté míry také odlišné řízení.

Poplatníkem místního poplatku je každá osoba, která má v obci trvalý pobyt či v ní vlastní nemovitost určenou pro individuální rekreaci. Sazba poplatku je pak dána součtem dvou na sobě nezávislých složek: pevně stanovené částky na osobu za kalendářní rok a částky odvozené ze skutečných nákladů obce na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu.²³¹ Zákon stanovuje horní hranici obou složek na

²²⁶ Viz § 10b zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

²²⁷ Viz § 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

²²⁸ Viz § 17 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

²²⁹ Z krajských měst a měst s více než 50 000 obyvateli tento způsob nevyužívá žádné. Drtivá většina volí místní poplatek za odpad.

²³⁰ Přísně vzato toto pravidlo platí bezezbytku, protože pokud se obec rozhodne místo poplatku zavést smluvní úhradu, činí tak podle § 17 odst. 5 odpadového zákona. Takovou smlouvu však nemůže uzavřít s podnikajícími fyzickými osobami a právnickými osobami, které se pak mohou do systému připojit formou smlouvy podle § 17 odst. 6. Opačný názor naopak zastává Kadečka, který tvrdí, že poplatek nemůže být stanoven pouze těm, kteří už uzavřeli smlouvu s obcí, a jeden z poplatků může být zaveden pro osoby, které smlouvu s obcí neuzavřou. Viz KADEČKA, Stanislav: *Zákon o místních poplatcích a předpisy související. Komentář*. 1. vyd. 2005. ISBN 80-7179-918-1, s. 91.

²³¹ Zvolený pojem netříděný odpad byl v odborné literatuře (např. Vedral, J. cit. dílo, s. 44) kritizován, ale v praxi jde nepochybně o platbu za svoz směsného komunálního odpadu (tzv. šedé kontejnery).

250 Kč,²³² konkrétní výše záleží na rozhodnutí obce, přičemž není vyloučeno, že obec se rozhodne využít pouze jednu ze složek. Tomuto poplatku je vyčítáno, že takřka nezohledňuje skutečnou produkci odpadu a není tak pro občany motivující. Druhou stranu téže mince však představuje skutečnost, že takto konstruovaný poplatek nevybízí nikoho k likvidaci odpadu nezákonným způsobem. Navíc je nutné připomenout, že obec může v obecně závazné vyhlášce stanovit podmínky pro osvobození nebo úlevy od poplatku, kde zohlední ekologické využití odpadu poplatníky.²³³

Poplatek za komunální odpad vychází z opačné filozofie a de facto dává za pravdu kritikům místního poplatku. Subjektem je zde ta fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad. Pokud tedy fyzická osoba žádný odpad nevytváří, respektive jej využívá a odstraňuje způsobem aprobovaným zákonem, není povinna tento poplatek platit. Podmínkou zde také není trvalý pobyt, který dnes představuje v mnoha případech již pouze formální kritérium a neodráží skutečný stav. Výše poplatku je pak odvozena od předpokládaných oprávněných nákladů obce vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem rozvržených na jednotlivé poplatníky podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů připadajících na jednotlivé nemovitosti nebo podle počtu uživatelů bytů a s ohledem na úroveň třídění tohoto odpadu, přičemž v poplatku mohou být promítnuty i náklady spojené s pronájmem nádob určených k odkládání odpadu. Tato konstrukce má občany motivovat k tomu, aby produkovali minimum odpadu a v co největší míře jej poté třídili, protože pak budou náklady obce samozřejmě nižší. S námitkami, že zákon jednoznačně nestanoví výši poplatku, se vypořádal Ústavní soud, když konstatoval, že u takové konstrukce není možné maximální výši poplatku stanovit jednoduše a jednotnou částkou.²³⁴

²³² Maximální výše poplatku tak může činit maximálně 500 Kč, což je částka, která již v řadě obcí neodpovídá skutečným nákladům a nutí obce hradit tyto náklady z rozpočtu místo občanů. Ministerstvo životního prostředí uvažovalo o zvýšení maximální výše místního poplatku za odpad až na 900 Kč. Oproti tomu Svaz měst a obcí ČR dlouhodobě prosazuje navýšení přinejmenším na 1 200 Kč.

²³³ Viz § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. V úvahu přichází zejména ty způsoby, které sníží náklady obce na svoz odpadu. Např. odnos papíru přímo do sběrný či kompostování kuchyňského odpadu.

²³⁴ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS. 14/2000.

2. Srovnání se slovenskou právní úpravou

Slovenské úpravy znalý čtenář v tuto chvíli může oprávněně namítnout, že slovenský zákonodárce zvolil téměř totožný koncept, i když jej vyjádřil jinými slovy. S tím se nedá nesouhlasit, ovšem domnívám se, že slovenská úprava má promyšlenější a logičtější konstrukci, což jí umožňuje lépe se vyrovnat s řadou věcných a právních aspektů, které jsou na druhé straně hranice předmětem kritiky odborné veřejnosti. Nakládání s komunálním odpadem je také zde pochopitelně upraveno v zákoně o odpadech,²³⁵ který se ovšem poplatkové povinnosti týká jen nepřímo, když stanoví, že náklady vzniklé nakládáním s komunálními odpady hraří obec z místního poplatku podle zvláštního předpisu. Tím je v současnosti zákon o místních daních,²³⁶ který obsahuje komplexní úpravu poplatku za komunální odpad, což je skutečnost, jež je vhodné ocenit.

2. 1. Okruh poplatníků

Okruh poplatníku je také podle slovenského práva vymezen trvalým pobytem v obci. Tato základní podmínka je dále rozšířena o osoby mající oprávnění využívat některý z druhů nemovitostí, čímž se povinnosti podílet se na úhradě „likvidace“ komunálního odpadu nevyhnou také další osoby, při jejichž činnostech tento odpad nevyhnutelně také vzniká, ale na které stejná povinnost v Česku nedopadá. Slovenská úprava se rovněž neomezuje pouze na nepodnikající osoby fyzické, ale vztahuje se také na podnikatele (fyzické i právnické osoby) a nepodnikající právnické osoby, které jsou oprávněny užívat na území obce nemovitost.

Slovenské vymezení tak nemá mezery a zpoplatňuje každého původce, u kterého lze s velkou pravděpodobností očekávat, že bude produkovat komunální odpad. Česká úprava naopak pracuje s různým okruhem poplatníků podle toho, který způsob úhrady si obec zvolí, přičemž však všechny opomíjejí velké skupiny subjektů – živnostníky a veškeré právnické osoby, které objektivně produkují komunální odpad a většinou také využívají systém provozovaný obcí. Základ problému neleží ani tak v konstrukci, podle níž je původcem komunálního odpadu obec, ale v definici komunálního odpadu, který podle platné legislativy produkují pouze nepodnikající fyzické osoby, které jsou pak také jedinými subjekty poplatku.

²³⁵ Viz zákon č. 223/2001 Z.z. Národnej rady Slovenskej republiky o odpadoch.

²³⁶ Viz §§ 77 až 83 zákona č. 582/2004 Z.z. Národnej rady Slovenskej republiky o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Česká právní úprava tedy považuje podnikatele a právnické osoby za původce odpadu, čímž na ně dopadají jiné povinnosti, ale zároveň je jim umožněno, aby své povinnosti dostály tím, že využijí systém nakládání s komunální odpadem provozovaný obcí prostřednictvím smlouvy, jejíž součástí je pochopitelně také cena za službu v podobě sběru a likvidace jejich (de facto komunálního) odpadu. Můžeme konstatovat, že drtivá většina těchto subjektů smlouvu dobrovolně uzavře, protože pro ně představuje nejjednodušší způsob jak s odpadem legálně naložit. Pro obec může menší komplikaci znamenat skutečnost, že pohledávky ze smlouvy jsou pro ni obtížněji vymahatelné než z poplatkové povinnosti, ale na životní prostředí mají podle mého větší negativní vliv případy, kdy tyto subjekty smlouvu neuzavřou a poté s odpadem nakládají zakázaným způsobem (spalování, černé skládky) nebo parazitují na obecním systému. Obec, respektive jiné státní orgány, mají sice prostředky jak tuto činnost potírat, ale její efektivita je jistě nižší a nároky větší. Domáhat se uzavření smlouvy však obec prakticky nemůže.²³⁷ Tomuto problému se obec v ČR nemůže vyhnout ani zavedením poplatku za komunální odpad, protože poplatníkem jsou pouze fyzické osoby, které produkují komunální odpad, což podnikatelé a právnické osoby podle zákona nemohou. České řešení je sice snad teoreticky čistší, ale jistě složitější a méně elegantní, aby nakonec přineslo výsledky velmi podobné slovenským.

2.2. Určení výše poplatku

Výhoda slovenské konstrukce jediného poplatku s jediným okruhem poplatníků se zvýrazní, když si uvědomíme, že i tento systém umožňuje obci vybrat si, jakým způsobem určí výši poplatku, který vlastně představuje filozofii dané obce. K dispozici má v zásadě stejná pravidla jako v Česku - s ohledem na množství komunálního odpadu (tzv. množstevní sběr), který původce vytvoří, nebo pevnou částkou na poplatníka.

Obrovskou výhodou slovenské úpravy oproti české pak je skutečnost, že umožňuje obcím uplatnit různý způsob v různých částech obce nebo na rozdílné skupiny obyvatel. Podle charakteru produkce odpadu nebo konkrétní podoby sběru a svozu jsou totiž způsoby různě efektivní či spravedlivé. Demonstrovat to můžeme na postavení chatařů vlastníci v obci rekreační objekt v porovnání s občany s trvalým pobytem, kdy se jeví spravedlivější zpoplatňovat chataře za skutečnou

²³⁷ Podrobně např. viz EXNER, Jiří: *Obecní vyhlášky podle zákona o odpadech: v praxi číhá několik úskalí*. Moderní obec, 2007, č. 9.

produkci, zatímco občany s trvalým pobytem paušální kapitální platbou. Obdobně lze rozlišovat např. mezi podnikateli a fyzickými osobami, sběrem odpadu na panelovém sídlišti a čtvrtí rodinných domků. Obci je tak umožněno sestavit si vlastní koncept, který nejlépe vyhovuje jejím potřebám nebo politickým cílům.

Česká úprava je naopak zase benevolentnější u otázky výše poplatku. Maximální výše je stanovena pouze u nákladů obce na sběr a svoz odpadu u místního poplatku za odpad.²³⁸ Výše poplatku za komunální odpad podle zákona o odpadech je pak limitována pouze oprávněností nákladů, což je velmi volný, i když dostačující požadavek. Slovenský zákonodárce naopak vymezuje obcím užší mantinely, když požaduje, aby výše poplatku nepřevyšovala průměrné náklady obce propočtené na množství odpadu nebo poplatníka, a zároveň stanoví také nejnižší i nejvyšší možnou úroveň poplatku. Slovenské obce tak nemohou nést náklady na provoz plně namísto svých občanů, protože musí vybírat poplatek alespoň v minimální výši, a současně jsou motivovány k hospodárnému provozu stanovením nejvyšší možné výšky poplatku.²³⁹

Liší se také matematické vyjádření způsobu výpočtu, když za lepší považují slovenský vzorec, kdy se výše poplatku odvozuje od počtu dnů, než když se počítá s celým kalendářním rokem. Totiž v případě, že poplatník v průběhu roku přestane být poplatníkem, tak se podle české úpravy použije ne úplně jednoduchý výpočet odvozený od celých měsíců, který navíc není tak přesný, i když samozřejmě výsledný rozdíl je zanedbatelný. Rovněž formulace vzorce pro výpočet množstevního sběru na Slovensku je mnohem srozumitelnější.

2.3. Vybírání a vymáhání poplatku

Přestože se v řízení ve věcech poplatků použije v ČR stejný zákon,²⁴⁰ existují pro každý druh poplatku jisté odlišnosti. Vyplývá to z jejich odlišné konstrukce. Zatímco místní poplatek za odpad představuje kapitální platbu a jeho poplatníkem i plátcem může být táž osoba (snad s výjimkou nezletilých a dalších osob nezpůsobilých k právním úkonům), u poplatku za komunální odpad podle odpadového zákona je nutné pro řádné fungování systému rozlišovat osoby plátce a poplatníka. Poplatníkem je ten, kdo komunální odpad produkuje, ovšem plátcem

²³⁸ K otázce reálnosti těchto částek viz pozn. č. 11.

²³⁹ V ČR nalezneme příklady pro obě tvrzení. Svoz odpadu nezaplatňují např. v Teplicích a Děčíně, velmi rozdílné náklady vykázaly např. Prostějov (900 Kč) a Přerov (271 Kč), což jsou velikostí srovnatelná města.

²⁴⁰ Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

vlastník nemovitosti, kde komunální odpad vzniká.²⁴¹ Plátce je mimo odvádění poplatku také povinen rozúčtovat poplatek na jednotlivé poplatníky a oznámit obci ty, kteří poplatek včas nebo ve správné výši neuhradí. Mezi obcí a poplatníkem u poplatku za komunální odpad v režimu odpadového zákona tak vystupuje ještě prostředník.

Další odlišnosti vyplývají ze skutečnosti, že správa poplatku za komunální odpad podle zákona o odpadech se řídí výlučně zákonem o správě daní a poplatků bez rozdílů, které stanoví zákon o místních poplatcích²⁴² a který umožňuje sankcionovat neplatiče trojnásobným zvýšením poplatku a na žádost poplatníka snížit nebo prominout jeho poplatkovou povinnost. Obce, jež se rozhodly pro poplatek podle zákona o odpadech, tak tuto možnost nemají.

Slovenská úprava používá rovněž odkaz na obecný předpis zabývající se správou daní²⁴³ a dále obsahuje několik výjimek v zákoně o místních daních. Výběrem poplatku je na Slovensku vždy pověřen vlastník resp. správce nemovitosti. Oproti české úpravě neopomíná slovenská některé otázky a předchází tak výkladovým obtížím. Na mysli mám především poplatkovou povinnost nezletilých,²⁴⁴ kdy jednoznačně stanoví, že za osobu plně nezpůsobilou k právním úkonům plní povinnosti poplatníka jeho zákonný zástupce resp. opatrovník. Rovněž zakotvuje povinnost ručení pro plátce poplatku, který obdobnou povinnost v Česku nemá.²⁴⁵

3. Shrnutí

Poplatkem za komunální odpad se občané obce podílí na úhradě nákladů sběru a likvidace komunálního odpadu. Obec jeho prostřednictvím nejen získává finanční prostředky, ale sloužit jí může také jako nástroj, který motivuje fyzické i

²⁴¹ Jen vzácně se bude v tomto případě jednat o tytéž subjekty, i když je to pochopitelně možné. Obvyklou je naopak situace, kdy několik osob využívá společnou nádobu na odkládání odpadu a nájem spolu s náklady na její svoz poté tvoří výši poplatku za komunální odpad v režimu odpadového zákona.

²⁴² Skutečnost, že poplatek za komunální odpad podle zákona o odpadech nebyl zařazen mezi místní poplatky, postrádá logiku, protože má úplně shodnou povahu.

²⁴³ Zákon č. 582/2004 Zb., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

²⁴⁴ Blíže viz ŠROTÝŘ, Josef: *Právní zamyšlení nad problematikou vymáhání místních poplatků za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů za nezletilou osobou*. Právo a podnikání, 2005, č. 9.

²⁴⁵ U poplatku za komunální odpad jí však vymezuje EXNER, Jiří: *Obecní vyhlášky podle zákona o odpadech: v praxi čihá několik úskalí*. Moderní obec, 2007, č. 9.

právnícké osoby k menší tvorbě odpadu a legálnímu nakládání s ním. Jelikož se podmínky v jednotlivých obcích liší a odpovědnost za zákonné a koneckonců i nejefektivnější nakládání s komunálním odpadem nesou právě obce, je klíčovým požadavkem kladeným na právní úpravu variabilita možných nástrojů v dispozici obce, ale zároveň také účinné zpoplatnění maximálního počtu osob vytvářejících komunální odpad a vymahatelnost jejich poplatkové povinnosti.

V porovnání obou úprav se domnívám, že tento požadavek lépe naplňuje slovenské řešení. Důvodem není jen právo obcí aplikovat různé způsoby určení výše poplatku, ačkoliv jde o klíčový faktor, ale také důslednější vymezení poplatníků. Jednoznačnější či srozumitelnější formulace zákona a takřka komplexní úprava v zákoně o místních daních jsou pochopitelně také devizy slovenské právní úpravy. Současně je však nutné poukázat na skutečnost, že také česká právní úprava slouží obcím jako dostatečně funkční nástroj v odpadovém hospodářství.

RESUMÉ

Příspěvek srovnává právní úpravu poplatků za komunální odpad v ČR a SR. Nejprve jsou stručně popsány základní znaky české právní úpravy, kde je poukázáno na skutečnost, že umožňuje tři způsoby, kterým mohou obce vybírat úhradu za sběr komunálního odpadu. Vlastní srovnání obou právních úprav je rozděleno do tří částí. První se věnuje otázce, které osoby jsou povinny poplatky platit, přičemž je oceněno přesnější vymezení okruhu poplatníků ve slovenské úpravě. V druhé části je popsán způsob, kterým se určuje výška poplatku a naznačeny možné výhody a nevýhody jednotlivých možností. Autor se domnívá, že slovenská úprava nabízí obcím více možností zvolit si ideální systém. V závěrečné pasáži jsou stručně porovnány některé aspekty výběru a vymáhání poplatků.

This paper compares the legal regulation of the charges for municipal waste disposal in the Czech Republic and Slovakia. First, discusses the basic characteristics of the legal regulation in the Czech Republic. It points out that Czech municipalities can chose from three ways of charging for municipal waste collection. The paper then compares the Slovak and Czech regulation in three steps. In the first part, it describes who is liable to pay the charges. The Slovak legal regulation defines this more precisely. In the next step the paper discusses the methods used to set the charge. Advantages and disadvantages of each method are

mentioned. The paper argues that the Slovak legal regulation gives the municipalities more options to choose the system which best meets their needs. In the third step the paper briefly discusses some aspects of the collection and exaction of charge.

PŘÁVNÍ ASPEKTY PŘESHraniČNÍ PŘEPRAVY ODPADŮ VE SVĚTLE JUDIKATURY SOUDNÍHO DVORA ES

Mgr. Lenka Rybářová

*Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, Právnická fakulta,
Masarykovy univerzity, Brno*

1. Úvod

Přeprava odpadů mezi členskými státy Evropské unie představuje způsob nakládání s odpady, který je regulován přímo aplikovatelným komunitárním právním předpisem – nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů (dále jen „nařízení“).²⁴⁶ Podle preambule tohoto nařízení je jeho „hlavním a rozhodujícím cílem a předmětem ochrana životního prostředí, přičemž jeho dopady na mezinárodní obchod jsou podružné“, což vystihuje důvody a zároveň představuje základní podstatu právní úpravy přepravy odpadů. Odpad jako neodmyslitelný vedlejší produkt prakticky veškeré lidské činnosti představuje potencionální nebezpečí pro životní prostředí a zdraví člověka, přičemž na ochraně těchto hodnot existuje veřejný zájem. Z pohledu práva životního prostředí je tedy odpad stále vnímán jako *res non grata*, což ostatně implicitně vyplývá i z definice odpadu vymezené platnou právní úpravou.²⁴⁷ Obchod s odpadem nicméně na druhé straně představuje zajímavý předmět podnikatelské činnosti, který v souvislosti s existencí volného pohybu zboží v rámci EU ještě získal na atraktivitě. Volný pohyb odpadů je však s ohledem na výše zmíněný veřejný zájem právem limitován, resp. podmíněn zvláštními požadavky.

V první části příspěvku bude stručně předestřena právní úprava přeshraniční přepravy odpadů a dále budou představeny vybrané výsledky a závěry rozhodovací činnosti Soudního dvora Evropských společenství (dále jen „Soudní dvůr“) na úseku odpadového hospodářství v souvislosti s přeshraniční přepravou odpadů. Jednou z nejproblematictějších otázek, kterou se Soudní dvůr v této souvislosti

²⁴⁶ S účinností od 12. července 2007 nahradilo dosavadní nařízení Rady (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole.

²⁴⁷ Podle § 3 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je odpadem každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu.

například zabýval, představuje posouzení účelu přeshraniční přepravy odpadů v případě zamýšlené operace jeho spalování – jedná se o energetické využití nebo odstranění odpadu? Řešení této otázky je podstatné zejména pro členské státy, které využily možnosti zakázat přeshraniční přepravu odpadů na svá území za účelem jejich odstranění, tj. včetně České republiky²⁴⁸ i Slovenska. Na tomto místě je třeba poznamenat, že předmětem pozornosti tohoto článku bude pouze přeprava odpadů mezi jednotlivými členskými státy EU, ačkoli nařízení č. 1013/2006 obsahuje pravidla i pro dovoz a vývoz odpadů z/do třetích zemí.

2. Pravidla přeshraniční přepravy odpadů

Přeshraniční přeprava odpadů je primárně regulována předpisy práva komunitárního, zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) obsahuje pouze implementační ustanovení. V rámci přepravy odpadů působí značné množství subjektů; na jedné straně to jsou fyzické a právnické osoby, kterým jsou uloženy povinnosti, na straně druhé stojí příslušné orgány výkonu státní správy, jež plní zejména úlohu dozorovou a kontrolní. Nařízení č. 1013/2006 rozlišuje dva hlavní povinné subjekty – oznamovatele, jímž je fyzická nebo právnická osoba, která zamýšlí provést nebo nechat provést přepravu odpadů, a které je uložena oznamovací povinnost, a příjemce, kterým se rozumí osoba nebo podnik, jímž je odpad přepravován k využití nebo odstranění.²⁴⁹ Subjekty vykonávajícími dozor a kontrolu jsou (podle nařízení č. 1013/2006) příslušné orgány jednotlivých členských států pro příjem, odesílání a tranzit, resp. (ústřední) kontaktní subjekt – v ČR všechny tyto funkce zastává Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“). Podle zákona o odpadech jsou potom jednotlivými orgány vykonávajícími státní správu na tomto úseku odpadového hospodářství (vedle MŽP) Česká inspekce životního prostředí, celní orgány, policejní orgány, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

²⁴⁸ Podle ustanovení § 54 odst. 1 zákona o odpadech je přeshraniční přeprava odpadů na území ČR za účelem odstranění zásadně zakázána, a to s výjimkou odpadů vzniklých v sousedních státech v důsledku živelních pohrom nebo za stavu nouze.

²⁴⁹ Dalším povinným subjektem, kterému jsou při přepravě odpadů stanoveny povinnosti, je dopravce provádějící přepravu.

2.1 Povinnosti při přepravě odpadů

Primárně je před zahájením přepravy nutné odpovědět na otázku, zda je vůbec přepravovaná věc odpadem. Odpověď však bývá mnohdy problematická.²⁵⁰ Kompetenci rozhodovat v pochybnostech, zda věc je nebo není odpadem, má podle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech příslušný krajský úřad. Pokud přepravovaná věc odpadem není, komunitární ani národní předpisy upravující přeshraniční přepravu odpadů se na tuto věc nevztahují.²⁵¹ Pro účely rozlišení míry ohrožení životního prostředí a zdraví se při přeshraniční přepravě používá zařazení odpadu do tzv. „barevných“ seznamů. Nařízení č. 1013/2006 rozlišuje zelený a žlutý seznam. Zelený seznam nyní tvoří odpady uvedené v příloze IX Basilejské úmluvy²⁵² (odpady označené kódem B a čtyřciferným číslem) a další „zbytkové“ odpady zeleného seznamu (odpady jsou označené kódem, který začíná písmenem G). Do žlutého seznamu spadají odpady uvedené v přílohách II a VIII Basilejské úmluvy (odpady označené kódem A a čtyřciferným číslem) a další „zbytkové“ odpady žlutého a červeného seznamu (označené kódem začínajícím písmenem A nebo R). Další skupinu odpadů tvoří odpady uvedené v příloze V nařízení 1013/2006, jejichž vývoz je zakázán podle čl. 36 tohoto nařízení. Jedná se o odpady, které nesmí být vyváženy do zemí, na které se nevztahuje rozhodnutí Rady OECD, pro účely využití.

Pokud se oznamovatel chystá přepravovat odpady v rámci EU, musí splnit povinnosti stanovené nařízením č. 1013/2006. Jedná se zejména o oznamovací povinnost pro odpady, na které se nařízení vztahuje (tj. odpady určené k odstranění nebo k využití), přičemž až na stanovené výjimky se nemusí oznamovat zejména přeprava odpadů zeleného seznamu^{253,254}. Jestliže však hmotnost přepravovaných

²⁵⁰ V souvislosti s výkladem definice odpadu se objevilo mnoho otázek, především z důvodu vyvíjející se jurisdikce a některých nejasných případů. Evropská komise za tímto účelem vypracovala pokyny, které by měly být návodem ve sporných případech. *Viz* Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu o Interpretacním sdělení o odpadech a vedlejších produktech, KOM (2007) 59 v konečném znění.

²⁵¹ Nařízení č. 1013/2006 řeší ve svém čl. 28 situaci, kdy se příslušné orgány místa odeslání a místa určení nemohou dohodnout na řešení otázky, zda přepravovaná věc je či není odpadem, příp. do jaké ze skupin odpadů tento odpad zařadit. V takovýchto situacích se postupuje v souladu se zásadou předběžné opatrnosti, tzn., že se s dotyčnou věcí nakládá jako s odpadem, příp. je zařazena do skupiny odpadů, pro jejichž přepravu platí přísnější režim.

²⁵² Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování je nejvýznamnějším pramenem práva v oblasti přepravy (nebezpečných) odpadů na mezinárodní úrovni.

²⁵³ Výjimečně se na odpady zeleného seznamu vztahuje oznamovací povinnost v případě, že vykazují některou z nebezpečných vlastností.

odpadů zeleného seznamu (příp. jejich směsí) překračuje 20 kg, podléhá tzv. obecné informační povinnosti. Ta spočívá v povinnosti osob zúčastněných na přepravě odpadů zajistit, aby přepravu odpadů doprovázel doklad obsahující základní stanovené informace o zásilce podepsaný osobou, která přepravu zařizuje. Při přepravě odpadů podléhajících obecné informační povinnosti musí být mezi osobou, která přepravu zařizuje, a příjemcem uzavřena smlouva o využití odpadů obsahující závazek, že v případě nedokončené nebo nedovolené přepravy osoba zařizující přepravu, příp. příjemce, převezme odpad zpět nebo zajistí jeho využití jiným způsobem, případně zajistí jeho prozatímní uskladnění.

Oznamovací povinnost spočívá v povinnosti oznamovatele podat u příslušného orgánu místa odeslání předchozí písemné oznámení a průvodní doklad. Dalšími podmínkami této oznamovací procedury jsou poskytnutí důkazu či prohlášení o existenci smlouvy mezi oznamovatelem a příjemcem o využití nebo odstranění odpadu²⁵⁵ a poskytnutí finanční záruky nebo odpovídajícího pojištění, zákon o odpadech potom vyžaduje ještě předložení smlouvy o environmentálně šetrném využití nebo odstranění odpadů a potřebných adres příslušných správních úřadů. MŽP (jakožto příslušný orgán místa odeslání) si ponechá kopii oznámení, originál předá příslušnému orgánu místa určení, další kopie rozešle příslušným orgánům pro tranzit a o předání uvědomí oznamovatele; to vše ve lhůtě do 3 pracovních dnů od obdržení oznámení. Má-li MŽP k oznámení námitky, oznámení dále nepostupuje a informuje oznamovatele. Příslušné orgány místa určení a tranzitu mohou požádat ministerstvo o další informace a dokumentaci k oznámení.

Na fázi oznamovací navazuje fáze vydání rozhodnutí o oznámené přepravě. MŽP a příslušné orgány místa určení a tranzitu mají 30 dnů ode dne předání potvrzení o přijetí příslušným orgánem místa určení na vydání písemného rozhodnutí v jedné z následujících variant: 1) rozhodnutí o souhlasu bez uložení

²⁵⁴ V případě Polska, Slovenska, Lotyšska, Bulharska a Rumunska byla vyjednána ustanovení o přechodných obdobích pro přeshraniční přepravu odpadů, ze kterých vyplývá, že přeprava odpadů zeleného seznamu do těchto států za účelem využití se řídí ustanoveními pro přepravu odpadů žlutého seznamu, tzn. že zde platí postup předchozího oznámení a souhlasu. Pro Lotyšsko platí přechodné období do 31. 12. 2010, pro Slovensko do 31. 12. 2011, pro Polsko do 31. 12. 2012, pro Bulharsko do 31. 12. 2014 a pro Rumunsko do 31. 12. 2015.

²⁵⁵ Náležitosti smlouvy stanoví čl. 5 nařízení č. 1013/2006, jedná se zejména o zakotvení povinnosti oznamovatele převzít odpady zpět v případě nedokončené nebo nedovolené přepravy (pokud za ní odpovídá), povinnosti příjemce využít nebo odstranit odpad z nedovolené přepravy (pokud za ní odpovídá) a povinnosti zařízení poskytnout potvrzení o řádném využití nebo odstranění odpadu. Pokud jsou odpady přepravovány mezi dvěma zařízeními téhož právního subjektu, smlouva může být nahrazena prohlášením tohoto subjektu o řádném využití nebo odstranění odpadu.

podmínek, 2) rozhodnutí o souhlasu s uložením podmínek přepravy, 3) rozhodnutí s námitkami (nesouhlas). Nařízení č. 1013/2006 taxativně stanoví, z jakých důvodů mohou být příslušnými orgány námitky vzneseny. U přepravy odpadů určených k odstranění jedná zejména o následující: nesoulad s opatřeními přijatými k provádění zásad blízkosti, priority využití a soběstačnosti; nesoulad s vnitrostátními právními předpisy na ochranu životního prostředí, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví; skutečnost, že oznamovatel nebo příjemce byl v minulosti uznán vinným z porušení právních předpisů týkajících se ochrany životního prostředí; uplatnění práva členského státu (podle čl. 4 odst. 1 Basilejské úmluvy) zakázat dovoz nebezpečných odpadů; zařízení pro zpracování odpadů nepoužívá nejlepší dostupné techniky; odpadem je směsný komunální odpad. Nařízení č. 1013/2006 stanoví obdobné důvody pro vznesení námitek k přepravě odpadů určených k využití a rovněž další důvody, např. že přepravovaný odpad je určen k odstranění a nikoliv k využití²⁵⁶; využití odpadů není hospodárné; odpady nebudou zpracovávány v souladu s povinnostmi týkajícími se využití nebo recyklace podle práva Společenství. Pokud nebudou problémy, které vedly ke vznesení námitek odstraněny do 30 dnů ode dne předání potvrzení o přijetí oznámení příslušným orgánem místa určení, oznámení pozbývá platnosti a přepravu nelze uskutečnit.

Nařízení č. 1013/2006 zachovává institut tzv. tichého souhlasu příslušného orgánu pro tranzit, který lze předpokládat, pokud nebyla z jeho strany vznesena v uvedené lhůtě 30 dnů žádná námitka. Doba platnosti písemného rozhodnutí i tichého souhlasu činí zásadně 1 rok. Plánovanou přepravu je možné provést pouze v době platnosti tichých a písemných souhlasů všech příslušných orgánů.²⁵⁷

²⁵⁶ Tuto námitku ještě neobsahovalo nařízení č. 259/93, do stávajícího nařízení byla včleněna na základě rozhodovací praxe Soudního dvora ES (např. rozsudek ze dne 13. 2. 2003, Komise v Německo, C-228/00).

²⁵⁷ Oznamovatel je dále povinen vyplnit průvodní doklad a informaci o skutečném zahájení přepravy (podepsanou kopii vyplněného průvodního dokladu) zaslat příslušným dotčeným orgánům a příjemci nejméně 3 dny před zahájením přepravy. Každou přepravu odpadů musí podle čl. 16 doprovázet originál průvodního dokladu (ten si po ukončení přepravy ponechá zařízení, které přijímá odpad) a kopie formuláře oznámení s uvedením písemných souhlasů a podmínek dotčených příslušných orgánů. Zařízení zašle do 3 dnů od přijetí odpadu oznamovateli a příslušným dotčeným orgánům podepsané kopie průvodního dokladu s písemným potvrzením o přijetí odpadu.

2.2 Nedovolená přeprava odpadů

Zvláštní pozornost je věnována postupu v případě povinnosti zpětného převzetí odpadů, která nastane, pokud nelze přepravu dokončit podle plánu anebo pokud se jedná o nedovolenou přepravu. Nařízení č. 1013/2006 stanoví pro tyto případy pravidla (pořadí) stanovení odpovědných subjektů a taxativně vymezuje případy, kdy se přeprava odpadů považuje za přepravu nedovolenou. Jedná se např. o přepravu provedenou bez oznámení všem dotčeným příslušným orgánům, provedenou bez souhlasu dotčených příslušných orgánů, se souhlasem dotčených příslušných orgánů získaný zfalšováním, uvedením nesprávných údajů nebo podvodem atd.²⁵⁸ Nařízení č. 1013/2006 pouze vymezuje pojem „nedovolená přeprava odpadů“ a pomíneme-li stanovený postup zpětného převzetí odpadů v případě zjištění nedovolené přeshraniční přepravy odpadů, který je založen na zjištění subjektu odpovědného za tuto přepravu, neřeší se zde odpovědnost za škodu z této přepravy vzniklou. Je proto zcela v kompetenci členských států nastavit odpovědnostní a sankční systém za provádění nedovolené přepravy odpadů s tím, že je samozřejmě nutné reflektovat i jiné normy evropského práva a práva mezinárodního.

Česká republika se v roce 2006 potýkala s případy nelegální přepravy odpadů²⁵⁹, kdy byl zaznamenán poměrně masivní návoz odpadů z Německa do různých objektů nebo míst na území ČR.²⁶⁰ Jednalo se o náročnou zkoušku funkčnosti a efektivity českého kontrolního systému přeshraniční přepravy odpadů, když byly „mobilizovány“ (i když poněkud opožděně) příslušné kontrolní orgány. V současné době se případy nelegálního dovozu odpadů na území České republiky již téměř neobjevují. Mezi nejčastější provinění a porušení platných předpisů na úseku přeshraniční přepravy odpadů lze zařadit následující: 1/ přepravovaný náklad je deklarován jako výrobek nebo surovina a nedoprovází ho žádné doklady, 2/ přepravovaný odpad nesouhlasí s údaji uvedenými v průvodním dokladu, včetně případů, kdy je přepravovaný odpad v dopravním prostředku zamaskován, překryt, případně smíšen, 3/ odpad je přepraven do zařízení, které nemá oprávnění

²⁵⁸ Viz čl. 2 odst. 35 nařízení č. 1013/2006.

²⁵⁹ Ukázalo se, že hlavním motivem nedovolených přeprav odpadů – které je možné klasifikovat jako jeden z hlavních typů kriminality páchané na životním prostředí – je úspora nákladů.

²⁶⁰ Podle situační zprávy bylo do února 2006 v různých objektech na území ČR objeveno 15 000 tun nelegálně dovezených odpadů (zhruba 625 kamionů), přičemž nejvíce takových míst se nacházelo v dojezdové vzdálenosti od německých hranic. Viz -jhm-: Nelegální dovozy odpadů – situační zpráva. Odpady č. 3, 2006, s. 11.

k nakládání s odpady, 4/ přepravený odpad je navezen na pozemek či do objektu (nejčastěji opuštěný a nevyužívaný), a to i bez vědomí majitele pozemku či objektu, přičemž původce, dopravce i příjemce je neznámý.

3. Judikatura Soudního dvora ES

Vedle řízení o porušení Smlouvy o založení Evropských společenství (dále jen „SES“) podle čl. 226 až 228 se před Soudním dvorem ES vedou řízení o předběžných otázkách, které vyplývají ze sporů vedených před národními soudy. Řízení o porušení SES lze rozdělit do dvou skupin, a to na řízení z důvodu chybějící transpozice komunitární směrnice a na řízení z důvodu chybné implementace či nesprávné aplikace. Chybná implementace či praktická aplikace se nicméně do značné míry kryje s předběžnými otázkami.²⁶¹ Níže uvedená rozhodnutí Soudního dvora ES se týkají vybraných sporů, které byly v poslední době řešeny v souvislosti nebo v návaznosti na přeshraniční přepravu odpadů, přičemž se jedná výhradně o řízení o předběžných otázkách.

3.1 Odpad nebo vedlejší produkt?

Při nakládání s odpady obecně je podstatné určení, zda se v konkrétním případě jedná o odpad, u kterého musí být postupováno podle odpadové legislativy, či nikoliv.²⁶² Z judikatury Soudního dvora obecně vyplývá, že za vedlejší produkty (tj. „neodpady“) lze považovat takové materiály vznikající z primární produkce, jejichž využití nepředstavuje pro původce zátěž, ale hospodářskou výhodu²⁶³. Tato podmínka však příliš nevyhovuje základním požadavkům právní jistoty a předvídatelnosti, neboť její naplnění bude nutné vždy zkoumat podle okolností konkrétního případu.²⁶⁴

²⁶¹ Podrobněji viz např. SMOLEK, M.: *Judikatura Evropského soudního dvora v oblasti ochrany životního prostředí – aktuální otázky a souvislosti s vnitrostátním právem*. In Hrušová, K. (ed.) *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví*, Praha: LexisNexis, 2008, s. 111-125.

²⁶² Vedle odpadů spadajících do směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/12/ES ze dne 5. dubna 2006, o odpadech existuje řada dalších druhů odpadů, se kterými je nutno nakládat v režimu dalších komunitárních předpisů, jež na směrnici o odpadech navazují (např. autovraky, baterie, elektroodpad).

²⁶³ Srov. Rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 9. 2005, Komise v Španělsko, C-121/03 a C-416/02, ze dne 10. 5. 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, ze dne 18. 12. 2007, Komise v Itálie, C-194/05 a C-195/05.

²⁶⁴ Viz také SMOLEK, M.: *Judikatura Evropského soudního dvora v oblasti ochrany životního prostředí – aktuální otázky a souvislosti s vnitrostátním právem*. In Hrušová, K. (ed.) *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví*, Praha: LexisNexis, 2008, s. 117.

V rozsudku ze dne 1. 3. 2007, KVZ retec GmbH v. Rakousko, C-176/05, se Soudní dvůr vypořádal s otázkou, zda je možné považovat masokostní moučku, určenou ke spálení v zařízení na výrobu elektrické energie, za odpad či vedlejší produkt. Posouzení této otázky bylo podstatné pro rozhodnutí, zda přepravce porušil povinnosti vyplývající z nařízení o přepravě odpadů (č. 259/93). Soudní dvůr v této věci judikoval, že masokostní moučka představovala odpad, jehož přeprava není vyloučena z působnosti nařízení č. 259/93. Přitom přihlédl i ke skutečnosti, že původce masokostní moučky ji musel po delší dobu skladovat, což pro něho představovalo dodatečné náklady. Soudní dvůr v tomto případě zároveň vyloučil, že by masokostní moučka představovala zbytek ze zemědělské produkce a spadala by tak do věcné působnosti nařízení č. 1774/2002, kterým se stanoví hygienická pravidla týkající se vedlejších živočišných produktů, které nejsou určeny k lidské spotřebě. To však neznamená, že by ustanovení nařízení č. 1774/2002 nebyla vůbec relevantní, neboť Soudní dvůr uvedl, že by se ustanovení obou uvedených nařízení měla doplňovat.²⁶⁵

3.2. Volný pohyb odpadů

Přestože je možné odpad kvalifikovat jako zboží, pro jeho pohyb v rámci Společenství jsou stanovena pravidla a omezení. Jak bylo uvedeno již výše, přeprava odpadů nemusí být umožněna na základě rozhodnutí o vznesení námitek některého z dotčených členských států. Otázka, jaké námítky může vznést vedle orgánu země určené rovněž orgán země původu, byla řešena v rozsudku Soudního dvora ze dne 16. 12. 2004, EU-Wood-Trading GmbH v SonderSonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, C-277/02. Zde bylo vysloveno, že odůvodněné námítky týkající se nakládání s odpadem (v tomto případě využití odpadů ze starého nábytku za účelem výroby dřevotřísky z Německa do Itálie) v zemi určení, je oprávněn vznést i příslušný orgán země původu, který přitom může při posuzování dopadů plánovaného využití odpadu na zdraví a životní prostředí v místě určení použít (byť přísnější) kritéria, stanovená svými vnitrostátními předpisy.

V rozsudku ze dne 16. 2. 2006, Marius Pedersen A/S v Miljøstyrelsen, C-215/04, který se týkal přepravy elektroodpadů z Dánska k jejich využití v Německu, Soudní dvůr vyslovil, že příslušný orgán země odeslání je oprávněn

²⁶⁵ Je třeba nicméně uvést, že nařízení č. 1013/2006 již ze své působnosti vylučuje přepravu, na kterou se vztahují požadavky pro schválení podle nařízení č. 1774/2002.

vznést námitky proti přepravě odpadů, pokud neexistují informace o podmínkách zpracování těchto odpadů ve státě určení. Od oznamovatele však nelze vyžadovat, aby prokázal, že využití ve státě určení bude stejné jako využití stanovené právní úpravou státu odesláni. A naopak, pokud příslušný orgán státu odesláni chce vznést námitky proti přepravě na základě svých vnitrostátních norem o využívání odpadů, musí prokázat rizika pro lidské zdraví a životní prostředí, která s sebou využití odpadů ve státě určení přinese.

3.3. Odstranění nebo využití?

Poměrně častou otázkou, kterou Soudní dvůr řešil v souvislosti s přeshraniční přepravou odpadů, představuje kvalifikace operace spalování odpadů. Směrnice o odpadech ve svých přílohách stanoví, které činnosti jsou odstraňováním, a které využíváním odpadů. V případě činnosti „spalování na pevnině“ (příloha IIA, bod D 10) se jedná o operaci odstranění a v případě „použití jako paliva nebo jiným způsobem k výrobě energie“ (příloha IIB, bod R1) se jedná o operaci využití. Jak se v praxi ukázalo, rozlišení mezi těmito dvěma způsoby nakládání s odpadem je obtížné, přičemž vždy musí být zkoumány okolnosti konkrétního případu přepravy.

V rozsudcích ze dne 13. 2. 2003, Komise v Německo, C-228/00 a Komise v Lucembursko, C-458/00, stanovil Soudní dvůr pro účely rozlišení mezi těmito dvěma operacemi tři podmínky, které musí být splněny, aby se mohlo jednat o využití odpadu: 1/ hlavním účelem operace musí být výroba energie, 2/ generovaná i získaná energie musí být větší, než energie spotřebovaná, přičemž část přebytku energie musí být efektivně využita, 3/ větší část odpadu musí být spotřebována a větší část energie získána a využita. V rozsudku ze dne 3. 4. 2004, SITA EcoService Nederland BV, C-116/01, Soudní dvůr vyslovil, že pokud jsou při využití odpadu jako paliva splněny stanovené podmínky, jedná se o operaci využití, aniž by musela být brána v úvahu další kritéria jako výhřevnost odpadu, množství nebezpečných látek obsažených ve spalovaném odpadu nebo zda se jednalo či nejednalo o odpad smíšený²⁶⁶ První „rozlišovací“ kritérium působí poněkud nejednoznačně, vodítkem by nicméně měla být směrnice o odpadech, která ukládá členským státům, aby přijaly vhodná opatření na podporu využití odpadů prostřednictvím recyklace, opětovného použití, regenerace nebo každé jiné činnosti zaměřené na získávání druhotných surovin nebo používání odpadů jako

²⁶⁶ Viz také rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 4. 2003, Komise v Nizozemí, C-113/02.

zdroje energie. Pokud tedy při spalování odpadu dochází k nahrazení primárních zdrojů energie (a tím i jejich zachování), které by jinak pro tento účel musely být použity,²⁶⁷ mělo by být kritérium výroby energie - jako základního účelu operace naložení s odpadem – splněno.

4. Místo závěru

Spory vyplývající z odpadové legislativy v ČR spadají do oblasti správního soudnictví, ve kterém soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům.²⁶⁸ Předmětem sporu týkajícího se přeshraniční přepravy odpadů, který nedávno řešil v prvním stupni Městský soud²⁶⁹ v Praze a následně i Nejvyšší správní soud, bylo mj. posouzení právní otázky, zda bylo možné přeshraniční přepravu odpadů z Německa do spalovny v ČR považovat za přeshraniční přepravu odpadů k jejich odstranění nebo za účelem jejich využití. MŽP totiž vzneslo na základě oznámení o přepravě těchto odpadů (jednalo se o předtříděné odpady komunálního charakteru) námitku, že účelem této přepravy odpadů je jejich odstranění (spálení ve spalovně), kterou národní právní úprava zakazuje, a nikoli využití. Městský soud v Praze oprávněnost této námítky potvrdil, nicméně Nejvyšší správní soud rozhodnutí tohoto soudu ke kasační stížnosti zrušil.²⁷⁰ Vyšel přitom jak z výše uvedených kritérií stanovených Soudním dvorem tak z kritérií národní právní úpravy. Zákon o odpadech totiž v § 23 odst. 1 stanoví, za jakých podmínek bude možné spalování odpadů považovat za jeho energetické využití, a sice a) pokud použitý odpad nepotřebuje po vlastním zapálení ke spalování podpůrné palivo a vznikající teplo se použije pro potřebu vlastní nebo dalších osob, nebo b) pokud se odpad použije jako palivo nebo jako přídavné palivo v zařízeních na výrobu energie nebo materiálů za podmínek stanovených právními předpisy o ochraně ovzduší²⁷¹. Nejvyšší správní soud v tomto případě došel k závěru, že byly splněny všechny podmínky k tomu, aby bylo možné posuzovat tuto přeshraniční přepravu odpadů do spalovny komunálního odpadu za přepravu pro účely jejich energetického využití. Jak uvedl, *„pokud má být odpad dodán do zařízení disponujícím*

²⁶⁷ Viz také rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 2. 2002, Abfall Service AG (ASA), C-6/00.

²⁶⁸ Ustanovení § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. dubna 2007, č. j. 5 Ca 113/2005-117.

²⁷⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 44/2007, dostupné na www.nssoud.cz.

²⁷¹ Podle ustanovení § 23 odst. 2 zákona o odpadech jsou potom spalovny odpadů, u nichž nejsou splněny podmínky spalování uvedené v odstavci 1, zařízeními k odstraňování odpadů.

technologii, jež umožňuje odpadu být užitečným, tj. vyrobit (tepelnou a elektrickou) energii a nahradit tak primární zdroje energie, které by jinak k její výrobě musely být použity, není možné jednoznačně považovat takové využití odpadů za druhotný efekt jeho likvidace.“

Jak vyplývá z výše uvedeného výběru rozhodovací činnosti soudů, přeshraniční přeprava a nakládání s odpady vůbec, představuje oblast s množstvím nevyřešených problémů, které se v praxi objevují. Nicméně právě judikatura může na základě řešení jednotlivých sporných otázek (vzhledem k tomu, že se v našem právním prostoru mají judikáty pouze kvaziprecedenční význam) představovat vodítko k následné změně či úpravě právní regulace. Ta by však měla vždy reflektovat smysl a meze komunitárního práva (nejen) na úseku ochrany životního prostředí.

Prameny a literatura:

- Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů
- Nařízení Rady (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole
- Zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu o Interpretačním sdělení o odpadech a vedlejších produktech, KOM (2007) 59 v konečném znění.
- Smolek, M.: Judikatura Evropského soudního dvora v oblasti ochrany životního prostředí – aktuální otázky a souvislosti s vnitrostátním právem. In Hrušová, K. (ed.) Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví, Praha: LexisNexis, 2008, s. 111-125.
- Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 1. 3. 2007, KVZ retec GmbH v Rakousko, C-176/05
- Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 16. 12. 2004, EU-Wood-Trading GmbH v SonderSonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, C-277/02

- Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 13. 2. 2003, Komise v Německo, C-228/00
- Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 13. 2. 2003 a Komise v Lucembursko, C-458/00
- Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 3. 4. 2004, SITA EcoService Nederland BV, C-116/01
- Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 3. 4. 2003, Komise v Nizozemí, C-113/02
- Rozsudek Soudního dvora ES ze dne 27. 2. 2002, Abfall Service AG (ASA), C-6/00
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. dubna 2007, č. j. 5 Ca 113/2005-117
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 44/2007, dostupné na www.nssoud.cz.

RESUMÉ

Příspěvek se zaměřuje na jednu z dílčích oblastí právní úpravy odpadového hospodářství, kterou je přeshraniční přeprava odpadů, konkrétně mezi členskými státy Evropské unie. V první části příspěvku je stručně představena právní úprava tohoto způsobu nakládání s odpady, primárně regulovaného komunitárním právem (nařízení č. 1013/2006 o přepravě odpadů), zejména základní stanovená pravidla a postupy při realizaci přeshraniční přepravy odpadů. Druhá část příspěvku potom zahrnuje výběr z judikatury Soudního dvora Evropských společenství, jež byla vytvořena za účelem řešení právních otázek dotýkajících se přeshraniční přepravy odpadů v rámci řízení o předběžné otázce.

This article focuses on one part of waste management legal regulation – transborder shipment of waste, specifically carried out among member states of the European Union. In the first part of the article the legal regulation of this waste treatment, primarily regulated by community law (regulation 1013/2006 on shipment of waste), is briefly presented, especially basic rules and proceedings applied within realization of transborder shipment of waste. The second part of the article then involves selection of the Court of the European Communities practice that was created for the purpose of solving various legal questions touching

transborder shipment of waste problems, in the framework of preliminary question ruling.

NĚKOLIK POZNÁMEK K NOVÉ ÚPRAVĚ CHEMICKÝCH LÁTEK

Mgr. Tomáš Kocourek

Nejvyšší správní soud ČR a Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno

1. Úvod

Oblast právní úpravy chemických látek doznala zásadních změn, a to v důsledku přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 Úředního věstníku (dále také „nařízení REACH“ – Regulation, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals). Citované nařízení představuje první přímo aplikovatelnou úpravu na úrovni Evropské unie, neboť předchozí komunitární předpisy měly podobu směrnic, jejichž cílem byla harmonizace v této oblasti. Nařízení si však klade vyšší ambice, především pokud jde o jednotný a centralizovaný přístup k této problematice, který nalezl vyjádření v nově zřízené Evropské agentuře pro chemické látky (dále jen „Agentura“) se sídlem v Helsinkách. Cílem nařízení je především zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a životního prostředí, přičemž při dosahování tohoto cíle je třeba pečlivě dbát na skutečnost, aby jednotlivá opatření nepřinášela nepřiměřeně tvrdé socioekonomické dopady. Jelikož se jedná o předpis komunitárního práva, je jeho dalším cílem podpořit volný pohyb chemických látek v rámci EU.

2. Registrační režim

Základním institutem kontroly chemických látek je registrace. Registraci podléhají nejenom chemické látky samotné, ale také látky obsažené v přípravcích či v předmětech. Látky, přípravky a předměty látky obsahující nesmějí být vyráběny ani uváděny na trh bez předchozí registrace (čl. 5 nařízení). Přesto existují dvě skupiny látek, které jsou vyňaty z registračního režimu. Jednak jde o látky, jejichž vlastnosti jsou dobře známy a představují minimální míru rizika (jsou uvedeny v příloze IV nařízení), jednak o látky, u nichž je registrace nevhodná či zbytečná (jsou zaraženy v příloze V nařízení). Namátkou lze uvést sacharosu, kysličník uhličitý, vitamin A, slunečnicový olej, základní chemické prvky, rudy, náhodně vznikající látky atd. Za registrované se považují látky, které slouží k ochraně rostlin, a biocidní přípravky.

O registraci látky musí dle čl. 6 nařízení požádat každý výrobce či dovozce do EU, pokud vyrábí či dováží látku v množství větším než 1 tuna/rok, částečně odlišná kritéria jsou stanovena pro výrobce a dovozce polymerních látek, kdy předmětem registrace jsou monomery, z nichž je látka složena. Látky, které jsou obsaženy v předmětech, se musí registrovat, pokud jejich celkové množství obsažené v předmětech za rok činí alespoň jednu tunu a jestliže se látka z předmětu uvolňuje. Registrace látky obsažené v předmětu se neprovádí tehdy, když byla látka pro toto použití registrována samostatně. Předmětem registrace jsou též izolované meziproducty v množství překračujícím 1 tunu/rok, ať již se meziproduct přepravuje či vyskytuje pouze ve výrobním závodě (na místě). Dovozece látky do EU, který v ní není usazen, může být zastoupen svým výhradním zástupcem, který je usazen v EU.

Žádost o registraci a dokumentace

Součástí žádosti o registraci je technická zpráva a zpráva o chemické bezpečnosti. Obsahem technické zprávy jsou dle čl. 10 písm. a) nařízení údaje o žadateli, chemické látce, způsobu výroby a způsobu užití látky, pokyny pro bezpečné použití a především souhrnné výsledky provedených studií, návrhy dalších zkoušení atd. Rozsah provedených studií se liší v závislosti na zařazení a ročním množství dotyčné látky, podrobnosti jsou obsaženy v čl. 12 nařízení. Jakmile dojde k překročení množstevního prahu, je žadatel o registraci povinen doplnit již poskytnuté informace tak, aby byly naplněny tyto přísnější požadavky. Pokud je předmětem žádosti registrace látky, která je již registrována pro jiného výrobce či dovozce, je žadatel oprávněn odkázat na výsledky provedených studií předložených tímto jiným výrobcem či dovozcem, přičemž je však povinen poskytnout mu příspěvek na náklady vynaložené na studie.

Zprávu o chemické bezpečnosti vypracovává žadatel o registraci, pakliže nakládá s látkou v množství větším než 10 tun/rok, přičemž jejím obsahem je posouzení nebezpečnosti pro lidské zdraví, životní prostředí, fyzikálně-chemické nebezpečnosti, toxicity, bioakumulativnosti a perzistence látky (čl. 14 nařízení). Žadatel je povinen uvést ve zprávě doporučení pro řízení rizik vyplývajících z chemických vlastností látek, tato doporučení musí být vtělena i do bezpečnostního listu.

Údaje uvedené v dokumentaci předané Agentuře s žádostí o registraci je žadatel povinen neustále aktualizovat, a to po celou dobu trvání registrace, tj.

dokud neoznámí Agentuře, že vyráběné či dovážené množství registrované látky pokleslo pod registrační práh (zpravidla 1 tuna/rok).

Vyřízení žádosti o registraci

Žádosti o registraci se předkládají Agentuře, která je povinna zkontrolovat ve lhůtě tří týdnů úplnost žádosti, nezkoumá však správnost předložených údajů, jejich kvalitu a poskytnutá odůvodnění. Pokud dospěje Agentura k závěru, že dokumentace není kompletní, vyzve žadatele k jejímu doplnění. Neučiní-li tak žadatel, pak je žádost o registraci zamítnuta. Agentura přidělí úplné žádosti registrační číslo a látka se považuje za registrovanou ke dni podání žádosti. Výrobu a dovoz látky lze zahájit, pokud ve lhůtě tří týdnů od podání žádosti není žadatel vyzván k jejímu doplnění, v případě výzvy k doplnění pak po uplynutí tří týdnů od doplnění žádosti v požadovaném rozsahu (čl. 21 nařízení). Lhůta tří týdnů uvedená v tomto odstavci je v případě tzv. zavedených látek prodloužena na tři měsíce.

Hodnocení dokumentace a látek

Vedle tohoto formálně zaměřeného registračního řízení může Agentura přezkoumat na základě čl. 40 nařízení potřebnost provedení dalších zkoušek navržených v žádosti o registraci. Po provedení hodnocení vydá rozhodnutí, kterým nařídí provést navrhovanou zkoušku a stanoví za tím účelem lhůtu pro předložení souhrnných výsledků nebo ji zamítne. Agentura vydá rozhodnutí u nezavedených látek ve lhůtě 180 dnů od podání žádosti o registraci či od vznesení tohoto požadavku od následného uživatele v dodavatelském řetězci. U zavedených látek je tato lhůta rozvržena v závislosti na dnu registrace až do roku 2022.

Dále je Agentura oprávněna přezkoumat kvalitu předložených informací, racionalitu poskytnutých odůvodnění, přiměřenost navrhovaných opatření, krátce řečeno zda jsou naplněny zásady a pravidla stanovená v nařízení. Do 12 měsíců od zahájení kontroly může Agentura vypracovat rozhodnutí o uložení povinnosti doplnit poskytnuté informace tak, aby byly informace předložené v návrhu na registraci uvedeny v soulad s pravidly nařízení. Tato kontrola může být vzhledem k velkému očekávanému množství žádostí o registraci prováděna pouze namátkově, přičemž prioritně se provádí u látek se závažnými vlivy na životní prostředí a lidské zdraví. Výsledkem kontroly může být předložení návrhu na omezení látky nebo zařazení látky mezi tzv. prioritní látky, které mají být hodnoceny s roční periodicitou, či vyžádání dalších informací, a to nad rámec

informací standardně vyžadovaných pro danou skupinu látek a vyráběné roční množství.

Registrace zavedených látek

Zvláštní úprava platí pro zavedené látky (čl. 3 odst. 20 nařízení), kterými se rozumí látky, jež jsou uvedeny v Evropském seznamu existujících obchodovaných chemických látek (EINECS), dále látky, které byly na území členských států alespoň jednou během 15 let před nabytím platnosti nařízení REACH vyrobeny, ale nikoliv uvedeny na trh. A v neposlední řadě to jsou látky, které byly uvedeny na trh EU před nabytím platnosti nařízení REACH a považují se za oznámené látky dle směrnice 67/548/ES. Výrobce i dovozce zavedených látek v množství nad 1 tunu/rok může látku předběžně registrovat ve lhůtě od 1.6.2008 do 1.12.2008²⁷², za tímto účelem musí poskytnout Agentuře pouze základní identifikační údaje o látce, sdělit předpokládané datum provedení registrace a uvažované množství rozpětí pro registraci (čl. 28 nařízení). Pokud dovozce či výrobce látky provede předběžnou registraci, vztahuje se na žadatele přechodný režim pro registraci dle čl. 23 nařízení, jehož délka závisí na klasifikaci (charakteru) látky a vyráběném, resp. dováženém množství. Režim předběžné registrace však lze použít i pro zavedené látky, které jsou poprvé vyrobeny či dovezeny v množství větším než 1 tuna/rok (tedy v množství podléhajícím registraci) až po 1.12.2008 avšak do 12 měsíců před uplynutím přechodného období pro danou látku a množství. Informace pro předběžnou registraci musí být poskytnuty do 6 měsíců od prvního vyrobení, použití či dovozu látky. Na předběžnou registraci navazuje řádná registrace, kterou je nutno provést do konce nařízením stanoveného přechodného období. Tito potenciální žadatelé o registraci, následní uživatelé a osoby, které látku již registrovali, vytváří fóra pro výměnu informací o jednotlivých látkách. Účastníci těchto fór jsou dle čl. 30 nařízení povinni sdílet informace o studiích týkajících se látek, společně navrhují provedení dalších studií a tyto studie následně provádějí. Držitel již provedené studie je povinen poskytnout ji ostatním žadatelům o registraci, má nárok na poskytnutí náhrady nákladů vynaložených na provedení studie, a to v poměrné části.

²⁷² K 23.11.2008 bylo provedeno 1.620.062 předběžných registrací, <http://echa.europa.eu/reachit/portal_en.asp> (citováno dne 24.11.2008).

Sdílení údajů a zamezení dvojímu zkoušení

Každý žadatel o registraci, pokud neregistroval látku předběžně, je povinen se nejprve obrátit na Agenturu s žádostí o sdělení informací, zda již nějaký jiný výrobce či dovozce předložil spolu s žádostí o registraci téže či obdobné látky souhrnné výsledky studií, které je třeba uvést v technické dokumentaci žádosti o registraci (čl. 26 nařízení). Agentura sdělí žadateli identifikační údaje osoby, která studie předložila, jestliže požádala o registraci v průběhu předchozích 12 let. Žadatel se může následně obrátit na tyto osoby s žádostí o poskytnutí souhrnu nezbytně prováděných zkoušek, pokud jde o zkoušky na obratlovcích, pak nemá žadatel na výběr a musí se obrátit na osoby, které již pokusy na obratlovcích provedly. Nařízení REACH se snaží tímto způsobem zamezit opakovaným pokusům na zvířatech. Žadatel a osoby, které již látku registrovaly, se pokusí najít dohodu o podmínkách sdílení informací ohledně provedených zkoušek, jejíž nezbytnou součástí je samozřejmě též dohoda o sdílení nákladů. Na základě této dohody (popř. rozhodčího nálezů) jsou žadateli o registraci poskytnuty výsledky studií a tento je oprávněn na ně v žádosti o registraci plně odkázat. Není-li dosaženo dohody, pak o tom žadatel o registraci uvědomí Agenturu, která mu svým rozhodnutím umožní odkázat na souhrnné výsledky zkoušek oznámených Agentuře osobou, která látku již registrovala. Rozhodnutí lze vydat jen za podmínky, že žadatel prokáže, že uhradil držiteli výsledků studií poměrnou část vynaložených nákladů.

Omezení užití látek

Látky, které jsou uvedeny v příloze XVII nařízení, mohou být vyráběny a uváděny na trh pouze pro užití, které je taktéž uvedeno v příloze. Jinak řečeno, tyto látky nelze užívat způsobem, který je zakázán. Nařízení dále obsahuje procesní pravidla pro změnu přílohy XVII, tj. zavedení nových omezení, zanesení nových látek na seznam. Novým omezením však nelze podrobit látky uvedené v příloze XIV nařízení, které podléhají povolovacímu řízení (viz níže), ledaže by se jednalo o látky obsažené v předmětech.

3. Povolovací režim

Dalším nástrojem regulace chemických látek je povinnost žádat o vydání povolení. Výrobce, dovozce ani následný uživatel totiž nesmí sami užívat ani uvést na trh látky, které jsou obsaženy v příloze XIV nařízení (čl. 56 nařízení). V době

vydání nařízení byla příloha XIV prázdná a je postupně doplňována mechanismem předvídaným v čl. 58 nařízení²⁷³, tj. na základě rozhodnutí Agentury, po konzultaci Výboru členských států, zapojit se může též Komise a členské státy, a to vypracováním dokumentace dle přílohy XV nařízení²⁷⁴. Rozhodnutí agentury zároveň bude obsahovat datum (tzv. sunset date, datum zániku), od něhož nemůže být látka užívána bez platného povolení.²⁷⁵ Povolovacímu režimu by měly po zahrnutí do přílohy XIV podléhat dle čl. 57 nařízení zejména látky karcinogenní, mutagenní, toxické pro reprodukci, perzistentní, bioakumulativní a další látky, u nichž existuje důkaz o vážné hrozbě pro lidské zdraví a životní prostředí. Uvedené látky vzbuzují velké obavy; cílem povolovacího režimu je podrobit je kontrole a vhodnému řízení rizik, přičemž by měly být postupně nahrazovány alternativními látkami. Povolení uděluje v každém jednotlivém případě Komise, a to za předpokladu, že žadatel o povolení prokáže, že dostatečným způsobem kontroluje možná rizika (čl. 60 odst. 2 nařízení). I z tohoto pravidla existují četné výjimky, např. není-li možno určit prahové hodnoty expozice karcinogenních, mutagenních a toxických látek. I když nejsou splněny základní podmínky pro vydání povolení, lze povolení přesto vydat, pokud si to vyžadují socioekonomické okolnosti a látku nelze v jejím užití nijak nahradit. Povolení může být přezkoumáno, jestliže se změnilo poznatky ohledně vlivu látky na lidské zdraví, životní prostředí či socioekonomické podmínky, za nichž bylo vydáno, nebo objevila-li se vhodná náhrada této látky (čl. 61 odst. 2). Taktéž lze pozastavit platnost povolení, jestliže zde je vážné a bezprostřední riziko pro zdraví.

4. Závěr

Na závěr je třeba provést zhodnocení regulačních nástrojů, které přineslo nařízení REACH. Samotný princip registrace v podstatě žádné omezení pro výrobu a uvedení na trh chemických látek nepředstavuje. Jedná se totiž výhradně o

²⁷³ V současné době bylo oficiálně identifikováno 15 vysoce nebezpečných látek, u nichž bude zvažováno zařazení do přílohy XIV nařízení, <http://echa.europa.eu/chem_data/candidate_list_table_en.asp> (citováno 24.11.2008).

²⁷⁴ Členské státy dosud předložily Agentuře dokumentaci dle přílohy XV k 20 látkám, z nichž některé již byly zapsány na seznam látek, u nichž bude posuzována vhodnost převedení na registrační režim (příloha XIV nařízení), <http://echa.europa.eu/chem_data/reg_int_tables/reg_int_subm_doss_en.asp> (citováno 24.11.2008). Úmysl předložit dokumentaci k dalším 28 látkám byl již Agentuře oznámen, <http://echa.europa.eu/chem_data/reg_int_tables/reg_int_curr_int_en.asp> (citováno 24.11.2008)

²⁷⁵ <http://reach.jrc.it/authorisation_en.htm> (citováno 24.11.2008)

administrativní úkon, přičemž ze strany Agentury se přezkoumává pouze skutečnost, zda byla předložena kompletní dokumentace. Žadatel o registraci může látku bez dalšího uvést na trh a provozovat svoji ekonomickou činnost. Přesto registrace může představovat poměrně vysokou administrativní i finanční zátěž. Jednak není vůbec jednoduché orientovat se v samotném nařízení, dále vyplnění dokumentace předkládané spolu s žádostí taktéž nemusí být zcela bez problémů, jednak provedení požadovaných zkoušek generuje citelné náklady, které mohou být v mnoha případech obrovské (totéž platí o povinnosti přispět pořizovateli studií na vynaložené náklady). Velká část chemických látek však byla z povinnosti registrace vyřazena, jedná se o látky běžně používané, jejichž vlastnosti jsou známy a rizika nízká.

Registrační systém tedy nemá žádnou povolovací funkci, jeho těžiště leží v shromažďování informací o vlastnostech látek a vlivech na lidské zdraví a životní prostředí. Jedná se o velmi důležitou funkci, protože na základě těchto poznatků jsou přijímána další opatření za účelem naplňování principu prevence a principu předběžné opatrnosti, které patří mezi základní právní zásady komunitárního práva²⁷⁶. Princip předběžné opatrnosti se objevil teprve před nedávnem a vyvíjí se souběžně vedle principu prevence, přičemž jejich vzájemné rozhraničení není příliš ostré a jeden princip postupně přechází do druhého. Základním předpokladem aplikace principu předběžné opatrnosti je existence nejistoty ohledně účinků na chráněné statky (lidské zdraví, životní prostředí), resp. neexistence dostatečných objektivních vědeckých poznatků, které by spolehlivě vyloučily jakékoliv riziko.²⁷⁷ Jednotlivá opatření přijatá na základě principu předběžné opatrnosti musí být poměřována zásadou proporcionality, která příkazuje, že opatření nesmí překročit hranici toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimního cíle, který opatření sledují.²⁷⁸ Zatímco tedy smyslem principu předběžné opatrnosti je regulovat aktivity, které se mohou jevit jako rizikové, ačkoliv doklad o riziku není

²⁷⁶ Bliže viz SCOTT, Joanne: *The Precautionary Principle before the European Courts*, In MACRORY, Richard – HAVERCROFT, Ian – PURDY, Ray (eds.): *Principles of European Environmental Law*. 1. vyd. 2004. ISBN 90-76871-26-4

²⁷⁷ KRÄMER, Ludwig: *The Genesis of EC Environmental Principles*, In Macrory, R. (ed.) MACRORY, Richard – HAVERCROFT, Ian – PURDY, Ray (eds.): *Principles of European Environmental Law*. 1. vyd. 2004. ISBN 90-76871-26-4

²⁷⁸ SCOTT, Joanne: op. cit.

k dispozici, princip prevence se uplatní v případech, kdy existence rizika byla potvrzena a regulační zásahy směřují k zabránění realizace rizika.²⁷⁹

Regulace chemických látek je typickou oblastí, v níž musí oba tyto principy působit a nalézají odraz v jednotlivých nástrojích regulace. Příkladem může být zavedení povolovacího řízení pro určité kategorie látek a stanovení omezení při užití jiných skupin látek. Tato opatření vyplývají přímo z nařízení REACH. Je otázkou, zda povolovací řízení nahrazuje povinnost registrace, či zda musí být obě povinnosti splněny zároveň. Jak registrace, tak vydání povolení podmiňují výrobu a uvádění na trh příslušné látky, z tohoto hlediska se tedy jedná o konkurující si postupy. O látkách uvedených v příloze XIV přílohy je známo, že představují velmi vysoké nebezpečí; před jejich zařazením na seznam látek, které vyžadují povolení, musí být vypracována dokumentace zaměřená na rizika, které jejich užití přináší. V rámci povolovacího řízení musí žadatel předložit informace o existenci alternativních látek a technologií, socioekonomických souvislostech, tedy komplementární informace k dokumentaci vypracované při zařazení látky na seznam. Lze říci, že v rámci povolovacího řízení jsou shromážděny nejen informace vyžadované při registraci, ale i mnohé další informace a analýzy. Na základě výše naznačené systematické a teleologické interpretace lze dospět k závěru, že pokud je pro danou látku nezbytné vydání povolení, je vyňata z registračního režimu. Místo čísla registrace se vydává číslo povolení. Zpočátku však bude docházet k situacím, kdy bude zavedená látka nejprve předběžně registrována, možná následně registrována a teprve pak převedena do povolovacího režimu.

RÉSUMÉ

Předmětem tohoto příspěvku je pojednání o regulačních nástrojích, které s sebou přinesla nová právní úprava chemických látek označovaná jako REACH. Základním nástrojem je registrace chemických látek. Spolu s žádostí o registraci je třeba předložit i technickou zprávu a zprávu o chemické bezpečnosti, které slouží k identifikaci rizik souvisejících s registrovanou látkou, přičemž obsahují též souhrnné výsledky studií o vlivu látky na lidské zdraví a životní prostředí. Aby se předešlo neúměrnému ekonomickému zatížení jednotlivých subjektů, upravuje nařízení pravidla výměny a sdílení informací, včetně povinností poskytnout

²⁷⁹ THIEFFRY, Patrick: *Droit européen de l'environnement*. 1. vyd. 1998. ISBN 2247030823

přiměřenou náhradu nákladů na provedené studie. Látky představující riziko pro lidské zdraví a životní prostředí mohou být buď omezeny nařízením ve způsobu svého použití, nebo podřízeny povolovacímu řízení, v jehož rámci se zjišťuje, zda nemůže být vysoce riziková látka nahrazena jinými alternativami a zda převažuje socioekonomický zájem na jejím použití nad zjištěnými riziky pro zdraví a životní prostředí.

This paper deals with regulatory measures introduced by new regulation of chemicals called REACH. The basic instrument is registration of chemicals. The registration application is to be accompanied by technical dossier and chemical safety report that identify the risks related to chemical whereby they include study summaries describing the influences of the chemical on human health and environment. To prevent disproportionate financial incidence upon applicants the REACH regulation stipulates rules of information exchange and sharing, including obligation to provide proportionate reimbursement of costs of conducted studies. The chemicals presenting risks for human health and environment may be restricted in their way of use by the regulation or become subjects to authorization requirement. It is to be made out within authorization proceeding that the high-risk chemical cannot be replaced by any alternatives and that socio-economic interests on use of chemical outweighs risks for health and environment.

ZÁVAŽNÉ PRIEMYSELNÉ HAVÁRIE A ICH PREVENCIA

Lucia Čigášová

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Košice

Neustály rozvoj priemyselnej výroby, nové technológie neprinášajú so sebou len užitočné produkty, bez ktorých súčasná moderná spoločnosť nemôže existovať, ale prinášajú so sebou aj značné riziká vzniku priemyselných havárií. Priemysel nemôže fungovať bez chemických látok, ale ich nekontrolovateľný únik môže viesť k vzniku závažnej priemyselnej havárie s následkami na životoch a zdraví ľudí, zvierat, škodami na životnom prostredí a majetku.

Pod závažnou priemyselnou haváriou (ZPH) rozumieme udalosť, akou je najmä nadmerná emisia, požiar alebo výbuch s prítomnosťou jednej alebo viacerých vybraných nebezpečných látok, vyplývajúca z nekontrolovateľného vývoja v prevádzke a ktorá vedie bezprostredne alebo následne k vážnemu poškodeniu alebo ohrozeniu života alebo zdravia ľudí, zvierat, životného prostredia alebo majetku v rámci podniku alebo mimo neho.

Na zníženie rizika je potrebné zavádzať systém prevencie, ktorý zahŕňa organizačné, riadiace, výchovné, personálne, technické a technologické opatrenia. Pretože už história nás presvedčila v niekoľkých prípadoch, aké otrasné dôsledky môže mať zanedbanie prevencie.

Spúšťacím mechanizmom sa stali udalosti v Sevese²⁸⁰, kde 10. júla 1976 došlo k prehriatiu jedného z reaktorov na chemickej továrni a do vzduchu sa uvoľnila obzvlášť toxická látka dioxín. Oblasť okolo továrne bola ťažko zamorená, ale až po dvoch týždňoch bolo obyvateľstvo žijúce v tejto oblasti evakuované. Vplyv dioxínov sa najprv prejavil tvorbou tzv. chlór akné, čiže vredovité kožné ochorenie, ktoré vzniká ako dôsledok pôsobenia chlóru. Vplyv dioxínov je však dlhodobý a má dosah aj na budúce generácie. Niekoľko štúdií dokazuje, že sa tu objavuje zvýšený výskyt rakoviny krvi, pečene, kostí a zvýšená úmrtnosť na ochorenia kardiovaskulárneho systému a tráviaceho traktu, ako aj cukrovky. Mesto Seveso sa stalo synonymom ekologickej hrozby.

Jednu z najväčších priemyselných havárií spôsobil únik smrteľne jedovateho plynu metyl-izokyanatanu v indickom Bhopale²⁸¹ v roku 1984 továrne americkej

²⁸⁰ <http://www.greenpeace.org/slovakia/campaigns/toxicke-latky/katastrofy/30-rokov-po-ne-ast-v-sevese>

²⁸¹ <http://www.greenpeace.org/slovakia/campaigns/toxicke-latky/katastrofy/bhopal>

chemickej spoločnosti Union Carbide. Výsledkom bolo 8000 mŕtvych, okolo 100 000 ľudí osleplo alebo majú problémy s dýchacím, nervovým alebo zažívacím ústrojenstvom. Nárok na kompenzácie za narušené zdravie malo mať až 800 000 ľudí, doteraz však neboli vyplatené a ani nikto nebol odsúdený. Chudobné rozvojové krajiny sa často boja vystúpiť voči obrovským zahraničným koncernom, z dôvodu žeby mohli prísť o ich investície.

Udalosti v Sevese, Bhopale, ale aj v Mexico City a brazílskom Cubatae boli impulzom pre celý svet, aby sa začal zaoberať danou problematikou aj na štátnej a medzinárodnej úrovni.

Ani Slovensko sa nevyhlo veľkým haváriám, za spomenutie stojí najmä únik vysokopečného plynu s veľkým obsahom oxidu uhoľnatého (11 mŕtvych) v roku 1995 vo VSŽ, ku ktorému došlo následkom roztrhnutia potrubia. V roku 2006 v Žiline došlo k výbuchu a úniku chloritanu sodného, škoda dosiahla 1,7 milióna korún.

Dve tragédie postihli mesto Nováky v priebehu dvoch rokov. V septembri 2005 to bola havária a požiar v Nováckych chemických závodoch (dvaja ľudia ťažko zranení) . Druhá tragédia sa udiala v marci 2007, keď vybuchol muničný sklad Vojenského opravárenského podniku. Explózia zničila budovy závodu, narušila statiku budov v okolí niekoľkých kilometrov od epicentra výbuchu. Následkami havárie bolo osem mŕtvych, niekoľko desiatok ranených a miliónové škody na majetku.

1. Medzinárodnoprávna úprava

Závažnosť situácie si uvedomilo aj medzinárodné spoločenstvo. Pod záštitou Európskej hospodárskej komisie OSN bol vypracovaný Dohovor o cezhraničných účinkoch priemyselných havárií zo 17. marca 1992. V ňom zmluvné strany uznali osobitný význam ochrany ľudí a životného prostredia pred účinkami závažných priemyselných havárií v záujme terajšej ale aj budúcich generácií. Uznáva význam a dôležitosť prevencie, podporujú všetky opatrenia, ktoré budú viesť k racionálnemu, efektívnemu a ekonomickému využívaniu opatrení, aby bol zabezpečený udržateľný rozvoj vhodný aj vzhľadom na životné prostredie. Keďže ZPH môžu mať aj cezhraničný dopad, je tu nevyhnutná medzinárodná spolupráca pred, počas a po ZPH, prijímanie vhodných opatrení, vzájomné a včasné informovanie, koordinácia na všetkých vhodných úrovniach.

Odvoláva sa okrem iného v tejto súvislosti na Kódex EHK správania pri znečistení vnútrozemských vôd haváriami presahujúcimi hranicami štátov a na Dohovor o posudzovaní vplyvov na životné prostredie presahujúcich hranice štátov, relevantné ustanovenia Záverečného aktu Konferencie bezpečnosti a spolupráci v Európe (KBSE), Záverečný dokument Viedenskej schôdzy zástupcov členských štátov KBSE a na výsledky Sofijskej schôdzy členských štátov KBSE o ochrane životného prostredia, ako aj na príslušné druhy činností a mechanizmov Programu OSN pre životné prostredie (UNEP), najmä na program APELL, Medzinárodnej organizácii práce (ILO), najmä na Kódex praxe pri prevencii veľkých priemyselných havárií a v iných relevantných medzinárodných organizáciách.

2. Európska legislatíva

Ako reakcia na udalosti v Seveso vznikla v rámci Európskych spoločenstiev špeciálna legislatíva zameraná na prevenciu a kontrolu priemyselných havárií, bola prijatá smernica Seveso. O štrnásť rokov bola smernica Seveso doplnená a je známa ako smernica Seveso II. (96/82/ES). Zavedla systém prevencie, ktorý má zabezpečiť bezpečnosť a znížiť na minimum riziko vzniku ZPH a obmedziť negatívny vplyv na ľudstvo a životné prostredie.

Smernica bola dopĺňaná, rozšírila sa jej pôsobnosť, priniesla niekoľko zmien, ktoré sa týkali najmä najvyšších prípustných hodnôt nebezpečných látok, nové kategórie chemických látok. Vzhľadom na nedávne závažné priemyselné havárie (pretrhnutie hrádze banského odkaliska v rumunskom Baia Mare, následkom ktorého sa zamorila kyanidmi rieka Tisa, výbuch továrne na pyrotechniku v holandskom Enschede, výbuch v podniku na výrobu hnojív vo francúzskom Toulouse) vznikla požiadavka Európskej Rady na novelizáciu danej smernice, a tak v roku 2003 bola schválená Smernica Rady 2003/105/ES. Na základe smernice, ktorá sa zaoberá prevenciou, vybranými nebezpečnými látkami a podnikmi v ktorých sa takéto látky nachádzajú. V Európe sa preto tieto podniky zvyknú nazývať „seveso“ podniky.

3. Slovenská legislatíva

Komplexné riešenie prináša zákon č. 261/2002 Z.z. o prevencii závažných priemyselných havárií a o zmene a doplnení niektorých zákonov a vykonávanie

predpisy (vyhláška Ministerstva životného prostredia SR č. 489/2002 Z.z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o prevencii závažných priemyselných havárií a o zmene a doplnení niektorých zákonov a vyhláška Ministerstva životného prostredia SR č. 490/2002 Z.z. o bezpečnostnej správe a havarijnóm pláne).

1.júla 2005 nadobudla účinnosť novela zákona - zákon č. 277/2005 Z.z., ktorý v plnom rozsahu transponuje smernicu 2003/105/ES. V tom istom roku boli v národnej rade SR následne schválené novelizácie vykonávacích predpisov - vyhláška č. 451/2005, ktorá mení a dopĺňa pôvodný vykonávací predpis č. 489/2002 Z.z. a vyhláška č. 452/2005, ktorá mení a dopĺňa pôvodnú vyhlášku č.490/2002 Z.z.

Predmetom právnej úpravy je stanovenie podmienok a postupu pri prevencii ZPH v podnikoch s prítomnosťou vybraných nebezpečných látok, pripravenosť na ich zdoľávanie, obmedzovanie následkov na životy, zdravie ľudí, zvierat a majetok v prípade ich vzniku.

Zákon taxatívne vymedzuje na aké objekty, podniky a zariadenia sa zákon nevzťahuje, nevzťahuje sa ani na prepravu vybraných nebezpečných látok cestnou, železničnou, vodnou alebo leteckou dopravou, na ich dočasné uskladnenie, nakládky, vykládky počas prepravy mimo hraníc podnikov a zariadení, na ktoré sa tento zákon vzťahuje. To, že sa zákon nevzťahuje aj na prepravu a dočasné uskladnenie býva často zneužívané a to tým spôsobom, že sa objem nebezpečných látok, ktoré prekračujú povolené limity, uskladňujú v mobilných zásobníkoch a napríklad železničné stanice slúžia ako „nezákonné“ skládky nebezpečných látok. Problémy spôsobuje aj vyňatie dočasných skladísk chemikálii, takýchto skladoch sa často skladujú nepovolené látky alebo značne prekračujú limity. Príkladom je napríklad požiar v obytnej časti Bratislavy, ktorý vypukol v skladisku toxických látok a chemikálií. Tento sklad je charakterizovaný ako zberné miesto, z ktorého sa chemikálie ďalej expedujú. Padli aj vyjadrenia o tom, že v sklade sa vyskytovali aj nepovolené látky a nakladanie s chemikáliami nebolo v súlade s predpismi a havarijným plánom, ktorý predložili Krajskému úradu ŽP. Podľa odboru odpadového hospodárstva by k požiaru nedošlo, ak by bol dodržaný.

Zákonodarca podáva legálne definície niektorých pojmov, s ktorými zákon operuje. Definuje pojem podnik, túto definíciu však môžeme použiť len pre účely

tohto zákona. Pod **podnikom** rozumieme celý areál pod riadením toho istého prevádzkovateľa, ktorom je prítomná vybraná nebezpečná látka.

Rozlišuje sa medzi existujúcim a novým podnikom, existujúcim podnikom je podnik uvedený do prevádzky do 30. júna 2002 alebo podnik, na ktorý sa vydá stavebné povolenie do 30. júna 2002 a ktorý bude uvedený do prevádzky do 31. decembra 2003, novým podnikom je podnik, ktorý nespadá do tejto charakteristiky.

Ďalším dôležitým pojmom je **vybraná nebezpečná látka**, ktorou je chemická látka alebo chemický prípravok, uvedená v prílohe zákona alebo látka, ktorá vykazuje jednu alebo viac nebezpečných vlastností podľa prílohy.

Samozrejme nezabúda ani na definovanie **závažnej priemyselnej havárie** ako udalosti, akou je nadmerná emisia, požiar alebo výbuch s prítomnosťou vybraných nebezpečných látok, vyplývajúcich z nekontrolovateľného vývoja v prevádzke v podniku, na ktorý sa vzťahuje tento zákona ktorá vedie bezprostredne alebo následne k vážnemu poškodeniu alebo ohrozeniu života, zdravia ľudí alebo životného prostredia alebo majetku.

Úprava vychádza zo zásady prevencie. Prevádzkovateľ je povinný prijať všetky opatrenia potrebné na prevenciu, čiže organizačné, riadiace, technické, personálne, výchovné a iné opatrenia, ktoré sú potrebné na zabránenie vzniku ZPH a v prípade, že dôjde k vzniku, aby následky boli čo najviac obmedzené.

Pre všetkých prevádzkovateľov podnikov sú demonštratívne ustanovené základné povinnosti, napr. voliť si najlepšie dostupné techniky pri budovaní a modernizácii podnikov, viesť dokumentáciu, prevádzkovať podniky v súlade s podmienkami určenými príslušnými orgánmi, organizovať pravidelné kontroly, zabezpečiť dostatok odborne spôsobilých osôb a ich školenie, výcvik a vybavenie.

Okrem delenia na nové a existujúce podniky, uvádza zákon aj **dve kategórie podnikov**:

1. podnik kategórie A

2. podnik kategórie B

Do kategórie A alebo B zaradi prevádzkovateľ podnik v závislosti od celkového množstva vybranej nebezpečnej látky. Výsledky kategorizácie je povinný písomne oznámiť obvodnému úradu životného prostredia, ktorý vedie register podnikov kategórie A a kategórie B vo svojom okrese. Prevádzkovateľovi je uložená notifikačná povinnosť voči obvodnému úradu ŽP v prípade že, dôjde

k významnej zmene v množstve, charaktere alebo iných vlastnostiach vybranej chemickej látky, prípadne v technologických postupoch. Oznamovať musí každú zmenu v činnosti podniku a takisto aj trvalé zastavenie prevádzky podniku alebo zariadenia, v ktorom sa nachádza vybraná chemická látka.

V prípade, že hodnoty vybraných chemických látok nedosahujú hodnoty, na základe ktorých prevádzkovateľ zaradí podnik do kategórie A alebo B, oznámi to obvodnému úradu ŽP, v tomto prípade sa na neho ustanovenia tohto zákona až na vybrané povinnosti, nevzťahujú.

Podľa posledných štatistických údajov databázy Seveso²⁸² sa v SR nachádza spolu 72 Seveso prevádzok, z toho je 32 podnikov kategórie A a 40 podnikov kategórie B, v Košickom kraji 3 podniky kategórie A a 11 podnikov kategórie B.

Prevenia ZPH je zabezpečená stanovením povinností pre prevádzkovateľov podnikov, pričom prevádzkovatelia podnikov z kategórie B majú stanovené určité osobitné povinnosti.

Každý prevádzkovateľ je povinný:

1. zabezpečiť hodnotenie rizika

Hodnotenie rizika spočíva v identifikovaní nebezpečenstiev, určení zdrojov rizika, pravdepodobnosti vzniku, zhodnotení rozsahu, definovaní rizika a dopadu na život a zdravie ľudí a životného prostredia.

2. vypracovať program prevencie a zabezpečiť jeho uplatňovanie

Program obsahuje politiku prevencie, vytyčuje ciele, princípy činnosti, opatrenia, prostriedky, aby sa zabezpečila vysoká úroveň bezpečnosti a ochrany života a zdravia ľudí, ŽP a majetku. Aktualizácia je potrebná minimálne raz za 5 rokov, musí reagovať na prípadne zmeny v prevádzke.

3. ustanoviť odborne spôsobilú osobu na koordináciu a kontrolu zabezpečovania úloh

Funkcia je buď vykonávaná na základe pracovnoprávneho vzťahu (fyzická osoba s odbornou spôsobilosťou havarijného technika alebo špecialistu na prevenciu ZPH) alebo na základe zmluvného vzťahu, môžeme povedať „dodávateľským spôsobom“ s fyzickou osobou podnikateľom alebo právnickou osobou, ktorá takéto osoby zamestnáva.

Podľa databázy Seveso ku dňu 17.11. 2008 je počet odborne spôsobilých osôb takýto:

²⁸² <http://enviroportal.sk/seveso/informacny-system.php>

23 havarijných technikov (17 v Košickom kraji) a 97 špecialistov na zdoľávanie ZPH (14 v Košickom kraji).

Okrem odborne spôsobilých osôb sú tu aj tzv. **autorizované osoby**. Sú to podnikatelia, ktorí na základe autorizácie udelenej ministerstvom vykonávajú pre nieho prevádzkovateľa tieto činnosti:

- hodnotenie rizika
- vypracovanie a aktualizácia bezpečnostnej správy
- vypracovanie a aktualizácia havarijného plánu
- konzultačná a poradenská činnosť

Počet autorizovaných osôb právnických je 11 a fyzických 4, z toho po jednej v Košickom kraji.

4. vypracovať havarijný plán

požiadavky na havarijný plán:

- musí byť zostavený tak, aby zabezpečoval včasnú a adekvátnu reakciu na hrozbu alebo vznik ZPH a na jej zdoľanie
- vykonanie opatrení na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia a života ľudí, životného prostredia a majetku pred následkami ZPH
- potrebná informovanosť zamestnancov, dotknutej verejnosti, príslušných orgánov
- umožnenie sanácie(obnovy) poškodeného životného prostredia
- obsahovať musí informácie o podniku, zariadeniach, činnostiach, povinnosti osôb, scenáre reprezentatívnych druhov ZPH a opatrenia na ich efektívne zdoľanie a obmedzenie ich následkov, opatrenia na zabezpečenie evakuácie, spôsoby školenia a výcviku
- zákon podáva len demonštratívny výpočet obsahových požiadaviek, čo vlastne umožňuje prispôbiť havarijný plán osobitostiam jednotlivých podnikov
- s havarijným plánom musí oboznámiť zamestnancov a zabezpečiť jeho pravidelné precvičovanie, prehodnotenie a podľa potreby aj zmeny a aktualizáciu najmenej raz za tri roky
- v prípade vzniku ZPH alebo jej bezprostrednej hrozby je povinný podľa neho postupovať
- jeho vypracovanie je povinný oznámiť obvodnému úradu životného prostredia a príslušným orgánom

5. zabezpečiť prostriedky, prístroje a nástroje na včasné rozpoznanie, varovanie a výstrahu, zdolávanie a obmedzovanie ich následkov

6. zabezpečiť záchrannú službu

Ktorá bude organizačne, materiálne a personálne vybavená a zložená z odborne spôsobilých a vycvičených osôb (profesionálov alebo dobrovoľníkov). Jej úlohy sú len demonštratívne vypočítané, spočívajú v rýchlom a účinnom zásahu na zdolanie ZPH a jej zdolanie, ale aj v spolupráci na zabezpečovaní prevencie a pripravenosti na ZPH

Prevádzkovateľ môže zabezpečiť plnenie jej úloh niekoľkými spôsobmi, napr. závodným hasičským útvarom, závodným hasičským zborom, jednotkou civilnej ochrany, záchrannou službou iného prevádzkovateľa alebo banskou záchrannou stanicou.

7. oznámiť ZPH bez zbytočného odkladu, najneskôr do 24 hodín

Oznamovaciu povinnosť má voči obvodnému úradu ŽP, ministerstvám ŽP a vnútra a orgánom o ktorých to ustanovujú osobitné predpisy (napr. inšpektorátu práce).

V písomnej správe musí uviesť príčiny, následky ZPH, vybrané nebezpečné látky, ktoré sa pri nej vyskytli, opatrenia prijaté na obmedzenie následkov a zamedzenie opakovania sa podobnej havárie.

Prevádzkovateľ podniku kategórie B je povinný okrem všeobecných povinností:

1. *zaviesť bezpečnostný riadiaci systém*

- čo značí systém štruktúr, zodpovednosti a postupov
- obsahuje potrebné opatrenia v oblasti organizačnej štruktúry, havarijného prevádzkovania, riadenia prevádzky, kontroly

2. *vypracovať bezpečnostnú správu a zabezpečiť jej uplatňovanie*

- v spolupráci so zamestnancami podniku a so zástupcami zamestnancov
- je to dokumentácia obsahujúca technické, riadiace a prevádzkové informácie o nebezpečenstvách a rizikách podniku kategórie B
- obsahuje najmä informácie o podniku, jeho činnosti, opis okolia podniku a životného prostredia, analýzu rizík a opatrenia týkajúce sa pripravenosti na zdolávanie ZPH

3. *informovať verejnosť*

- obvyklým spôsobom, a ak je to potrebné tak aj opakovane o tom, že môže byť dotknutá ZPH, o činnostiach, ktoré ju môžu spôsobiť, rizikách, opatreniach, ale aj požadovanom správaní dotknutej verejnosti v prípade vzniku ZPH
- informácie a aktualizovaný súpis vybraných nebezpečných látok musia byť trvalo prístupné verejnosti

4. *uzavrieť zmluvu o poistení zodpovednosti za škodu*

- výška poistného musí zodpovedať rozsahu možných škôd
- namiesto zmluvy o poistení môže zvoliť iný zmluvný spôsob finančného krytia zodpovednosti (napr. zárukou banky) na celý čas, po ktorý je podnik zaradený do kategórie B

4. Štátna správa

Ústredným orgánom štátnej správy pre prevenciu ZPH je ministerstvo ŽP, ktoré riadi a vykonáva štátny dozor vo veciach prevencie ZPH. Vydáva všeobecne záväzné právne predpisy na vykonanie tohto zákona. Z kompetencií, ktoré mu priznáva zákon je potrebné spomenúť napr. prevádzkovanie informačného systému, overovanie odbornej spôsobilosti havarijných technikov a špecialistov na prevenciu ZPH, udeľuje autorizáciu, vedie zoznamy odborne spôsobilých osôb a autorizovaných osôb. Zabezpečuje plnenie úloh, ktoré Slovenskej republike vyplývajú z členstva v EÚ v oblasti prevencie ZPH. Pri výkone štátneho dozoru s ním spolupracujú aj ministerstvo vnútra a ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny.

Slovenská inšpekcia životného prostredia zabezpečuje, organizuje a koordinuje vykonávanie kontrol podľa schváleného plánu kontrol podnikov, plán vypracúva v spolupráci s určenými orgánmi a jeho návrh predkladá ministerstvu.

Svoje úlohy plnia aj krajské úrady ŽP a obvodné úrady ŽP, orgány inšpekcie práce, orgány štátnej správy na úseku ochrany pred požiarimi, na úseku civilnej ochrany, orgány na ochranu zdravia a orgány štátnej banskej správy.

Orgány poverené výkonom štátneho dozoru na úseku prevencie ZPH zisťujú, či prevádzkovatelia plnia povinnosti ustanovené všeobecne záväznými právnymi predpismi a rozhodnutiami vydanými na ich základe.

V prípade zistenia porušenia povinnosti alebo nedostatkov uloží orgán opatrenie na nápravu. Ak je hrozí bezprostredné ohrozenie života, zdravia ľudí, životného prostredia alebo majetku, môže orgán dozoru nariadiť aj obmedzenie alebo zastavenie prevádzky podniku alebo jej časti.

Sankcie za porušenie povinností sa pohybujú až do výšky 5 000 000 Sk v závislosti od porušenej povinnosti, pri určovaní výšky pokuty sa prihliada najmä na závažnosť a čas trvania protiprávneho konania, na rozsah a na mieru hroziacej alebo spôsobenej škody alebo ekologickej ujmy. Okrem toho môže obvodný úrad ŽP alebo inšpekcia v rozhodnutí o uložení pokuty uložiť aj povinnosť vykonať opatrenia na nápravu následkov protiprávneho konania, za ktoré bola uložená pokuta. Výnosy z pokút sú príjmom Environmentálneho fondu.

Problematika prevencie ZPH je natoľko závažná, že je potrebné sa ňou neustále zaoberať a odstraňovať nedostatky v legislatívnej úprave. Avšak ani tá najdokonalejšia právna úprava nestačí, ak ňou ustanovené povinnosti nebudú dodržiavané prevádzkovateľmi podnikov. Pretože jednou z hlavných príčin priemyselných havárií je aj zlyhanie ľudského faktora, hrubé porušovanie a nerešpektovanie legislatívy, hlavne z dôvodu šetrenia nákladov na opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na zabezpečenie prevencie. Stále však platí, že prevencia je lacnejšia ako neskoršie odstraňovanie následkov, ktoré môžu byť tak rozsiahle a takej povahy, že ani nie je možné ich odstrániť. Na zreteli máme predovšetkým ľudský život, zdravie, ale aj kvalitu životného prostredia, ktoré musia byť neustále chránené a nič nesmie byť uprednostnené na ich úkor, ani rozvoj priemyselnej výroby, zisky.

RESUMÉ

There are many examples of serious industrial collision with catastrophic consequences to life and health of people, environment and property. We need concentrate on a prevention like a system of legal, technical, personal and educational steps. There are three main causes of serious industrial collisions. The first one is a defect in law, the second one is a breaking of duties and the third one is a failure of human factor. The international law, law of the European Union and national law have to determine duties, conditions and circumstances to enterprisers of factories and control of the respecting. The risk and danger of serious industrial collisions can fall on minimum only with respecting the law and technical norms.

PRINCÍPY ORGANIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY NA ÚSEKU PAMIATKOVEJ STAROSTLIVOSTI

JUDr. Róbert Gyuri

Katedra právnych vied, Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Ochrana kultúrnych pamiatok je neodmysliteľnou súčasťou ochrany životného prostredia, ktorej právny základ je obsiahnutý v článku 44 Ústavy SR. Podľa uvedených ustanovení je každý povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo a nikto nesmie ohrozovať alebo poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky nad zákonom ustanovenú mieru.²⁸³ Kultúrne pamiatky sa zaraďujú medzi umelo vytvorené (antropické) zložky životného prostredia, ktoré sú súčasťou sídelných útvarov alebo krajinného prostredia. Kultúrne pamiatky majú súčasne charakter výnimočných a neopakovateľných zložiek (sú vo svojej existencii jedinečné, či už z hľadiska dejinného, estetického, vedeckého alebo antropologického) a preto im právna úprava poskytuje osobitnú zákonnú ochranu.²⁸⁴

Pamiatková starostlivosť²⁸⁵ je z hľadiska jej zaradenia v systéme verejnej správy samostatným úsekom odvetvia správy životného prostredia, ktoré patrí do medziodvetvovej oblasti verejnej správy.²⁸⁶ Ako samostatný úsek verejnej správy ju môžeme vymedziť ako z organizačného, tak aj z funkčného hľadiska. Kým z organizačného hľadiska chápeme pamiatkovú starostlivosť ako sústavu orgánov verejnej správy vykonávajúcich správu na úseku pamiatkovej starostlivosti, tak z funkčného hľadiska hovoríme o výkone správnej činnosti zo strany príslušných orgánov, čo sa v podmienkach Slovenskej republiky prejavuje vydávaním

²⁸³ Porov. čl. 44 ods. 2 a 3 Ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších noviel a ustanovení.

²⁸⁴ KOŠIČIAROVÁ, Soňa a kol.: *Právo životného prostredia. Osobitná časť*. Vydavateľstvo Heuréka, Šamorín 2003, s. 22

²⁸⁵ **Pamiatková starostlivosť** ako pojem nie je v právnom poriadku legálne definovaná. Používa ju však teória správneho práva, ktorá ju vymedzuje v užšom aj širšom zmysle. Kým v užšom zmysle ňou chápe výlučne správu na úseku ochrany pamiatkového fondu upravenú v zákone č. 49/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov, tak v širšom zmysle k nej priraduje aj napr. realizáciu práv a povinností vlastníka kultúrnej pamiatky, ktorý nie je orgánom verejnej správy a pod.

²⁸⁶ Niektorí autori v rámci systematizácie verejnej správy uvádzajú ako štvrtú oblasť verejnej správy oblasť ekologickú, pod ktorú zahŕňajú odvetvie správy životného prostredia a jeho jednotlivé úseky. Porov.: MACHAJOVÁ, J.: *Všeobecné správne právo*, 1. vydanie, Poradca podnikateľa, s. r. o., Žilina 2007, s. 25

normatívnych a individuálnych správnych aktov, ako aj rôznych opatrení, ktorými príslušné orgány ochrany pamiatkového fondu zabezpečujú zachovanie, ochranu a riadne využívanie kultúrnych pamiatok ako obsahu pamiatkového fondu. Do funkčného vymedzenia môžeme zahrnúť aj vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti v prípade, že dôjde k porušeniu všeobecne záväzných právnych predpisov regulujúcich ochranu pamiatkového fondu.²⁸⁷

Organizácia pamiatkovej starostlivosti je v súčasnosti upravená v zákone č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a v zákone č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov (ďalej len Zákon o ochrane pamiatkového fondu). Pod pojem organizácia pamiatkovej starostlivosti možno zahrnúť celú organizačnú sústavu a štruktúru alebo systém subjektov a vykonávateľov verejnej správy na úseku pamiatkovej starostlivosti. Konkrétne organizačné usporiadanie je však podmienené mnohými determinantami a faktormi, medzi ktoré môžeme zaradiť predovšetkým obsahové a funkčné zameranie činnosti jednotlivých orgánov a v neposlednom rade aj požiadavku účelnosti, efektívnosti a hospodárnosti výkonu príslušnej správy. Pri technickej výstavbe jednotlivých orgánov na danom úseku dochádza uplatneniu viacerých princípov, predovšetkým princípu **horizontálnej a vertikálnej dekoncentrácie**²⁸⁸, ktorý sa uplatňuje predovšetkým v subsysteme štátnej správy. Ako výsledok uplatnenia uvedeného princípu sa v Slovenskej republike vykreevalo niekoľko orgánov štátnej správy pamiatkovej starostlivosti.

Na ústrednej úrovni v systéme štátnej správy pôsobí **Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky** ako ústredný orgán štátnej správy na ochranu pamiatkového fondu (ďalej len ministerstvo), ako výsledok procesu horizontálnej dekoncentrácie

²⁸⁷ Orgány ochrany pamiatkového fondu vyvodzujú na úseku pamiatkovej starostlivosti podľa súčasného právneho stavu administratívnoprávnu zodpovednosť za správne delikty, a to konkrétne zodpovednosť za priestupky a zodpovednosť za správne delikty fyzických osôb oprávnených na podnikanie a právnických osôb. Porov. §§ 42 a 43 zákona č. 49/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov.

²⁸⁸ Dekoncentrácia sa spravidla chápe ako vyčleňovanie príbuzných skupín správnych činností a ich relatívne osamostatňovanie v podobe nových organizačných jednotiek rovnakej organizačnej štruktúry. Pri týchto procesoch môže ísť o rozdelenie kompetencie medzi úrovňami danej organizačnej štruktúry vertikálne a horizontálne. Kým vertikálna dekoncentrácia znamená presun kompetencie na nižšiu úroveň, medzi ktorými je uplatňovaný princíp subordinácie, tak horizontálna dekoncentrácia prebieha na rovnakej úrovni verejnej správy a novovytvorené orgány nie sú si navzájom podriadené. Porov.: MACHAJOVÁ, J.: *Všeobecné správne právo*, 1. vydanie, Poradca podnikateľa, s. r. o., Žilina 2007, s. 88

výstavby štátnej správy. Ministerstvo na úseku pamiatkovej starostlivosti na ústrednej úrovni predovšetkým riadi a kontroluje výkon štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu uskutočňovaný jemu podriadenými orgánmi, usmerňuje činnosť pamiatkového úradu a preskúmava jeho rozhodnutia vydané v správnom konaní, vykonáva ústredný štátny dohľad ako formu vnútornej kontroly podriadených orgánov prostredníctvom pamiatkovej inšpekcie a v neposlednom rade plní koncepcné a strategické úlohy na úseku ochrany pamiatkového fondu²⁸⁹. Ministerstvo okrem normotvornej právomoci disponuje aj právomocou vydávať individuálne správne akty (napr. formou rozhodnutia vyhlasuje hnutel'nú vec alebo nehnuteľnú vec, ktorá má pamiatkovú hodnotu, za kultúrnu pamiatku; rozhodnutím vyhlasuje na návrh pamiatkového úradu pamiatkovú zónu alebo rozhodnutím vydáva povolenie na dočasný vývoz kultúrnej pamiatky mimo územie SR); ďalej podáva vláde návrh na vyhlásenie pamiatkovej rezervácie; podáva návrh na zápis kultúrnej pamiatky alebo pamiatkové územia do Zoznamu svetového dedičstva²⁹⁰; zastupuje štát pri realizácii predkupného práva štátu na kúpu kultúrnej pamiatky; poskytuje finančné príspevky na úhradu nákladov na obnovu alebo reštaurovanie kultúrnej pamiatky ako aj vydáva osvedčenia potvrdzujúce osobitnú odbornú spôsobilosť fyzickej osoby na pamiatkový výskum.²⁹¹ Na zabezpečenie uvedených úloh ministerstvo spolupracuje s ústrednými orgánmi štátnej správy, ktoré sa zúčastňujú ma plnení úloh na úseku ochrany pamiatkového fondu (napr. Ministerstvo životného prostredia SR, Ministerstvo financií SR a i.), s orgánmi územnej samosprávy, ako aj s odbornými a vedeckými inštitúciami špecializujúcimi sa na pamiatkovú starostlivosť.

Na zabezpečenie efektívnejšieho výkonu štátnej správy zo strany ministerstva zákonodarca zriadil pre ministerstvo tri poradné a jeden kontrolný orgán. Medzi poradné orgány ministerstva na úseku pamiatkovej starostlivosti

²⁸⁹ Ministerstvo vypracúva koncepciu ochrany pamiatkového fondu a určuje hlavné smery a stratégiu ochrany kultúrnych pamiatok a pamiatkových území a následne predkladá vláde SR koncepcné návrhy a odporúčania na riešenie zásadných otázok záchrany, obnovy využitia a prezentácie pamiatkového fondu. Porov. § 4 zákona č. 49/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov.

²⁹⁰ Podmienky zápisu do Zoznamu svetového dedičstva ustanovuje medzinárodná zmluva Dohovor o ochrane svetového kultúrneho a prírodného dedičstva, publikovaný v Zbierke zákonov formou oznámenia č. 159/1991 Zb.

²⁹¹ Porov.: § 15 ods. 1, § 16, § 17 ods. 2, § 21, § 23, § 25, § 34 ods. 1, § 35 ods. 3 zákona č. 49/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov.

zaraďujeme Pamiatkovú radu, Archeologickú radu a Komisiu na overovanie osobitnej spôsobilosti na vykonávanie pamiatkového výskumu.

Pamiatková rada je odborný poradný a iniciatívny orgán ministerstva pre zásadné otázky ochrany pamiatkového fondu. Svoju poradnú úlohu realizuje predovšetkým tak, že prerokúva a posudzuje koncepcie a stratégiu ochrany pamiatkového fondu vypracované ministerstvom a prerokúva a posudzuje zásadné otázky zachovania, obnovy, reštaurovania, regenerácie, využívania a prezentácie pamiatkového fondu. Členov Pamiatkovej rady vymenúva a odvoláva minister a to z odborníkov pôsobiacich v oblasti ochrany pamiatkového fondu, ktorí sú navrhovaní odbornými organizáciami a vedeckými inštitúciami, najmä vysokými školami a vedeckými pracoviskami Slovenskej akadémie vied.

Archeologická rada je odborný poradný a koordinačný orgán ministerstva pre archeologické výskumy, archeologické nálezy a archeologické náleziská. Svoju úlohu plní predovšetkým tým, že posudzuje žiadosti právnických osôb na vydanie oprávnení na vykonávanie archeologických výskumov, hodnotí podmienky a kvalitu vykonávaných výskumov, koordinuje vykonávanie významných archeologických výskumov, ktorých posúdenie si vyhradí. Členov Archeologickej rady vymenúva a odvoláva minister a to z odborníkov z odboru archeológie navrhnutých Archeologickým ústavom Slovenskej akadémie vied, vysokými školami, pamiatkovým úradom, Slovenským národným múzeom, prípadne ďalšími múzeami.²⁹²

Komisia na overovanie osobitnej odbornej spôsobilosti na vykonávanie pamiatkového výskumu (ďalej len komisia) je odborný poradný orgán ministerstva na overovanie osobitnej odbornej spôsobilosti fyzických osôb oprávnených vykonávať pamiatkový výskum. Komisia predovšetkým posudzuje žiadosti fyzických osôb na získanie osobitnej odbornej spôsobilosti na pamiatkový výskum a následne predkladá ministerstvu návrhy na vydanie osvedčení o osobitnej odbornej spôsobilosti na vykonávanie pamiatkového výskumu. Členov komisie vymenúva a odvoláva minister a to z odborníkov v oblasti jednotlivých druhov pamiatkového výskumu, v oblasti ochrany pamiatkového fondu a v oblasti práva.

²⁹² Členstvo v Pamiatkovej rade a v Archeologickej rade je dobrovoľné a nezastupiteľné a funkčné obdobie člena je trojročné. Porov. §§ 6 a 7 zákona č. 49/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov.

Ako kontrolný orgán ministerstva na úseku pamiatkovej starostlivosti pôsobí **Pamiatková inšpekcia ministerstva**. Ako kontrolný a inšpekčný orgán vykonáva pôsobnosť aj v oblasti vnútornej aj vonkajšej kontroly²⁹³. Pri realizovaní vnútornej kontroly Pamiatková inšpekcia ministerstva dozerá (v rámci ústredného štátneho dohľadu), ako príslušné orgány ochrany pamiatkového fondu vykonávajú úlohy vyplývajúce z ustanovení Zákona o ochrane pamiatkového fondu a všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie. Pamiatková inšpekcia ministerstva vykonáva aj vonkajšiu kontrolu, a to tak, že dozerá, ako vlastníci kultúrnych pamiatok, právnické osoby a fyzické osoby dodržiavajú zákon a podzákoné všeobecne záväzné právne predpisy na úseku pamiatkovej starostlivosti a ako plnia rozhodnutia orgánov na ochranu pamiatkového fondu. Inšpekcia ďalej dohliada na stav kultúrnych pamiatok a na dodržiavanie podmienok ochrany kultúrnych pamiatok a pamiatkových území a ukladá orgánom na ochranu pamiatkového fondu povinnosť prijať opatrenia na odstránenie nedostatkov zistených pri výkone dohľadu, ako aj následne kontroluje plnenie opatrení prijatých na odstránenie nedostatkov. Na zabezpečenie týchto úloh spolupracuje s pamiatkovým úradom, krajskými pamiatkovými úradmi, obcami, inými orgánmi kontroly, orgánmi činnými v trestnom konaní a ďalšími orgánmi a právnickými osobami.

Z organizačného hľadiska sú uvedené poradné a kontrolný orgán podriadené ministerstvu, ktoré je ich riadiacim a kontrolným orgánom. Nedisponujú právnu subjektivitou, teda nemajú postavenie právnických osôb. Disponujú len administratívnoprávnu subjektivitou, ktorá je založená a spočíva v príslušnej kompetencii (t. j. v právomoci a pôsobnosti), konkrétne právomoci na výkon kontroly a v právomoci vykonávať poradnú, iniciatívnu a koordinačnú činnosť.

²⁹³ Vnútna kontrola verejnej správy sa uskutočňuje v organizačných vzťahoch nadriadenosti a podriadenosti v rámci tej istej organizačnej štruktúry a je vykonávaná orgánmi verejnej správy ako súčasť riadenia, pričom je zameraná na kontrolu účelnosti, hospodárnosti a dodržiavania zákonnosti. K vnútornej kontrole patrí aj hlavný dozor, ktorým sa kontroluje činnosť podriadených kontrolných orgánov. Vonkajšia kontrola je naopak vykonávaná vo vzťahu k subjektom, ktoré nepatria do organizačnej sústavy kontrolujúceho subjektu, teda voči organizačne nepodriadeným subjektom. Vonkajšia kontrola môže mať dve základné formy. Buď sa jedná o tzv. „vonkajšiu kontrolu verejnej správy“ v užšom zmysle, pri ktorej sú orgány verejnej správy kontrolované zo strany iných štátnych orgánov (napr. Národná rada SR, Najvyšší kontrolný úrad, Ústavný súd SR a pod.) alebo vonkajšiu kontrolu, pri ktorej orgány verejnej správy v rámci svojej pôsobnosti kontrolujú nepodriadené fyzické a právnické osoby (tzv. správny dozor). Porov.: MACHAJOVÁ, J.: *Všeobecné správne právo*, 1. vydanie, Poradca podnikateľa, s. r. o., Žilina 2007, s. 237 až 241

Podrobnosti o činnosti týchto orgánov neobsahuje Zákon o ochrane pamiatkového fondu, ale ten odkazuje na osobitné právne predpisy. Pri Pamiatkovej rade a Archeologickej rade odkazuje upraviť ich činnosť na štatutárne predpisy, ktoré schvaľuje minister a pri komisii má byť jej činnosť upravená formou všeobecne záväzného právneho predpisu, ktoré vydá ministerstvo.

Na úseku pamiatkovej starostlivosti pôsobí aj **Pamiatkový úrad Slovenskej republiky** (ďalej len Pamiatkový úrad), ktorý bol zriadený na výkon špecializovanej štátnej správy na ochranu pamiatkového fondu. Z hľadiska organizácie verejnej správy Pamiatkový úrad nemá postavenie ústredného orgánu štátnej správy, ale z hľadiska jeho územnej pôsobnosti je orgánom štátnej správy s celoštátnou (resp. celoslovenskou) pôsobnosťou podriadeným ministerstvu. Má postavenie právnickej osoby (t. j. disponuje právnou subjektivitou) a je rozpočtovou organizáciou napojenou finančnými vzťahmi na rozpočet ministerstva. Na čele Pamiatkového úradu stojí generálny riaditeľ, ktorý ho riadi a zodpovedá za jeho činnosť a ktorého po prerokovaní s Pamiatkovou radou vymenúva a odvoláva minister.

Pamiatkový úrad riadi výkon štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu uskutočňovaný krajskými pamiatkovými úradmi; ďalej disponuje právomocou vydávať individuálne správne akty (rozhodnutia) v správnom konaní, v ktorom má postavenie správneho orgánu²⁹⁴ (vydáva rozhodnutia v prvom stupni v správnom konaní vo veciach zverených mu Zákonom o ochrane pamiatkového fondu, konkrétne napr. rozhodnutím vyhlasuje na základe záväzného stanoviska stavebného úradu ochranné pásmo; po predchádzajúcom vyjadrení obce vydáva rozhodnutia o možnosti premiestniť nehnuteľnú kultúrnu pamiatku alebo jej súčasť; na podnet stavebného úradu, krajského pamiatkového úradu alebo z vlastného podnetu rozhoduje o nevyhnutnosti vykonať záchranný výskum; rozhoduje o odvolaniach proti rozhodnutiam krajských pamiatkových úradov a preskúmava ich rozhodnutia mimo odvolacieho konania); vydáva vyjadrenia (majúce charakter materiálno-technickej operácie) ako podklady pre rozhodnutia iných orgánov (napr. vyjadrenia pre ministerstvo, ktoré vydáva povolenie na vývoz kultúrnych pamiatok alebo ich súčastí z územia Slovenskej republiky do zahraničia); vypracováva návrhy pre ministerstvo (napr. návrh na vyhlásenie veci

²⁹⁴ Pozri § 1 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

za kultúrnu pamiatku, návrh na vyhlásenie pamiatkovej zóny); vedie Ústredný zoznam pamiatkového fondu podľa § 22 Zákona o ochrane pamiatkového fondu²⁹⁵; vykonáva vnútornú kontrolu (kontroluje výkon štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu uskutočňovaný krajskými pamiatkovými úradmi) a vonkajšiu kontrolu (vykonáva štátny dohľad nad dodržiavaním všeobecne záväzných právnych predpisov na úseku ochrany pamiatkového fondu, dohľad nad dodržiavaním vydaných právoplatných rozhodnutí a v rozsahu svojej pôsobnosti vydávajú rozhodnutia na odstránenie nedostatkov) a plní ďalšie úlohy uložené Zákomom o ochrane pamiatkového fondu.²⁹⁶

Na zabezpečenie pamiatkovej starostlivosti na miestnej úrovni ako výsledok vertikálnej dekoncentrácie pôsobia **krajské pamiatkové úrady**. Krajské pamiatkové úrady ako orgány miestnej štátnej správy vykonávajú štátnu správu vo svojom územnom obvode, ktorým je územný obvod kraja²⁹⁷. Krajské pamiatkové úrady, podobne ako Pamiatková inšpekcia ministerstva a poradné orgány ministerstva, nemajú právnu subjektivitu, nie sú právnickými osobami. Majú len administratívnoprávnu subjektivitu tvorenú zverenou kompetenciou v oblasti verejnej správy na úseku pamiatkovej starostlivosti. Túto dikciu nepriamo potvrdzuje aj § 9 ods. 6 Zákona o ochrane pamiatkového fondu, podľa ktorého krajské pamiatkové úrady konajú a rozhodujú v administratívnoprávnych veciach samostatne. Na čele krajského pamiatkového úradu stojí riaditeľ, ktorý riadi jeho činnosť a za jeho činnosť zodpovedá. Riaditeľa vymenúva a odvoláva generálny riaditeľ Pamiatkového úradu.

²⁹⁵ Pamiatkový úrad vykonáva povinne registráciu vyhlásení kultúrnych pamiatok alebo pamiatkového územia prostredníctvom zápisu alebo výmazu v Ústrednom zozname. Uvedené úkony však majú len evidenčný význam a nemajú konštitutívnu povahu.

²⁹⁶ Pamiatkový úrad ďalej rieši a koordinuje odborné a výskumné úlohy a rozpracúva teóriu a metodológiu ochrany pamiatkového fondu, zisťuje stav pamiatkového fondu a podmienky jeho ochrany, plní funkciu správcu príslušnej časti štátneho informačného systému, vedie osobitný archív v oblasti ochrany pamiatkového fondu, zabezpečuje rozvoj teórie a metodológie reštaurovania, buduje študijné, vývojové a analyticko-technologické pracovisko a laboratória, zabezpečuje výskumné a reštaurátorské práce ako účelovú pomoc štátu na ohrozených kultúrnych pamiatkach, vykonáva a koordinuje dokumentačnú, vzdelávaciu, výchovnú, edičnú a propagačnú činnosť, poskytuje odbornú a metodickú pomoc krajským pamiatkovým úradom, spolupracuje s občianskymi združeniami a nadáciami zriadenými na záchranu, využívanie a prezentáciu pamiatkového fondu a i. Porov.: § 9 ods. 8, § 10, §15 ods. 2, § 17 ods. 2, §18 ods. 2, § 22, § 24 ods. 3, § 25 ods. 2, § 37 ods. 2 zákona č. 49/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov.

²⁹⁷ Pozri zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Krajské pamiatkové úrady majú v rámci jednostrannej rozhodovacej právomoci postavenie správneho orgánu (vecne príslušného na prvom stupni) a vydávajú rozhodnutia v správnom konaní, ktorými rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb na úseku ochrany pamiatkového fondu (napr. rozhodnutie o premiestnení hnutelnej kultúrnej pamiatky; rozhodnutie o opatreniach na nápravu, ak vlastník kultúrnej pamiatky zanedbáva jej ochranu; rozhodnutie o zámere obnovy kultúrnej pamiatky; rozhodnutie o zámere na reštaurovanie kultúrnej pamiatky; rozhodnutie o povolení umiestniť reklamu, oznam alebo akékoľvek technické zariadenie na nehnuteľnej kultúrnej pamiatke alebo v pamiatkovom území a i.). Krajské pamiatkové úrady vydávajú aj stanoviská, ktoré nemajú charakter rozhodnutia, nevydávajú sa v správnom konaní, ale ktoré sa vyžadujú ako podklad ku všetkým rozhodnutiam iných orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy, ktorými môžu byť dotknuté záujmy chránené Zákonom o ochrane pamiatkového fondu²⁹⁸ (napr. stanovisko pre orgán oprávnený schváliť územnoplánovacia dokumentáciu územia, v ktorom sa nachádza pamiatková rezervácia, pamiatková zóna, ochranné pásmo alebo archeologické nálezisko; záväzné stanovisko k zámeru úpravy nehnuteľnosti, ktorá nie je kultúrnou pamiatkou, ale nachádza sa v pamiatkovom území alebo v ochrannom pásme; osobitné záväzné stanovisko o každej prípravnej dokumentácii a o každej projektovej dokumentácii obnovy kultúrnej pamiatky a projektovej dokumentácii úpravy nehnuteľnosti alebo stavby na nehnuteľnosti v pamiatkovom území a v ochrannom pásme; záväzné stanovisko pre stavebný úrad v územnom konaní, v stavebnom konaní, v konaní o povolení zmeny stavby, v konaní o dodatočnom povolení stavby, v konaní o ohlásení udržiavacích prác alebo v konaní o odstránení nehnuteľnej kultúrnej pamiatky alebo stavby v pamiatkovom území a v ochrannom pásme a i.²⁹⁹). Krajské pamiatkové úrady vykonávajú aj vonkajšiu kontrolu, tzv. štátny dohľad nad dodržiavaním všeobecne záväzných právnych predpisov na úseku ochrany pamiatkového fondu, dohľad nad dodržiavaním vydaných právoplatných rozhodnutí a v rozsahu svojej pôsobnosti vydávajú rozhodnutia na odstránenie nedostatkov pri ochrane pamiatkového fondu (napr. štátny dohľad v priebehu obnovy kultúrnej pamiatky alebo reštaurácie

²⁹⁸ Porov.: § 30 ods. 4 zákona č. 49/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov.

²⁹⁹ Porov.: § 29 ods. 4, § 30 ods. 4, § 32 ods. 5, 10 a 11 zákona č. 49/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov.

kultúrnej pamiatky)³⁰⁰. V prípade porušenia Zákona o ochrane pamiatkového fondu a rozhodnutí vydaných na jeho vykonanie vyvodzujú krajské pamiatkové úrady administratívnoprávnu zodpovednosť za správne delikty, a to konkrétne zodpovednosť za priestupky a zodpovednosť za správne delikty fyzických osôb oprávnených na podnikanie a právnických osôb a následne ukladajú pokuty ako sankcie za spáchanie uvedených deliktov.³⁰¹ Krajské pamiatkové úrady plnia aj ďalšie úlohy uložené Zákonom o ochrane pamiatkového fondu³⁰².

Princíp dekoncentrácie však nie je jediný, ktorý sa uplatňuje pri organizačnej výstavbe pamiatkovej starostlivosti a pri rozdeľovaní (delegácii) príslušných kompetencií. Ďalším princípom uplatňovaným na danom úseku je aj princíp **decentralizácie**³⁰³. Jeho výsledkom je zverenie určitého množstva kompetencií v oblasti verejnej správy na neštátne subjekty, konkrétne na subjekty samosprávy. Pri uplatnení princípu decentralizácie však dochádza k zmene povahy delegovaných kompetencií; presnejšie povedané, výkon správnej činnosti zakladajúci sa na decentralizovanej kompetencii už nemá povahu výkonu štátnej správy (ako napríklad pri uplatnení princípu dekoncentrácie v podobe preneseného výkonu štátnej správy na subjekty územnej samosprávy), ale povahu samosprávnej činnosti. Následne sa tento aspekt prejaví v oblasti finančného zabezpečenia príslušných činností, ako aj v oblasti kontroly a vyvodzovania právnej zodpovednosti na danom úseku verejnej správy.³⁰⁴

Medzi samosprávne subjekty pôsobiace na úseku pamiatkovej starostlivosti môžeme zaradiť jednotky územnej samosprávy, konkrétne obce a samosprávne kraje. Ich pôsobnosť na úseku pamiatkovej starostlivosti je daná predovšetkým § 4 ods. 3 písm. o) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 4 ods. 1 písm. j) zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov a

³⁰⁰ Porov.: § 9 ods. 8, § 11 ods. 2 písm. a) a g), § 32 ods. 12 a § 33 ods. 8 zákona č. 49/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov.

³⁰¹ Porov.: § 11 ods. 2 písm. h), §§ 42 a 43 zákona č. 49/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov.

³⁰² Pozri § 11 ods. 2 písm. b) až g) zákona č. 49/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov.

³⁰³ Decentralizácia znamená vyčleňovanie správnych činností a ich osamostatňovanie od štátu (deetatizácia). Výsledkom decentralizačných procesov je vytváranie samosprávnych štruktúr, kedy úlohy štátu v oblasti verejnej správy prechádzajú na samosprávne orgány korporatívnej povahy. Porov.: MACHAJOVÁ, J.: *Všeobecné správne právo*, 1. vydanie, Poradca podnikateľa, s. r. o., Žilina 2007, s. 88

³⁰⁴ Pozri čl. 65 ods. 2 Ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších noviel a ustanovení a zákon č. 514/2003 Z. z. v znení neskorších predpisov.

§§ 13 a 14 Zákona o ochrane pamiatkového fondu. Výkon uvedených kompetencií má povahu vlastnej samosprávnej činnosti a nejedná sa o prenesený výkon štátnej správy. Túto skutočnosť potvrdzuje fakt, že pri uvedených kompetenciách absentuje ich označenie ako prenesený výkon štátnej správy, ktoré je obligatórnou náležitosťou pri dekoncentrovanom výkone štátnej správy prenesenom na jednotky územnej samosprávy.³⁰⁵

Obce na uvedenom úseku predovšetkým utvárajú všetky podmienky potrebné na zachovanie, ochranu, obnovu a využívanie pamiatkového fondu na území obce. Dbajú, aby vlastníci kultúrnych pamiatok konali v súlade so Zákonom o ochrane pamiatkového fondu; koordinujú budovanie technickej infraštruktúry sídel s pamiatkovým územím; spolupôsobia pri zabezpečovaní úprav uličného interiéru a uličného parteru, drobnej architektúry, historickej zelene, verejného osvetlenia a reklamných zariadení tak, aby boli v súlade so zámermi na zachovanie a uplatnenie hodnôt pamiatkového územia; podporujú iniciatívy občanov a občianskych združení pri ochrane pamiatkového fondu; na základe výpisov z ústredného zoznamu kultúrnych pamiatok vedú evidenciu pamiatkového fondu na území obce a i. Obce môžu tvárať zdroje na príspevky vlastníkom na záchranu a obnovu kultúrnych pamiatok nachádzajúcich sa na území obce a môžu rozhodnúť o utvorení a odbornom vedení evidencie pamätihodností obce.³⁰⁶

Vyššie územné celky na úseku pamiatkovej starostlivosti sú povinné utvárať podmienky na tvorbu, prezentáciu a rozvoj kultúrnych hodnôt a kultúrnych aktivít a starať sa o ochranu pamiatkového fondu. Podávajú vyjadrenia k návrhom na vyhlásenie a zrušenie pamiatkových území a sú povinné spolupracovať s orgánmi štátnej správy na úseku ochrany pamiatkového fondu pri záchrane, obnove a využívaní kultúrnych pamiatok a pamiatkových území.³⁰⁷

Keďže plnenie úloh na úseku ochrany pamiatkového fondu nie je preneseným výkonom štátnej správy, sú povinné obce a vyššie územné celky financovať tieto činnosti z vlastných zdrojov (napr. výnosom z miestnych daní), prípadne môžu požiadať o štátne dotácie na ministerstve, ktorých poskytnutie však nie je právne priamo nárokovateľné.

³⁰⁵ Pozri § 4 ods. 2 zákona 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.

³⁰⁶ Porov.: § 14 zákona č. 49/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov.

³⁰⁷ Porov.: § 13 zákona č. 49/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov.

RESUMÉ

Ochrana kultúrnych pamiatok je neodmysliteľnou súčasťou ochrany životného prostredia. Ako samostatný úsek verejnej správy ju môžeme vymedziť ako z organizačného, tak aj z funkčného hľadiska. Z organizačného hľadiska je pamiatková starostlivosť chápaná ako sústava orgánov verejnej správy vykonávajúcich správu na úseku pamiatkovej starostlivosti. Pri technickej výstavbe orgánov vykonávajúcich správu na uvedenom úseku sa uplatňujú viaceré princípy, medzi ktoré môžeme zaradiť predovšetkým princíp horizontálnej a vertikálnej dekoncentrácie a princíp decentralizácie. Výsledkom uvedených princípov je vytvorenie sústavy orgánov verejnej správy, prostredníctvom ktorej je zabezpečovaná ochrana pamiatkového fondu.

The preservation of cultural monuments presents an essential part of the protection of environment. The preservation of the cultural monuments as an autonomous division of the public administration can be defined in terms of organisational as well as the functional aspect. There are a few different principles applied by the creation of bodies performing the administration including the principle of horizontal and vertical deconcentration and the principle of decentralisation. The outcome of the mentioned principles is the creation of the system of public administration bodies through which the preservation of Fond of monuments is assured.

PRÁVNA ÚPRAVA STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

Zborník je súhrnom príspevkov z vedeckej konferencie konanej dňa 25. novembra 2008 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: 2009

Náklad: 50 ks

Rozsah strán: 196

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s.r.o.

ISBN 978-80-7097-752-1

ISBN 978-80-7097-752-1



9 788070 977521