VIA IURIS

# VÝKON ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE - VYBRANÉ OTÁZKY

ZBORNÍK Z KONFERENCIE

**Vydavateľ:** VIA IURIS
Komenského 21, 974 01 Banská Bystrica
www.viaiuris.sk

**Zostavil:** Mgr. Imrich Vozár
**Recenzentky:** Mgr. Eva Kováčechová, Mgr. Kristína Babiaková
**Grafický dizajn:** VIA IURIS

**Rok vydania:** 2019

**ISBN:** 978 - 80 - 89805 - 05 - 1

**Vydanie publikácie je podporené v rámci projektu:**
Zefektívnenie rozhodovania orgánov štátnej správy pri ochrane životného prostredia, ktorý je realizovaný z Operačného programu Efektívna verejná správa.

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

Európska únia
Európsky sociálny fond

Operačný program
Efektívna verejná správa

Za obsah publikácie je zodpovedný vydavateľ a autori jednotlivých príspevkov.

Texty neprešli jazykovou úpravou.

# Obsah


4 **Úvod**

5 **Mgr. Milan Šagát**
Otvorenie konferencie

6 **Doc. RNDr. Ladislav Miko PhD.**
Úvodný príhovor

8 **Mgr. Peter Wilfling**
Zákaz zneužitia práva pri aplikácii zákona o EIA a zákona o slobodnom prístupe k informáciám

29 **Prof. JUDr. Soňa Košičiarová PhD.**
Posudzovanie vplyvov na životné prostredie a právne opatrenia proti metóde salami slicing

39 **Master Ivana Figuli**
K úlohe princípov práva životného prostredia a k zisteniam ohľadne uplatňovania princípu predbežnej opatrnosti pri výkone štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie

46 **Mgr. Ivana Luptáková – Urbanová**
K princípu prevencie ako jednému z kľúčových princípov ochrany životného prostredia a k jeho uplatňovaniu v rozhodovacej činnosti orgánov ochrany prírody a krajiny

52 **Mgr. Imrich Vozár**
Súčasné nastavenie organizácie štátnej správy starostlivosti o životné prostredie – vybrané otázky

60 **RNDr. Anna Jusková**
Prezentácia návrhu nového modelu fungovania orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny

# ÚVOD

Štátna správa predstavuje chrbtovú kosť štátu. Bez jej kvalitného fungovania nie je možné, aby si výkonná moc dostatočne a efektívne plnila zákonom zverené úlohy. Obzvlášť, ak sa to týka ústavnej povinností štátu chrániť a zveľaďovať životné prostredie, ktoré je na dobrom fungovaní štátnej správy priam existenčne závislé.

Na odbornej konferencii, ktorá sa uskutočnila dňa 6. novembra 2019 v Banskej Bystrici sme diskutovali o témach a hľadali odpovede na problematické otázky, ktoré sa týkali týchto okruhov:

1. Fenomén zneužívania práva v správnych konaniach na úseku starostlivosti o životné prostredie týkajúcich sa ochrany
2. Uplatňovanie princípu prevencie a princípu predbežnej opatrnosti v aplikačnej praxi správnych orgánov na úseku starostlivosti o životné prostredie
3. Vybrané aspekty fungovania orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie

Predložená publikácia obsahuje príspevky zo štrnástej odbornej konferencie, ktorá sa uskutočnila v rámci cyklu podujatí na tému Prístup k spravodlivosti – bariéry a východiská.

Na konferencii sa zúčastnili účastníci z radov pracovníkov/zástupcov ústredných orgánov štátnej správy, okresných úradov v sídle kraja, Slovenskej inšpekcie životného prostredia, mimovládnych organizácií, akademickej obce, ako aj expertov na životné prostredie z politických strán.

Pracovné konferencie organizuje združenie VIA IURIS (do roku 2005 CEPA – Centrum pre podporu miestneho aktivizmu) so zámerom identifikovať bariéry v prístupe občanov k spravodlivosti a nachádzať systémové riešenia na prekonanie týchto bariér. Pri príprave konferencií sa riadime princípom, že najstabilnejšie riešenia sa tvoria v otvorenej a tvorivej diskusii rôznych názorov, a preto sú účastníkmi konferencií právnici z rôznych oblastí praxe: sudcovia všeobecných súdov, Ústavného súdu i európskych súdnych inštitúcií, prokurátori, advokáti, poslanci zákono¬darného zboru, pedagógovia, predstavitelia verejnej správy i mimovládneho sektora zo Slovenska, z Českej republiky, ale i ďalších krajín.

**Od roku 1999 sme sa postupne venovali rôznym témam:**

- Identifikácia najdôležitejších bariér, ktoré bránia efektívnemu prístupu občana k spravodlivosti a možnosti ich riešenia. (1999)
- Prekonávanie medzier v práve pomocou právnych princípov, porovnanie vybraných techník prekonávania prekážok v prístupe k spravodlivosti v rámci krajín Vyšehradskej štvorky, osobnosť sudcu ako bariéra prístupu k spravodlivosti, prístup k súdu vo veciach verejného záujmu. (2000)
- Sloboda prejavu a jej hranice v súvislosti s výrokmi šíriacimi rasizmus. Potenciálny rozpor slovenského správneho súdnictva s Európskym dohovorom o ľudských právach. Zhodnotenie vývoja v oblasti bariér prístupu k spravodlivosti od roku 1999. (2001)
- Prieťahy v súdnom konaní – príčiny a riešenia. Prístup verejnosti k súdnym rozhodnutiam. (2002)
- Princíp subsidiarity v rozhodovaní súdov, vzťah všeobecných súdov a Ústavného súdu Slovenskej republiky, prekonanie bariér vyplývajúcich z nejasného rozdelenia právomocí. (2004)
- Európske súdne inštitúcie, trendy v rozhodovaní a dopad na rozhodovanie v Slovenskej republike, výzvy, ktoré pred týmito orgánmi ochrany práv stoja. (2006)
- Verejná kontrola verejnej moci. (2007)
- Presvedčivosť a transparentnosť rozhodovania súdov. (2009)
- Zodpovednosť sudcu: sudcovská etika a disciplinárna zodpovednosť. (2011)
- Vybrané aspekty disciplinárneho súdnictva. (2012)
- Sudcovská profesijná etika. (2013)
- Výber sudcov (2015)
- Výber ústavných sudcov (2018)

# OTVORENIE KONFERENCIE

**Mgr. Milan Šagát**
Výkonný riaditeľ VIA IURIS

Vážený pán Vedúci Zastúpenia Európskej komisie v Slovenskej republike,

Vážené zástupkyne a zástupcovia orgánov štátnej a verejnej správy,

Vážené kolegyne a kolegovia z radov odbornej verejnosti,

Milé dámy a páni,

Sme radi, že ste prijali naše pozvanie na dnešné podujatie a že budete s nami diskutovať o spôsoboch, ako spoločne prispieť k zlepšeniu ochrany životného prostredia.

Ide o záväzok, ktorý je urgentný a dôležitý nie len z pohľadu klimatickej krízy, ale jednoducho aj kvalitnejšieho života pre ľudí na Slovensku.

Na základe našich mnohoročných skúseností sme vo VIA IURIS presvedčení, že na to, aby ochrana životného prostredia v slovenských podmienkach mohla fungovať reálne, je potrebné, aby sa dokázala oprieť o niekoľko pilierov.

Jedným z týchto kľúčových, ak nie vôbec najkľúčovejším pilierom je kvalitne fungujúca štátna správa, ktorá má na ochranu životného prostredia a prírody poctivo dbať.

VIA IURIS sa v spolupráci s expertmi z akademického prostredia a aj odbornej verejnosti, viac ako rok podrobne a systematicky venovala tejto oblasti. Intenzívne sme sa stretávali s úradníkmi a úradníčkami a odbornou verejnosťou. Našim cieľom bolo identifikovať oblasti vo výkone štátnej správy, ktorých úprava alebo reforma môže významne prispieť k jej celkovému zefektívneniu a ďalšej profesionalizácii vo vzťahu k ochrane životného prostredia.

Dnes by sme sa chceli s vami o tieto nadobudnuté poznatky podeliť a hľadať s vami pre tieto slabé miesta konkrétne riešenia.

Naša spoločná konferencia je súčasťou projektu *„Zefektívnenie rozhodovania orgánov verejnej správy pri ochrane životného prostredia“.* Tento projekt naša organizácia realizuje od leta 2018 a je podporený z Európskeho sociálneho fondu prostredníctvom Operačného programu Efektívna verejná správa. Ďakujeme za dôveru a podporu.

Viac podrobností o kontexte a aktivitách projektu vám priblíži moderátorka dnešného dňa, pani Eva Kováčechová, a samozrejme viac sa po obsahovej stránke dozviete v jednotlivých príspevkoch.

Ešte pred tým, než odovzdám slovo, chcel by som sa z tohto miesta poďakovať mojim skvelým kolegom, najmä Imrichovi Vozárovi, ktorí dnešné podujatie pripravili.

Ďakujem za pozornosť, tešíme sa na diskusiu s vami.

# ÚVODNÝ PRÍHOVOR

**doc. RNDr. Ladislav Miko PhD.,**
Vedúci zastúpenia Európskej Komisie na Slovensku

Vážené dámy, vážení páni,

V úvode mi dovoľte poďakovať organizátorom za pozvanie a možnosť vystúpiť na tejto konferencii s úvodným slovom. Som veľmi rád, že môžem aspoň takto podporiť jej uskutočnenie a podčiarknuť dôležitosť tém, ktoré budú na konferencii prezentované.

V prvom rade chcem uviesť, že sa na uvedené témy dokážem pozrieť ako niekto, kto má za sebou mnohoročné skúsenosti s ochranou životného prostredia z rôznych uhlov pohľadu – či už ako vedec, akademik, dlhoročný inšpektor ochrany prírody, dlhoročný pracovník Európskej komisie na DG Enviro, ale aj z pozície ústredného orgánu štátnej správy ako bývalý Minister životného prostředí ČR.

Na úvod je potrebné pripomenúť aj pozíciu Európskej komisie vo vzťahu k národným úpravám týkajúcim sa ochrany životného prostredia, ale napr. aj organizácie štátnej správy týkajúcej sa ochrany životného prostredia. Európska komisia nijakým spôsobom nenariaďuje, ako má národná právna úprava na úseku ochrany životného prostredia v konkrétnych otázkach vyzerať a teda nenariaďuje ani to, ako má vyzerať miestna štátna správa na úseku ochrany životného prostredia. Pre Európsku komisiu je podstatné naplnenie cieľov príslušných smerníc a politík Európskej únie, je však na úvahe členských štátov akú právnu úpravu zvolia, aby tieto ciele naplnili aj s ohľadom na miestne špecifiká.

Na druhej strane, súčasné nastavenie organizácie miestnej štátnej správy na úseku ochrany životného prostredia na Slovensku, kedy sú zodpovedné štátne orgány formálne brané ako orgány určené na ochranu životného prostredia, avšak sú zaradené v rámci veľkého celku podradenom pod Ministerstvo vnútra SR, ktoré je silovým orgánom a nie orgánom určený na ochranu životného prostredia, nepovažujem za ideálne. Ako bývalý minister životného prostredia môžem uviesť, že dôležité toky informácií, ktoré sú potrebné na kvalitný výkon štátnej správy, sú často neviditeľné a ideálne je, ak vedú priamymi linkami z ústredného orgánu na orgány miestnej štátnej správy.

Keďže vidím v publiku pracovníkov Ministerstva životného prostredia SR, mám aj poznámku k aktuálnej novele zákona o ochrane prírody a krajiny, ktorá dáva významné kompetencie práve okresným úradom vo vzťahu k obmedzovaniu ťažby v lesoch. Určite ide o ich významné posilnenie, okresné úrady však stále ostávajú v rovine tých, ktorí zakazujú a obmedzujú. Nemalo by, z hľadiska vnímania miestnych ľudí, ale aj lesníkov, omnoho väčšiu šancu na úspech a akceptáciu ochrany prírody, ak by v územiach, kde je ochrana prírody nadradená iným záujmom, sa dostali orgány ochrany prírody dostali do pozície nie tých, ktorí iba zakazujú, ale tých, ktorí spravujú, ktorí prerozdeľujú finančné toky medzi miestnych a ktorí usmerňujú využívanie územia? Nebolo by rozumnejším nastavením, ak by orgány ochrany prírody mali v chránených územiach/národných parkov nielen kompetencie vo vzťahu k ochrane územia, ale aj k jeho využívaniu?

Mrzí ma, že z pracovných dôvodov nebudem môcť ostať do poobedia, kedy bude prezentovaný návrh nového usporiadania orgánov ochrany prírody a krajiny. Ale keďže ide o tému, ktorá ma zaujíma najviac, vyjadrím sa k nej aspoň pár slovami. Organizátori mi naznačili, že návrh je významne inšpirovaný českou právnou úpravou a nastavením. V tejto súvislosti musím uviesť, že hoc ten český model určite nie je ideálny a bezpochyby by sa našli jeho súčasti, ktoré by stálo za to vylepšiť, tak tá filozofia, ktorú som pred chvíľou uviedol a ktorá sa týka kompetencií vo vzťahu k ochrane a využívania chráneného územia je v českom modeli významne premietnutá. Je však pritom jasné a z praxi zrejmé, že mnohokrát závisí na tom, aká filozofia ochrany prírody sa v národnom parku bude realizovať, od osoby riaditeľa národného parku. Ten je vo veľmi silnom postavení a ako taký je teda aj politicky zaujímavý. Napriek tomu však stále považujem za rozumnejšie, ak sa rozpory vo využívaní územia národného parku vyriešia pod jednou strechou a pod jedným riaditeľom, než bojom viacerých kohútov na smetisku, ako je to v súčasnosti na Slovensku.

V súvislosti s témami konferencie by som sa ešte chcel vyjadriť k téme, ktorá sa týka účasti

verejnosti a častému označovaniu jej členov, najmä ekologických organizácií ako tých, ktorí zneužívajú im dané práva. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že práva verejnosti sú zo strany Európskej komisie brané veľmi vážne a mnohé konania o porušení práv EÚ (infrigementy) sa týkajú práve porušení práv verejnosti, garantovaných právom EÚ zo strany členských štátov.

Z príkladov, ktorých som bol svedkom v prostredí Českej republiky, môžem uviesť pár, kedy verejnosť bola označená ako tá, ktorá zneužíva práva a tým blokuje výstavbu veľkých infraštruktúrnych projektov – napr. diaľnic. Skutočnosť ale bola taká, že išlo o klasické použitie salámovej metódy zo strany investorov daných stavieb, pričom vinníkom za znemožnenie ich realizácie boli označené ekologické organizácie, ktoré využívaním svojich práv bránili vydaniu povolenia pre chýbajúce „problematické“ súčasti daných stavieb. Išlo napr. o diaľnicu cez CHKO České Středohoří, či diaľničný obchvat Plzne. Som teda rád, že sa konferencia bude venovať aj týmto témam.

Vážené dámy, vážení páni,

ďakujem za pozornosť a prajem príjemný priebeh konferencie.

# ZÁKAZ ZNEUŽITIA PRÁVA PRI APLIKÁCII ZÁKONA O EIA A ZÁKONA O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM

Mgr. Peter Wilfling

## 1. Úvod

V praxi správnych orgánov sa niekedy možno stretnúť so situáciami, kedy osoby (účastníci konania, navrhovatelia) síce postupujú formálne v súlade so znením zákona, avšak ich skutočným zámerom je dosiahnuť cieľ, ktorý je zjavne v rozpore s účelom zákona. Napríklad v skutočnosti nechcú využiť a realizovať svoje právo, ale iba chcú spôsobiť niekomu inému ujmu. Ak je subjektívne právo vykonávané v rozpore s jeho účelom, právna teória tento jav označuje ako *zneužitie práva*.

Zamestnanci pôsobiaci vo verejnej správe v oblasti životného prostredia najčastejšie udávali, že k zneužívaniu práva podľa ich názoru niekedy prichádza pri aplikácii zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám.

Po stručnej charakteristike princípu zákazu zneužitia práva a účinkov, ktoré prináša aplikácia princípu zákazu zneužitia práva, sa pokúsime zodpovedať otázku, či je možné za *zneužitie práva* považovať intenzívne využívanie práv verejnosti na účasť v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie a v následnom správnom konaní o povolení činnosti, a tiež podávanie žiadostí o informácie podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorých vybavovanie predstavuje veľké časové a personálne kapacity. Pokúsime sa zároveň hľadať odpoveď na otázku, akým spôsobom by bolo možné v týchto situáciách princíp zákazu zneužitia práva aplikovať.

## 2. Princíp zákazu zneužitia práva

Princíp zákazu zneužitia práva je ako právny princíp v súčasnosti uznávaný a aplikovaný súdmi štátov Európskej únie, Súdnym dvorom Európskej únie aj Európskym súdom pre ľudské práva v Štrasburgu.[1]

Princíp zákazu zneužitia práva bol pôvodne aplikovaný najmä v oblasti súkromného práva, ale neskôr sa jeho aplikácia rozšírila aj do oblasti verejného práva vrátane správneho práva – a to najprv do daňového práva a neskôr aj do ďalších odvetví verejného práva. V našom príspevku sa budeme venovať možnosti aplikácie tohto princípu v správnom práve a špeciálne v správnom konaní.

Právna teória definuje povahu aplikácie princípu zákazu zneužitia práva vo verejnom práve nasledovne: *„Zákaz zneužití práva je právní institut, který zásadu materiální spravedlnosti nadřazuje nad zásadu právní jistoty. Neschopnost moci zákonodárné reagovat včas, účinně a přiměřeně na v praxi vznikající problémy přivedla moc výkonnou a soudní k nutnosti posilovat roli právních principů a obecných zásad v rovině hmotného pozitivního práva a v rovině institucionální aplikace práva. Dochází tak k nahrazování mezer v právu rozhodovací praxí správních orgánů a soudů při aplikaci práva, to právě skrze institut zneužití práva. Zneužití práva je principem řešícím kolizi dvou jiných základních principů, kdy právní jistota ustoupí pojetí materiální spravedlnosti v očích rozhodujícího orgánu, je-li právo vykonáváno v rozporu se svým smyslem a účelem.“*[2]

Princíp zákazu zneužitia práva súdy vyvodzujú aj z princípu právneho štátu uvedeného v ústavách. V Slovenskej republike možno princíp zákazu zneužitia práva vyvodiť z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého je Slovenská republika demokratický a právny štát.

1 Pozri napr. publikáciu Tichý, L. – Maslowski, S. – Troup, T. (eds.). Zneužití práva. Praha : Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016.

2 Ondrýsek, R.: Legalita a aplikace zneužití práva v daňovém právu. In: In: Popovič, A. – Románová, A. – Straková, I. (eds.): Zneužitie a iné formy obchádzania práva. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 227. Dostupné na https://www.upjs.sk/public/media/1084/Zbornik_48.pdf.

V súčasnosti je v Slovenskej republike možnosť aplikácie princípu zákazu zneužitia práva vo verejnom práve výslovne upravená iba v niektorých zákonoch. Ide o zákony v oblasti správy daní a v oblasti správneho súdneho konania.[3]

Odborná literatúra priznáva, že princíp zákazu zneužitia práva v oblasti verejného práva je aplikovaný vo veľmi špecifických prípadoch a jeho aplikácia je typická svojou kazuistickosťou.[4] Je preto ťažké formulovať všeobecné pravidlá pre aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva vo verejnom práve. Z tohto dôvodu je často potrebné formulovať konkrétne pravidlá pre aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva pri aplikácii konkrétnych právnych predpisov (napr. zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie alebo zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám).

## 2.1 Aplikácia princípu zákazu zneužitia práva a zásada legality

Veľmi dôležitou je otázka, či by mali zákony **explicitne upravovať situácie, ktoré predstavujú zneužitie práva** a či by mali **explicitne ustanoviť právomoc správneho orgánu** použiť korekčný mechanizmus (napríklad právomoc neprihliadnuť na úkon, ktorého cieľom je zneužitie práva) v prípade, ak k zneužitiu práva dôjde. Je dôležité nájsť správny spôsob úpravy tejto problematiky, pretože ak budú mať správne orgány možnosť aplikovať princíp zákazu zneužitia práva iba na základe ich vlastného uváženia a posúdenia konkrétnych okolností prípadu, bez toho, aby boli limitované presnejšími zákonnými kritériami, môže to mať za následok významné porušovanie princípu právnej istoty a predvídateľnosti rozhodovania.

Pri týchto úvahách treba zohľadniť **zásadu legality** zakotvenú v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, ktorá je základnou zásadou verejného práva, a podľa ktorej *„Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“*

Súdy však uznávajú možnosť aplikácie princípu zákazu zneužitia práva aj v prípade, ak nie je explicitne zakotvený v právnom poriadku alebo v určitom právnom predpise.

Ústavný súd Českej republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 374/06 uvádza: *„**Institut zneužití práva povýtce nenachází v českém právním systému své explicitní vyjádření;** výjimku lze nalézt v § 7 odst. 2 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění do 29. 2. 2004, přičemž občanský zákoník v § 3 odst. 1 hovoří (pouze) o zákazu výkonu práva v rozporu s dobrými mravy. **To však neznamená, že by v těch oblastech práva, jež se nepřiklonily k jeho explicitnímu vyjádření, nebyly jeho ideje použitelné; jinými slovy, to, že konkrétní norma** (zde kupř. zákon o daních z příjmů či daňový řád, jako předpisy veřejného práva) **pojem zneužití práva neužívá (nepracuje s ním), neznamená, že by v této oblasti ke zneužívání práva či jeho obcházení docházet nemohlo, resp. že by chování, jež vykazuje znaky zneužití práva, nemohlo být za takové označeno, a vyvozovány odtud i adekvátní právní důsledky.“*[5]

Najvyšší správny súd Českej republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. 9 Afs 97/2015 uvádza: *„Jakkoliv není zákaz zneužití práva výslovně v tuzemských právních předpisech zakotven, jde o právní princip, který plní funkci „záchranné brzdy“ pro případ, že konkrétní pravidla by při svém „doslovném“ uplatnění vedla k rozporu s materiální spravedlností, neboť jsou využívána v rozporu s podstatou daného práva (jeho smyslem a účelem).“*[6]
Súdy obhajujú možnosť aplikácie princípu zákazu zneužitia práva aj bez výslovnej zákonnej úpravy

3 Podľa § 3 ods. 6 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (daňový poriadok) *„Pri uplatňovaní osobitných predpisov pri správe daní sa berie do úvahy skutočný obsah právneho úkonu alebo inej skutočnosti rozhodujúcej pre zistenie, vyrubenie alebo vybratie dane. Na právny úkon, viacero právnych úkonov alebo iné skutočnosti uskutočnené bez riadneho podnikateľského dôvodu alebo iného dôvodu, ktorý odráža ekonomickú realitu, a ktorých najmenej jedným z účelov je obchádzanie daňovej povinnosti alebo získanie takého daňového zvýhodnenia, na ktoré by inak nebol daňový subjekt oprávnený, sa pri správe daní neprihliada.“* Podľa § 5 ods. 12 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku *„Správny súd výnimočne neposkytne ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby, ak nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva.“* Podľa § 28 ods. 1 Správneho súdneho poriadku *„Správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanózny charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie.“* Obdobná úprava je obsiahnutá aj v Civilnom sporovom poriadku. Podľa čl. 5 zákona č.160/2015 Z. z. Civilného sporového poriadku *„Zjavné zneužitie práva nepožíva právnu ochranu. Súd môže v rozsahu ustanovenom v tomto zákone odmietnuť a sankcionovať procesné úkony, ktoré celkom zjavne slúžia na zneužitie práva alebo na svojvoľné a bezúspešné uplatňovanie alebo bránenie práva, alebo vedú k nedôvodným prieťahom v konaní.“*

4 Petr Černý uvádza: *„„...lze konstatovat, že aplikace principu zneužití práva je typická svou kazuističností, neboť se užívá vždy v konkrétních velmi specifických případech na základě velmi obecné a ne příliš bohaté teorie.“* Černý, P.: Zneužití práva v judikatuře správních soudů České republiky. Justičná revue, 69, 2017, č. 11, s. 1398.

5 Uznesenie Ústavného súdu ČR sp. zn. III. ÚS 374/06 zo dňa 31. 10. 2007.

6 Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 9 Afs 97/2015 zo dňa 15. 10. 2015.

argumentom, že zákon nemôže predvídať a upravovať všetky situácie ktoré môžu nastať, a teda ani prípady, v ktorých môže prísť k zneužitiu práva.

Najvyšší správny súd ČR v rozhodnutí sp. zn. 1 Afs 107/2004 uvádza: *„**Zákon, jenž je ze své povahy obecný, nemůže pojmově pamatovat na všechny myslitelné životní situace, které mohou za jeho účinnosti nastat.** (...) ... **nelze předem a obecně stanovit s matematickou přesností** – ostatně právo není matematika –, **kdy se zákazu zneužití** – jakožto výjimky z pravidla – **použije a kdy nikoliv.** Vše záleží na okolnostech konkrétního případu a na soudcovskému uvážení a rozmyslu. **Stanovením přesných pravidel by se popřel smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv; tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat.“* [7]

Takýto prístup však prináša zjavné riziká a je predmetom kritiky právnej teórie a odbornej literatúry. Odborná literatúra uvádza:
*„Na tento problém již kriticky v předválečné literatuře upozornil i Weyr, když uvedl, že ze zásad správné noetiky platí pro orgány (státu, právního řádu) věta: vše je zakázáno, co není výslovně dovoleno. Dále uvedl, že uvedené tendence se projevují v tzv. nouzovém právu státním, které se jeví jako zřejmá obdoba nouzového stavu povinností subjektů v trestním právu a hlásá, že státní orgán nemusí respektovat ani hranice, které vytýčil právní řád pro jeho činnost, jde-li o životní zájmy státu. Pokud dojde k měnící se náladě ve společnosti, tj. společenské potřebě jisté jednání posuzovat odlišně, dochází k měnícímu se jednání uživatelů práva beze změny pozitivně právní úpravy. Jsem přesvědčen, že dochází k nárůstu počtu případů, které se posuzují jako zneužití práva. Uvedená změna je způsobena změnou společenské poptávky, přičemž nedošlo ke změně právní normy, tj. nezměnila se pozitivně právní úprava. (...) Je-li tedy něco společností vnímáno jako neakceptovatelné, právní praxe v rámci aplikace práva si vytvoří způsob jak takovéto jednání sankcionovat. **Důležitý negativní faktor, který tyhle změny doprovází je narušení principu právní jistoty. Proto by k tomuto mělo docházet, obzvláště v rovině veřejného práva, výhradně prostřednictvím změny pozitivního práva.** Pokud však legislativci nereagují efektivně ve své zákonodárné činnosti, bývají takovéto situace nazvány mezerou v právu, načež dochází k posilování právních principů, obecných zásad jak na úrovni hmotněprávních, tak i v rovině aplikace práva orgány veřejné moci. Odrazem této neschopnosti zákonodárce je tak nadužívání zákazu zneužití práva. (...)*

*Orgány veřejné moci tak mohou jednat pouze secundum legem, avšak fyzické a právnické osoby mohou jednat též praeter legem, tj. ne sice přesně podle zákona, ale neporušujíc jej a v souladu s jeho smyslem a účelem. Chování praeter legem je založeno na uplatnění zásady legální licence, podle níž je právně dovoleno vše, co není právem zakázáno. Platí proto, že jednání praeter legem není orgánům veřejné moci dovoleno. Na druhou stranu právní normy fyzickým a právnickým osobám mlčky dovolují i chování právně výslovně neupravené, které však nesmí být contra legem nebo in fraudem legis. **Přesto se ve veřejném právu za pomoci Nejvyššího správního soudu a i Ústavního soudu právní institut zneužití práva pevně zakotvil, byť se jedná o aplikaci obecného nepsaného pravidla chování, tudíž o jednání praeter legem, které by mělo být orgánům veřejné moci zapovězeno.** (...)*

*Nejvyšší správní soud zákaz zneužívání subjektivního veřejného práva v oblasti daňového práva odůvodňuje jako veřejnoprávní požadavek rozumného uspořádání společenských vztahů. Tímto pohledem je ovšem naprosto „zadupána“ spravedlnost a právní jistota všech adresátů právních norem v oblasti daňového práva. **Vzniká tu tedy jakási paralelní a nepsaná úprava, jež se postupně stává zvykovou. To navzdory tomu, že v oblasti veřejného práva platí striktně zásada legality.“*** [8]

Odborná literatúra uvádza k rizikám aplikácie princípu zákazu zneužitia práva tiež nasledovné: *„...**princip zákazu zneužití práva je nebezpečný, protože rozšiřuje oprávnění soudců - pracuje nikoliv s běžnou strukturou normy, ale pracuje s mírou, do jaké určité chování odporuje smyslu a účelu zákona. Hranice jeho aplikovatelnosti jsou křehké, a jsou nalézány soudní judikaturou.** V ideálním případě by princip zákazu zneužití práva nebyl vůbec užíván. Neomylný a dokonale kazuistický zákonodárce by pokrýval veškeré situace, které mohou v životě nastat. Tato situace*

7 Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 1 Afs 107/2004 zo dňa 10. 11. 2005.

8 Ondrýsek, R.: Legalita a aplikace zneužití práva v daňovém právu. In: In: Popovič, A. – Románová, A. – Straková, I. (eds.): Zneužitie a iné formy obchádzania práva. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 225.

*ovšem zatím v našem právu nenastala.“* [9]

Petr Černý hodnotí uplatňovanie princípu zneužitia práva nasledovne: *„**Proti aplikaci tohto institutu lze tak vcelku oprávněne namítnout, že může oslabovat právní jistotu adresátů právních norem.** Výhoda právního principu, spočívající v jeho širokém využití, se tak může velmi snadno stát jeho nevýhodou. **Nezbývá tak, než důsledně trvat na tom, aby šlo o jeho využívání jen ve velmi výjimečných a zjevných případech.**“* [10]

V odbornej literatúre možno nájsť aj takúto tvrdú kritiku aplikácie princípu zneužitia práva bez existujúcej zákonnej úpravy: *„**Zneužití práva je pak také nutno odmítnout z důvodu, že historická zkušenost nám ukazuje, že se jedná o Pandořinu skřínku. Jejím otevřením se úředníkům a soudcům nabídla možnost namísto aplikace zákona věc posoudit svým subjektivním hodnotovým žebříčkem.** Odolat těmto svodům je pak velice těžké, v důsledku čehož lze s jistotou predikovat nárůst aplikace zneužití práva v právu daňovém. **Aplikace zneužití práva, které v idealistických počátcích mělo plnit roli záchranné brzdy, se s jistou nadsázkou v průběhu času stalo velmi návykovým adrenalinovým zážitkem driftujících úředníků a soudců.** Zneužití práva, jakmile je jednou připuštěno tam, kde zákon skrze principy nestanovuje mantinely jeho užití (případ daňových zákonů), nemá své limity.“* [11]

Napriek uvedenej kritike, v súdnej praxi a odbornej literatúre prevažuje názor, že princíp zákazu zneužitia práva možno aplikovať aj bez výslovnej právnej úpravy, avšak z dôvodu ľahkej zneužiteľnosti a výrazného oslabenia princípu právnej istoty a predvídateľnosti právnych noriem by aplikácia princípu zákazu zneužitia práva mala byť iba výnimočnou a krajnou možnosťou – *ultima ratio.*

2.2 Aplikácia princípu zákazu zneužitia práva ako výnimočná a krajná možnosť (ultima ratio)

Možnosť aplikovať princíp zákazu zneužitia práva aj v prípade, že v zákone nie je možnosť jeho aplikácie výslovne zakotvená, automaticky vedie k otázke, kde sú hranice aplikácie tohto princípu, aby sa zabránilo jeho zneužívaniu správnymi orgánmi.

Aj samotný Najvyšší správny súd ČR upozorňuje na jednoduchosť zneužitia aplikácie princípu zákazu zneužitia práva správnymi orgánmi a zdôrazňuje, že aplikácia tohto princípu by mala byť výnimočnou a krajnou možnosťou – tzv. *ultima ratio*.

Vo svojom rozsudku sp. zn. 1 Afs 61/2015 zo dňa 10. 11. 2015 Najvyšší správny súd ČR uvádza: *„... **koncept zneužití práva je sám o sobě jednoduše zneužitelný. Orgány veřejné moci by obecně měly odolávat pokušení vydávat se v argumentaci právě jeho cestou, pokud se nabízí cesta jiná.** (...) **Zákaz zneužití práva je opravdu prostředkem „ultima ratio“, který plní funkci záchranné brzdy pro případ, že by konkrétní pravidla při svém doslovném uplatnění vedla k rozporu s konceptem materiální spravedlnosti,** protože jsou využívána v rozporu s podstatou daného práva, resp. jeho smyslem a účelem (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 9 Afs 57/2015 – 120; a ze dne 21. 10. 2015, č. j. 9 Afs 56/2015 – 117). V daňové praxi by se proto mělo s konceptem zneužití práva **zacházet „jako se šafránem“**.“* [12]

Súdna judikatúra pripúšťa aj **možnosť zneužitia procesných práv v správnom konaní**.

Zneužitím procesných práv v správnom konaní sa podrobne zaoberá rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 1 As 27/2011 zo dňa 4. 5. 2011. Išlo o situáciu, kedy správny orgán prejednávajúci priestupok neakceptoval, že obvinený z priestupku za svojho zástupcu v správnom konaní splnomocnil osobu s bydliskom v Kuvajte, aby ho v plnom rozsahu zastupovala a vykonávala za neho vo veci konania o priestupku všetky úkony podľa správneho poriadku. Správny orgán obvineného vyrozumel, že k tomuto plnomocenstvu neprihliada a že rozhodnutie doručí iba na adresu obvineného. Správny orgán uviedol, že splnomocnenie osoby bývajúcej v zahraničí na zastupovanie v správnom konaní je úkon odporujúci zmyslu a podstate zastúpenia podľa správneho poriadku, ktorý marí samotné správne konanie. Správny orgán uviedol, že ak je voľba splnomocnenca robená s úmyslom zmariť správne konanie (t.j. dosiahnuť uplynutie

9 Fuksová, L.: Dostavba D8 a zákaz zneužití práva. Jiné právo, http://jinepravo.blogspot.com/2012/10/lucie-fuksova-dostavba-d8-zakaz.html

10 Černý, P.: Zneužití práva v judikatuře správních soudů České republiky. Justičná revue, 69, 2017, č. 11, s. 1398.

11 Ondrýsek, R.: Legalita a aplikace zneužití práva v daňovém právu. In: In: Popovič, A. – Románová, A. – Straková, I. (eds.): Zneužitie a iné formy obchádzania práva. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 237.

12 Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 1 Afs 61/2015 zo dňa 10. 11. 2015.

1-ročnej prekluzívnej lehoty, v ktorej možno priestupok prejednať), ide o čisto špekulatívny úkon, ktorého akceptovanie správnym orgánom by bolo v rozpore so základnými zásadami správneho konania, pretože správne orgány musia dbať na to, aby boli veci prejednávané bez zbytočných prieťahov a aby prijaté riešenia boli v súlade s verejným záujmom.

Najvyšší správny súd ČR v rozsudku sp. zn. 1 As 27/2011 uviedol nasledovné:

*„[33] Celý právní řád je ovládán ústavním principem obecné svobody jednání jednotlivce; každý může činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).* ***Výchozí svoboda jednání jednotlivce nalézá svých hranic nejenom v zákonem stanovených případech, ale také, jak dovodil Nejvyšší správní soud i Ústavní soud, v krajních případech zneužití práva*** *[srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 107/2004 - 48, nebo nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005 (N 171/38 SbNU 367), http://nalus.usoud.cz].* ***Jednání směřující ke zneužití práva musí být dostatečně prokázáno. V takovém případě pak rozhodující subjekt nemusí poskytnout právnímu jednání účastníka řízení ochranu – nepřizná mu účinky.***

*[34]* ***Z ustálené judikatury dále vyplývá, že zneužít lze i práv procesních*** *[srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2008, sp. zn. 29 Nd 201/2008, publikované pod č. 2/2009 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, www.nsoud.cz, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 - 74, publikované pod č. 2099/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, nebo nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 83/96 ze dne 25. 9. 1996 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.), http://nalus.usoud.cz]. Lze tak konstatovat, že zneužito může být rovněž právo na zastoupení; v takovém případě nemusí správní orgán výjimečně účinky zastoupení akceptovat. Vždy však bude nezbytné vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu.*

*[35] Správní orgány tedy zásadně musí respektovat právo účastníka řízení na zastoupení.* ***Jedině tehdy, pokud bude spolehlivě doloženo, že v daném konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, nemusí být takovému zastoupení přiznány účinky. Nutno zdůraznit, že takový postup je ryze výjimečný (ultima ratio); musí mu předcházet aktivita správního orgánu směřující ke zjištění, že právo na zastoupení bylo v individuálním případě skutečně zneužito, že účastník řízení de facto nemá v úmyslu být zastoupen a že zvolením svého zástupce sleduje jiné cíle*** *(oddálit konec řízení, dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty apod.).*

*[36] Jakkoliv v přestupkovém řízení zákon výslovně nereprobuje zvolení zástupce účastníka řízení ze zahraničí, úvaha v naznačeném smyslu musí být imanentní součástí posouzení specifických okolností udělené plné moci a vztahu účastníka a jeho zmocněnce. Opačný závěr by byl v přímém rozporu s účelem tohoto institutu, jenž primárně má spočívat v komunikaci zmocněnce s účastníkem řízení, v pomoci účastníkovi řízení a k hájení jeho práv.*

*[37]* ***Je pravdou, že volba zástupce ze vzdálené země, pokud působí, nebo bude působit komunikační problémy mezi zástupcem a správním orgánem, vyvolává pochybnosti o skutečném účelu zastoupení. To může být významným argumentem svědčícím o zneužití práva. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že nelze bez dalšího tvrdit, že zvolení zástupce ze zahraničí vždy představuje zneužití práva na zastoupení. Nepostačí pouhá ničím nepodložená domněnka žalovaného, že si stěžovatel zvolil zástupce z Kuvajtu s cílem zmařit a paralyzovat probíhající přestupkové řízení. Žalovaný měl dát přinejmenším stěžovateli možnost, aby sám vysvětlil důvody právního zastoupení osobou pobývající v Kuvajtu. Jakkoliv takové důvody jsou v případě běžných zastoupení irelevantní, zde mohou vyvrátit z kontextu věci se nabízející závěr, že jediným účelem zastoupení nebyl zájem stěžovatele o ochranu svých subjektivních práv v průběhu správního řízení, ale toliko snaha zpomalit správní řízení.*** *Dříve než správní orgán přikročil k úvahám o případném zneužití práva mohl zvážit i věrohodnost plné moci a např. požádat zmocnitele o ověření podpisů na této plné moci.*

*[38]* ***Pokud správní orgán neakceptoval zastoupení stěžovatele zmocněncem, bylo na něm, aby doložil a v rozhodnutí řádně odůvodnil, že zvolení takového zástupce v daném konkrétním případě je výrazem zneužití práva*** *(přiměřeně srov. shora citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/04).* ***Nelze ovšem a priori bez dalšího tvrdit, že zvolení zástupce ze zahraničí ze své podstaty vždy představuje zneužití práva na zastoupení, jak učinil žalovaný v napadeném rozhodnutí. Nepostačí pouhá ničím nepodložená domněnka žalovaného, že si stěžovatel zvolil zástupce z Kuvajtu s cílem zmařit a paralyzovat probíhající přestupkové řízení.***

*(...)*

*[45] Krajský soud se tedy mýlil v tom, že správní orgány nejsou povinny akceptovat zastoupení účastníka řízení cizincem. Zdejší soud na základě výše uvedených důvodů uzavírá, že zastoupení účastníka řízení zmocněncem ze*

*zahraničí je přípustné, neboť každý má právo zvolit si zástupce pro řízení podle své volné úvahy, nehledě na státní příslušnost či místo trvalého pobytu zmocněnce.* ***Pouze ve výjimečných případech, kdy je nepochybné, že v konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, není povinen přiznat takovému zastoupení účinky.*** *V posuzovaném případě žalovaný zneužití práva dostatečně neodůvodnil."*

Ako príklad kritérií, prostredníctvom ktorých sa preukazuje zneužitie práva, možno uviesť kritériá uvedené **v rozhodnutí Súdneho dvora EÚ vo veci *Halifax***, kde sa uvádza, že *„preukázanie zneužívania na jednej strane vyžaduje, aby predmetné plnenia napriek formálnemu dodržaniu podmienok"* boli v rozpore s účelom právnej úpravy a zároveň *„musí z celku objektívnych prvkov vyplývať, že hlavný cieľ predmetných plnení je získať daňovú výhodu",* pričom zákaz zneužitia nemožno aplikovať, *„keď môžu mať predmetné plnenia nejaké iné vysvetlenie ako číre dosiahnutie daňových výhod".*[13]

K výkladu pojmu „hlavný účel transakcie" resp. „hlavný cieľ plnení" uvedeného v rozsudku Súdneho dvora EÚ vo veci Halifax sa vyjadril Najvyšší správny súd ČR v rozhodnutí sp. zn. 2 Afs 178/2005 nasledovne: *„hlavním účelem transakce ve smyslu uvedeném v judikátu Halifax je takový její účel, který ve srovnání s případnými jinými dalšími jejími účely je natolik neporovnatelně významnější, že tyto ostatní účely ve své podstatě zastiňuje a zásadně marginalizuje, takže od nich lze při zkoumání hospodářského smyslu dotyčné transakce odhlédnout".*

Z vyššie citovaného rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. 1 As 27/2011 zasa vyplýva, že princíp zákazu zneužitia práva môže byť v správnom konaní aplikovaný *„jedině tehdy, pokud bude spolehlivě doloženo, že v daném konkrétním případě došlo ke zneužití práva",* pričom *„takový postup je ryze výjimečný (ultima ratio); musí mu předcházet aktivita správního orgánu směřující ke zjištění, že právo (…) bylo v individuálním případě skutečně zneužito",* a *„nepostačí pouhá ničím nepodložená domněnka".*

Zo skutočnosti, že aplikácia princípu zákazu zneužitia práva musí byť výnimočnou a krajnou možnosťou – *ultima ratio* – teda možno vyvodiť, že aby mohol byť princíp zákazu zneužitia práva správnymi orgánmi aplikovaný, že **musí byť zjavné, preukázané a správnym orgánom dostatočne odôvodnené, že v konkrétnom prípade ide o zneužitie práva.**

### 3. Zákaz zneužitia práva a zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie

Súčasná právna úprava platná v Slovenskej republike priznáva verejnosti pomerne široké práva zúčastniť sa povoľovacích procesov vedených správnymi orgánmi v oblasti životného prostredia. Podľa súčasnej právnej úpravy, ak členovia verejnosti podajú odôvodnené stanovisko alebo pripomienky k navrhovanej činnosti (projektu) podliehajúcej procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie, alebo ak podajú odvolanie proti rozhodnutiu vydanému v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie, stávajú sa automaticky účastníkmi správneho konania o povolení navrhovanej činnosti (projektu), majú právo podať proti rozhodnutiu o povolení navrhovanej činnosti odvolanie a následne majú právo podať proti právoplatnému rozhodnutiu o povolení činnosti správnu žalobu na súde.[14]

Ako už bolo načrtnuté v úvode, v praxi sa možno stretnúť s výhradami zo strany správnych orgánov alebo navrhovateľov (investorov), že niektorí členovia verejnosti (napr. niektoré mimovládne organizácie) *zneužívajú svoje právo* účasti na procese posudzovania vplyvov na životné prostredie a v následnom správnom konaní o povolení navrhovanej činnosti. Podľa názoru niektorých správnych orgánov sa údajne vyskytli aj prípady, v ktorých existovalo podozrenie, že niektorým členom dotknutej verejnosti (mimovládnej organizácii), nešlo v skutočnosti o ochranu životného prostredia ani o zmiernenie vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie, ale iba o oddialenie právoplatnosti rozhodnutia o povolení činnosti alebo o vyvíjanie nátlaku na navrhovateľov (investorov) za účelom získať od nich majetkový profit.

Situácie, v ktorých podľa nich prichádza k zneužívaniu práva, bývajú popisované nasledovne:

---

13 C-255/02 *Halifax* (Halifax plc a i. proti Commissioners of Customs & Excise), rozsudok Súdneho dvora EÚ z 21. februára 2006.

14 Ak napríklad fyzická osoba alebo mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia podá odôvodnené písomné stanovisko k zámeru stavby diaľnice (podľa § 23 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie), stáva sa účastníkom konania o vydaní záverečného stanoviska v zmysle § 37 zákona č. 24/2006 Z.z., môže proti záverečnému stanovisku podať odvolanie (rozklad), môže podať správnu žalobu proti záverečnému stanovisku na súde, a stáva sa aj účastníkom konania o umiestnení a povolení stavby podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), môže proti rozhodnutiu o umiestnení stavby diaľnice aj proti rozhodnutiu o povolení stavby diaľnice podať odvolanie a následne aj správnu žalobu na súde.

- do konaní podľa zákona č. 24/2006 Z.z. môže mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia veľmi jednoducho vstúpiť ako „dotknutá verejnosť" podaním odôvodneného písomného stanoviska a stať sa tak účastníkom konania podľa zákona č. 24/2006 Z.z. ako aj následného povoľovacieho konania o povolení navrhovanej činnosti,
- mimovládna organizácia môže do konania vstúpiť aj tak, že podá odvolanie proti rozhodnutiu vydanému podľa zákona č. 24/2006 Z.z., a to aj v prípade, ak nebola účastníkom prvostupňového konania podľa zákona č. 24/2006 Z.z.,
- mimovládna organizácia môže do konania vstúpiť aj až v povoľovacom konaní podľa stavebného zákona, a to vtedy, ak podá odvolanie proti územnému rozhodnutiu o umiestnení stavby, územnému rozhodnutiu o využití územia, stavebnému povoleniu a kolaudačnému rozhodnutiu, ktorému predchádzalo zisťovacie konanie alebo konanie o vydaní záverečného stanoviska podľa zákona č. 24/2006 Z.z., ak namieta nesúlad povolenia podľa stavebného zákona s obsahom rozhodnutia v zisťovacom konaní, s obsahom záverečného stanoviska alebo s obsahom rozhodnutia vydaného v konaní o podnete podľa zákona č. 24/2006 Z.z.,
- veľa projektov, ktoré sú financované z prostriedkov Európskej únie, vyžadujú na ich realizáciu posúdenie v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z.z.,
- projekty financované z prostriedkov Európskej únie musia byť uskutočnené v stanovenom termíne, inak nie je možné finančné prostriedky EÚ čerpať,
- akékoľvek predlžovanie povoľovacích procesov tak môže mať priamy vplyv na možnosť čerpať finančné prostriedky EÚ a realizovať projekt,
- za týchto okolností býva podávané v rámci procesu EIA (podľa § 24 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z.z.) stanovisko, ktoré obsahuje veľa rôznych bodov a požiadaviek,
- toto stanovisko v rovnakom resp. v obdobnom znení je podané takmer ku každému projektu, ktorý podlieha povinnému posudzovaniu podľa zákona č. 24/2006 Z.z., a to na celom území Slovenska,
- stáva sa, že zo znenia stanoviska je zjavné, že autor stanoviska zámer predložený do procesu EIA neštudoval a niektoré pripomienky obsiahnuté v stanovisku sú po posúdení ich obsahu vo vzťahu k zámeru nezmyselné,
- v prípade, ak mimovládna organizácia stanovisko z nejakých príčin nestihne podať, využíva možnosť podať odvolanie podľa § 24 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z.z., napriek neúčasti v prvostupňovom konaní,
- podaním stanoviska sa mimovládna organizácia stáva dotknutou verejnosťou a stáva sa tak účastníkom konaní podľa zákona č. 24/2006 Z.z. ako aj následných konaní o povolení navrhovanej činnosti,
- využívaním svojich procesných práv (podávaním odvolaní) môže mimovládna organizácia predĺžiť celý povoľovací proces počínajúc od procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie až po vydanie povolenia činnosti rádovo o niekoľko mesiacov, v niektorých prípadoch aj o viac ako rok.

### 3.1 Čo sa môže považovať za zneužitie práva v oblasti účasti verejnosti?

Vychádzajúc z princípov aplikácie zákazu zneužitia práva, uvedených vyššie, sa treba pokúsiť zodpovedať otázku, či procesnými úkonmi podľa zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a iných zákonov a realizáciou procesných práv verejnosti (resp. dotknutej verejnosti) môže prísť k zneužitiu práva, ktorému by mohol správny orgán alebo súd odoprieť ochranu resp. ktorému by mohol nepriznať právny účinok.

Následne treba zodpovedať otázku, čím sa musí vyznačovať procesný úkon verejnosti (fyzických osôb, právnických osôb, mimovládnych organizácií) podľa zákona č. 24/2006 Z.z. alebo iných zákonov, aby ho bolo možné považovať na „zneužitie práva". Treba si však hneď na začiatku uvedomiť, že aplikáciu princípu zneužitia práva nemožno považovať za „všeliek", ktorý „vyrieši" všetky situácie, ktoré správny orgán považuje za neprimerané alebo nespravodlivé. Keďže aplikácia princípu zákazu zneužitia práva v správnom konaní je iba výnimočnou a krajnou možnosťou v úplne zjavných a preukázaných prípadoch, riešenie väčšiny problematických situácií treba nechať na prípadnú zmenu právnej úpravy.

Je možné konštatovať, že v Českej republike existuje nielen bohatšia judikatúra správnych súdov a ústavného súdu týkajúca sa princípu zákazu zneužitia práva, ale téma prípadného zneužitia práva pri účasti verejnosti v rozhodovacích procesoch týkajúcich sa životného prostredia bola už viackrát spracovaná aj v odbornej literatúre.[15] Do pozornosti možno dať najmä odborný článok

15 Napr. Záhumenská, V. – Bidmonová, Š.: Účast spolků na územním řízení a obstrukční jednání, Správní právo. 2016, č. 1. Dostupné

Tomáša Svobodu a Petry Giňovej *„Zneužití práva v kontextu účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí“*.[16] Vzhľadom na výstižnosť a komplexnosť tohto článku, ktorý obsahuje mnohé východiská, ktoré treba zvažovať pri riešení možnosti aplikácia princípu zákazu zneužitia práva, považujeme za vhodné z neho extenzívne citovať.

Autori v článku uvádzajú: *„Samotná problematika zneužití účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí dosud v české judikatuře výraznější stopu nezanechala. Než přímo ke zneužití práv účastnící se veřejnosti se judikatura Nejvyššího správního soudu dosud několikrát vyjádřila k otázce procesních obstrukcí, což však pochopitelně s otázkou zneužití účasti veřejnosti úzce souvisí. Možné zneužití v těchto případech se totiž svou podstatou blíží výše zmíněným obstrukcím v rámci přestupkového řízení. V případě účasti veřejnosti se pak zpravidla jedná o problematiku účasti environmentálních organizací (tradičně zejména občanských sdružení, respektive ponovu v českém právu spolků) v příslušných procesech, které mohou za splnění určitých podmínek získat postavení účastníka řízení či iniciovat soudní přezkum. Toto zapojení veřejnosti má své určité „konstruktivní“ účely (o tom podrobněji dále) plynoucí také z mezinárodních závazků České republiky, nicméně současně toto zapojení může vyústit v určité zdržovací taktiky, a to zejména v souvislosti s různými významnými stavebními záměry majícími dopady na životní prostředí. Představit si lze zejména procesní postupy účelově prodlužující délku trvání příslušného řízení nebo následně účelové využívání prostředků ochrany subjektivních práv s odkladným účinkem (odvolání či v některých případech také správní žaloby). (...)*

*2. SPECIFIKA ÚČASTI VEŘEJNOSTI*

*I s ohledem na citovanou judikaturu je tedy zřejmě, že* ***také v případě účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí existuje pro uplatnění zákazu zneužití práva určitý prostor. Méně jasné ovšem zůstává, jaký by tento prostor měl být.*** *Zákaz zneužití práva by totiž za určitých okolností mohl sloužit k dodatečným aplikačním korekcím nedostatků právní úpravy účasti veřejnosti, a to jak nedostatků skutečných, tak také nedostatků domnělých. Tento pohled nesdílíme; naopak* ***jsme toho názoru, že v případě účasti veřejnosti ve věcech týkajících se životního prostředí mají platit závěry o tom, že zákaz zneužití práva ve veřejném právu je nástrojem ultima ratio, který by měl být uplatňován nanejvýš restriktivně. V případě účasti veřejnosti dle našeho názoru spíše ještě restriktivněji nežli v jiných příkladech, a to s ohledem na specifika účasti veřejnosti v předmětných právních procesech.***

*2.1 Veřejnost jako ochránce veřejného zájmu*

*Za první specifikum lze dle našeho názoru považovat smysl a účel účasti veřejnosti, respektive environmentálních organizací v procesech práva životního prostředí, kterou lze ilustrovat ve srovnání s jinými výše naznačenými případy aplikace zásady zákazu zneužití práva. V případě zneužití práva v rámci práva daňového daňový subjekt zpravidla usiluje o získání určité daňové výhody, jak již bylo uvedeno. Jinak řečeno, daňový subjekt přirozeně sleduje svůj soukromý ekonomický zájem, vůči kterému stojí v opozici veřejný zájem státu na právně korektním výběru daní. Obdobná a snad ještě zřetelnější je situace v případě zneužití procesních práv v případě přestupkového řízení, kdy vůči sobě opět stojí soukromý zájem na neuložení trestu a na druhé straně veřejný zájem na potrestání pachatele přestupku. Subjektem, který zneužívá svých práv, je v těchto případech tedy zjednodušeně řečeno uplatňován určitý a zpravidla poměrně zjevný soukromý zájem stojící v opozici k určitému zájmu veřejnému. V případě účasti veřejnosti v procesech práva životního prostředí to však zcela neplatí. Určitá část této veřejnosti jako tzv. dotčená veřejnost sice v příslušných rozhodovacích procesech hájí svůj soukromý zájem zpravidla související s jejími vlastnickými právy k nemovitostem. Úloha environmentálních organizací je však odlišná, respektive sama je pojena s ochranou veřejného zájmu. Například v již citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu je konstatováno, že smyslem a účelem účasti environmentálních občanských sdružení (spolků) je, „aby kvalifikovaně, tj. odbornými argumenty z oblasti ochrany životního prostředí, urbanismu apod., hájila dotčené (veřejné) zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných zájmů a zájmů soukromých.“ V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud o environmentálních občanských sdruženích, respektive spolcích, současně hovoří jakožto o „advokátech“ veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Jinak řečeno,* ***veřejný zájem na ochraně životního prostředí nereprezentují***

---

na https://www.mvcr.cz/clanek/ucast-spolku-na-uzemnim-rizeni-a-obstrukcni-jednani.aspx; Záhumenská, V.: Kdo blokuje výstavbu? Analýza účasti veřejnosti v územních řízeních se zaměřením na účast občanských spolků. Arnika, Praha 2018. Dostupné na https://arnika.org/kdo-blokuje-vystavbu-17.

16 Svoboda, T. – Giňová, P. M.: Zneužití práva v kontextu účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí. In: Popovič, A. – Románová, A. – Straková, I. (eds.): Zneužitie a iné formy obchádzania práva. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 321. Dostupné na https://www.upjs.sk/public/media/1084/Zbornik_48.pdf.

***pouze příslušné orgány státní správy z titulu své působnosti, ale také veřejnost, zejména právě environmentální organizace.*** *Uvedené pochopitelně souvisí také s širším kontextem* účasti *veřejnosti jako projevu participace veřejnosti na rozhodování o věcech týkajících se* životního *prostředí či ještě obecněji občanské společnosti.*

*Dle hojně citované definice V. Knappa lze zneužití práva vyjádřit jako jeho výkon „k právem neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti." U zneužití práva v právu veřejném půjde zpravidla o újmu společnosti, či také jinak řečeno určitému veřejnému zájmu.* ***Zda ale dochází v konkrétních případech postupem environmentální organizace k újmě na veřejném zájmu, lze z povahy věci jen těžko jednoznačně určit. Řízení ve věcech s dopady na životní prostředí jsou totiž charakteristická tím, že zde kolidují různé veřejné zájmy, přirozeně zájem na ochraně životního prostředí jako základního předpokladu lidské existence a typicky konkurující zájem na ekonomickém rozvoji, přičemž jistě nelze říci, že by prosazování kteréhokoli z těchto zájmů mělo být apriorně společensky nežádoucí. Ostatně samotná účast veřejnosti je z pohledu demokratizace rozhodovacích procesů svým způsobem ve veřejném zájmu.*** *K uvedenému pak přispívá také věcná složitost některých procesů dotýkajících se životního prostředí, zejména procesů posuzování vlivů záměrů či koncepcí na životní prostředí.* ***Jak v těchto procesech spolehlivě určit, kde leží hranice mezi argumenty „užitečnými" a naopak argumenty „neúčelnými", „nerelevantními" a „zneužívajícími" procesních práv toho, kdo je vznáší?*** *Tímto nechceme tvrdit, že environmentální spolky ve všech případech plní svoji předpokládanou úlohu, nicméně ani nepovažujeme za šťastné uvažovat ve zcela opačném gardu.*

*2.2 Kontext environmentálního rozhodování*

*Dále může dle našeho názoru hrát určitou roli český kontext environmentálního rozhodování, pro které platí, že je poměrně fragmentované a zdlouhavé. To je dobře patrné zejména na procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí a množství na něj navazujících řízeních, kterých se může účastnit také veřejnost.* ***Namísto hledání komplexního řešení je pak některými politiky za příčinu nevyhovujícího stavu označována obstrukční účast environmentálních spolků, přičemž k problematice je,*** *jak poznamenává V. Zahumenská a Š. Bidmonová,* ***přistupováno spíše emotivně nežli racionálně.*** *Obdobné ale dle našeho názoru může platit také pro náhled české společnosti na činnost environmentálních spolků. V. Zahumenská a Š. Bidmonová upozorňují na pozitivní hodnocení neziskových organizací působících v oblasti ochrany životního prostředí, zároveň ale tyto autorky také dodávají, že „tyto průzkumy nezohledňují rozdíl ve vnímání spolků, které vykonávají tzv. přímou ochranu přírody a krajiny […] a těch, které se primárně zaměřují na účast v řízeních a tzv. litigaci […]," přičemž tyto autorky jsou (stejně jako autoři tohoto textu) toho názoru, že toto kladné nahlížení na environmentální spolky souvisí spíše s kategorií spolků zajišťujících onu přímou ochranu životního prostředí, a nikoli se spolky, které se jakožto veřejnost účastní příslušných řízení. Možná lze v České republice v této souvislosti hovořit až o určité společenské skepsi k neziskovému sektoru, máli jít o ochranu veřejného zájmu. Domníváme se, že v souhrnu může výše uvedené vytvářet až určitou společenskou poptávku na omezení účasti veřejnosti v příslušných právních procesech.* ***Takovéto prostředí pak ze své podstaty považujeme pro aplikaci zásady zákazu zneužití práva spíše za riziko ústící v možné zneužití zákazu zneužití práva nežli skutečnou příležitost.***

*ZÁVĚREM*

*Jakkoli dle našeho názoru není na místě aplikaci zásady zákazu zneužití práva v souvislosti s účastí veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí zcela vyloučit, což potvrzuje také dosavadní (byť skromná) judikatura,* ***domníváme se, že s ohledem na některá specifika účasti veřejnosti v těchto procesech, zejména pak účasti tzv. environmentálních organizací, by měl zákaz zneužití práva v tomto kontextu zůstat striktně nástrojem ultima ratio, vyhrazeným pro případy zjevně excesivních procesních postupů.*** *Možné naznačené uplatňování zákazu zneužití práva jako určitá korekce příliš širokého prostoru daného environmentálním organizacím v právní úpravě pak považujeme za značně diskutabilní."*

Ako už bolo uvedené vo vyššie citovanom článku, judikatúra Najvyššieho správneho súdu ČR pripustila aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva v súvislosti s účasťou mimovládnych organizácií v správnych konaniach.

Najvyšší správny súd ČR pripustil aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva napríklad v rozsudku sp. zn. 9 As 156/2012 zo dňa 14. 5. 2013, v ktorom uviedol: „*...efektivní ochranu mohou naplňovat právě zejména občanská sdružení, která vzniknou teprve v reakci na to, že se objeví určitý záměr, jenž se může dotknout zájmů ochrany přírody a krajiny a který se procesně projeví zahájením příslušného správního řízení typicky na návrh toho, kdo chce*

*záměr realizovat. Možnost dalších občanských sdružení, která žádost o informace před zahájením správního řízení nepodala, např. proto, že před zahájením správního řízení ještě neexistovala, přihlásit se jako účastník do určitého okamžiku po zahájení předmětného správního řízení, je proto nutno mít za legitimní omezení právní jistoty dalších účastníků řízení, resp. správního orgánu.* ***Výše uvedené samozřejmě neznamená, že případné snahy určitých subjektů opakovaným zakládáním provázaných občanských sdružení mařit průběh konkrétního řízení a bez věcného důvodu řízení prodlužovat, fakticky s cílem zabránit realizaci záměru, ačkoli pro to nejsou z pohledu zájmů ochrany přírody a krajiny věcné důvody, je možné považovat za legitimní. Je nepochybně namístě, aby takovým sdružením správní orgány účelově uplatněná procesní práva s poukazem na zákaz zneužití práva, odebraly.*** *"*

Ako vyplýva z vyššie uvedeného rozsudku, Najvyšší správny súd ČR síce pripustil možnosť aplikácie princípu zákazu zneužitia práva pri posudzovaní aktívnej legitimácie mimovládnych organizácií podporujúcich ochranu životného prostredia (občianskych združení), ale fakticky vôbec nevymedzil konkrétne situácie, v ktorých by k zneužitiu práva došlo. Situácie, v ktorých by mohlo prísť k zneužitiu práv, charakterizoval iba veľmi všeobecne prostredníctvom predpokladanej existencie úmyslu mimovládnej organizácie šikanovať alebo bez vecného dôvodu konanie predlžovať. Najvyšší správny súd ČR uviedol, že dôvod na aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva by nastal, ak by sa napr. vyskytol postup *„spočívající v zneužívání procesních práv cestou vytvoření spolků založených na šikanózním uplatňování neexistujících či uměle dovozovaných práv"* alebo ak tu bola existencia *„snahy mariť priebeh konkrétneho konania a bez vecného dôvodu konanie predlžovať, fakticky s cieľom zabrániť realizácii zámeru, hoci pre to nie sú z pohľadu záujmov ochrany prírody a krajiny vecné dôvody".* Pri takomto všeobecnom a nekonkrétnom vymedzení situácií, v ktorých by mohlo prísť k aplikácii princípu zneužitia práva, a pri nejasnosti ohľadom toho, ako by sa mal šikanózny zámer mimovládnej organizácie preukazovať, však podľa nášho názoru hrozí veľké riziko subjektívneho a svojvoľného rozhodovania orgánov verejnej správy.

V tejto súvislosti poukazujeme na nasledovný názor uvedený v diskusii k článku o zneužití práva v konaní o povolení dostavby diaľnice[17]: *„Podle mě jsou do veřejného práva postupně vnášeny dva instituty, které by tam neměly co dělat, jednak zákaz zneužití práva (jednání contra bonos mores), jednak test proporcionality mezi porušením procesního práva a hmotněprávními důsledky. (...)* ***Aplikace prvního principu způsobí, že územní a stavební řízení sice budou báječně běžet (každý pokus o jejich obstrukci bude jako abusus práva ignorován), ale záhy zjistíme, že výkonu zákonem daných práv bude předřazen filtr úřednické libovůle****, a velmi nejistým podnikem se stane i obrátit se na správní soud, protože nikdy nevíte, zda vaše podání nebude náhodou i tam hodnoceno jako abusivní."*[18]

Ako bolo uvedené vo vyššie uvedenom článku, pri zvažovaní možnosti aplikovať princíp zákazu zneužitia práva treba zohľadniť, že mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia sú považované za „dotknutú" (zainteresovanú) verejnosť a za legitímneho aktéra zúčastňujúceho sa na ochrane životného prostredia v procesoch environmentálneho rozhodovania, a to ako medzinárodným právom - Aarhuským dohovorom[19] a smernicou EÚ o EIA,[20] tak aj judikatúrou európskych a vnútroštátnych vrcholných súdov, a že účelom právnej úpravy zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie je okrem iného aj implementácia požiadavky Aarhuského dohovoru a smernice o EIA tak, aby dotknutá (zainteresovaná) verejnosť mala „široký prístup k spravodlivosti" (čl. 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru).[21]

Ako vyplýva z vyššie uvedených teoretických východísk a súdnej judikatúry, aplikácia princípu

17 Fuksová, L.: Dostavba D8 a zákaz zneužití práva. Jiné právo, http://jinepravo.blogspot.com/2012/10/lucie-fuksova-dostavba-d8-zakaz.html

18 Autorom komentára bol Tomáš Pecina.

19 Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia („Aarhuský dohovor"), publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky ako č. 43/2006 Z.z.

20 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (kodifikované znenie, Ú. v. EÚ L 26, 28. 1. 2012)

21 Napríklad Ústavný súd Českej republiky v uznesení sp. zn. I. ÚS 486/04 uviedol: *„…v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy)".* Najvyšší správny

zákazu zneužitia práva správnymi orgánmi je *ultima ratio* – teda výnimočná a krajná možnosť. Ako tiež bolo uvedené vyššie, z toho, že zneužitie práva musí byť výnimočnou a krajnou možnosťou, možno vyvodiť, že aby mohol byť princíp zákazu zneužitia práva správnymi orgánmi aplikovaný, že musí byť *zjavné a preukázané* a správnym orgánom *dostatočne odôvodnené*, že v konkrétnom prípade ide o zneužitie práva.

Vzhľadom na vyššie uvedené princípy vyplývajúce zo súdnej judikatúry a právnej teórie možno podľa nášho názoru pre riešenie javu zneužitia práva pri využívaní práv verejnosti podľa zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie *formulovať viaceré ideové východiská.*

Vzhľadom na potrebu eliminácie prílišného subjektivizmu pri rozhodovaní správnych orgánov a na potrebu zachovania právnej istoty ako aj vzhľadom na to, že aplikácia princípu zákazu zneužitia práva musí byť *ultima ratio*, je podľa nášho názoru vhodné, aby princíp zákazu zneužitia práva nebol aplikovaný v prípadoch, ktoré sa síce na prvý pohľad môžu javiť ako zneužívanie práva, ale v skutočnosti môže ísť o naozajstný záujem ekologických mimovládnych organizácií alebo jednotlivcov na ochrane životného prostredia.

Súčasná právna úprava zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie neobmedzuje podávanie písomných stanovísk a písomných pripomienok k navrhovaným činnostiam (projektom) ani teritoriálne ani z hľadiska ich počtu. Samotná právna úprava umožňuje fyzickým a právnickým osobám ako aj mimovládnym organizáciám zapojiť sa s cieľom ochrany životného prostredia *do neobmedzeného počtu konaní* podľa zákona č. 24/2006 Z.z. a následných povoľovacích konaní.

Extenzívne a celoplošné vyžívanie verejného subjektívneho práva na účasť v konaní, ktoré síce zaťaží správny orgán a oddiali vydanie právoplatného rozhodnutia, ale ktorého skutočným účelom *je* ochrana životného prostredia, *nemožno* klasifikovať ako zneužitie práva.

Je otázne, *či a ako je možné zistiť skutočný účel využívania práva na účasť v konaní*. Podľa nášho názoru skutočný účel je možné zistiť iba z obsahu podaní podaných verejnosťou (mimovládnymi organizáciami) alebo z dôkazov, ktoré zjavne preukazujú, že účelom podaní nie je ochrana životného prostredia (napr. zo svedeckých výpovedí alebo zo zvukových nahrávok ústneho prejavu preukazujúcich skutočný zámer autora podania).

*Dôvodom na konštatovanie, že účelom podaní nie je ochrana životného prostredia (a dôvodom na aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva) by teda nemalo byť ani množstvo podaní podaných tým istým subjektom, ani teritoriálna vzdialenosť miesta navrhovanej činnosti od sídla alebo bydliska tohto subjektu.*[22] Iba zo samotných týchto okolností totiž nie je možné vyvodiť, že účelom podaní nie je ochrana životného prostredia.

Dôvodom na aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva by mohol byť *taký obsah týchto podaní, z ktorého by bolo možné s istotou vyvodiť, že účelom podania nie je ochrana životného prostredia alebo zmiernenie negatívnych vplyvov na životné prostredie.*

Čo sa týka situácie, kedy by konkrétny člen dotknutej verejnosti *podával k rôznym a odlišným navrhovaným činnostiam vždy rovnaké pripomienky* (požadujúce napr. vybudovanie parčíka, plochy zelene alebo tzv. zelenej strechy), ani podávanie takýchto rovnakých pripomienok nemožno podľa nášho názoru *a priori* považovať za zneužitie práva.

Dotknutá verejnosť má podľa nášho názoru legitímne právo presadzovať svoj názor na ochranu životného prostredia aj podávaním rovnakých pripomienok ku každej navrhovanej činnosti – za predpokladu, že tieto pripomienky sa týkajú navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie a že tieto pripomienky smerujú k ochrane životného prostredia alebo k zmierneniu negatívnych vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie.

---

súd ČR vo svojom rozsudku sp. zn. 7 As 25/2012 zo dňa 27. 4. 2012 uviedol k významu účasti mimovládnych organizácií v správnych konaniach týkajúcich sa životného prostredia nasledovné: „*V praxi ovšem dochází k zásadní diverzifikaci kvality právní ochrany, a to v závislosti na mnoha aspektech. Tím hlavním je omezení účasti ve správních řízeních a svěření žalobní legitimace osobám, jejichž práva byla zkrácena nebo porušena. Účast občanských sdružení ve správních řízeních, při nichž mohou být zájmy přírody a krajiny dotčeny, umožňuje tento nedostatek v určité míře kompenzovat a chránit přírodu a krajinu ve smyslu ustanovení § 1 a § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny bez rozlišování toho, zda dochází k ohrožení zájmů nějakých (dalších) osob, tedy možných účastníků správních řízení. Proto je třeba se klonit k široké a efektivní účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ...*“.

22 Ako príklad možno uviesť Lesoochranárske zoskupenie VLK, ktoré vstupuje do množstva správnych konaní na celom území Slovenskej republiky, pričom ide najmä o konania vedené podľa zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny – napríklad konania o vydaní povolení na odstrel vlkov a medveďov.

Napríklad v prípade mimovládnych organizácií zaoberajúcich sa ochranou určitej špecifickej zložky životného prostredia (napríklad ochranou zelene, určitých konkrétnych živočíchov, ovzdušia, ochranou vôd alebo lesov) už zo samotnej ich špecializácie vyplýva, že v správnych konaniach budú chrániť špecifické a konkrétne záujmy. A teda aj ich podania podávané v rámci týchto správnych konaní logicky budú navzájom podobné resp. časti týchto podaní môžu byť rovnaké.

Ak by bola daná správnemu orgánu právomoc aplikovať vo vzťahu k takýmto „rovnakým" pripomienkam inštitút zákazu zneužitia práva len z dôvodu opakovania pripomienok, bolo by to v rozpore s požiadavkou, že aplikácia zákazu zneužitia práva musí byť *ultima ratio*. Išlo by zároveň podľa nášho názoru o neprípustné rozhodnutie zákonodarcu, že dotknutá verejnosť nemôže chrániť vo viacerých konaniach rovnaké záujmy (napr. záujmy ochrany zelene) a za tým účelom podávať rovnako znejúce pripomienky - zákonodarca by si tým neodôvodnene prisvojil právo rozhodnúť, že podávanie rovnako znejúcich pripomienok v jednotlivých správnych konaniach nemá pre ochranu životného prostredia žiadny význam.

Z prístupu, že aplikácia princípu zákazu zneužitia práva správnym orgánom v konaní podľa zákona č. 24/2006 Z.z. alebo v následnom povoľovacom konaní má byť *ultima ratio*, teda krajným a mimoriadnym riešením, vyplýva záver, že ak sa v konkrétnom prípade vyskytnú *javy upravené trestným právom* (napr. prípadné podozrenie z „vydierania" investorov a s tým spojené podozrenie zo spáchania trestných činov) *je tieto javy potrebné riešiť primárne prostriedkami trestného práva*. Riešenie týchto javov prostriedkami trestného práva – napríklad prípadným trestným stíhaním osôb v prípade, že by sa takéto podozrenia naozaj potvrdili – by zároveň mohlo zabrániť zneužívaniu práva zo strany týchto osôb aj iných prípadoch.

V súvislosti s tým možno uviesť, že v Českej republike sa v minulosti vyskytol prípad, kedy bol predseda ekologickej mimovládnej organizácie odsúdený za to, že požadoval od investorov peniaze za to, že nebude komplikovať povoľovanie ich projektov – konkrétne od investorov požadoval sponzorské dary pre svoju mimovládnu organizáciu. Pôvodne bol obžalovaný za trestný čin vydierania, súd však jeho čin prekvalifikoval na trestný čin prijímania úplatku. [23]

V prípadoch, v ktorých by bolo dôkazmi nepochybne preukázané, že účelom podania podaného fyzickou alebo právnickou osobou alebo mimovládnou organizáciou (napr. odvolania proti rozhodnutiu) nebola ochrana životného prostredia, ale nátlak na investora a získanie majetkového prospechu (napríklad ak by podaniu odvolania predchádzala snaha o získanie peňažného daru od investora výmenou za to, že osoba nevyužije svoje právo podať odvolanie), možno však uvažovať o tom, že by takúto situáciu bolo možné považovať za zneužitie práva a že by sa takémuto podaniu (napr. odvolaniu) nepriznal právny účinok. Treba však podotknúť, že vzhľadom na komplikovanosť takejto situácie, princíp legality a potrebu zachovaniu právnej istoty by bolo potrebné uvažovať o komplexnej legislatívnej úprave takejto situácie, vrátane legislatívnej úpravy dokazovania skutkového stavu (napr. vydierania investora) ako aj právomoci správneho orgánu nepriznať právny účinok podaniu alebo právnemu úkonu.

Podozrenie zo „zneužívania práva" sa v praxi vyskytlo zatiaľ iba u subjektov, ktoré sa stali účastníkmi povoľovacieho konania na základe § 24 ods. 3 a 4 zákona č. 24/2006 Z.z. ako tzv. dotknutá verejnosť (na základe podania písomného stanoviska alebo na základe podania odvolania proti rozhodnutiu v zisťovacom konaní alebo proti záverečnému stanovisku) a nie u subjektov, ktoré sa stali účastníkmi konania na základe § 14 ods. 1 zákona o správnom konaní (správny poriadok) na základe toho, že môžu byť priamo dotknutí na svojich

23 V článku „Litoměřický ekolog dostal podmínku za úplatky, o něž si říkal investorům" dostupnom na https://www.idnes.cz/usti/zpravy/rozsudek-nad-ekologem-z-litomeric-lubomirem-studnickou.A140304_110216_usti-zpravy_alh sa k prípadu predsedu ekologickej organizácie Lubomíra Studničku uvádza napr. nasledovné: *„Studnička dostal osmnáctiměsíční podmíněný trest s tříletou zkušební dobou. (...) Na Studničku upozornil Jaroslav Stránský z firmy Armex, která potřebovala kvůli zajištění nákladní dopravy prosadit v Lovosicích okružní křižovatku. Studnička si dal proti stavbě odvolání a pak se podle Stránského vyjádřil, že bude vstřícný, když dostane sto tisíc korun. "Považoval jsem to za vyděračství, proto jsem na něj podal trestní oznámení," vypověděl Stránský. Takových investorů nakonec u soudu vypovídalo několik. Od společnosti RenoEnergie si například v roce 2007 vynutil dar sto tisíc korun. Pro firmu, která stavěla vodní elektrárnu na Labi, bylo v tu chvíli výhodnější Studničkovi peníze dát než přijít o stomilionovou dotaci a zhatit si investici za 300 milionů korun. Peníze chtěl člen litoměřického ekologického sdružení i za souhlas se stavbou fotovoltaických elektráren v Zahořanech či Brozanech na Litoměřicku. Dohromady tak získal dary zhruba za čtvrt milionu korun. U soudu Studnička prohlásil, že sponzorské dary mu dávaly i firmy, které se žádného stavebního řízení spolu s ním neúčastnily. A na dotaz soudu upozornil, že jeho žaloby, stížnosti a odvolání proti stavbám nebyly účelové, některé jeho námitky uspěly i u soudu. Hlásí se například k tomu, že soud zrušil územní rozhodnutí pro stavbu dálnice D8."*

právach alebo právom chránených záujmoch. Preto považujeme za vhodné riešiť problém možného zneužitia práva primárne pri subjektoch*, ktoré sa stali účastníkmi povoľovacieho konania na základe § 24 ods. 3 a 4 zákona č. 24/2006 Z.z.* o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, pretože práve tieto subjekty sa môžu zapájať do množstva správnych konaní na celom území Slovenskej republiky.

Ako bolo uvedené vyššie, dôvodom na aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva by mohol byť *taký obsah týchto podaní, z ktorého by bolo možné s istotou vyvodiť, že účelom podania nie je ochrana životného prostredia alebo zmiernenie negatívnych vplyvov na životné prostredie.*

Vzhľadom na toto východisko zastávame názor, že zo samotného obsahu podania by bolo možné vyvodiť zjavnú existenciu zneužitia práva v prípade, *ak by sa pripomienky a námietky v podaniach vôbec netýkali navrhovanej činnosti alebo vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie alebo by s navrhovanou činnosťou vôbec nesúviseli.*

Ak sa pripomienky a námietky v podaniach týkajú navrhovanej činnosti alebo vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie, bolo by možné podľa nášho názoru spraviť záver o zneužití práva iba v prípade, ak by bolo dôkazmi nepochybne preukázané, že účelom podania podaného fyzickou alebo právnickou osobou alebo mimovládnou organizáciou (napr. odvolania proti rozhodnutiu) nebola ochrana životného prostredia, ale napríklad vydieranie investorov a získanie majetkového prospechu.

Ani pripomienky a námietky, ktoré sa týkajú navrhovanej činnosti alebo vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie, ktoré sú však správnym orgánom alebo navrhovateľom (investorom) považované za „nerozumné“ alebo „neodborné“, preto nemožno považovať za zneužitie práva a správny orgán by sa mal nimi v rozhodnutí zaoberať.

3.2 Odporúčaný postup správneho orgánu

Na základe vyššie uvedeného preto považujeme za vhodné, aby správny orgán v meritórnom rozhodnutí vydanom podľa zákona č. 24/2006 Z.z. *neprihliadol na také pripomienky* (obsiahnuté v odôvodnenom písomnom stanovisku alebo odôvodnených pripomienkach verejnosti podaných podľa § 24 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z.z.), *ktoré sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie.*
Správny orgán bude povinný vyhodnotiť vzťah podanej pripomienky alebo námietky vždy v každom prípade individuálne, t. j. vo vzťahu ku konkrétnemu projektu. Na to, aby vyhodnotil pripomienku alebo námietku ako takú, ktorá odôvodňuje jeho povinnosť neprihliadnuť na ňu, musí ísť o takú pripomienku alebo námietku, ktorá s navrhovanou činnosťou alebo s jej vplyvmi na životné prostredie vôbec nesúvisí.

Neprihliadnutie však nemôže spočívať v tom, že správny orgán bude pripomienku úplne „ignorovať“. Neprihliadnutie na pripomienku spočíva v tom, že správny orgán sa nebude vyrovnávať v rozhodnutí s obsahom pripomienky, ale bude musieť odôvodniť, prečo sa pripomienka zjavne netýka navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie. Za účelom zachovania možnosti právnej ochrany členov dotknutej verejnosti pred svojvoľným rozhodnutím správneho orgánu a za účelom preskúmateľnosti rozhodnutia preto považujeme za potrebné, aby správny orgán v odôvodnení rozhodnutia vydaného podľa zákona č. 24/2006 Z.z. uviedol, na základe akých dôvodov prišiel k záveru, že pripomienky a námietky sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie.

Člen dotknutej verejnosti, ktorý sa bude domnievať, že na jeho pripomienku správny orgán neodôvodnene neprihliadol, bude môcť proti meritórnemu rozhodnutiu podať odvolanie. Právny účinok aplikácie inštitútu zneužitia práva by teda nespočíval vo vylúčení člena dotknutej verejnosti z účasti v správnom konaní, ale spočíval by v neprihliadnutí na jeho pripomienky. Takáto právna úprava by zabezpečila, aby sa správne konanie „neštiepilo“ na dve samostatné konania (konanie o vylúčení člena dotknutej verejnosti z účasti v konaní a meritórne konanie podľa zákona č. 24/2006 Z.z.) a aby bolo o pripomienkach člena dotknutej verejnosti rozhodnuté v meritórnom konaní podľa zákona č. 24/2006 Z.z..

Považujeme za vhodné, aby sa rovnaký princíp uplatnil aj *v odvolacom konaní* vedenom podľa zákona č. 24/2006 Z.z. a aby spočíval v tom, že ak odvolanie obsahuje *pripomienky a námietky, ktoré sa zjavne netýkajú navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie,* správny orgán *na tieto pripomienky a námietky neprihliadne.*

Za účelom zachovania možnosti právnej ochrany členov dotknutej verejnosti pred svojvoľným rozhodnutím správneho orgánu, aby správny orgán nemohol svojvoľne konštatovať, že pripomienky sa netýkajú navrhovanej činnosti a že sa nimi nebude zaoberať, považujeme za potrebné, aby správny orgán v odôvodnení rozhodnutia o odvolaní uviedol,

na základe akých dôvodov prišiel k záveru, že pripomienky a námietky sa netýkajú navrhovanej činnosti alebo jej vplyvov na životné prostredie. Člen dotknutej verejnosti, ktorý sa bude domnievať, že na jeho pripomienku správny orgán v odvolacom konaní neodôvodnene neprihliadol, bude môcť proti rozhodnutiu o odvolaní podať žalobu v rámci správneho súdnictva.

Z vyššie uvedených dôvodov nie je podľa nášho názoru potrebné explicitne zakotviť do zákona č. 24/2006 Z.z. pojem „zneužitie práva“, pretože postačí, ak do zákona bude explicitne zakotvená právomoc správneho orgánu neprihliadnuť na stanovisko, ktoré obsahuje pripomienky, ktoré sa zjavne netýkajú projektu, zmeny projektu alebo ich vplyvov na životné prostredie. Toto ustanovenie bude zároveň pokrývať aj prípady, kedy boli pripomienky netýkajúce sa projektu podané vedome – a teda predstavujú vedomé zneužitie práva.

### 4. Zákaz zneužitia práva a zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám

Za zneužitie práva podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám možno považovať napríklad podanie žiadosti o informácie, ktorej skutočným cieľom nie je získanie požadovanej informácie, ale podanie žiadosti o informácie sleduje iný účel – napríklad spôsobenie ujmy.

V tejto otázke je dôležitý rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sži/4/2014 z 12. 3. 2014, ktorý prvýkrát pripustil možnosť aplikácie princípu zákazu zneužitia práva pri posudzovaní žiadostí o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám. Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 3 Sži 4/2014 z 12. 3. 2014 uviedol: *„Zákon o slobode informácií neobsahuje vo svojich ustanoveniach legálnu definíciu zneužitia práva. Zákaz zneužívania výkonu práva je však jedným z ústavných princípov právneho štátu, ktoré ústava implicitne obsahuje v čl. 1 ods. 1. Ústavné princípy predstavujú hodnotovú časť (background – pozadie) formálnej aplikácie práva, aj v prípadoch, keď zákon sa o tom osobitne nezmieňuje. Cieľom testu zneužitia práva je preskúmať, či formálnou aplikáciu zákona - postupom podľa dikcie zákona nedochádza k narušeniu ústavného pozadia právnej regulácie.“*

Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 3 Sži 4/2014 ďalej uviedol: *„Kumulatívne požiadavky na aplikáciu zákona vyžadujú od štátnych orgánov konanie nielen v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, ale súčasne pri zachovaní ústavných princípov.* ***Zneužitie práva v oblasti práva na informácie je v zásade individuálnou situáciou****, kedy v rámci správnej úvahy a v rámci úvahy súdu* ***existuje dostatočný počet indícií, že cieľom žiadosti o informácie nie je reálny záujem získať informáciu****. Je potrebné odlišovať tento reálny záujem, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle žiadateľa. Existenciu tohto reálneho záujmu, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle žiadateľa je nevyhnutné odlišovať od formalizovaného právneho záujmu na poskytnutí informácie, ktorý žiadateľ nemusí preukazovať (podľa § 3 ods. 3 zákona o slobode informácií informácie sa sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje). To, že sa informácie poskytujú bez preukázania právneho dôvodu alebo záujmu ešte neznamená, že je daná vážnosť vôle žiadateľa informácie získať.“*

Na základe skúseností z praxe možno za najčastejšie prípady zneužitia práva považovať nasledovné situácie:
a) podanie žiadosti o sprístupnenie informácie, ktorá je zjavne nezmyselná (žiadosti vykonané žartom alebo žiadosti urážlivého resp. hanlivého obsahu - napr. žiadosť o informácie o počte sliepok zamestnaných na úrade)
b) zahlcovanie žiadosťami o informácie alebo objemom požadovaných informácií (tzv. informačný filibustering), pričom jednou z foriem je aj úmyselné podávanie rovnakých žiadostí o sprístupnenie informácie (napr. ak žiadateľ podáva rovnaké žiadosti a vystupuje vždy v rôznej hmotnoprávnej pozícii – napr. raz ako fyzická osoba a raz ako konateľ obchodnej spoločnosti).

Vzhľadom na požiadavku, že aplikácia princípu zákazu zneužitia práva musí byť výnimočnou a krajnou možnosťou, správny orgán alebo súd musí mať v čase rozhodovania spoľahlivo preukázané, že žiadosť o informácie predstavuje zneužitie práva a nesmeruje ku skutočnému získaniu požadovaných informácií. Správny orgán alebo súd musia tento záver dôkladne vyargumentovať a podložiť dostatočnými indíciami alebo dôkazmi.

Súdy viackrát posudzovali prípady, v ktorých žiadatelia žiadali o sprístupnenie veľkého objemu informácií. Hoci súdu zatiaľ nestanovili svojou rozhodovacou činnosťou jasné pravidlá aplikácie princípu zákazu zneužitia práva a s niektorými závermi súdov nemožno súhlasiť, postupne sa objavujú aspoň kontúry aplikácie tohto princípu.
Z väčšiny dostupných rozsudkov súdov, že **ani samotný veľký objem informácií požadovaných žiadateľom o informácie nemôže postačovať pre vyvodenie záveru, že ide o prejav zneužitia**

**jej práva na informácie.**

Ako už bolo uvedené vyššie, prvým rozsudkom, v ktorom bol aplikovaný princíp zákazu zneužitia práva, bol rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. **3 Sži 4/2014** zo dňa 12. 3. 2014, kde najvyšší súd v odvolacom konaní posudzoval prípad, kedy žiadateľ (odsúdený Okresným súdom v Martine na trest odňatia slobody a nachádzajúci sa vo výkone trestu odňatia slobody), podal na Okresný súd v Martine žiadosť o sprístupnenie informácií, ktorá obsahovala 58 bodov. Žiadateľ v tejto žiadosti požadoval sprístupnenie 58 rôznych informácií alebo skupín informácií týkajúcich sa činnosti súdu, textov právnych predpisov alebo jeho vlastnej trestnej veci, o ktorej súd konal.[24]
Okresný súd v Martine žiadosť o informácie zamietol. Vo svojom prvostupňovom administratívnom rozhodnutí okrem iného uviedol, že o motivácii žiadateľa zasahovať do riadnej činnosti súdu sa

24 V rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sži/4/2014 sa táto žiadosť o informácie rekapituluje nasledovne: *„…žiadateľ žiadosťou zo dňa 15.04.2013 žiadal sprístupniť informácie podľa zákona č. 211/2000 Z.z. a to v nasledovných bodoch: 1. sprístupnenie faktúr za dodávku teplej úžitkovej vody za roky 2012 a 2013; 2. sprístupnenie dokladov za nákup pohonných hmôt do služobných motorových vozidiel z rokov 2009 až 2013; 3. sprístupnenie všetkých úradných oznamov zverejnených na úradnej tabuli Okresného súdu Martin ku dňu doručenia tejto žiadosti; 4. sprístupnenie zápisníc zo zasadnutí sudcovskej rady Okresného súdu Martin z rokov 2012 a 2013; 5. sprístupnenie Rozvrhu práce (aj s dodatkami) pre Okresný súd Martin na rok 2013; 6. sprístupnenie platobného výmeru na vyrubenie miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady pre Okresný súd Martin na rok 2013; 7. sprístupnenie protokolov o absolvovaní povinnej technickej kontroly za všetky motorové vozidlá v držbe Okresného súdu Martin od roku 2009 až po rok 2013; 8. sprístupnenie zoznamu inventáru (všetkého majetku) Okresného súdu Martin ku dňu doručenia tejto žiadosti; 9. sprístupnenie faktúr za používanie telefónov a internetu (pevné linky, mobilné telefóny, internetové pripojenie a služby) za rok 2013; 10. sprístupnenie dokladu o vykonaní poslednej revízie výťahového zariadenia - výťahu nachádzajúceho sa v budove Okresného súdu Martin; 11. sprístupnenie dokladu o vykonaní poslednej revízie elektroinštalácie a elektrických rozvodov a zariadení nachádzajúcich sa v budove Okresného súdu Martin; 12. sprístupnenie dokladov preukazujúcich odbornú prípravu všetkých prísediacich sudcov zaradených na výkon funkcie Rozvrhom práce Okresného súdu Martin za rok 2007 a 2013; 13. sprístupnenie správy z posledného vykonaného auditu na Okresnom súde Martin; 14. sprístupnenie dokumentácie z použitia a využitia Sociálneho fondu pre Okresný súd Martin od roku 2009 až po súčasnosť; 15. sprístupnenie celého obsahu (všetkých údajov), ktoré eviduje a spracováva Okresný súd Martin pre potreby výkonu štátnej štatistiky od roku 2009 až po súčasnosť; 16. sprístupnenie evakuačného plánu úniku z budovy Okresného súdu Martin v prípade požiaru; 17. sprístupnenie plánu riadenia bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci pre zamestnancov Okresného súdu Martin; 18. sprístupnenie dokladov za úhradu cestnej dane za motorové vozidlá v držbe Okresného súdu Martin od roku 2009 až po súčasnosť; 19. sprístupnenie správneho a kancelárskeho poriadku pre okresné súdy, krajské súdy a špecializovaného trestného súdu; 20. sprístupnenie riadnej, mimoriadnej a individuálnej účtovnej závierky Okresného súdu Martin za rok 2009, 2011 a 2012 vrátane výkazov zisku a strát (vrátane poznámok); 21. sprístupnenie rozhodnutia 1217121/2007 s vyznačením právoplatnosti; 22. sprístupnenie knihy jázd služobného motorového vozidla Okresného súdu Martin s údajom o prejdených kilometroch za rok 2013; 23. sprístupnenie všetkých rozsudkov vydaných sudcom JUDr. Romanom Tichým za obdobie od roku 2004 až po súčasnosť. Žiadam v tomto bode o sprístupnenie všetkých právoplatných rozsudkov vydaných týmto sudcom z úseku trestných vecí a aj z úseku starostlivosti o maloletých; 24. sprístupnenie dokladov preukazujúcich úhradu denných nákladov na poštovné Okresným súdom Martin za odoslanú korešpondenciu s uvedením podacích čísel zásielok a výšky sumy výplatného za jednotlivé zásielky od roku 2009 až po súčasnosť; 25. sprístupnenie všetkých meritórnych rozhodnutí z registra Pp z roku 2012 (vrátane neprávoplatných) z roku 2012; 26. sprístupnenie všetkých meritórnych súdnych rozhodnutí z registra Nt z rokov 2010, 2011, 2012 vrátane neprávoplatných rozhodnutí; 27. sprístupnenie celého obsahu evidencie žiadostí o sprístupnenie informácií doručených Okresnému súdu Martin v roku 2012 - evidovaných podľa zákona č. 211/2000 Z.z., t.j. dátum podania žiadosti, vyžiadané informácie, výsledok vybavenia žiadosti (poskytnutie informácie, výsledok vybavenia opravných prostriedkov, vydanie rozhodnutia alebo postúpenie žiadosti). Všetky informácie, ktoré boli žiadateľom v r. 2012 sprístupnené Okresným súdom Martin taktiež žiadam sprístupniť; 28. sprístupnenie zákonov .:163/2003 Z.z., 549/2003 Z.z., 385/2000 Z.z., 185/2002 Z.z., 502/2001 Z.z.,152/1998 Z.z., 278/1993 Z.z., 254/1998 Z.z., 215/2004 Z.z., 275/2006 Z.z., 431/2002 Z.z.; 29. sprístupnenie všeobecne právneho záväzného predpisu o vnútornej revízii súdu; 30. sprístupnenie všeobecne právneho záväzného predpisu o náležitostiach rozvrhu práce; 31. sprístupnenie všeobecne právneho záväzného predpisu o používaní úradného odevu sudcami, prokurátormi a advokátmi v konaní pred súdmi; 32. sprístupnenie všeobecne záväzného právneho predpisu o spôsobe spravovania, poskytovania, sprístupňovania a zverejňovania údajov v centrálnom informačnom systéme; 33. sprístupnenie všeobecne záväzného právneho predpisu o pravidlách určovania počtu miest sudcov, ostatných zamestnancov súdov, voľných miest sudcov a rozdeľovania zamestnaneckých miest na súdoch; 34. sprístupnenie všeobecne záväzného právneho predpisu o kategóriách údajov, ktoré sa zo súdnych rozhodnutí vylúčia a postupe pri zverejňovaní súdnych rozhodnutí; 35. výsledky (správy) - ich sprístupnenie - z vnútornej revízie Okresného súdu Martin od roku 2005 až po súčasnosť; 36. sprístupnenie zoznamu spisových značiek živých vecí zo všetkých súdnych oddelení, kde súdne konanie trvá viac ako 3 roky; 37. sprístupnenie zoznamu spisových značiek živých vecí zo všetkých súdnych oddelení, kde súdne konanie trvá viac ako 5 rokov s uvedením príčin a dôvodov, prečo nie sú konkrétne konania ukončené, ako aj uvedenie príčin nečinnosti súdu; 38. zápisnice zo súdnych konaní - ich sprístupnenie - na ktorých sa zúčastnil predseda Okresného súdu Martin z rokov 2009, 2010, 2011 a 2012 v rámci vykonávania dohľadu nad dodržiavaním sudcovskej etiky, zásad dôstojnosti súdneho konania a plynulosti súdneho konania; 39. sprístupnenie mzdy a odmeny za mesiac február 2013 (platové pomery a ďalšie finančné náležitosti) priznané za výkon funkcie všetkých prísediacich sudcov Okresného súdu Martin (u každého sudcu žiada údaj sprístupniť osobitne); 40. sprístupnenie všetkých súdnych rozhodnutí (aj neprávoplatné), ktorými boli osoby s priezviskami: B., B., N., K., P., Š. - uznané za vinných zo spáchania akéhokoľvek trestného činu, prípadne oslobodené spod obžaloby prokurátora. Ak Okresný súd Martin vo svojej evidencii eviduje viac osôb s rovnakým priezviskom, žiada sprístupniť všetky rozhodnutia všetkých osôb rovnakého priezviska; 41. sprístupnenie servisnej knižky všetkých služobných motorových vozidiel v držbe Okresného súdu Martin v roku 2012; 42. sprístupnenie všetkých žiadostí o zaradenie uchádzačov do posledného výberového konania na obsadenie funkcie predsedu Okresného súdu v Martine vrátane motivačných listov uchádzačov a ich profesijných životopisov; 43. sprístupnenie dokladov za nákup nemrznúcej zmesi do ostrekovačov služobných motorových vozidiel od roku 2009 až po súčasnosť; 44. sprístupnenie dokladov za kúpu náhradných bateriek do hodín zn. Weimar (inventárne číslo 96/0004) od roku 2009 až po súčasnosť; 45. sprístupnenie dokladov za finančnú úhradu spojenú s údržbou, opravami a čistením sudcovských talárov za roky 2009, 2010, 2011, 2012 a 2013; 46. sprístupnenie zmluvy*

možno domýšľať, faktom však je, že žiadateľ bol Okresným súdom Martin odsúdený na viacero trestov odňatia slobody za závažnú trestnú činnosť, momentálne sa nachádza vo výkone trestu a zároveň sa na tunajšom súde proti nemu vedie ďalšie trestné konanie, v ktorom mu v prípade uznania jeho viny tiež hrozí dlhoročný trest odňatia slobody. Okresný súd v Martine vo svojom rozhodnutí konštatoval, že zo žiadosti žiadateľa je zrejmé a celkom zjavné, že žiadateľ svoje subjektívne právo na slobodný prístup k informáciám zneužíva a vykonáva ho šikanóznym spôsobom.

Žiadateľ podal proti rozhodnutiu o nesprístupnení informácií odvolanie na Krajský súd v Žiline. Vo svojom odvolaní žiadateľ uviedol, že Okresný súd Martin od januára 2013 vôbec nereaguje na viaceré jeho žiadosti o sprístupnenie informácií a ani na iné podania, pričom svojich povinností sa nezákonne zbavuje. Žiadateľ vo svojom odvolaní priznal, že v danom prípade obsah jeho žiadosti tvorí veľký počet požadovaných informácií a že rôznosť jej obsahu môže robiť dojem, že ide o paralyzovanie, resp. šikanovanie súdu. Podľa žiadateľa je to však následok predchádzajúcej dlhodobej nečinnosti Okresného súdu Martin, ktorý si za takýto stav môže sám. Žiadateľ v odvolaní uviedol, že jeho cieľom je len dosiahnutie svojich práv na prístup k informáciám, a aj keď zvolený postup nie je štandardným postupom, v danom prípade je ale opodstatnený. Žiadateľ tiež v odvolaní uviedol, že zákon taxatívne neobmedzuje počet požadovaných informácií v jednej žiadosti a že zo strany Okresného súdu Martin nedošlo ani len k náznaku snahy čo aj len čiastočne vybaviť žiadosť žiadateľa - napr. predĺžením zákonnej lehoty, prípadne vybavením len niektorej časti žiadosti alebo snahou dohodnúť sa so žiadateľom na inom spôsobe sprístupnenia informácie. Žiadateľ nakoniec poukázal na to, že v záujme neohroziť základnú úlohu Okresného súdu v Martine, týmto dal súhlas na predĺženie zákonnej lehoty v bodoch č. 1, 2, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 23, 24, 35, 37, 38, 39, 41, 43, 44, 45, 47, 50, 51, 54, 55, 56 a 57 na dva mesiace z pôvodných 8 pracovných dní, pričom však na sprístupnenie ostatných informácií trvá naďalej v zákonnom stanovenej lehote.

Následne Krajský súd v Žiline ako druhostupňový správny orgán odvolanie žiadateľa zamietol. V rozhodnutí o odvolaní okrem iného krajský súd uviedol, že šikanózny prístup žiadateľa je možné vyčítať aj z množstva žiadosti, ktoré zaslal povinnej osobe, že žiadateľ nepožiadal povinnú osobu iba jednorázovo o také veľké množstvo informácií, ale pravidelne ju atakuje svojimi žiadosťami, že na základe toho zrejmé, že žiadateľ koná takto úmyselne a že túto skutočnosť potvrdzuje aj charakter jednotlivých bodov žiadosti.

Žiadateľ podal voči administratívnemu rozhodnutiu Krajského súdu v Žiline správnu žalobu, ktorú Krajský súd v Žiline rozsudkom sp. zn. 21 S 75/2013 zo dňa 13. 12. 2013 zamietol. Krajský súd v rozsudku sp. zn. 21 S 75/2013 okrem iného uviedol: *„Žiadosť žalobcu o poskytnutie - sprístupnenie informácií v rozsahu 58 bodov, ktoré sú v žiadosti špecifikované vzhľadom na rozsah žiadosti, aj keď zákon o slobode informácií nevylučuje, že žiadateľ môže žiadať neobmedzené množstvo informácií, je potrebné vyhodnocovať v kontexte s účelom a zmyslom zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám, ale tiež aj v kontexte s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a posudzovať ho tiež v kontexte s inými právnymi predpismi. (...) To znamenám, že neposkytnutie, nesprístupnenie informácií v počte 58 bodov vo vzťahu k žalobcovi v danom prípade bolo potrebné za účelom zabezpečenia iného legitímneho cieľa, aby bol najmä zabezpečený výkon kompetencii povinnej osoby Okresného súdu Martin, t.j. podľa názoru súdu nebol tu vzhľadom na rozsah a štruktúru požadovaných informácií primeraný vzťah proporcionality medzi rozsahom žiadaných informácií a legitímnym účelom, ktorý musí byť obsiahnutý zákonom o slobode*

---

*s poskytovateľom internetu pre Okresný súd Martin (uzavretá so súčasným prevádzkovateľom služby); 47. sprístupnenie zoznamu spisových značiek (živé aj archívne veci) zapísaných do všetkých súdnych registrov na Okresného súdu Martin za obdobia: a) od 7.2.2008 do 9.6.2008; b) od 4.3.2006 do 16.8.2007; c) od 10.6.2009 do 7.2.2010; d) od 14.9.2011 do 18.4.2012; e) od 7.2.2011 do 10.6.2011; í) od 31.9.2012 do 28.12.2012; g) od 2.4.2007 do 25.4.2007; h) od 9.7.2006 do 27.9.2006; i) od 1.4.2004 do 16.3.2007; 48. sprístupnenie Ústavy Slovenskej republiky platnej ku dňu doručenia tejto žiadosti; 49. sprístupnenie Listiny základných práv a slobôd; 50. sprístupnenie majetkových priznaní všetkých sudcov zo všetkých úsekov Okresného súdu Martin (vrátane prísediacich sudcov, predsedu a podpredsedu Okresného súdu Martin) za rok 2012; 51. sprístupnenie rozpočtu Okresného súdu Martin na rok 2013; 52. sprístupnenie zoznamu advokátov ex-offo v obvode Okresného súdu Martin; 53. sprístupnenie všetkých rozsudkov vydaných sudcom JUDr. Jozefom Medveďom z trestného úseku za obdobie od roku 2008 až po rok 2013 (vrátane neprávoplatných); 54. sprístupnenie dokladu o ekologickej likvidácii starého akumulátora núdzového osvetlenia z roku 2010; 55. sprístupnenie dokladov za nákup predlžovacích káblov a „rozdvojek“ pre potreby Okresného súdu Martin za obdobie od roku 2009 až po súčasnosť; 56. sprístupnenie dokladov za nákup počítačov a softvérov z rokov 2009 až 2013; 57. sprístupnenie protokolov o absolvovaní povinnej emisnej kontroly za všetky motorové vozidlá v držbe Okresného súdu Martin od roku 2009 až po rok 2013; 58. sprístupnenie informácie, prečo účastníkom konania vo veci 2Nt/39/2012 nie je doposiaľ doručené uznesenie 2Nt/39/2012 zo dňa 5.3.2013, a prečo spis 2Nt/39/2012 nie je predložený Krajskému súdu v Žiline na konanie o sťažnosti.“*

*informácií (aj rozhodnutie Ústavného súdu SR č.k. IV. ÚS 472/2012-61, zo dňa 10.1.2013). (...)* ***Zo skutočností zistených z obsahu predloženého spisu nedá súdu konštatovať, že žalobca vo vzťahu k povinnej osobe - k Okresnému súdu Martin, sleduje iný cieľ ako získať, dosiahnuť sprístupnenie požadovaných informácií*** *podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám."*

Žiadateľ (žalobca) následne podal odvolanie na Najvyšší súd SR. Najvyšší súd SR svojim rozsudkom **sp. zn. 3 Sži 4/2014** zo dňa 12. 3. 2014 odvolanie žiadateľa o informácie (žalobcu) zamietol, rozsudok Krajského súdu v Žiline potvrdil. Najvyšší súd SR vo svojom rozsudku sp. zn. 3 Sži 4/2014 uviedol: *„... zásadnou spornou otázkou bolo, či kvalita a rozsah informácií, ktoré žalobca žiadal od žalovaného ako povinnej osoby podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám indikovali, že ide o porušenie princípu zákazu zneužitia práva vo verejnoprávnej sfére. (…)* ***Celkovo žiadosť v počte 58 bodov vykazuje znaky informačného filibusteringu, teda obštrukčnej metódy, pri ktorej nie je dôležitý obsah žiadosti, ale zahltenie a zamestnanie orgánu verejnej správy činnosťou na spracovaní informácie pre žalobcu.*** *Právny systém musí byť spôsobilý brániť sa proti takýmto typom žiadostí, pretože sú v rozpore s princípom dobrej verejnej správy a v konečnom dôsledku žiadosti vedú k tomu, že orgány verejnej správy sa nevenujú svojej primárnej činnosti, ale vybavovaniu nezmyslených žiadostí. Indície, ktoré naznačujú pochybnosti o vážnosti prejavenej vôle žiadateľa sú nasledovné:* ***Typickým znakom zneužitia práva na informácie je skutočnosť, že žiadateľ o poskytnutie informácie žiada „všetko", pričom v žiadosti ustupuje kvalita informácie nad rozsahom.*** *Zneužívaná je skutočnosť, že výkon práva na informácie nepodlieha poplatkovej povinnosti. Skutočnosť, že informácie nepodliehajú poplatkovej povinnosti však znamená, že právo musí byť vykonávané primeraným spôsobom."*

Najvyšší súd SR však vo svojom rozsudku uviedol aj **závery, s ktorými nemožno súhlasiť**. Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 3 Sži 4/2014 uviedol aj nasledovné: *„Ďalším typickým znakom je, že* ***sú žiadané prevádzkové informácie*** *organizácie, ktoré vyžadujú aktívnu činnosť organizácie pri ich vyhľadávaní a ktoré v zásade nemajú priamu súvislosť s vymedzeným úsekom štátnej správy, na ktorom povinná osoba pôsobí. Žiadané sú informácie, ktorých vyhľadanie a poskytnutie dokáže zahltiť a nadmerne zamestnať orgán verejnej správy práve činnosťou, ktorá u zamestnancov je spôsobilá vyvolať pocit, že nejde o racionálnu činnosť, ale napriek tomu ju musia splniť. Najvyšší súd konštatuje, že súdy v rámci svojej činnosti okrem poznania dikcie zákona musia byť spôsobilé vyhodnotiť aj situácie, či nejde o zneužite práva. Ide o diskrečnú právomoc súdov."*

Tzv. **prevádzkové informácie**, t.j. informácie netýkajúce sa rozhodovania povinnej osoby o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy, **sú predmetom legitímneho záujmu verejnosti, pretože ide aj o dôležité informácie o hospodárení povinnej osoby s verejnými prostriedkami alebo o informácie týkajúce sa efektivity, účelnosti a zákonnosti činnosti povinnej osoby**. Vylúčenie takýchto informácií z pôsobnosti zákona č. 211/2000 Z.z. by bolo v rozpore s ústavným právom na informácie. Iba samotné požadovanie tzv. prevádzkových informácí teda nemôže byť dôvodom na aplikáciu princípu zákazu zneužitia práva alebo na zamietnutie žiadosti o informácie. Musia byť zároveň prítomné zjavné a dostatočné indície, že cieľom žiadateľa nie je získať tieto informácie, ale zahltiť alebo zaťažiť povinnú osobu.

Taktiež treba uviesť, že **pri posudzovaní, či ide o filibustering, sa nemožno riadiť subjektívnymi pocitmi zamestnancov orgánu verejnej správy pri vybavovaní žiadosti o informácie**, že nejde o racionálnu činnosť, ale treba vychádzať z objektívnych kritérií. Preto za zneužitie práva na informácie a za filibustering nemožno automaticky považovať žiadosť o informácie, *„ktorých vyhľadanie a poskytnutie dokáže zahltiť a nadmerne zamestnať orgán verejnej správy práve činnosťou, ktorá u zamestnancov je spôsobilá vyvolať pocit, že nejde o racionálnu činnosť".*

Krajský súd v Prešove v rozsudku **sp. zn. 3 S 1/2017** zo dňa 30. novembra 2017 posudzoval žiadosť o poskytnutie *„kópií všetkých stavebných povolení a kolaudačných rozhodnutí vydaných po 01.07.2004 pre nehnuteľnosti v obci Veľká Lomnica"* (žiadosť o informácie sa týkala cca 1200 žiadostí o vydanie stavebných povolení a kolaudačných rozhodnutí od 01.07.2004 do 18.04.2016).[25]

25 Krajský súd v Prešove v rozsudku sp. zn. 3S 1/2017 zrekapituloval žiadosť žiadateľa o informácie nasledovne: *„Prvostupňový správny orgán Obec Veľká Lomnica, stavebný úrad rozhodnutím zo dňa 23.09.2016 č. SP/XXX-XXX/XX-Šk rozhodol ako povinná osoba v zmysle § 15 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám ( ďalej len zákon o slobodnom prístupe k informáciám ) a podľa § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len správny poriadok) tak, že nevyhovel žiadosti žalobkyne o poskytnutie informácií týkajúcich sa*

Obec Veľká Lomnica a jej starosta odmietli poskynúť požadované informácie, s odkazom na vyššie citovaný rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sži 4/2014 zo dňa 12. marca 2014.[26]

Krajský súd v Prešove nesúhlasil so stavebným úradom a starostom obce Veľká Lomnica a zrušil ich rozhodnutia ako nezákonné. Krajský súd v Prešove v rozsudku sp. zn. 3 S 1/2017 zo dňa 30. novembra 2017 uviedol nasledovné:

*„33. V konkrétnom prípade prvostupňový správny orgán, ako povinná osoba, odmietol sprístupniť informácie z dôvodu, že ide o porušeniu princípu zákazu zneužitia práva vo verejnoprávnej sfére.*

*34. Tak ako sa to uvádza aj v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 3Sži/4/2014 ( na ktorý poukazuje sám žalovaný ) zákon o slobodnom prístupe k informáciám neobsahuje zákonnú definíciu zneužitia práva a posúdenie tejto otázky je potrebné posudzovať individuálne, kedy v rámci správnej úvahy* ***je potrebné zistiť, či existuje dostatočný počet indícií, že cieľom žiadosti o informáciu nie je reálny záujem získať informácie ale obštrukcia****.*

*35.* ***To, že rozsah požadovanej informácie zahŕňa cca 1200 žiadosti v sledovanom období automaticky neznamená, že žiadosť vykazuje znaky obštrukčnej metódy, pri ktorej nie je dôležitý obsah žiadosti, ale zahltenie a zamestnanie orgánu verejnej správy činnosťou na spracovanie informácie.***

*36.* ***Pre takýto záver nie je v prvostupňo-vom rozhodnutí, ale ani v rozhodnutí žalovaného dostatok argumentov, naopak rozhodnutia sú pre absenciu akýchkoľvek dôvodov nepreskúmateľné*** *a teda v rozpore s § 46 ods. 1 a § 47 ods. 1, 3 správneho poriadku.“*

Vyššie uvedené súdne rozhodnutia potvrdzujú, že skutočnosť, že žiadateľ vyžaduje v žiadosti *veľký počet informácií*, ktoré má povinná osoba v dispozícii, sama osebe nepostačuje na to, aby jeho žiadosť bola považovaná za zneužívanie práva

---

*predloženia kópií všetkých stavebných povolení a kolaudačných rozhodnutí vydaných po 01.07.2004 pre nehnuteľnosti v obci Veľká Lomnica s tým, že uvedenú informáciu v celom rozsahu žiadala zaslať v elektronickej podobe na emailovú adresu: a@b.c V odôvodnení prvostupňový správny orgán uviedol, že dňa 18.07.2016 podala žalobkyňa žiadosť o poskytnutie informácií týkajúcich sa predloženia kópii všetkých stavebných povolení, tak ako je to uvedené vyššie. Rozsah požadovaných informácií zahŕňa cca 1200 žiadosti v sledovanom období od 01.07.2004 do 18.04.2016 ukončených rozhodnutiami v správnom konaní (stavebné povolenia a kolaudačné rozhodnutia) na všetky nehnuteľnosti, ich digitalizáciu a zaslanie na emailovú adresu. Stavebný úrad v uvedenom období vydal stavebné povolenia a kolaudačné rozhodnutia v katastrálnom území Veľká Lomnica okrem stavieb rodinných domov a doplnkových stavieb k rodinným domom, aj na stavby občianskej vybavenosti (budovy obecného úradu, školy, škôlky, zdravotného strediska, požiarnej zbrojnice, objektov služieb - predajní potravín JEDNOTA s.d. a SINTRA), na stavby rekreačných objektoch (rekreačné domy, hotelov a pod...), na stavby vyhradených technických zariadení (vysoko tlakový plynovod s regulačnou a odorizačnou stanicou, VN rozvody s kioskovými trafostanicami), na rozvody všetkých inžinierskych sietí okrem verejných vodovodov a verejných kanalizácií a na stavby bytových domov s ich vybavením.“*

26 Krajský súd v Prešove v rozsudku sp. zn. 3S/1/2017 zrekapituloval zamietavé rozhodnutie starostu obce Veľká Lomnica nasledovne: *„Elementárne predloženie kópií všetkých stavebných povolení a kolaudačných rozhodnutí vydaných v územnej pôsobnosti obce Veľká Lomnica po 01. 07. 2004 “znamená spracovanie údajov pre poskytnutie takto požadovaných informácii elektronizáciu jednotlivých stavebných povolení a kolaudačných rozhodnutí (ďalej len rozhodnutia) v celkovom rozsahu cca 1200 spisov v sledovanom období od 01.07.2004 do súčasnosti, ktoré je o to komplikovanejšie, že povinná osoba by boli nútená nie len kopírovať všetky rozhodnutia, následne ich upravovať v zmysle zákona č. 428/2002 Z.z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov, zákona č. 215/2004 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností v znení neskorších predpisov a pod., takto pripravené ich digitalizovať a potom zasielať elektronickou poštou. Takúto činnosť nie je možné zabezpečiť v lehotách stanovených zákonom o slobode informácií, ani pri súčasnom personálnom obsadení stavebného úradu vo väzbe na jeho riadnu činnosť podľa ustanovení stavebného zákona a príslušných právnych predpisov a už vôbec nie je možné predpokladať výšku úhrady za sprístupnenie informácie v zmysle § 14 ods. 5 zákona o slobode informácií. Účelové tvrdenie uvedené v odvolaní „V pozícii žiadateľky sa domáham iba elementárneho poskytnutia kópie dokumentácie z úradného spisu, ktorého existenciu je nevyhnutné zachovať počas celej existencie dotknutej stavby s prihliadnutím na vyradenie písomností v zmysle registratúrneho poriadku obecného úradu Veľká Lomnica, pričom poskytnutie požadovaných informácií nevyžaduje žiadne spracovanie“ je vzhľadom na vyššie uvedené dôvody zavádzajúce. Je potrebné taktiež uviesť, že každé rozhodnutie vydané na stavby slúžiace pre trvalé bývanie obsahuje ich dispozičné riešenia, podlažnosť a základné ukazovatele, takže informácie, ktoré sa dotýkajú súkromia fyzickej osoby, na ktorých zverejnenie by bolo potrebné pre tento účel požiadať o predchádzajúci písomný súhlas. (…) V rámci konania o slobode informácií si povinná osoba pre účely konania zabezpečila kópiu rozsudku Najvyššieho súdu SR zo dňa 12.03.2014 sp. zn. 3Sži/4/2014, na základe ktorého jednoznačne dospela k záveru, že podanou žiadosťou v uvedenom rozsahu dochádza k zneužívaniu práva v rámci slobodného prístupu k informáciám a je možné sa domnievať, že žiadateľkou môže dôjsť k zneužitiu sprístupnených informácií z takto vyhotovenej databázy. (…) Primárnou funkciou stavebného úradu je zabezpečenie činnosti pri vydávaní rozhodnutí v zmysle stavebného zákona. Podľa tohto zákona sú jednoznačne určení účastníci príslušných konaní, ktorými sú predovšetkým osoby, ktoré majú vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich, vrátane susediacich pozemkov a stavieb, ak ich vlastnícke alebo iné práva k týmto pozemok a stavbám môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté. Tieto osoby ako účastníci konania majú práva taxatívne uvedené v zmysle § 23 správneho poriadku. Stavebný úrad z týchto činností disponuje spisovými materiálmi, ktoré sú v jeho pôsobnosti, no nemá zákonnú povinnosť viesť evidenciu vydaných rozhodnutí (t.j. aj pre daný prípad stavebných povolení, rozhodnutí o zmene stavby počas výstavby a kolaudačných rozhodnutí) stavebného úradu v elektronickej podobe. Zároveň stavebný úrad nedisponuje spisovými materiálmi od 01.07.2004 od oddelenia stavebného poriadku, odboru životného prostredia v Kežmarku tak, ako to žiadateľka požaduje a nemá kompetencie poskytovať dokumentáciu z úradných spisov od 01.07.2004 vedených v spisovej agende oddelenia stavebného poriadku, odboru životného prostredia v Kežmarku. K tvrdeniu odvolateľky, že „existenciu úradných spisov je nevyhnutné zachovať počas celej existencie dotknutej stavby“ je potrebné uviesť, že súčasťou základných pojmov registratúrneho poriadku je o.i. aj vyraďovanie spisov, čo jednoznačne znamená, že stavebný úrad má za povinnosť spisové materiály po úložnej dobe vyviesť a skartovať, a nie „zachovať počas celej existencie dotknutej stavby“. Táto povinnosť je na jednotlivých stavebníkov.“*

(filibustering). Vyhodnotenie žiadosti za filibustering má opodstatnenie len vtedy, ak existujú ďalšie okolnosti, z ktorých je zjavné, že žiadateľ nemal reálny záujem o informácie, ale jeho úmyslom bolo sťaženie činnosti povinnej osoby.

Z rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sži 4/2014 možno vyvodiť, že najvyšší súd v predmetnom prípade pravdepodobne nepriamo identifikoval úmysel zneužiť právo na informácie na základe toho, že žiadateľ bol vo výkone trestu odňatia slobody, že bol odsúdený okresným súdom (povinnou osobou) na trest odňatia slobody, že sa voči nemu viedlo na okresnom súde ďalšie trestné konanie, že nemohol požadované informácie vo výkone trestu odňatia slobody náležite využiť, že jeho žiadosť o informácie požadovala sprístupnenie 58 druhov (skupín) rozmanitých a navzájom nesúvisiacich informácií a že žiadateľ aj v minulosti požadoval od okresného súdu veľké množstvo informácií, a následne z týchto skutočností odvodil maliciózny úmysel žiadateľa. Tieto argumenty týkajúce sa predpokladanej motivácie žiadateľa o informácie však nie sú v rozsudku Najvyššieho súdu SR dostatočne uvedené a vysvetlené a sú obsiahnuté skôr v administratívnych rozhodnutiach Okresného súdu v Martine, Krajského súdu v Žiline a v rozsudku Krajského súdu v Žiline.

Existuje však aj rozhodnutie súdu, ktoré aplikovalo princíp zákazu zneužitia práva iba na základe veľkého objemu požadovaných informácií. V rozsudku Najvyššieho súdu SR **sp. zn. 3 Sžo 197/2015** zo dňa 25. 01. 2017 bol posudzovaný prípad, kedy žiadateľ požiadal Okresný súd Košice I. o sprístupnenie všetkých rozhodnutí Okresného súdu Košice 1 a v prípade odvolacích konaní aj rozhodnutí odvolacieho súdu - Krajského súdu v Košiciach, v súdnych konaniach, ktoré boli začaté po 1.1.2005, ktorých účastníkom je alebo bolo mesto Košice. Svoju žiadosť odôvodnil aj okolnosťou, že žiadané informácie boli inej spoločnosti sprístupnené Okresným súdom Námestovo a Okresným súdom Veľký Krtíš.
Krajský súd v Košiciach (ktorý bol v konaní pred Najvyšším súdom SR žalovaný) v odôvodnení svojho rozhodnutia o odvolaní proti rozhodnutiu o nesprístupnení informácie uviedol, že žiadateľ sa *„v podanej žiadosti nedožadoval sprístupnenia konkrétnych súdnych rozhodnutí, prípadne rozhodnutí týkajúcich sa konkrétnych právnych nárokov alebo právnych povinností, ale bez bližšieho selektovania všetkých súdnych rozhodnutí týkajúcich sa mesta Košice, vydaných za obdobie takmer 9 rokov“*.[27]

Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 3 Sžo 197/2015 zo dňa 25. 01. 2017 uviedol nasledovné: *„Žiadosť o sprístupnenie informácií podľa zákona o slobode informácií má slúžiť iba ako nástroj spoločenskej kontroly a nie ako prostriedok na zneužitie práva. (...) V prípade, ak by žalovaný mal vyhovieť žiadosti žalobcu, musel by, podľa vlastného vyjadrenia, vytvárať informácie, ktoré by získal spracovaním tisícok spisov, jednalo by sa o nezanedbateľné sumarizovanie (vyhľadávanie, kopírovanie a anonymizovanie) tisícok rozhodnutí na základe pokynu žalobcu, čo by viedlo k mareniu činnosti príslušného organizačného útvaru. (...) Podľa názoru súdu, keďže žalobca žiadal o súdne rozhodnutia (t.j. všetky rozhodnutia, či už procesné, v merite veci, právoplatné, neprávoplatné), v ktorých je žalovaným Mesto Košice a je zrejmé, že žalovaný žiadanými informáciami disponuje,* ***požadovaný rozsah údajov o ktoré žalobca žiadal, potreba ich spracovania, by viedli k úplnej eliminácii reálnej schopnosti žalovaného plniť verejné úlohy****, ktoré mu zverujú príslušné osobitné predpisy. (...) Je zrejmé, že pred poskytnutím informácii požadovaných žalobcom, by bolo povinnosťou žalovaného v záujme dodržiavania zákona o ochrane osobných údajov vykonať anonymizáciu* všetkých rozhodnutí*, t.j. spracovať, upraviť údaje, ktoré má k dispozícii.“*

Najvyšší súd SR sa následne v rozsudku zaoberal aj porovnaním predmetnej žiadosti o informácie s inými žiadosťami o sprístupnenie súdnych rozhodnutí smerujúcimi na iné súdy, na ktoré v žalobe poukazoval žiadateľ o informácie s tým, že tieto žiadosti boli vybavené kladne. Zdá sa, že pre urobenie záveru, že v predmetnom prípade ide o zneužitie práva na informácie, bol pre najvyšší súd rozhodujúci aj vysoký počet požadovaných súdnych rozhodnutí – t.j. celkovo 3622 súdnych rozhodnutí (v porovnaní s oveľa nižším počtom rozhodnutí 45, 117 a 48 – požadovaných od iných súdov).

27 V rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžo 197/2015 sa rekapituluje rozhodnutie žalovaného Krajského súdu v Košiciach nasledovne: *„V predmetnej veci zo súdnych registrov povinnej osoby bolo preukázané, že od 1.1.2005 do dňa vydania prvostupňového rozhodnutia bolo právoplatne skončených a v súdnych konaniach vydaných celkom 3622 rozhodnutí. Vzhľadom na enormný počet súdnych rozhodnutí a s prihliadnutím na skutočnosť, že prevažná väčšina týchto rozhodnutí nebola anonymizovaná v elektronickej podobe, by sa musela anonymizovať mechanicky, v dôsledku čoho realizácia žiadostí by predstavovala neprimerané zaťaženie zamestnancov súdu, čo by mohlo vyústiť až do paralyzovania činnosti okresného súdu pri zabezpečovaní jeho hlavnej činnosti. Z podanej žiadosti žalobcu možno vyvodiť, že žalobca žiadal o poskytnutie všetkých informácií, pričom v žiadosti ustupuje kvalita informácie nad rozsahom. Podľa názoru krajského súdu, cieľom podanej žiadosti žalobcu nebol reálny záujem o informácie, ale sťaženie bežnej činnosti súdu.“*

Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 3 Sžo 197/2015 uviedol: *„V žiadosti aj v odvolaní žalobca kládol dôraz aj na okolnosť, že v skutkovo obdobných prípadoch povinné osoby, Okresné súdy v Námestove a Veľkom Krtíši žiadosti o sprístupnenie totožných informácií vyhoveli. Podľa názoru najvyššieho súdu, Krajský súd v Košiciach neporušil tzv. zásadu precedensu vyjadrenú v § 3 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorého správne orgány pri rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo obdobných prípadoch sú podľa zákona povinné dbať na to, aby nevznikli neodôvodnené rozdiely v rozhodovaní. V tomto prípade senát odvolacieho súdu zdôrazňuje, že z dôkazných prostriedkov, ktoré žalobca predložil na podporu svojho tvrdenia, nevyplýva totožnosť prípadov. Je z nich zrejmé, že v prípadoch na ktoré poukazoval žalobca, sa jednalo o nepomerne nižší počet požadovaných rozhodnutí, v prípade Okresného súdu Námestovo sa jednalo o 45 právoplatných rozhodnutí, v prípade Okresného súdu Veľký Krtíš o 117 rozhodnutí a v prípade Okresného súdu Trnava o 48 rozhodnutí.* ***Porovnaním uvedených počtov s množstvom žalobcom požadovaných rozhodnutí*** *Okresného súdu Košice I a Krajského súdu v Košiciach vo veciach, kde je účastníkom konania Mesto Košice v rozsahu 3622 rozhodnutí* ***možno logicky dospieť k záveru, že spracovanie takéhoto množstva rozhodnutí do takej formy, aby mohli byť žalobcovi sprístupnené, by bolo spôsobilé ochromiť riadny chod súdov****, t.j. činnosť, na ktorú boli vytvorené.“*

Je potrebné zdôrazniť, že vnútroštátne súdy pri svojej snahe vymedziť svojou judikatúrou obsah a rozsah pojmu filibustering – t.j. zahltenie žiadosťami o informácie, ktoré je možné považovať za zneužitie práva, musia nevyhnutne zohľadniť aj judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu. Z rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že ani žiadosť o poskytnutie kópií niekoľkých stoviek úradných rozhodnutí nebolo možné považovať za filibustering alebo za zneužitie práva.

Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí ***Österreichische Vereinigung*** *zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes* v. Rakúsko zo dňa 28. novembra 2013 posudzoval prípad, kedy rakúske občianske združenie požiadalo regionálny rakúsky pozemkový úrad (komisiu) v Tirolsku o poskytnutie anonymizovaných kópií 580 úradných rozhodnutí o prevodoch poľnohospodárskej a lesnej pôdy od 1. januára 2000 do 18. júla 2005 – teda za obdobie 4 a pol roka.

Rakúsky pozemkový úrad aj vnútroštátne rakúske súdy zamietli žiadosť o informáciu s argumentmi, že nešlo o žiadosť o informáciu v zmysle rakúskeho zákona o prístupe k informáciám, pretože vybavenie takejto žiadosti by vyžadovalo, aby pozemkový úrad zhromaždil všetky rozhodnutia vydané v priebehu niekoľkých rokov, anonymizoval ich a zaslal ich kópie žiadateľovi. Pozemkový úrad (komisia) argumentoval, že vybavenie takej žiadosti by vyžadovalo vyhľadávanie, zhromažďovanie a prípravy, ktoré by významne ovplyvnili plnenie iných úloh pozemkového úradu. Rakúska vláda v konaní pred Európskym súdom pre ľudské práva argumentovala, že zamietnutie žiadosti o informácie bolo oprávnené, pretože jeho cieľom bolo zachovať riadne fungovanie pozemkového úradu (komisie), pretože vybavenie predmetnej žiadosti o informácie by vyžadovalo značné kapacity na anonymizáciu početných rozhodnutí vydaných v priebehu niekoľkých rokov, čo by mohlo ohroziť plnenie hlavných úloh pozemkového úradu (komisie).

Európsky súd pre ľudské práva však tieto argumenty neakceptoval a rozhodol, že Rakúsko a jeho vnútroštátne orgány porušili právo žiadateľa na slobodu prejavu podľa čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorého súčasťou je aj právo na prístup k informáciám.

Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí ***Österreichische Vereinigung...*** uviedol:
*„45. Súd poznamenáva, že združenie žiadajúce o informácie tým, že požiadalo o anonymizované kópie rozhodnutí komisie, akceptovalo, že sporné rozhodnutia obsahovali osobné údaje, ktoré by museli byť odstránené pred tým, ako by sa rozhodnutia mohli sprístupniť. Taktiež pochopilo, že príprava a zasielanie požadovaných kópií zahŕňali určité náklady, ktoré združenie navrhlo uhradiť. Žiadosť združenia bola však napriek tomu bezpodmienečne zamietnutá.*
*46. Vzhľadom na to, že komisia je verejným orgánom, ktorý rozhoduje spory týkajúce sa „občianskych práv“ v zmysle článku 6 Dohovoru (pozri Eisenstecken v. Rakúsko, č. 29477/95, § 20, ECHR 2000-X), ktoré tvoria navyše predmet značného verejného záujmu, Súd považuje za prekvapujúce, že žiadne z rozhodnutí komisie nebolo uverejnené, či už v elektronickej databáze alebo v akejkoľvek inej forme. Z toho vyplýva, že veľká časť predpokladaných ťažkostí, na ktoré sa odvoláva komisia ako dôvod svojho odmietnutia poskytnúť združeniu kópie mnohých rozhodnutí vydaných počas dlhého obdobia, bola vytvorená na základe vlastnej voľby komisie nezverejňovať žiadne z jej rozhodnutí. V tejto súvislosti Súd pripomína tvrdenie združenia, ktoré nebolo rakúskou*

*vládou spochybnené, že od iných regionálnych pozemkových komisií obdržalo anonymizované kópie rozhodnutí bez osobitných ťažkostí.*
*47. Na základe vyššie uvedeného Súd konštatuje, že dôvody uvádzané vnútroštátnymi orgánmi pri zamietnutí žiadosti združenia o prístup k rozhodnutiam komisie - aj keď boli „relevantné“ - neboli však „dostatočné“. Hoci Súdu neprináleží, aby stanovil, akým spôsobom by Komisia mohla a mala poskytnúť združeniu prístup k svojim rozhodnutiam, konštatuje, že úplné odmietnutie prístupu k akémukoľvek z rozhodnutí komisie bolo neprimerané (disproportionate). Komisia, ktorá na svojej vlastnej voľby, disponovala informačným monopolným postavením vo vzťahu k svojim rozhodnutiam, znemožnila združeniu, aby uskutočnilo svoj výskum v jednej z deviatich rakúskych spolkových krajín, konkrétne v Tirolsku, a aby sa zmysluplným spôsobom zúčastnilo na legislatívnom procese týkajúcom sa zmien a doplnení zákona o prevodoch nehnuteľností v Tirolsku. Súd preto dospel k záveru, že zásah do práva žiadateľa na slobodu prejavu nemožno považovať za nevyhnutný v demokratickej spoločnosti.*
*48. Preto došlo k porušeniu článku 10 Dohovoru.“*

Bez ohľadu na niektoré názory správnych orgánov a niektoré rozhodnutia vnútroštátnych súdov treba však na záver konštatovať, že aj keď osoba žiada veľký objem informácií, len samotná táto skutočnosť nie je sama osebe zneužitím práva. O zneužitie práva ide iba vtedy, keď je z existujúcich okolností zároveň zjavné, že úmyslom žiadateľa nebolo získať informácie ale sťažiť činnosť povinnej osoby. Takýto záver musí povinná osoba alebo súd podložiť dostatočnými indíciami alebo dôkazmi a musí ho dôkladne vyargumentovať.

V budúcnosti sa dá očakávať, že otázka, či išlo o zneužívanie práva pri aplikácii zákona č. 211/2000 Z.z., sa stane predmetom konania na Ústavnom súde SR. Aj vzhľadom na nie úplne jednotnú rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov bude teda úlohou Ústavného súdu SR, aby presnejšie vymedzil podmienky, za ktorých možno aplikovať princíp zákazu zneužitia práva.

# POSUDZOVANIE VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE A PRÁVNE OPATRENIA PROTI METÓDE SALAMI SLICING

**prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.**

## 1. Vecné aspekty uplatňovania metódy *salami slicing*

Tzv. salámovou metódou (*salami slicing)* sa vo všeobecnosti označuje prax alebo taktika, keď sa kontroverzné alebo obťažné ciele, riešenia a požiadavky, ktoré by sa celkovo presadzovali len ťažko alebo by boli úplne nepriechodné, rozčlenia na čiastkové kroky, ktoré sa presadzujú postupne.

Takáto taktika sa úspešne využíva aj v súvislosti s presadzovaním investičných zámerov, predovšetkým v kontexte posudzovania vplyvov činností na životné prostredie (EIA). Napríklad v Českej republike metódu *salami slicing* použili zadávatelia, investori a stavitelia diaľnic na presadenie diaľnic vedených po trasách, ktoré sú podľa environmentalistov úplne neprijateľné z hľadiska ochrany prírody. Metóda sa aplikovala tak, že diaľnica nebola predložená na schválenie ako jedna stavba, ale ako niekoľko stavieb, pričom najskôr boli na schválenie predložené neproblematické trasy. Následne, keď boli schválené (a často i vybudované), sa predložila požiadavka na výstavbu posledných úsekov v situácii, keď už nezostala prakticky žiadna voľba alternatív. Metóda bola úspešne použitá napríklad v prípade diaľnice D8, pri ktorej sa presadila trasa, ktorá viedla cez CHKO České středohoří [1]

*Salami slicing* metóda predstavuje prejav zneužitia verejného subjektívneho práva. *Nejde o protiprávne správanie* (zákon zaň neukladá sankciu). Subjekt *koná proti zákonom chránenému záujmu s cieľom dosiahnuť výsledok, ktorý právna norma nepredpokladá a preto výslovne nezakazuje*.

Z hľadiska možných foriem zneužívania práva *salami slicing metóda* nie je:

- *šikanóznym konaním* (t. j. právny úkon smerujúci výlučne k spôsobeniu škody, ktorá je jediným účelom takého prejavu vôle),
- *obchádzaním zákona,* lebo sa neporušuje zákonný zákaz.[2]

Na Slovensku sa s uplatnením metódy *salami slicing* možno stretnúť v konaní podľa zákona č. 24/2006 Z. z. *o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov,* t. j. v konaní o navrhovanej činnosti alebo o zmene navrhovanej činnosti.

Motívom *navrhovateľa,* ktorým je podľa § 3 písm. g) zákona č. 24/2006 Z. z. osoba, ktorá má záujem realizovať navrhovanú činnosť alebo jej zmenu vyžadujúcu si povolenie, je:

- *urýchlenie povoľovacieho konania* – navrhovateľ šetrí čas a peniaze, keďže v Slovenskej republike je EIA proces veľmi dlhý v porovnaní s inými štátmi Európskej únie, nemôže prebiehať spolu s povoľovaním podľa osobitných predpisov, t. j. podľa *zákona č. 50/1976 Zb. o stavebnom konaní (stavebný poriadok) v znení neskorších predpisov, zákona č. 39/2013 Z. z. o integrovanej pre-vencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov)*,
- *zvýšenia akceptácie navrhovanej činnosti dotknutými subjektmi* (rozsahom malá a charakterom menej významná činnosť má väčšiu šancu na kladný výsledok a následné zmeny navrhovanej činnosti sú predmetom menšej pozornosti, sú väčšinou predmetom zisťovacieho konania, málokedy predmetom plného posudzovania, väčšinou sa v zisťovacom konaní rozhodne, že ich nie je potrebné posudzovať a určia sa len podmienky rozhodnutia).

Navrhovateľ sa snaží minimalizovať/bagatelizovať veľkosť a charakter navrhovanej činnosti posudzovanej v jednom procese EIA nasledovne:

*Znížiť limitnú/prahovú hodnotu* (veľkostný parameter), ak je ustanovená podľa prílohy č. 8 zákona č. 24/2006 Z. z., či už je ustanovená pre činnosti kategórie „A“ alebo „B“, aby sa vyhol posudzovaniu, väčšinou, aby sa vyhol povinnému hodnoteniu, pričom dúfa, že EIA proces skončí v zisťovacom konaní rozhodnutím, že činnosť alebo zmena

1 https://cs.wikipedia.org/wiki/Sal%C3%A1mov%C3%A1_metoda (dňa 27. apríla 2019).

2 Tichý, L.: Zneužití práva – základní kategorie. In: Zneužití práva. TICHÝ, L. – MASLOWSKI, S. – TROUP, T. (eds.). Praha : Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016, s. 41.

činnosti sa posudzovať nebude;
Príklad: *povolené činnosti, ktoré neboli nikdy posúdené*

Pre činnosti, pre ktoré nie sú ustanovené prahové hodnoty (bez limitu), sa navrhovateľ snaží *veľkú činnosť rozčleniť na menšie činnosti v snahe minimalizovať vstupy a výstupy* z navrhovanej činnosti, čím sa minimalizujú aj vplyvy na životné prostredie a na zdravie a následne predkladá oznámenia o zmene, kedy nie je možné komplexne zhodnotiť kumulatívne vplyvy;

Príklad: *diaľnice*

Navrhovateľ sa usiluje postupne k pôvodne posudzovanej činnosti pridávať cez *oznámenia o zmene* nové vstupy, ktoré síce *nemenia veľkosť/ rozsah* navrhovanej činnosti, ale môžu významne ovplyvniť *charakter činnosti,* najmä výstupy do životného prostredia a s tým spojené negatívne vplyvy;

Príklad: *Zariadenie na tepelné spracovanie plastov bolo posúdené podľa zákona pre spracovanie určitých druhov odpadov. Po ukončení posudzovania vplyvov činností navrhovateľ predkladá oznámenie o zmene ak, že rozširuje skladbu spracovávaných odpadov (vstupy), čím nemení kapacitu, neprekračuje prahovú hodnotu, ale môže zmeniť vplyvy na životné prostredie. Často sa v zisťovacom konaní dospeje k rozhodnutiu, že zmenu navrhovanej činnosti nie je potrebné posudzovať.*

*Možnosť zámerného rozčlenenia projektu – špeciálny predmet právnej úpravy*. Odborná literatúra sa v súvislosti s praxou *zámerného* rozčlenenia navrhovaných činností zmieňuje:

- o tzv. homogénnom rozdelení projektu na podobné, ale menšie časti (napr. rozdelenie cestného úseku v niekoľkých menších projektoch),
- o tzv. heterogénnom rozdelení projektu, keď sa projekty oddelia inými aktivitami (napr. vybudovanie železničného nástupišťa elektrifikáciou).

Taktiež existuje *postupné rozdelenie projektov*, ktoré sa vyvíjajú vo fázach, ktoré môžu byť aj homogénne alebo heterogénne.[3]

Pre zámerné rozčleňovanie projektov týkajúcich sa zámerov činností s vplyvmi na životné prostredie môžu byť rôzne dôvody.
Do prvej skupiny patria dôvody, ktoré majú *objektívny charakter*. Medzi ne možno zaradiť: (i) úpravu vecnej pôsobnosti, ktorá zveruje právomoc rôznym orgánom zapojeným do schvaľovania projektov; (ii) komerčné, investičné, obchodné ciele; (iii) organizačné, na základe potreby rozdelenia projektu do etáp; (iv) rozpočtové, finančné; alebo (v) špecializácia na práce, oddeľovanie rôznych činností (zemné práce, energia, kanalizácia, zariadenia…).

Z právneho hľadiska ide o dôvody *in bona fide,* ktoré ospravedlňujú takéto konanie.

Do druhej skupiny patria dôvody *in mala fide* (s cieľom vyhnúť sa posudzovaniu alebo uľahčiť si schválenie).[4] V týchto prípadoch ide o konanie, ktoré sa označuje ako *salami slicing* metóda.

Je to závadové konanie, ktoré je *v rozpore s účelom* verejnoprávneho inštitútu posudzovania vplyvov na životné prostredie. Aj *smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (kodifikované znenie) (Ú. v. EÚ L 26, 28. 1. 2012)* predpokladá, že *predmetom posúdenia budú vplyvy budúcej činnosti ako celku, nie jej časti s čiastkovými vplyvmi*.

V záujme účinnosti výkonu štátnej správy by v oboch prípadoch mali byť pravidlá ohľadne možnosti rozdelenia projektu a zákazu rozdelenia projektu v zákone o posudzovaní vplyvov na životné prostredie výslovne upravené.

## 2. Právne aspekty uplatňovania metódy *salami slicing*

V situácii, keď účelové rozčlenenie zámeru navrhovanej činnosti alebo jej zmeny nie je zákonom výslovne zakázané, navrhovateľ v rámci konaní podľa tretej časti zákona č. 24/2006 Z. z. *o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov* má možnosť postupovať zámerne takým spôsobom, aby nebol daný zákonný dôvod pre posúdenie vplyvov navrhovanej činnosti alebo aby sa posúdenie minimalizovalo. Slovo „účelovosť“ vyjadruje stav, keď zámerné rozčlenenie zámeru je zapríčinené dôvodmi *in mala*

3 De Salamanca, Á. E.: Project splitting in environmental impact assessment. Published online: 19 April 2016. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2016.1159425 (dostupné dňa 11. 3. 2019)

4 Tamže.

*fide* na strane navrhovateľa.
V súčasnosti sa možno v praxi stretnúť napríklad s tým, že ten istý navrhovateľ podá návrh na začatie zisťovacieho konania podľa § 29 zákona č. 24/2006 Z. z. ešte v čase, keď prebieha zisťovacie konanie vo veci už ním podaného iného návrhu ohľadne *tej istej činnosti, formálne prezentovanej ako samostatný projekt* (napriek tomu, že ide o projekty, medzi ktorými existuje priestorová alebo prevádzková súvislosť so zjavným časovým prepojením – napríklad iný úsek tej istej diaľnice).

Správny orgán *nemôže tieto veci spojiť a rozhodnúť o nich v spoločnom konaní*, lebo taká právomoc mu z § 20 zákona č. 24/2006 Z. z. nevyplýva a nevyplýva mu ani z platného znenia *zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov*. Je preto povinný rozhodnúť o každom návrhu samostatne.

V správnom konaní je správny orgán na základe *dispozičnej zásady* navyše viazaný návrhom navrhovateľa ako účastníka konania a preto musí rozhodovať na jeho základe.[5] Pri *absencii zákonnej úpravy právomoci nie je správny orgán oprávnený konať nad rámec podaného návrhu* (musí napríklad rozhodovať o projekte, ktorý bol účelovo navrhovateľom rozčlenený a navrhovateľ predkladá do konania návrh ohľadne časti projektu, ktorá nie je nezávislá od existencie inej časti tohto projektu).

V týchto prípadoch nejde ani o situáciu, keď by bolo možné vykonať *spoločné posudzovanie vplyvov* podľa § 20 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z.:

§ 20
**Osobitosti konania**
(2) Ak sú viaceré navrhované činnosti v prevádzkovej alebo priestorovej súvislosti, možno vykonať posudzovanie ich vplyvov spoločne.

Právnym dôvodom je, že nie sú dané podmienky pre taký procesný postup. S*poločné posudzovanie vplyvov* je totiž *špeciálny procesný* inštitút. K jeho uplatneniu *môže* dôjsť, ak je pre navrhovateľa výhodnejšie, aby sa v *jednom konaní spojilo posudzovanie viacerých predmetov (rôznych navrhovaných činností)*. Je teda vecou postoja samotného navrhovateľa, či chce využiť inštitút spoločného posudzovania vplyvov. Vtedy *podáva návrh* tak, aby sa vykonalo jedno veľké posudzovanie aj konanie vo vzťahu k rôznym navrhovaným činnostiam. Motívom navrhovateľa je predovšetkým možnosť ušetriť na nákladoch na posudzovanie. Navrhovateľ však *nemá právny nárok* na to, aby orgán určil spoločné posudzovanie viacerých navrhovaných činností, ak sú v prevádzkovej alebo priestorovej súvislosti. Je vecou správnej úpravy príslušného orgánu, či takúto procesnú možnosť využije. Orgán by tak mal urobiť predovšetkým, ak spojením posudzovania by mohli byť efektívne vyriešené možné kumulatívne vplyvy prevádzok, prípadne komplexne zhodnotený vplyv navrhovaných činností na chránené vtáčie územie.[6]

Z tohto dôvodu sa inštitút spoločného posúdenia podľa § 20 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. nedá považovať za opatrenie zamerané proti *salami slicing* metóde. Pre ňu je totiž charakteristické, že *navrhovateľ zámerne podáva samostatné návrhy na začatie správneho konania, ktoré sa týkajú len časti jeho budúcej činnosti, pričom podania sa týkajú tej istej činnosti*.

Podľa platnej právnej úpravy orgány pre ochranu a tvorbu životného prostredia nemajú právomoc:
- uložiť za takéto konanie verejnoprávnu sankciu (nejde o protiprávne správanie osoby),
- reagovať na takéto konanie, ktoré je v rozpore s účelom posudzovania vplyvov na životné prostredie, iným spôsobom.

### 3. Opatrenia proti metóde salami slicing v štátoch Európskej únie

Opatrenia proti tzv. salámovej metóde sú súčasne prostriedkom pre *zvýšenie efektívnosti rozhodovania orgánov štátnej správy* pri ochrane životného prostredia. Je to dané tým, že dôležitým ukazovateľom efektívnosti výkonu verejnej správy je miera, akou verejná správa plní ciele a úlohy, vyplývajúce jej zo zákonov.[7]

Efektívnosť pôsobenia verejnej správy je vyššia, keď zákonom vymedzená právomoc verejnej správy umožňuje, aby orgány mohli pružne reagovať na správanie adresátov verejnej správy *porušujúce verejný* záujem.

5 Pozri tiež Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 86.

6 Bližšie k tomu Katrlík, R.: Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 136.

7 Venclíček, J.: Efektivnost organizace veřejné správy a zásada dvojinstančního správního řízení. In: Kontrola rozhodovacích procesov vo verejnej správe ako prostriedok hospodárskej efektívnosti verejnej správy. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013. Bratislava, Právnická fakulta UK v Bratislave, s. 627.
https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Session_of_Administrative_Law.pdf (zverejnené dňa 27. marca 2019)

Medzi základné právne nástroje, ktoré by mali napomáhať zabrániť uplatňovaniu *salami slicing* metóde v rámci posudzovania vplyvov na životné prostredie, sa podľa odbornej literatúry vo všeobecnosti zaraďuje:

- zvýšenie účinnosti posudzovania vplyvov strategických dokumentov (SEA) a jeho prepojenia s posudzovaním vplyvov navrhovanej činnosti alebo jej zmeny,
- posilnenie právomoci príslušného orgánu,
- úprava osobitných zákazov v postupoch v rámci EIA,
- povinné určenie rozsahu navrhovanej činnosti (scoping),
- zabránenie vylúčenia časti projektu týkajúcich sa navrhovanej činnosti z EIA,
- uprednostnenie individuálnej konzultácie pred ustanovením prahových hodnôt,
- zavedenie čo najširšej právnej definície projektu, ktorá by vylučovala možnosť vyhnúť sa účelovým rozčlením projektu jeho posúdeniu ako celku.

Zdrojom informácií o právnej úprave opatrení proti metóde *salami slicing* je aj správa č. 2012/19 medzinárodnej neziskovej organizácie orgánov ochrany životného prostredia členských štátov Európskej únie – The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL). Správa je výstupom projektu s názvom „The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples“.[8]

Jedna z otázok, ktorá v rámci projektu bola adresovaná respondentom, sa týkala existencie osobitných ustanovení v zákonoch proti uplatňovaniu metódy *salami slicing*. Touto metódou sa na účely projektu rozumela *prax rozčlenenia projektu na dve alebo viaceré samostatné časti tak, aby sa na činnosť, ktorá je ich predmetom, nevzťahovalo posudzovanie vplyvov na životné prostredie a v dôsledku toho sa neposudzoval ani projekt ako celok; alebo prax získania povolenia pre projekt, ktorý je pod prahovou hodnotou (a teda nepodlieha EIA) a neskôr rozširujúca tento projekt alebo jeho kapacitu nad prahové hodnoty.*[9]

Spomedzi legislatívnych opatrení, ktoré uviedli respondenti, medzi najzaujímavejšie možno zaradiť informácie z Rakúska, Nemecka a z Poľskej republiky.

V Rakúsku sa musí k zvýšeniu kapacity, o ktoré sa žiadalo, pripočítať suma úprav na rozšírenie kapacity schválených v posledných piatich rokoch.

Okrem toho aj keď je nový projekt rozdelený medzi viacerých rôznych žiadateľov, môže sa podrobiť EIA podľa ustanovení o kumulácii vplyvov činností na životné prostredie.

V Nemecku sa projekty posudzujú spoločne: 1. ak sa nachádzajú v rovnakom prevádzkovom alebo stavebnom mieste a sú spojené so spoločnými prevádzkovými alebo stavebnými zariadeniami alebo 2. ak ako opatrenia zasahujú do prírody a krajiny a sú medzi nimi úzke priestorové vzťahy, 3. a ak slúžia na obdobný účel. Ak dodatočná zmena alebo rozšírenie projektu, ktorý pôvodne nepodliehal požiadavkám EIA, vedie k tomu, že príslušná veľkosť alebo kapacita sa prvýkrát dosiahne alebo prekročí, vykonáva sa posúdenie zmeny alebo rozšírenia a zohľadnia sa vplyvy na životné prostredie pôvodného projektu, ktorý nepodliehal posúdenie v rámci EIA (s. 32).

V Poľsku sa *projekty, ktoré sú technologicky prepojené*, považujú za jeden projekt, a to aj vtedy, ak ich majú uskutočniť rôzne subjekty.

### 4. Súdna judikatúra a *salami slicing* metóda

Podľa článku 2 bodu 1 *smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 v znení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014* „členské štáty prijmú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že pred udelením povolenia sa pre všetky projekty, ktoré pravdepodobne budú mať významný vplyv na životné prostredie okrem iného z dôvodu ich charakteru, veľkosti alebo umiestnenia, bude vyžadovať povolenie a budú posúdené z hľadiska ich vplyvov“. *Rozdelenie projektu s cieľom, aby sa zabránilo posúdeniu vplyvu celej činnosti na životné*

8 The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples. Final Report: 12.11.2012. Markus Graggaber, Susanna Eberhartinger-Tafill, Gisela Holzgraefe, Pamela McDonnell , Martino Michieletti, Wilfried Pistecky. Number report: 2012/09. 228 p.
(dostupné dňa 27. marca 2019)

9 The term salami slicing describes the practice of dividing projects up into two or more separate entities so that ehttp://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/IMPEL-EIA-Report-final.pdfach individual element does not require an EIA and thus the project as a whole is not assessed; or the practice of obtaining permission for a project that is below a threshold (and thus not subject to EIA) and at a later date extending that project or its capacity above the threshold limits. (p. 31)

*prostredie*, je preto v rozpore s touto smernicou.[10] V judikatúre týkajúcej sa smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie Súdny dvor systematicky zdôrazňoval, že *cieľ smernice nemožno obísť rozdelením projektov.* Ak viaceré projekty spolu môžu mať významný vplyv na životné prostredie v zmysle článku 2 ods. 1 smernice o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ich vplyv na životné prostredie by *sa mal posudzovať ako celok*.

„Ak sa projekt rozdelí na viacero samostatných projektov s cieľom obísť pravidlá posudzovania vplyvov na životné prostredie, príslušný úrad má posudzovať projekty spoločne ako jeden projekt a prípadne vykonať posudzovanie vplyvov na životné prostredie, ak spoločne prekračujú relevantné prahové hodnoty (pozri judikatúru Súdneho dvora EÚ: rozsudok C 205/08; Umweltanwalt von Kärnten, C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, C-244/12 Salzburger Flughafen GmbH a pod.)“.[11]

*Projekty je potrebné posudzovať spoločne* najmä v prípade, keď sú prepojené, nadväzujú na seba alebo sa prekrývajú s ich vplyvmi na životné prostredie (pozri v tomto zmysle rozsudok vo veci C-147/07, Ecologistas en Acción-CODA z 25. júla 2008, bod 44; C 205/08, Alpe Adria, už citovaný, bod 53).

„Okrem toho, aby sa predišlo zneužitiu pravidiel Európskej únie rozdelením projektov, ktoré by mohli mať spolu významný vplyv na životné prostredie, je potrebné zohľadniť kumulatívny účinok takýchto projektov, ak majú objektívny a chronologický vzťah medzi nimi“ (vec C-244/12, Salzburger Flughafen, bod 21).

Súdny dvor vo svojej judikatúre vždy obhajoval *široký výklad smernice* o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

Vo veci C-227/01, Komisia v. Španielsko, uviedol, že *projekt na dlhé vzdialenosti nemožno rozdeliť na po sebe nasledujúce kratšie úseky, aby sa vylúčil projekt ako celok, ako aj časti vyplývajúce z tohto rozdelenia z požiadaviek smernice* (odsek 53). Ak by to bolo možné, účinnosť smernice by mohla byť vážne ohrozená, pretože dotknuté orgány by museli rozdeliť projekt na 25 vecí C-201/02, Wells; Vec C-508/03, Komisia v. Spojené kráľovstvo; Vec C-290/03, Barker. 26 Vec C-508/03, Komisia v. Spojené kráľovstvo (body 103 až 106).

Podobná situácia nastáva vtedy, keď sa posúdenie vplyvu na životné prostredie neuskutočnilo na projekte, ktorý v zásade nepodlieha posúdeniu, ale zahŕňa *zmenu* alebo *rozšírenie činnosti*, na ktoré sa vzťahujú prílohy smernice.

Takáto situácia vznikla vo veci C-2/07, Abraham a i. V prejednávanej veci Súdny dvor rozhodol, že „práce na úprave letiska s dĺžkou dráhy 2 100 metrov alebo viac teda zahŕňajú nielen práce na predĺženie dráhy, ale všetky práce súvisiace s budovami, zariadeniami alebo vybavením tohto letiska, na ktorých sa nachádzajú, a preto sa majú považovať najmä kvôli svojej povahe, rozsahu a vlastnostiam za zmenu letiska. Tak je to najmä v prípade prác zameraných na výrazné zvýšenie činnosti letísk a leteckej dopravy“ (bod 36).[12]

Vo veci C-205/08 (Umweltanwald von Kärnten) uviedol, že *cieľ smernice nie je možné obísť* rozdelením jedného zámeru a že nezohľadnenie kumulatívneho účinku viacerých zámerov nesmie mať v skutočnosti za následok, že všetky zámery uniknú povinnosti ich posúdenia, napriek tomu, že ako celok by mohli mať významný vplyv na životné prostredie v zmysle článku 2 odsek 1 smernice. V bode 57 uviedol: „Pokiaľ ide o okolnosť, že dĺžka časti zámeru, ktorá sa nachádza v Rakúsku, je menej než 15 km, je potrebné upresniť, že táto okolnosť nemôže sama o sebe viesť k tomu, že pri tomto zámere nebude vykonané posúdenie vplyvu. Dotknutý členský štát bude musieť vykonať na svojom území posúdenie vplyvu takéhoto zámeru na životné prostredie a zohľadniť pri tom konkrétne vplyvy uvedeného zámeru.“

Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že úspešným uplatňovaním *salami slicing metódy* môže byť dotknutá *zásada kumulatívneho posúdenia vplyvu činností* na životné prostredie v situácii, keď ide o *tú istú činnosť*.

Z tohto dôvodu musí vnútroštátna právna úprava pre účinnú transpozíciu *smernice Európskeho*

10 De Salamanca, Á. E.: Project splitting in environmental impact assessment. Published online: 19 April 2016. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2016.1159425 (dostupné dňa 11. 3. 2019)

11 Liebscherová, K. – Hager, B.: Veľa otáznikov ohľadne kumulatívneho posudzovania vplyvov na životné prostredie. https://www.odpady-portal.sk/Dokument/103403/vela-otaznikov-ohladne-kumulativneho-posudzovania-vplyvov-na-zivotne-prostredie.aspx (zverejnené 15.02.2017)

12 Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. European Union, 2015. 61 p. ISBN 978-92-79-48090-4. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf (dostupné 7. apríla 2019).

*parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 v znení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014* ustanoviť všeobecne záväzné pravidlá, ktoré by vylučovali uplatnenie *salami slicing* metódy bez ohľadu na to, či ide o činnosti navrhované na území Slovenskej republiky uvedené v prílohe č. 13 alebo o činnosti uvedené v prílohe č. 8 zákona č. 24/2006 Z. z., vrátane ich zmien.

K metóde *salami slicing* sa v odôvodnení viacerých svojich rozhodnutí vyjadril aj Najvyšší správny súd Českej republiky. Vychádzal pritom z platnej úpravy – zo *zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí,* ktorý obsahuje viaceré ustanovenia, ktorých účelom je zamedziť jej uplatňovaniu.

V rozsudku zo dňa 6. augusta 2009, č. k. 9 As 88/2008 – 301 *charakterizoval metódu salami slicing* a zdôraznil *nevyhnutnosť posúdenia stavebného zámeru ako celku*. [13]

V inom rozhodnutí (rozsudok zo dňa 1. augusta 2012, č. k. 1 As 47/2012-38)[14] zdôraznil funkciu územného rozhodnutia v rámci komplexnej ochrany životného prostredia. [15]

K podstate a účelu metódy *salami slicing* sa vyjadril v odôvodnení rozsudku zo dňa 13. decembra 2018, č. k. 6 As 139/2017 – 73:[16] „Samotné rozdělení stavebního záměru na několik etap a vedení samostatného územního řízení pro každou z etap je přípustným a mnohdy zároveň účelným postupem stavebníka a stavebního úřadu. Pokud je však od počátku známa konkrétní podoba obou etap a územní řízení jsou vedena současně, v případě povinnosti provést zjišťovací řízení EIA při kumulaci obou etap, je třeba provést toto zjišťovací řízení již před umístěním staveb první etapy.“

## 5. Právna úprava posudzovania vplyvov činností na životné prostredie v Slovenskej republike a legislatívne opatrenia proti metóde *salami slicing*

### A. Právna úprava právomoci orgánu verejnej správy v prípade uplatňovania *salami slicing* metódy v zákone NR SR č. 127/1994 Z. z. a v zákone č. 24/2006 Z. z. (v znení účinnom od 1. januára 2019)

Doterajšie legislatívne opatrenia slovenského zákonodarcu proti metóde *salami slicing* majú spoločné to, že sú viazané výlučne *na zmeny činnosti*.

13 http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2008/0088_9As__0800301A_prevedeno.pdf

14 http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0047_1As__120_20120827014559_prevedeno.pdf

15 K obdobným záverom dospel Najvyšší správny súd Českej republiky aj v rozsudku v rozsudku ze dňa 18. septembra 2014, č. k. 2 As 119/2014 – 31.
http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0119_2As__1400031_20140924160004_prevedeno.pdf

16 http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0139_6As__1700073_20190103110857_20190104142020_prevedeno.pdf

**Komparácia úpravy právomoci orgánu v prípade posudzovania zmeny činnosti**

| **zákon NR SR č. 127/1994 Z. z.** | **zákon č. 24/2006 Z. z.** |
|---|---|
| § 2 ods. 2 -<br><br>Posudzujú sa **aj zámery na zmenu** činnosti uvedenej v časti A prílohy č. 1 tohto zákona, ak<br><br>a) v jej dôsledku dôjde k prekročeniu prahovej hodnoty uvedenej v časti A prílohy č. 1 tohto zákona (ďalej len „prahová hodnota“),<br><br>**b) pri činnosti, ktorá už prekračuje prahovú hodnotu, súčet zmien zväčšujúcich rozsah činnosti za posledných päť rokov prekročí 50 % prahovej hodnoty alebo ak sa v dôsledku zmeny zväčší rozsah činnosti najmenej o 25 %,**<br><br>**c) pri činnosti, pre ktorú v časti A prílohy č. 1 tohto zákona nebola určená prahová hodnota, súčet zmien zväčšujúcich rozsah činnosti za posledných päť rokov prekročí 50 % pôvodne posudzovaného rozsahu činnosti podľa tohto zákona.** | § 18 ods. 1 -<br><br>Predmetom posudzovania vplyvov navrhovanej **činnosti alebo jej zmeny** musí byť každá<br><br>d) zmena navrhovanej činnosti uvedenej v prílohe č. 8 časti A, ak taká zmena samotná dosahuje alebo prekračuje prahovú hodnotu, ak je prahová hodnota pre navrhovanú činnosť v prílohe č. 8 časti A ustanovená,<br><br>e) zmena navrhovanej činnosti uvedenej v prílohe č. 8 časti A, ktorá nie je zmenou podľa písmena d) a ide o zmenu, ktorá môže mať významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie, ak ide o činnosť už posúdenú, povolenú, realizovanú alebo v štádiu realizácie, ak to vyplýva z rozhodnutia, ktoré je výsledkom zisťovacieho konania o posudzovaní jej vplyvov,<br><br>f) zmena navrhovanej činnosti uvedenej v prílohe č. 8 časti B, ak ide o činnosť už posúdenú, povolenú, realizovanú alebo v štádiu realizácie a ide o zmenu, ktorá môže mať významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie, ak to vyplýva z rozhodnutia, ktoré je výsledkom zisťovacieho konania,<br><br>§ 18 ods. 2 - Predmetom zisťovacieho konania o posudzovaní vplyvov navrhovanej činnosti alebo zmeny navrhovanej činnosti (ďalej len “zisťovacie konanie”) musí byť každá<br><br>c) zmena navrhovanej činnosti uvedenej v prílohe č. 8 časti A, ktorá nie je zmenou podľa odseku 1 písm. d) a môže mať významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie, ak ide o činnosť už posúdenú, povolenú, realizovanú alebo v štádiu realizácie,<br><br>d) zmena navrhovanej činnosti uvedenej v prílohe č. 8 časti B, ktorá môže mať významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie, ak ide o činnosť už posúdenú, povolenú, realizovanú alebo v štádiu realizácie.<br><br>§ 19 ods. 1 - Príslušný orgán v konaní o podnete rozhodnutím určí, či posudzovaniu podlieha navrhovaná činnosť alebo jej zmena, ktorá nie je uvedená v prílohe č. 8 alebo nedosahuje prahovú hodnotu uvedenú v prílohe č. 8. |
| § 2 ods. 4 - Ak sa o tom rozhodne v zisťovacom konaní podľa § 10 a 11 tohto zákona, posudzovaniu podliehajú aj zámery na činnowsť uvedenú v časti B prílohy č. 1 tohto zákona. **Na posudzovanie ich zmeny sa vzťahuje obdobne odsek 2.** | § 18 ods. 4 **- Ak ide o viacero na seba nadväzujúcich zmien tej istej činnosti, ktoré samostatne nedosahujú prahové hodnoty uvedené v prílohe č. 8, ale v súčte ich dosahujú alebo prekračujú, považujú sa tieto zmeny činnosti za jednu činnosť.** |

Za ustanovenia, ktorými sa malo zabrániť „pokusom podhodnotiť v príslušných projektoch kapacitu činnosti a vyhnúť sa tak posudzovaniu podľa zákona pred jej povolením a potom pri realizácii činnosti jej kapacitu podstatne zvýšiť“[17] treba považovať § 2 ods. 2 písm. b) a c) a § 2 ods. 4 zákona NR SR č. 127/1994 Z. z.

Až s účinnosťou od 15. júna 2017 (zákonom č. 142/2017 Z. z.) sa v zákone č. 24/2006 Z. z. ustanovilo ako opatrenie na ochranu pred metódou *salami slicing* v prípade zmien tej istej činnosti ustanovenie § 18 ods. 4. Právna podmienka *viacerých zmien* tej istej činnosti však z právneho hľadiska vyžaduje *najmenej dve zmeny*.

**B. Diskusia k ustanoveniam návrhu zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, ktoré sú opatreniami proti *salami slicing* metóde**

V roku 2019 bol na pripomienkové konanie predložený návrh nového zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

Zámerom predkladateľa – ako uvádzala dôvodová správa k § 51 v návrhu textu nového zákona – bolo „pre potreby zamedzenia tzv. „salami slicing“ upraviť „možnosť pre príslušný orgán prihliadať na kumulatívne a synergické vplyvy projektu alebo jeho zmeny, medzi ktorými existuje priestorová alebo prevádzková súvislosť so zjavným časovým prepojením. Týmto ustanovením sa umožňuje príslušnému orgánu efektívne zabraňovať účelovému obchádzaniu predmetu a účelu konania podľa tohto zákona.“ Paragrafové znenie text návrhu, ktorými sa tak malo stať, bolo nasledovné:

§ 51
**Osobitosti konania**
(1) Konaniam podľa tretej časti zákona sa nemožno vyhnúť *účelovým rozdeľovaním projektu alebo jeho zmeny*. Pri *posudzovaní celkového rozsahu projektu alebo jeho zmeny* príslušný orgán prihliada na kumulatívne a synergické vplyvy takého projektu alebo jeho zmeny, medzi ktorými existuje priestorová alebo prevádzková súvislosť so zjavným časovým prepojením**.**

Z obsahu návrhu je zjavné, že predkladateľ si ako legislatívny cieľ vytýčil:
- ustanoviť verejnoprávny zákaz *salami slicing* metódy, keď správanie zo strany navrhovateľa predstavuje správanie *in mala fide* (návrh ho označuje slovom „účelové“),
- vymedziť cieľ predmetného zakázaného správania navrhovateľa (spočíva v zámernom prispôsobení *rozsahu projektu alebo jeho zmeny*, ktoré by malo mať vplyv na výsledok procesného postupu *podľa tretej časti zákona*, t. j. v konaní o posudzovaní vplyvov podľa § 20 – § 25, v zisťovacom konaní podľa § 26 – § 28, v zisťovacom konaní pre zmenu projektu podľa § 29 – § 31 a taktiež subjektu oprávneného podať podnet v konaní o podnete podľa § 32 – § 34),
- vymedziť vecnú pôsobnosť tohto verejnoprávnu zákazu (zákaz dopadá na rozdeľovanie projektu alebo na rozdeľovanie jeho zmeny“),
- ustanoviť právomoc príslušného orgánu, ktorou sa má vylúčiť negatívny účinok porušenia tohto verejnoprávneho zákazu.

Návrh ustanovenia § 51 v pripravovanom zákone o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v predloženej podobe je *všeobecne formulovaný.* V takejto podobe by bol v praxi ťažko aplikovateľný.

A) Vzhľadom na čl. 1 ods. 1 a čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky je potrebné, aby v novej právnej úprave:
- oprávnený subjekt vopred a bez ťažkostí rozpoznal, aké jeho správanie je vo verejnom záujme zakázané,
- predmetný zákaz bol z legislatívneho hľadiska výslovne a jasne vymedzený.

V záujme zvýšenia efektívnosti výkonu štátnej správy a v záujme právnej istoty navrhovateľov ako aj v záujme predchádzania súdnym sporom, treba preto odporučiť, aby návrh zákona ustanovil:
- *obsah* úkonu na začatie konania podľa tretej časti zákona, ktorý je v rozpore so zákazom účelového rozdeľovania projektu alebo jeho zmeny,
- *neprípustnosť* úkonu na začatie konania podľa tretej časti zákona, ktorý je v rozpore so zákazom účelového rozdeľovania projektu alebo jeho zmeny,
- *právomoc* príslušného orgánu v konaní podľa tretej časti zákona.

Zákon by mal ustanoviť zákaz rozčlenenia projektu tak, že vyhlási za *neprípustný predmet posudzovania* projekt, ktorý *nie je spôsobilý vzhľadom na jeho priestorové, technologické alebo prevádzkové vlastnosti samostatne plniť svoju funkciu*.

17 Úradníček, Š. - Gašparíková, B. - Kozová, M.: Posudzovanie vplyvov na životné prostredie. EIA. I. diel. Zákon s komentárom. Bratislava: ŠEVT, 1994, s. 21.

*Samostatnosť plnenia svojej funkcie nie je daná, pokiaľ projekt vyžaduje alebo predpokladá, že projekt bude spôsobilý plniť svoju funkciu len v spojitosti s iným projektom.*

*Neprípustnosť* návrhu/podnetu spočíva v tom, že navrhovateľ/podávateľ podnetu žiada, aby sa rozhodlo o veci, ktorá *ex lege* nemôže byť predmetom konania.

Keby zákon ustanovil neprípustnosť takéhoto úkonu, nebola by dotknutá procesnoprávna povinnosť príslušného orgánu v začatom správnom konaní rešpektovať dispozičnú zásadu (príslušný orgán by bol viazaný návrhom, resp. podnetom).

Ak by správny orgán v konaní zistil, že ide o neprípustný návrh/podnet, mal by mať povinnosť návrh alebo podnet *zamietnuť*. Bolo by vecou posúdenia zo strany príslušného orgánu v každom konkrétnom prípade, či z vecného a tým aj právneho hľadiska ide o neprípustný úkon.

Zamietnutie by príslušný orgán vykonal formou *rozhodnutia*, proti ktorému by bol prípustný riadny opravný prostriedok. Šlo by o rozhodnutie *vo veci samej* (tzv. meritórne rozhodnutie). Z tohto dôvodu by jeho odôvodnenie muselo obsahovať vecné a právne argumenty, na základe ktorých správny orgán rozhodol o tom, že projekt alebo jeho zmena je podľa zákona nespôsobila byť predmetom konania podľa tretej časti zákona.

B) *Špeciálny právny problém* prestavuje účelové správanie subjektu v prípade na seba nadväzujúcich *zmien projektu* takým spôsobom, keď ten zámerne predkladá oznámenia, aby predmetom samostatného konania podľa tretej časti zákona boli len:

- zmeny tej istej činnosti, ktoré samostatne nedosahujú prahové hodnoty,
- zmeny tej istej činnosti, ktoré samostatne nemajú významný nepriaznivý vplyv na životné prostredie.

Reťazením oznámení navrhovateľa o takýchto zmenách vo vzťahu k tej istej činnosti, o ktorých sa rozhoduje samostatne v konaniach, by mohlo dôjsť k tomu, že by zmena projektu nikdy nemusela byť predmetom povinného ani fakultatívneho posúdenia.

Z tohto dôvodu je možné a vhodné aj v pripravovanom zákone inšpirovať sa úpravou § 18 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z. z.

C) Špeciálnym problémom je otázka prípustného rozčlenenia navrhovaných činností, ktoré majú veľký rozsah (tzv. líniové stavby) z dôvodov *bona fide* (vecná, časová, finančná náročnosť celého projektu, keď navrhovateľ nie je spôsobilý realizovať projekt ako celok naraz).

Zákonná úprava by pre tieto prípady mala *umožňovať rozdelenie projektu* na také jeho časti, ktoré tvoria samostatné, plnohodnotne fungujúce projekty, relatívne nezávislé od existencie inej časti celého projektu (napr. rozdelenie diaľnice na niekoľko cestných úsekov).

Návrh zákona o posudzovaní vplyvov predložený na pripomienkové konanie v § 37 ustanovil *osobitosti vo vzťahu ku konaniu o posudzovaní vplyvov, ktorých predmetom je líniová stavba*. V rámci nich vyžadoval, aby navrhovateľ pred predložením oznámenia o projekte podľa § 21 ods. 1 vypracoval štúdiu realizovateľnosti.

Už zákon NR SR č. 127/1994 Z. z. v § 22 upravoval tzv. dvojetapové posudzovanie vplyvov dopravných a iných líniových stavieb. Šlo o možnosť, nie o povinnosť (dikcia „spravidla).

V prvej etape sa vypracovala východisková štúdia pre celý úsek líniovej stavby obsahujúca variantné riešenie navrhovanej trasy, ktorej účelom bol výber optimálneho variantu trasy (koridoru) líniovej stavby. V druhej etape sa posudzoval zámer na jednotlivý technicky, dopravne alebo inak ucelený úsek líniovej stavby, pričom sa muselo vychádzať z trasy (koridoru) líniovej stavby určenej záverečným stanoviskom ministerstva. Tým bol po právnej stránke garantovaný účel inštitútu posudzovania vplyvov činností na životné prostredie vo vzťahu k líniovým stavbám.

Ak má byť predmetný účel právne garantovaný, je potrebné legislatívne *zabezpečiť, aby ani prípustným následným rozdelením projektu líniovej stavby nebola dotknutá povinnosť posúdenia projektu ako celku*.

Za týmto účelom by bolo potrebné upraviť text návrhu zákona o posudzovaní vplyvov činností nasledovne:

§ 37
**Posudzovanie líniových stavieb**
1) Pred predložením oznámenia o projekte podľa § 21 ods. 1, ktorým je líniová stavba, je navrhovateľ povinný vypracovať štúdiu realizovateľnosti **pre celý úsek líniovej stavby, obsahujúcu aj variantné riešenie navrhovanej trasy (koridoru) líniovej stavby.**

(2) V rámci prípravy štúdie realizovateľnosti navrhovateľ
a) vyhodnotí a porovná varianty líniovej stavby a líniovej stavby s nulovým variantom, pričom prihliada na vplyvy,
b) v spolupráci s ministerstvom zverejní návrh štúdie realizovateľnosti v informačnom systéme na 30 dní,
c) informuje o zverejnení v hromadnom informačnom prostriedku s celoštátnym dosahom,
d) vykoná konzultácie so subjektami konania,
e) sa vysporiada so stanoviskami verejnosti, pričom toto vysporiadanie odôvodní.

(3) Verejnosť môže doručiť navrhovateľovi stanoviská v lehote podľa odseku 2 písmena e).

(4) Pre vybraný variant, ktorý je výsledkom štúdie realizovateľnosti, navrhovateľ vypracuje oznámenie o projekte podľa § 21 ods. 1.

(5) **Pred predložením oznámenia o projekte podľa § 21 ods. 1, ktorým je jednotlivý úsek líniovej stavby spôsobilý vzhľadom na svoje priestorové, technologické alebo prevádzkové vlastnosti samostatne plniť svoju funkciu, navrhovateľ je povinný vypracovať štúdiu realizovateľnosti, v ktorej vychádza z určenej trasy (koridoru) líniovej stavby podľa odseku 1. Ustanovenia odsekov 2 až 4 sa použijú v plnom rozsahu.**

(6) Ak ide o pochybnosti, či ide o líniovú stavbu podľa odseku 1 alebo o jej súčasť, rozhodne ministerstvo; proti rozhodnutiu sa nemožno odvolať.

***Použitá literatúra:***


*Čollák, J.: Zákaz zneužitia práva v súkromnom práve a v práve obchodných spoločností. Praha: C. H. Beck, 2018. 208 s. ISBN 978-80-7400-724-8.*

*De Salamanca, Á. E.: Project splitting in environmental impact assessment. Published online: 19 April 2016. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14615517.2016.1159425 (dostupné dňa 11. 3. 2019)*

*Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. European Union, 2015. 61 p. ISBN 978-92-79-48090-4. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf (dostupné 7. apríla 2019).*

*Katrlík, R.: Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 393 s. ISBN 978-80-8168-340-4.*

*Kontrola rozhodovacích procesov vo verejnej správe ako prostriedok hospodárskej efektívnosti verejnej správy. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013. Bratislava, Právnická fakulta UK v Bratislave. 627 s. https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Session_of_Administrative_Law.pdf (zverejnené dňa 27. marca 2019)*

*Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013. 357 s. ISBN 978-80-89122-85-1.*

*Liebscherová, K. – Hager, B.: Veľa otáznikov ohľadne kumulatívneho posudzovania vplyvov na životné prostredie. https://www.odpady-portal.sk/Dokument/103403/vela-otaznikov-ohladne-kumulativneho-posudzovania-vplyvov-na-zivotne-prostredie.aspx (zverejnené 15.02.2017)*

*The implementation of the Environmental Impact Assessment on the basis of precise examples. Final Report: 12. 11. 2012. Markus Graggaber, Susanna Eberhartinger-Tafill, Gisela Holzgraefe, Pamela McDonnell, Martino Michieletti, Wilfried Pistecky. Number report: 2012/09. 228 p. (dostupné dňa 27. marca 2019)*

*Tichý, L. – Maslowski, S. – Troup, T. (eds.).: Zneužití práva. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016. 298 s. ISBN 978-80-87975-43-5.*

*Úradníček, Š. - Gašparíková, B. - Kozová, M.: Posudzovanie vplyvov na životné prostredie. EIA. I. diel. Zákon s komentárom. Bratislava: ŠEVT, 1994. 196 s. ISBN 80-88707-06-4.*

# K ÚLOHE PRINCÍPOV PRÁVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA A K ZISTENIAM OHĽADNE UPLATŇOVANIA PRINCÍPU PREDBEŽNEJ OPATRNOSTI PRI VÝKONE ŠTÁTNEJ SPRÁVY NA ÚSEKU STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

**Master Ivana Figuli**

Predmetom nasledujúceho príspevku bude časť analýzy, v ktorej sme sa spoločne s kolegyňou Mgr. Ivanou Luptákovou Urbanovou venovali problematike uplatňovania princípu prevencie a princípu predbežnej opatrnosti pri výkone štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie.

Na úvod si dovolím predstaviť východiská a úvahy, ktoré nás viedli k spracovaniu nastolenej problematiky, následne popíšem metodológiu použitú pri zhromažďovaní analyzovaných pokladov a na záver sa budem venovať časti zistení vo vzťahu k jednému z analyzovaných princípov - princípu predbežnej opatrnosti.

**Východiská analýzy**

Ako je spomenuté aj v samotnej analýze, jednou z pohnútok venovať sa téme princípov práva životného prostredia bolo poznanie, že presadzovanie zákonných noriem na úseku starostlivosti o životné prostredie je často krát neefektívne a štátne orgány nedokážu pri výkone svojich kompetencií zaručiť požadovanú úroveň ochrany životného prostredia. Právne normy v tejto oblasti tak často krát neplnia svoju primárnu, preventívnu funkciu.

Príčin prečo je tomu tak môže byť samozrejme viac. Jednou z nich môže byť napríklad aj skutočnosť, že v Slovenskej republike je environmentálne právo nekodifikovanou právnou oblasťou, kde je úprava starostlivosti o životné prostredie rozptýlená vo veľkom počte často komplikovaných právnych predpisov zákonnej i podzákonnej právnej sily. Takýto systém môže pôsobiť na úkor koherentnosti a systémovosti práva životného prostredia, čo má za následok aj jeho neefektívnosť.

Avšak cieľom tejto analýzy nebolo identifikovať, či analyzovať tieto príčiny. Rozhodli sme sa zamerať na problematiku uplatňovania vybraných princípov práva životného prostredia v rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy, nakoľko sme presvedčení, že tieto princípy môžu pri rozhodovaní pôsobiť ako veľmi významné argumentačné pomôcky a prispieť k efektívnejšej ochrane životného prostredia.

**Význam právnych princípov**

V tejto súvislosti si dovolím pripomenúť význam a funkciu, ktorú by mali právne princípy vo všeobecnosti plniť. Právne princípy sú podľa právnej teórie základné idey, z ktorých právo vychádza. Vyjadrujú podstatu, myšlienkový zdroj, vývojové tendencie právnej regulácie určitej oblasti spoločenských vzťahov a predstavu spoločnosti o tom, ktorým smerom a k akému cieľu by sa mala právna regulácia uberať. Zjednodušene možno povedať, že princípy práva predstavujú esenciu právnej matérie.[1]

Napriek tomu, že právny princíp nemá povahu právne vynútiteľného pravidla, predstavuje často významný argument pri riešení určitej právnej otázky. Právny princíp tomu kto právnu normu aplikuje indikuje jej účel a podstatu a teda pomáha mu ju interpretovať. Právny princíp tak ponúka priestor pre slobodné uváženie pre toho, kto právnu normu aplikuje.[2]

Právne princípy by mali preto slúžiť ako praktické interpretačné pomôcky pri aplikácii zákonov a pri identifikácii účelu noriem pre toho, kto normu aplikuje a to aj na úseku starostlivosti o životné prostredie.

1 *Košičiarová S. a kol., Právo životného prostredia - Všeobecná časť, 1. časť, Heuréka, str. 69.*

2 *Petránková J., Princip předbežné opatrnosti v evropském právu* životního *prostředí - diplomová práca, Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta, Katedra práva životného prostredia, 2009 https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120116949, str. 8.*

**Analyzované princípy práva ŽP**

V environmentálnom práve sa vyvinula celá séria princípov (napr. princíp únosného zaťaženia územia, princíp prípustnej miery znečisťovania životného prostredia, princíp znečisťovateľ platí atď.). Avšak my sme sa v našej analýze zamerali len na dva z nich- **princíp prevencie a predbežnej opatrnosti**. Ich výber nebol náhodný. Z nášho pohľadu ide o dva kľúčové a v porovnaní s ostatnými princípmi výnimočné princípy a to z dôvodu dosahu, ktorý môžu mať na ochranu životného prostredia. Ich uplatňovaním je totiž možné predísť poškodeniu životného prostredia.

Princíp predbežnej opatrnosti a princíp prevencie sú síce ideovo veľmi blízke, keďže oba smerujú k zabráneniu určitého škodlivého následku, je však nutné ich rozlišovať. Rozdiel medzi nimi je v určitosti rizika potenciálneho vzniku ujmy[3]. Ako náhle sa považuje takéto riziko za preukázané, uplatní sa princíp prevencie za účelom obmedzenia ujmy alebo iného úplného zabránenia. Avšak v prípade, kedy riziko nemožno považovať za preukázané a to z dôvodu vedeckej neistoty (vzťah príčiny a škodlivého následku nie je úplne preukázaný), bude sa uplatňovať princíp predbežnej opatrnosti.[4]

Podľa právnej teórie *podstatou princípu predbežnej opatrnosti je teda povinnosť v prípadoch, keď nie je v rámci rozhodovacieho procesu k dispozícii dostatočné množstvo presných a jednoznačných informácií o možných dôsledkoch rozhodmnutí pre životné prostredie, rozhodnúť vždy v prospech životného prostredia. To znamená, že v pochybnostiach o možných dôsledkoch rozhodnutia sa nemožno spoliehať na to, že tieto negatívne následky nenastanú, ale naopak, predpokladať, že k nim dôjde (in dubio pro natura). Pokiaľ by takéto rozhodnutie bolo v prospech zamýšľanej činnosti v uvedenej situácii predsa len vydané, musia mu vždy predchádzať opatrenia, ktoré by vzniku negatívnych dôsledkov pre životné prostredie zabránili alebo aspoň minimalizovali na najnižšiu možnú mieru.*[5]

Všetky existujúce definície princípu predbežnej opatrnosti sa zhodujú v základných znakoch, resp. prvkoch, ktoré princíp predbežnej opatrnosti tvoria:

- *princíp predbežnej opatrnosti sa uplatní v prípadoch, kde existuje určité riziko vo forme možného poškodenia či ohrozenia životného prostredia či ľudského zdravia;*
- *takéto riziko musí mať svoje základy v nejakej forme vedeckej analýzy, nemôže ísť iba o nepodložené špekulácie alebo varovanie, zároveň však existencia takéhoto rizika nie je úplne vedecky preukázaná a potvrdená;*
- *aby sa jednalo o princíp predbežnej opatrnosti, jeho aplikácia vo forme konkrétnej intervencie či regulácie musí nastať ešte pred vznikom akejkoľvek ujmy či škody, a zároveň i pred definitívnym potvrdením faktu, či navrhovaná činnosť je, či nie je škodlivá.*

**Vzhľadom na to, že uplatňovanie týchto dvoch princípov sa deje v situácii, kedy sa pracuje len s predpokladmi a s rizikami potenciálneho vzniku ujmy a ich uplatnenie si vyžaduje zvažovanie rôznych skutkových okolností, váženie záujmov a teda veľkú mieru správnej úvahy, zaujímalo nás za akých okolností a podmienok sú vybrané princípy orgánmi štátnej správy v ich rozhodovacej činnosti aplikované a ako ich použitie v konkrétnych prípadoch správne orgány odôvodňujú.**

**Metodológia**

V úvode našej práce sme identifikovali vo vybraných zložkových zákonoch, v zákone č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí (ďalej len „zákon o životnom prostredí“) ako zákone všeobecnom na úseku starostlivosti o životné prostredie a v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“) tie ustanovenia, ktoré reflektujú analyzované princípy. Výber ustanovení však nemožno považovať za vyčerpávajúci.

Následne sme adresovali žiadosti o informácie podľa 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, orgánom štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie, o sprístupnenie rozhodnutí vydaných na základe nami identifikovaných ustanovení.

3 WORLD COMMISSION ON THE ETHICS OF SCIENTIFIC KNOWLEDGE AND TECHNOLOGY (COMEST). The Precautionary Principle. United Nations Educational, 2005, s. 13. Dostupné online na: http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139578e.pdf [cit. 2014-06-18].

4 Krabec J., Princip předběžné opatrnosti a jeho role v ochraně životního prostředí - diplomová práce, Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta, Katedra práva životného prostredia, 2014, https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120175041, str. 12.

5 Košičiarová S. a kol., Právo životného prostredia - Všeobecná časť, 1. časť, Heuréka.

Išlo o nasledovné žiadosti o informácie:

a) žiadosť o informácie adresovaná okresným úradom, odborom starostlivosti o životné prostredie, týkajúca sa sprístupnenia scanov rozhodnutí vydaných v období od 01.01.2015 do dňa podania infožiadosti (máj 2019), v odôvodnení ktorých je uvedený princíp predbežnej opatrnosti v zmysle **§ 13 zákona o životnom prostredí** pri zdôvodnení úplného alebo čiastočného nevyhovenia žiadosti žiadateľa,

b) žiadosť o informácie adresovaná MŽP SR týkajúca sa sprístupnenia kópií rozhodnutí vydaných v období od 01.01.2013 do dňa podania infožiadosti na základe konania o podnete podľa **§ 19 zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie** (ďalej len „zákon o EIA“) ako aj podľa **§ 43 správneho poriadku** (predbežné opatrenia), podľa **§ 30 zákona o životnom prostredí**, ktoré boli vydané MŽP SR v konaniach podľa:
   - zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej len „zákon o OPaK“),
   - zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách (ďalej len „vodný zákon“),
   - zákona č. 137/2010 Z.z. o ovzduší,
   - zákona o EIA.

c) žiadosť o informácie adresovaná okresným úradom a okresným úradom v sídle kraja, odborom starostlivosti o životné prostredie, týkajúca sa sprístupnenia scanov rozhodnutí vydaných v období od 01.01.2013 do dňa podania infožiadosti podľa **§ 4 ods. 2, § 8 ods. 1 až 3 a § 50 ods. 6 zákona o OPaK, podľa § 30 ods. 3, § 42 ods. 2 a § 66 ods. 6 vodného zákona, podľa § 43 správneho poriadku a § 30 zákona o životnom prostredí**, ktoré boli vydané týmito úradmi v konaniach podľa:
   - zákona o OPaK,
   - vodného zákona,
   - zákona o ovzduší,
   - zákona o EIA.

d) žiadosť o informácie adresovaná Slovenskej inšpekcii životného prostredia - ústredie týkajúca sa sprístupnenia scanov rozhodnutí vydaných v období od 01.01.2013 do dňa podania infožiadosti podľa **§ 20 ods. 3, § 27 ods. 3 a § 33 ods. 5 zákona č. 39/2013 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (ďalej len „zákon o IPKZ“)**

Celkovo sme zhromaždili 216 rozhodnutí v nasledovnom členení:

a) **k princípu predbežnej opatrnosti** - 17 rozhodnutí orgánov OPaK,

b) **k princípu prevencie:**
   1. 133 rozhodnutí orgánov OPaK,
   2. 39 rozhodnutí Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „MŽP SR“) podľa § 19 zákona o EIA,
   3. 17 rozhodnutí orgánov štátnej správy na úseku ochrany vôd,
   4. 8 rozhodnutí orgánov štátnej správy na úseku ochrany životného prostredia podľa § 43 správneho poriadku
   5. 1 rozhodnutie podľa zákona č. 359/2007 Z.z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd (ďalej len „zákon o prevencii“)

Rozhodnutie podľa **§ 4 ods. 3 zákona o prevencii** sprístupnila Slovenská agentúra životného prostredia, ktorú sme s týmto cieľom oslovili, nakoľko sme mali vedomosť, že agentúra uplatňovanie predmetného zákona monitoruje.

Dve analyzované rozhodnutia (prvostupňové ako aj druhostupňové k tej istej veci) podľa **§ 43 správneho poriadku** boli autorom známe z vlastnej činnosti.

Po preštudovaní zhromaždených rozhodnutí boli v analýze bližšie skúmané len vybrané rozhodnutia, ktoré sme považovali pre účel analýzy za skutkovo a právne zaujímavé.

Okrem rozhodnutí orgánov štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie bola predmetom analýzy aj judikatúra slovenských súdov vo vzťahu k uplatňovaniu oboch vybraných princípov**.**

V tejto súvislosti bolo našim cieľom, na základe rešeršu vo viacerých online a elektronických databázach zhromaždiť súdne rozhodnutia, ktorých predmetom prieskumu boli rozhodnutia vydané na základe vyššie skúmaných zákonných ustanovení, ktoré reflektujú princíp predbežnej opatrnosti a princíp prevencie pri ochrane životného prostredia ako aj súdne rozhodnutia, ktoré sa explicitne odvolávali na princípy prevencie a predbežnej opatrnosti.

Zhromaždená judikatúra a zistenia sa k nej viažuce však z časových dôvodov nebudú predmetom tohto príspevku a v tejto súvislosti odkazujem na samotnú analýzu. Stručne však možno konštatovať, že zhromaždená judikatúra ohľadne uplatňovania skúmaných princípov nie je početná. Vo vzťahu k princípu predbežnej opatrnosti išlo len o jedno súdne rozhodnutie.

**Zistenia ohľadne rozhodnutí aplikujúcich princíp predbežnej opatrnosti**

Princíp predbežnej opatrnosti je v slovenskom práve životného prostredia explicitne zakotvený

v § 13 zákona o životnom prostredí**:**

**§ 13**
***Ak možno so zreteľom na všetky okolnosti predpokladať, že hrozí nebezpečenstvo nenávratného alebo závažného poškodenia životného prostredia, nesmie byť pochybnosť o tom, že k takému poškodeniu skutočne dôjde, dôvodom pre odklad opatrení, ktoré majú poškodeniu zabrániť.***

Preto sme sa vo vzťahu k tomuto princípu rozhodli zaslať všetkým okresným úradom, odborom starostlivosti o životné prostredie, žiadosti o sprístupnenie scanov rozhodnutí vydaných v období od 01.01.2015 do dňa podania infožiadosti (máj 2019), v odôvodnení ktorých je uvedený princíp predbežnej opatrnosti v zmysle § 13 zákona o životnom prostredí pri odôvodnení úplného alebo čiastočného nevyhovenia žiadosti žiadateľa.

Na základe rozoslaných infožiadostí nám bolo sprístupnených len 17 rozhodnutí. Všetkých 17 rozhodnutí sa týkalo výhradne rozhodovacej činnosti 4 okresných úradov v sídle kraja - Prešov, Košice, Banská Bystrica a Trnava. Všetky tieto rozhodnutia boli vydané v konaní podľa zákona o OPaK. V odôvodnení predmetných rozhodnutí sa správne orgány explicitne odvolávajú na princíp predbežnej opatrnosti, no len v 1 odôvodnení rozhodnutia je uvedený princíp predbežnej opatrnosti v spojení s citáciou § 13 zákona o životnom prostredí. V odôvodnení 8 rozhodnutí je uvedený princíp predbežnej opatrnosti vo väzbe na Dohovor o biologickej diverzite a na Riadiaci princíp č. 1, tzv. princíp predbežnej opatrnosti prijatý na konferencii zmluvných strán tohto dohovoru v odporúčaní č. VI/23[6]. Vo zvyšných 8 rozhodnutiach je uvedený princíp predbežnej opatrnosti vo všeobecnosti pri zdôvodnení nevyhovenia žiadosti žiadateľa.

V súvislosti so zmienenou infožiadosťou nám boli sprístupnené aj dve rozhodnutia Okresného úradu Rožňava, odboru starostlivosti o životné prostredie, ktoré boli rozhodnutiami podľa § 43 ods. 1 písm. a) správneho poriadku v konaní podľa zákona o OPaK a v ich odôvodnení nebola žiadna zmienka ohľadne princípu predbežnej opatrnosti. Tieto rozhodnutia sme preto vylúčili z kategórie rozhodnutí, ktoré by sa v odôvodnení explicitne odvolávali na princíp predbežnej opatrnosti.

Až 61 okresných úradov, odborov starostlivosti o životné prostredie uviedlo, že v rozhodnom období neboli vydané žiadne rozhodnutia, v ktorých je uvedený princíp predbežnej opatrnosti v zmysle § 13 zákona o životnom prostredí. Iba 1 okresný úrad, odbor starostlivosti o životné prostredia uviedol, že neaplikoval priamo § 13 zákona o životnom prostredí, ale „princíp predbežnej opatrnosti“ použil ako všeobecný argument, ak sa žiadosti nevyhovelo (bez bližšieho vysvetlenia či zaslania takéhoto rozhodnutia). Zároveň 6 okresných úradov, odborov starostlivosti o životné prostredie na infožiadosť nesprístupnilo žiadne informácie, a to aj napriek urgencii.

**Po preštudovaní doručených písomností okresných úradov, odborov starostlivosti o životné prostredie sme mohli konštatovať nasledovné skutočnosti:**

- neznalosť existencie právnej úpravy princípu predbežnej opatrnosti v zmysle § 13 zákona o životnom prostredí alebo nízka úroveň teoretických poznatkov o tomto princípe (k tomuto záveru sme dospeli na základe odpovedí doručených na základe zaslanej infožiadosti ako aj z viacerých telefonátov z okresných úradov po doručení infožiadostí),
- nesprávny právny názor, že § 13 zákona o životnom prostredí je neaplikovateľný v rozhodovacej činnosti, lebo jednotlivé úseky štátnej správy na odbore starostlivosti o životné prostredie rozhodujú len na základe osobitných (zložkových) právnych predpisov (k tomuto záveru sme dospeli na základe odpovedí doručených na základe zaslanej infožiadosti ako aj z viacerých telefonátov z okresných úradov po doručení infožiadostí),
- nedostatočná znalosť možnej podpornej argumentácie princípom predbežnej opatrnosti upraveným v § 13 zákona o životnom prostredí ako dôvodu zamietnutia alebo nevyhovenia žiadosti žiadateľa v konaniach podľa osobitných (zložkových) právnych predpisov, z ktorých

6 Conference of Parties 6 Decision VI/23: „Guiding principle 1: Precautionary approach
*Given the unpredictability of the pathways and impacts on biological diversity of invasive alien species, efforts to identify and prevent unintentional introductions as well as decisions concerning intentional introductions should be based on the precautionary approach, in particular with reference to risk analysis, in accordance with the guiding principles below. The precautionary approach is that set forth in principle 15 of the 1992 Rio Declaration on Environment and Development and in the preamble of the Convention on Biological Diversity.*
*The precautionary approach should also be applied when considering eradication, containment and control measures in relation to alien species that have become established. Lack of scientific certainty about the various implications of an invasion should not be used as a reason for postponing or failing to take appropriate eradication, containment and control measures“*, https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7197.

nevyplýva pre žiadateľa právny nárok na vydanie rozhodnutia po splnení stanovených zákonných podmienok spočívajúcich v splnení konkrétnych podmienok, požiadaviek, kritérií alebo medzných hodnôt,
- nesprávny výklad právnej úpravy § 13 zákona o životnom prostredí, že ide o ustanovenie, na základe ktorého sa rozhoduje o odkladných opatreniach, ktoré majú zabrániť poškodeniu životného prostredia, resp. že ide o hmotnoprávnu úpravu, na základe ktorej môže správny orgán konať a rozhodovať (k tomuto záveru sme dospeli na základe odpovedí doručených na základe zaslanej infožiadosti),
- v rozhodnutiach, kde sa aj princíp predbežnej opatrnosti uvádza, absentuje odôvodnenie prečo sa správny orgán naň odvoláva a prečo ho na daný skutkový stav aplikuje; citácie výňatkov z rozhodnutí orgánov OPaK, ktoré sú v analýze uvedené preto nepredstavujú vzorové príklady aplikácie princípu predbežnej opatrnosti, je otázne aké stanovisko by k nim zaujal súd v rámci prípadného súdneho prieskumu, z dôvodu nedostatočného odôvodnenia,
- zamieňanie si princípu predbežnej opatrnosti podľa § 13 zákona o životnom prostredí s predbežným opatrením podľa § 43 správneho poriadku (okresný úrad k infožiadosti namiesto vyžiadaných rozhodnutí aplikujúcich princíp predbežnej opatrnosti zaslal rozhodnutia o predbežnom opatrení podľa § 43 správneho poriadku),
- vnímanie princípu predbežnej opatrnosti ako ekvivalentu princípu prevencie,
- princíp predbežnej opatrnosti bol aplikovaný len v rozhodovacej činnosti orgánov OPaK podľa zákona o OPaK, najčastejšie pri nevydaní súhlasu na pestovanie nepôvodného druhu rastliny podľa § 7b ods. 1 zákona o OPaK. Jedným z dôvodov môže byť skutočnosť, že ostatné osobitné (zložkové) zákony priznávajú žiadateľovi právny nárok na povolenie činnosti po splnení zákonných podmienok, a teda správny orgán nemá priestor na správnu úvahu ohľadne povolenia činnosti,
- neaplikovanie všeobecných princípov upravených v zákone o životnom prostredí pri rozhodovacej činnosti.

**Záverečné zistenia**

Analýza ukázala, že napriek tomu, že princíp predbežnej opatrnosti je explicitne zakotvený v § 13 zákona o životnom prostredí, jeho aplikácia pri rozhodovaní orgánov štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie je zriedkavá. Táto skutočnosť vyplynula už zo samotného počtu sprístupnených rozhodnutí. Svoju úlohu v tom môže zohrávať skutočnosť, že princíp nie je zakotvený v osobitných právnych predpisoch, napr. v úvodných ustanoveniach osobitných (zložkových) zákonov na úseku životného prostredia, v ktorých býva definovaný ich účel. Ďalším problémom je nevedomosť orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia aktívne presadzovať toto existujúce ustanovenie v praxi. Dôvodom môžu byť viaceré skutočnosti:

a) nedostatok teoretických poznatkov zamestnancov orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia, ktorí pri svojej rozhodovacej činnosti úzko aplikujú len právne predpisy zamerané na ochranu určitej zložky ochrany životného prostredia (neznalosť možností, ktoré im platná právna úprava poskytuje),
b) nevedomosť o vzťahu zákona o životnom prostredí k zložkovým zákonom,
c) nevedomosť ohľadne rozdielu medzi princípom predbežnej opatrnosti a princípom prevencie,
d) odborní zamestnanci predovšetkým na okresných úradoch nemajú k dispozícii právne oddelenie, ktoré by im asistovalo pri rozhodovacej činnosti, interpretácii a správnej aplikácii právnych noriem,
e) zabehnutá aplikačná prax orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia, nechuť zmeniť zabehnutý prístup v rozhodovacej činnosti,
f) malá vôľa orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia aplikujúcich platné právo prelomiť rôzne tlaky (nielen politické), ktorým sú zamestnanci týchto orgánov vystavení počas svojej rozhodovacej činnosti. Jedným z takýchto faktorov sú aj ekonomické (finančné) možnosti povinných subjektov, ich nedostatok vyvoláva hrozbu, že dôsledné uplatnenie zákonných požiadaviek by mohlo viesť k obmedzeniu či dokonca až k zastaveniu činnosti (prevádzok) týchto povinných subjektov. Obavy z týchto dôsledkov sú často príčinou toho, že príslušné orgány nevyužijú dostatočne alebo vôbec svoje zákonné oprávnenia,
g) hrozba uplatňovania nároku na náhradu škody zo strany povinného subjektu v prípade zrušenia rozhodnutia nadriadeným správnym orgánom alebo súdom,
h) veľké množstvo najmä návrhovej agendy, ktoré neumožňuje zamestnancom orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia sa dôsledne zaoberať každým jednotlivým prípadom,
i) nedostatočné usmerňovanie činnosti orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia zo strany nadriadených orgánov, najmä MŽP SR, ktoré riadi a kontroluje okresné úrady v sídle kraja po odbornej stránke a tým súvisiace nedostatočné vzdelávanie úradníkov.

**Záverečné odporúčania**

Princíp predbežnej opatrnosti upravený v § 13 zákona o životnom prostredí ako jeden z nosných princípov v práve životného prostredia je aplikovateľný v celom spektre rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy na úseku ochrany životného prostredia (v návrhových konaniach len v prípade, ak zo zákona nevyplýva pre žiadateľa právny nárok na vydanie rozhodnutia po splnení zákonných podmienok), napriek tomu, že v osobitných právnych predpisoch nie je explicitne upravený. Zákon o životnom prostredí je totiž všeobecným právnym predpisom, ktorého právna úprava je aplikovateľná pri vykonávaní štátnej správy podľa osobitných hmotnoprávnych predpisov na úseku životného prostredia, preto princípom predbežnej opatrnosti je možné argumentovať pri zdôvodňovaní výrokovej časti rozhodnutia:

a) v konaniach začatých na základe žiadosti žiadateľa popri dôvodoch zamietnutia alebo nevyhovenia žiadosti, ktoré vyplývajú z príslušných osobitných hmotnoprávnych predpisov, na základe ktorých orgány štátnej správy na úseku životného prostredia rozhodujú, najmä ak správny orgán nemá k dispozícii dostatok odborných alebo vedeckých informácií na dokázanie rizika činnosti, o ktorej rozhoduje, resp. neexistujú definitívne dôkazy o škodlivosti (stav tzv. vedeckej neistoty),
b) v konaniach začatých z vlastného podnetu správneho orgánu (z úradnej povinnosti), napríklad aj pri aplikácii prevenčných ustanovení upravených v hmotnoprávnych predpisoch, na základe ktorých orgány štátnej správy na úseku životného prostredia rozhodujú,
c) obsahujúcej bližšie podmienky vykonávania povoľovanej činnosti, ktoré môžu byť určené aj z ohľadom na princíp predbežnej opatrnosti.

**Návrhy riešenia v aplikačnej oblasti**

Ak má princíp predbežnej opatrnosti slúžiť v konkrétnom prípade na presadenie ústavou garantovaného práva na priaznivé životné prostredie, rozhodnutie orgánu štátnej správy na úseku životného prostredia vrátane jeho odôvodnenia musí zodpovedať cieľu, ktorý tento orgán sleduje, t.j. ochrane práv na priaznivé životné prostredie. Vzhľadom na faktický dopad rozhodnutí orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia na stav životného prostredia a úlohu ich zamestnancov rozhodovať v duchu príslušného zákona je nevyhnutné v aplikačnej praxi posilniť nasledovné:

a) zlepšiť metodické usmerňovanie, najmä zamestnancov okresných úradov v sídle kraja, odborov starostlivosti o životného prostredie zo strany MŽP SR,
b) pripraviť manuál pre zamestnancov orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia k procesným postupom, príkladom z praxe a vzorom správnych aktov, čím by sa okrem iného napomohlo k zabezpečeniu dodržiavania zásady materiálnej rovnosti v rozhodovaní v zmysle § 3 ods. 5 druhá veta správneho poriadku, podľa ktorého by pri skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nemali vznikať neodôvodnené rozdiely,
c) zriadiť jednotný informačno-vzdelávací portál pre orgány štátnej správy na úseku životného prostredia. Skúsenosti ukázali, že v rezorte životného prostredia chýba nástroj, ktorý by systematizoval poznatky a sprostredkovával nové znalosti nevyhnutné pre fungovanie a skvalitňovanie práce orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia. Hlavnou úlohou portálu by bolo odborné vzdelávanie, vytváranie komplexného odborného zázemia, prinášanie nových poznatkov a riešení konkrétnych právnych situácií na základe okrem iného aj spracúvania podnetov od orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia. Pre používateľov portálu by boli k dispozícii právne predpisy, odborné stanoviská, prípadové štúdie, judikatúru súdov a ďalšie potrebné právne informácie pre činnosť orgánov štátnej správy na úseku životného prostredia. Portál by poskytoval online poradenstvo pre otázky správnej praxe užívateľov portálu, vypracované stanovisko by následne bolo zverejnené na portály a tým sprístupnené aj pre iných žiadateľov ako bol žiadateľ o poradenstvo, čím by sa zvýšila rýchlosť a efektívnosť odborného usmerňovania a zároveň by sa tým aj napĺňali ciele v oblasti informatizácie v štátnej správe,
d) zriadenie právnych oddelení, resp. posilnenie oddelení na okresných úradoch zamestnancami s právnym vzdelaním, ktorí by asistovali odborným zamestnancom pri príprave a zdôvodňovaní správnych rozhodnutí.

V analýze sme predostreli aj sériu návrhov na legislatívne zmeny avšak z dôvodu časového obmedzenia príspevku sa týmto návrhom venovať nebudem a odkazujem v plnej miere na analýzu.

**Záver**

Zrealizovaná analýza nám pomohla **zmapovať uplatňovanie princípu predbežnej opatrnosti v zmysle § 13 zákona o životnom prostredí** v rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy na úseku starostlivosti o ŽP. Zhromaždené

poznatky naznačujú značné **nedostatky v rovine teoretických poznatkov** ohľadne tohto princípu a poukazujú na veľmi **sporadické využívanie tohto princípu v praxi** orgánmi štátnej správy a to napriek jeho dôležitosti.

Aby sa tento nosný princíp práva ŽP dostal aj do aplikačnej praxe bude nutné zrealizovať viaceré opatrenia, minimálne tie, ktoré sú zamerané na **vzdelávanie a metodické usmernenie odborných pracovníkov orgánov štátnej správy**. Myslíme si však, že by bolo vhodné sa zamyslieť aj nad explicitným zakotvením tohto princípu v jednotlivých zložkových zákonoch na úseku starostlivosti o životné prostredie, nakoľko v súčasnosti tento princíp nachádza svoje vyjadrenie len v orgánmi nevyužívanom zákone o životnom prostredí.
Princíp prevencie je všeobecným právnym princípom pôsobiacim naprieč všetkými odvetviami práva. V práve životného prostredia však zohráva kľúčovú úlohu a možno ho považovať za jeden z nosných princípov, na ktorom toto právne odvetvie stojí. Orgány štátnej správy pri aplikácii práva životného prostredia by ho vždy mali mať na zreteli. Z historického hľadiska ide o princíp, ktorý sa radí k tým mladším a modernejším princípom.

Princíp prevencie vychádza z poznania, že je nutné predchádzať poškodeniu alebo zničeniu životného

# K PRINCÍPU PREVENCIE AKO JEDNÉMU Z KĽÚČOVÝCH PRINCÍPOV OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA A K JEHO UPLATŇOVANIU V ROZHODOVACEJ ČINNOSTI ORGÁNOV OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY

**Mgr. Ivana Luptáková Urbanová**

prostredia, pretože niektoré ich dôsledky môžu byť nezvratné či nenapraviteľné. Zásadný význam tohto princípu je teda odvodený od jeho úlohy pri efektívnej aplikácii environmentálneho práva v praxi v čase, kedy je možné zabrániť vzniku poškodenia alebo zničenia životného prostredia. Pri uplatňovaní tohto princípu existuje vedomosť, že sa životné prostredie ohrozuje, t.j. riziko potencionálneho vzniku ujmy je preukázané. Uplatňovanie tohto princípu vedie k podstatnému zníženiu nákladov na ochranu životného prostredia.

Princíp prevencie má ideovo veľmi blízko k princípu predbežnej opatrnosti, keďže oba smerujú k zabráneniu určitého škodlivého následku. Nemožno si ich však zamieňať. Rozdiel medzi nimi je v zásade v určitosti rizika potenciálneho vzniku ujmy.[1] Akonáhle sa považuje takéto riziko za preukázané, uplatní sa princíp prevencie za účelom obmedzenia ujmy alebo iného úplného zabránenia. Avšak v prípade, kedy riziko nemožno považovať za preukázané a to z dôvodu vedeckej neistoty (alebo inými slovami v prípade, kedy vzťah príčiny a škodlivého následku nie je úplne preukázaný), bude sa uplatňovať princíp predbežnej opatrnosti.[2]

V Slovenskej republike je právo životného prostredia tou oblasťou práva, pre ktorú sa zákonodarca pokúsil explicitne uviesť výpočet princípov (zásad) priamo v texte zákona. Ide o zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o životnom prostredí“), ktorý pôsobí v tejto oblasti práva ako všeobecný a základný právny predpis, možno povedať aj „kvázikódex“.[3] Avšak tak kľúčový princíp akým je princíp prevencie v zákone o životnom prostredí explicitne uvedený nie je. Napriek tejto skutočnosti nemožno o jeho prítomnosti v práve životného prostredia pochybovať. Podľa právnej teórie je možné ho odvodiť z ustanovení § 17 až § 19 zákona o životnom prostredí, ktoré vymedzujú povinnosti pri ochrane životného prostredia.[4] Princíp prevencie je vyjadrený aj v § 30 zákona o životnom prostredí, ktorý ustanovuje oprávnenie orgánom štátnej správy na úseku životného prostredia na základe nimi vydaného správneho rozhodnutia v súvislosti s hroziacim poškodením životného prostredia dočasne obmedziť, či dokonca zakázať určitú aktivitu konkrétnemu subjektu, ktorá vykazuje zákonom vymedzené škodlivé následky.

Všeobecná prevenčná povinnosť podľa § 17 až § 19 zákona o životnom prostredí je spodrobnená v osobitných (zložkových) právnych predpisoch na úseku ochrany životného prostredia (napr. v oblasti ochrany prírody a krajiny, v oblasti ochrany ovzdušia, ochrany vôd), ktoré obsahujú právnu úpravu princípu prevencie v podobe konkrétnych prevenčných povinností vo vzťahu k ochrane príslušnej zložky životného prostredia. Osobitné (zložkové) zákony na úseku ochrany životného prostredia neobsahujú z hľadiska svojej štruktúry samostatnú kapitolu venovanú princípom ochrany životného prostredia a opatrenia preventívnej povahy majú legislatívnu podobu konkrétnych prevenčných povinností.

Pre niektoré právne predpisy je princíp prevencie dokonca ich nosnou ideou - ide napríklad o zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné

1 WORLD COMMISSION ON THE ETHICS OF SCIENTIFIC KNOWLEDGE AND TECHNOLOGY (COMEST). The Precautionary Principle. United Nations Educational, 2005, s. 13. Dostupné online na: http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139578e.pdf[cit. 2014-06-18].

2 Krabec J., Princip předběžné opatrnosti a jeho role v ochraně životního prostředí - diplomová práce, Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta, Katedra práva životného prostredia, 2014, https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120175041, str. 12.

3 Košičiarová S. a kol., Právo životného prostredia - Všeobecná časť, 1. časť, Heuréka, str. 74.

4 Košičiarová S. a kol., Právo životného prostredia - Všeobecná časť, 1. časť, Heuréka, str. 76.

prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o EIA“), ale aj zákon č. 359/2007 Z. z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Prevenčný charakter majú tiež oprávnenia orgánov verejnej správy uložiť nápravné opatrenia na odstránenie vzniknutých škodlivých následkov (s cieľom dosiahnuť uvedenie do pôvodného stavu). Nápravné opatrenie sú opatrenia, ktoré sa prijímajú v situácii, kedy už k istému zásahu do životného prostredia došlo, avšak ich preventívny charakter spočíva v tom, že sa ukladajú a následne vykonávajú s cieľom predísť vzniku škodlivého následku na životnom prostredí v oveľa väčšom rozsahu, ktorý by hrozil, ak by nápravné opatrenia smerujúce k dosiahnutiu pôvodného stavu neboli uložené.

Princípy upravené v zákone o životnom prostredí sú premietnuté v čl. 20 ods. 3 a čl. 44 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Prevenčná povinnosť je upravená aj v zákone č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov, a to v § 415.

Na medzinárodnej úrovni bol prvým zásadným dokumentom, ktorý sformuloval princíp prevencie v oblasti ochrany životného prostredia, Deklarácia zo svetovej konferencie v Riu de Janeiro v roku 1992. Deklarácia neobsahuje žiadnu jeho konkrétnu definíciu ale možno z nej tento princíp vyvodiť, a to najmä z ustanovenia princípu 17. Princíp prevencie je formulovaný aj v čl. 174 zmluvy o založení Európskeho spoločenstva ako jeden zo základných princípov politiky Spoločenstva v oblasti životného prostredia.

Ako už bolo vyššie uvedené, princíp prevencie je premietnutý do viacerých právnych predpisov na úseku ochrany životného prostredia, v rámci ktorých je možné identifikovať konkrétne ustanovenia, ktoré explicitne či implicitne upravujú tento princíp. Pre účely analýzy boli vybrané tie najdôležitejšie právne predpisy z pohľadu ochrany životného prostredia, a to:

a) zákon o životnom prostredí (§ 17 až § 19 a § 30),
b) zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (§ 4 ods. 1 a 2, § 8 ods. 1 až 3 a § 50 ods. 6),
c) zákon č. 364/2004 Z. z. vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov (§ 30 ods. 2 a 3, § 42 ods. 1 a 2 a § 66 ods. 6),
d) zákon o EIA (§ 19),
e) zákon č. 359/2007 Z. z. o prevencii a náprave environmentálnych škôd a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (§ 4 a § 27),
f) zákon č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení neskorších predpisov (§ 25 ods. 3 a 4),
g) zákon č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania v znení neskorších predpisov (§ 20 ods. 3, § 27 ods. 3 a § 33 ods. 5),
h) zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (§ 43).

Na základe žiadostí o informácie podľa 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 boli pre účely spracovania analýzy vyžiadané rozhodnutia vydané orgánmi štátnej správy na úseku ochrany životného prostredia podľa vyššie uvedených právnych predpisov a ich ustanovení upravujúcich princíp prevencie. Žiadosti o sprístupnenie informácií sa týkali rozhodnutí vydaných v období od 01.01.2013 do dňa podania infožiadostí (cca do polovice novembra 2018).

Sprístupnených bolo len 198 rozhodnutí aplikujúcich princíp prevencie, a to v nasledovnom členení:

a) 133 rozhodnutí orgánov ochrany prírody a krajiny, z toho
- 121 rozhodnutí vydaných podľa § 4 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny,
- 12 rozhodnutí vydaných podľa § 8 ods. 1 a 2 zákona o ochrane prírody a krajiny,

b) 39 rozhodnutí Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky podľa § 19 zákona o EIA,
c) 17 rozhodnutí orgánov štátnej správy na úseku ochrany vôd, z toho
- 5 rozhodnutí podľa § 30 ods. 3 vodného zákona,
- 12 rozhodnutí podľa § 42 ods. 2 vodného zákona,

d) 8 rozhodnutí orgánov štátnej správy na úseku ochrany životného prostredia podľa § 43 správneho poriadku
e) 1 rozhodnutie podľa zákona o prevencii.

Zo štatistického prehľadu sprístupnených rozhodnutí vyplýva, že niektoré ustanovenia, ktoré boli identifikované ako tie, ktoré sú postavené na princípe prevencie, sú zriedkakedy orgánmi štátnej správy aplikované, výnimkou sú len prevenčné ustanovenia zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane prírody a krajiny“) a zákona o EIA (pre účely analýzy vybraný inštitút konania o podnete podľa § 19).

Najpočetnejšia rozhodovacia činnosť orgánov ochrany prírody a krajiny k uplatňovaniu princípu prevencie poskytovala dostatočný študijný materiál na vyvodenie záverečných odporúčaní. Z uvedeného dôvodu bola podrobnejšia pozornosť venovaná uplatňovaniu prevenčných ustanovení upravených v zákone o ochrane prírody a krajiny:

**a) k § 4 ods. 1 a 2 zákona o ochrane prírody a krajiny:**

V týchto ustanoveniach je princíp prevencie zakotvený ako súčasť všeobecnej ochrany rastlín a živočíchov, ktorá sa vzťahuje na všetky rastliny a živočíchy, teda aj na tie, ktorým zákon poskytuje osobitnú ochranu podľa tretej časti zákona o ochrane prírody a krajiny alebo ktoré sú chránené osobitnými právnymi predpismi. Každý je povinný pri ním vykonávanej činnosti, ktorou môže ohroziť, poškodiť alebo zničiť rastliny alebo živočíchy, alebo ich biotopy, postupovať tak, aby nedochádzalo k ich zbytočnému úhynu alebo k poškodzovaniu a ničeniu. Každý subjekt práva by teda mal pri činnosti, ktorá potencionálne ohrozuje, poškodzuje alebo ničí rastliny, živočíchy a ich biotopy zvoliť taký postup, ktorý nebude viesť k zákonom vymedzeným negatívnym následkom. To znamená, že ak existujú viaceré možnosti výkonu činnosti, povinný by mal zvoliť ten, pri ktorom dochádza najmenej k zbytočnému úhynu, poškodzovaniu alebo ničeniu rastlín, živočíchov alebo ich biotopov. V praxi môže ísť o napríklad zvolenie vhodnejšieho časového obdobia na výkon činnosti, zmena technologického postupu na šetrnejší.

Ustanovenie § 4 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny umožňuje orgánu ochrany prírody a krajiny (miestne príslušnému okresnému úradu) na základe ním vydaného správneho rozhodnutia obmedziť alebo zakázať činnosť, ktorá potencionálne ohrozuje, poškodzuje alebo ničí rastliny, živočíchy a ich biotopy a ktorá vedie k ohrozeniu existencie druhov rastlín alebo živočíchov alebo k ich degenerácii, k narušeniu rozmnožovacích schopností rastlín alebo živočíchov alebo k ich zániku populácie. Správne konanie vo veci vydania rozhodnutia o obmedzení alebo zákaze činnosti môže začať len za podmienky, že mu predchádzalo bezúspešné predchádzajúce upozornenie k obmedzeniu či ukončeniu činnosti.

Analýza ukázala, že princíp prevencie zakotvený v § 4 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny je najčastejšou právnou úpravou, na základe ktorej dochádza k aplikácii tohto princípu v praxi, niektoré rozhodnutia boli vydané v spojení s § 8 ods. 1 zákona o ochrane prírody a krajiny.
Z analýzy doručených rozhodnutí vydaných orgánom ochrany prírody a krajiny podľa § 4 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny vyplynulo nasledovné:

a) táto právna úprava je v praxi veľmi často aplikovaná, najmä za účelom
   1. územného a časového obmedzenia alebo zákazu vykonávania lesohospodárskej činnosti v lesných porastoch z dôvodu zabezpečenia ochrany hniezdiska chránených druhov vtákov s určením vnútornej a vonkajšej ochrannej zóny hniezdiska a s vymenovaním činností, ktoré sa v určitom časovom období nesmú vykonávať (najmä ochrana hniezdnych stromov),
   2. územného a časového obmedzenia alebo zákazu vykonávania poľnohospodárskej činnosti na pozemkoch z dôvodu zabezpečenia ochrany hniezdiska chránených druhov vtákov s vymenovaním činností, ktoré sa v určitom časovom období nesmú vykonávať,
   3. územného a časového obmedzenia stavebnej činností pre zabezpečenie úspešného priebehu hniezdenia chránených druhov vtákov,
   4. obmedzenie alebo zákaz výkonu činností v súvislosti s odstraňovaním stavby a jej prípojok a s tým súvisiacim výkonom činností pre hrozbu poškodenia alebo zničenia rastlinných alebo živočíšnych spoločenstiev,
   5. obmedzenia výkonu zemných prác pri ťažbe štrkopieskov do vyhniezdenia chránených druhov vtákov,
   6. zákazu vo veci lovu, odstrelu a odchytu krkavcovitých druhov vtákov vo vymedzených častiach chráneného vtáčieho územia z dôvodu zabezpečenia ochrany chránených druhov vtákov počas ich hniezdenia ako aj v mimohniezdnom období,

b) cieľom ochrany sú najčastejšie chránené druhy živočíchov - vtáky,

c) konanie začína z úradnej povinnosti orgán ochrany prírody a krajiny na základe podnetu od tretieho subjektu, najčastejšie od príslušného pracoviska Štátnej ochrany prírody SR a občianskych združení venujúcich sa ochrane životného prostredia (Ochrana dravcov na Slovensku, LZ VLK, SOS BirdLife Slovensko, PRALES, Inštitút ochrany prírody). Orgány ochrany prírody a krajiny nezačínajú konanie na základe svojich vlastných zistení či poznatkov o potrebe postupovať podľa tejto právnej úpravy,

d) v mnohých vydaných rozhodnutiach sa medzi podmienkami vykonávania činnosti, ktorá sa obmedzuje, priamo uvádza presunutie určitej právomoci na príslušné pracovisko odbornej organizácie ochrany prírody a krajiny, napríklad v znení *„V prípade nevyhnutných činností*

*spojených s obhospodarovaním pozemku tieto vopred prerokovať so ŠOP SR, Správou ....., tel. č. .....".* Zástupca odbornej organizácie ochrany prírody a krajiny sa zúčastňuje aj na ústnom pojednávaní, často spojenom aj s miestnou ohliadkou,

e) vo väčšine rozhodnutí bol vylúčený odkladný účinok odvolania podľa § 55 ods. 2 správneho poriadku so zdôvodnením, že ochrana daného chráneného druhu predstavuje naliehavý všeobecný záujem,

f) v analyzovaných rozhodnutiach a v konaniach s nimi súvisiacich boli identifikované nasledovné nedostatky:
   1. vo výroku nebola uvedená fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá bude obmedzením alebo zákazom činnosti dotknutá; zoznam dotknutých povinných osôb bol uvedený len v rozdeľovníku rozhodnutia,
   2. vo výroku nebol uvedený dôvod vydania rozhodnutia o obmedzení alebo zákaze vykonávania činnosti,
   3. vo výroku rozhodnutia o obmedzení výkonu činnosti sú stanovované podmienky na ďalšie jej vykonávanie vrátane určenia časového obdobia platnosti týchto podmienok, pričom podľa v súčasnosti platného zákona o ochrane prírody a krajiny orgány ochrany prírody a krajiny nedisponujú takouto právomocou,
   4. vo výroku rozhodnutia vydaného na viac rokov nebol upravený režim ako postupovať v prípade zistenia neobsadenia hniezda chránených druhov vtákov v určitom roku v dobe platnosti rozhodnutia,
   5. odôvodnenie rozhodnutia neobsahovalo uvedenie splnenia podmienky zaslania predchádzajúceho upozornenia, oboznámenia účastníkov konania s podkladmi rozhodnutia podľa § 33 ods. 2 správneho poriadku či zverejnenia oznámenia o začatí konania na úradnej tabuli podľa § 82 ods. 7 zákona o ochrane prírody a krajiny,
   6. nebol odňatý odkladný účinok odvolania podľa § 55 ods. 2 správneho poriadku v rozhodnutiach, kde by to bolo žiaduce,
   7. v rozhodnutiach, kde bol odňatý odkladný účinok odvolania, bol nedostatočne zdôvodnený naliehavý všeobecný záujem,
   8. orgány ochrany prírody a krajiny nevyužívali inštitút predbežného opatrenia podľa § 43 správneho poriadku.

**b) k § 8 ods. 1 až 3 zákona o ochrane prírody a krajiny:**

V týchto ustanoveniach je princíp prevencie zakotvený ako súčasť všeobecnej ochrany prírody a krajiny, ktorá sa vzťahuje na celé územie Slovenskej republiky, teda aj na územie, ktorému zákon poskytuje osobitnú ochranu podľa tretej časti zákona o ochrane prírody a krajiny.

Ustanovenie § 8 ods. 1 zákona o ochrane prírody a krajiny umožňuje orgánu ochrany prírody a krajiny (miestne príslušnému okresnému úradu), aby mohol na základe ním vydaného správneho rozhodnutia obmedziť alebo zakázať až do odstránenia nedostatkov činnosť, ktorej následkom hrozí poškodenie alebo ničenie prírody a krajiny, alebo činnosť, ktorá takéto poškodenie alebo ničenie spôsobila. Obmedzenie alebo zákaz vykonávania činnosti má mať len dočasný charakter, a to len do času odstránenia nedostatkov „škodlivej" činnosti. Toto opatrenie by sa nemalo aplikovať pri rozhodovaní o obmedzení alebo zákaze činnosti bez určenia časového obmedzenia. Správne konanie vo veci vydania rozhodnutia o obmedzení alebo zákaze činnosti môže začať len za podmienky, že mu predchádzalo bezúspešné predchádzajúce upozornenie o potrebe odstránenia nedostatkov činnosti.

Ustanovenie § 8 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny umožňuje orgánu ochrany prírody a krajiny (miestne príslušnému okresnému úradu), aby na základe ním vydaného správneho rozhodnutia tomu, kto vykonáva činnosť, na ktorú sa inak nevyžaduje rozhodnutie orgánu ochrany prírody a krajiny podľa zákona o ochrane prírody a krajiny, ktorá poškodzuje alebo ničí prírodu alebo krajinu, nariadil, aby v určenej lehote odstránil škodlivé následky tejto činnosti a zároveň je oprávnený určiť podmienky na jej ďalšie vykonávanie. Toto ustanovenie umožňuje regulovať vykonávanie činnosti, ktorú inak zákon o ochrane prírody a krajiny nereguluje, t.j. na jej vykonávanie sa nevyžaduje žiadne rozhodnutie orgánu ochrany prírody a krajiny. Nariadenie odstránenia škodlivých následkov činnosti môže mať len dočasný charakter, je časovo limitované určenou lehotou, v ktorej má povinný subjekt odstránenie vykonať. Rozhodnutie o nariadení odstránenia škodlivých následkov musí obsahovať určenie podmienok ďalšieho vykonávania činnosti v záujme toho, aby činnosť opäť nepoškodzovala alebo neničila prírodu alebo krajinu (úplne alebo aspoň s cieľom znížiť intenzitu činnosti na akceptovateľnú mieru). Ak škodlivé následky povinná osoba v lehote určenej v rozhodnutí neodstráni, orgán ochrany prírody a

krajiny ich môže odstrániť na náklady povinného, t.j. povinná osoba je povinná ich uhradiť orgánu ochrany prírody a krajiny na základe jej výzvy na dobrovoľnú úhradu; ak povinná osoba zostane nečinná, orgán ochrany prírody a krajiny si vynaložené náklady musí vymáhať súdnou cestou v rámci občianskoprávneho konania. Naviac ak povinná osoba nesplní povinnosti uložené v rozhodnutí, orgán ochrany prírody a krajiny môže podľa § 8 ods. 3 prvá veta zákona o ochrane prírody a krajiny vydať rozhodnutie o obmedzení alebo zákaze vykonávania danej činnosti.

Ustanovenie § 8 ods. 3 zákona o ochrane prírody a krajiny umožňuje orgánu ochrany prírody a krajiny (miestne príslušnému okresnému úradu) na základe ním vydaného správneho rozhodnutia obmedziť alebo zakázať vykonávať činnosť povinnej osoby, ktorá vykazuje tieto znaky:

a) nesplnenie podmienok určených v rozhodnutí orgánu ochrany prírody a krajiny vydanom podľa zákona o ochrane prírody a krajiny,
b) nesplnenie podmienok určených v rozhodnutí orgánu ochrany prírody a krajiny vydanom podľa § 8 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny,
c) vykonávanie činnosti vyžadujúcej súhlas orgánu ochrany prírody a krajiny podľa tretej a štvrtej časti zákona o ochrane prírody a krajiny bez tohto súhlasu alebo
d) vykonávanie činnosti zakázanej podľa zákona o ochrane prírody a krajiny (povinná osoba nedisponuje rozhodnutím - právoplatnou výnimkou orgánu ochrany prírody a krajiny na jej vykonávanie).

Ak uvedenou činnosťou vznikli škodlivé následky na prírode a krajine, v rozhodnutí o obmedzení alebo zákaze vykonávania činnosti môže orgán ochrany prírody a krajiny určiť, aby ich povinná osoba v určenej lehote odstránila (určenie lehoty je podstatnou náležitosťou rozhodnutia). Ak škodlivé následky povinná osoba v lehote určenej v rozhodnutí neodstráni, orgán ochrany prírody a krajiny ich môže odstrániť na náklady povinného. Rozhodnutie o obmedzení alebo zákaze vykonávania činnosti nevytvára prekážku pre postup orgánu ochrany prírody a krajiny podľa § 89 zákona o ochrane prírody a krajiny vo veci prípadnej zmeny, zrušenia alebo straty platnosti rozhodnutia.

Z analýzy doručených rozhodnutí vydaných orgánom ochrany prírody a krajiny podľa § 8 zákona o ochrane prírody a krajiny vyplynulo nasledovné:

a) právna úprava § 8 ods. 1 zákona o ochrane prírody a krajiny sa v praxi aplikuje len v spojení s § 4 ods. 2 alebo odseku 5 zákona o ochrane prírody a krajiny za účelom obmedzenia alebo zakázania činností, ktoré sú v rozpore so všeobecnou ochranou rastlín a živočíchov alebo ak dochádza k preukázateľnému usmrcovaniu vtáctva na elektrických vedeniach alebo telekomunikačných zariadeniach,
b) právna úprava § 8 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny sa v praxi aplikuje veľmi zriedka (sprístupnené bolo len jedno rozhodnutie). Jedným z dôvodov, prečo sa nevydávajú rozhodnutia o obmedzení alebo zákaze vykonávania činností nevyžadujúcich rozhodnutie orgánu ochrane prírody a krajiny, môže byť dostatočná osobitná právna úprava zákona o ochrane prírody a krajiny regulujúca vykonávanie činností, ktoré by mohli ohroziť alebo poškodiť prírodu a krajinu. Zákon totiž reguluje požadovanými rozhodnutiami vykonávanie početných a rôznorodých činností, takže v praxi už nevzniká veľký priestor na reguláciu iných činností. Právna úprava § 8 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny plní v podstate funkciu tzv. „zadných dvierok“ pre prípadnú potrebu regulácie nežiaducej činnosti, ktorú zákonodarca pri tvorbe zákona nepredvídal, resp. ani ju nemohol predvídať, takže zákon o ochrane prírody a krajiny na ňu nepamätá, a teda ju vôbec neupravuje,
c) k právnej úprave § 8 ods. 3 zákona o ochrane prírody a krajiny nebolo sprístupnené ani jednou rozhodnutie, takže v praxi sa tiež asi aplikuje veľmi zriedka. Jedným z dôvodov môže byť, že správne orgány skôr pristúpia ku sankčnému konaniu podľa § 90 až § 93 zákona o ochrane prírody a krajiny a v rozhodnutí o inom správnom delikte alebo priestupku uložia povinnej osobe aj povinnosť, aby v určenej lehote vykonala opatrenia na nápravu následkov protiprávneho konania, za ktoré bola pokuta uložená (§ 91 ods. 7 a § 92 ods. 6 zákona o ochrane prírody a krajiny).

**c) k § 50 ods. 6 zákona o ochrane prírody a krajiny:**

Prevenčnosť tohto ustanovenia spočíva v tom, že sa ním zabezpečuje ochrana územia ešte pred právnym vyhlásením územia za chránené. Proces vyhlasovania je časovo náročný a v období od oznámenia zámeru vyhlásenia ochrany po nadobudnutie účinnosti právneho predpisu, ktorým sa táto ochrana vyhlási, by mohlo dôjsť k zániku predmetu ochrany ak by sa v území pokračovalo v doterajšom vykonávaní činností alebo ak by sa začalo s vykonávaním plánovaných činností, ktorými sú dotknuté podmienky ochrany určené v zámere. V záujme predídenia vzniku takéhoto stavu zákonodarca uložil dotknutým osobám (vlastníkovi,

správcovi alebo nájomcovi dotknutého pozemku, v praxi sa to bude týkať toho, kto reálne hospodári na pozemku) povinnosť oznámiť orgánu ochrany prírody a krajiny takéto činnosti. Ak orgán ochrany prírody a krajiny dospeje k zisteniu, že takáto činnosť je v rozpore s podmienkami ochrany určenými v zámere, je oprávnený v osobitnom správnom konaní vydať rozhodnutie o určení podmienok na vykonávanie tejto činnosti (podmienky platia najdlhšie do vyhlásenia časti prírody a krajiny za chránenú) alebo ju dokonca zakázať. Zároveň platí, že ak nedôjde do dvoch rokov od oznámenia zámeru k vyhláseniu územia alebo stromu za chránené, určené povinnosti zanikajú. Rozhodnutie orgánu ochrany prírody a krajiny musí byť kvalifikovane zdôvodnené, lebo jeho právne účinky zasahujú do práv povinnej osoby na obhospodarovanie pozemku. V dôsledku určenia podmienok vykonávania činnosti alebo jej zákazu dochádza k obmedzeniu bežného obhospodarovania pozemku a obhospodarovateľovi vzniká nárok na finančnú náhradu podľa § 61 zákona o ochrane prírody a krajiny prvým dňom po právoplatnosti rozhodnutia orgánu ochrany prírody a krajiny.

K právnej úprave § 50 ods. 6 zákona o ochrane prírody a krajiny nebolo sprístupnené žiadne rozhodnutie, takže v praxi sa tiež asi aplikuje veľmi zriedka. Preto nebolo možné vykonať analýzu, zaujať stanovisko k rozhodovacej činnosti a teda ani navrhnúť odporúčania.

Všetky vyššie uvedené rozhodnutia orgánu ochrany prírody a krajiny sa vydávajú v súlade s procesnými pravidlami podľa šiestej časti zákona o ochrane prírody a krajiny ako špeciálnej právnej úpravy a správneho poriadku ako všeobecného právneho predpisu. Konanie sa začína na podnet správneho orgánu (ex offo) a je začaté dňom, keď správny orgán urobí voči účastníkovi konania prvý procesný úkon (v praxi najčastejšie doručením upovedomia o začatí konania).

Analýza rozhodovacej činnosti orgánov ochrany prírody a krajiny týkajúcej sa uplatňovania princípu prevencie vo vytipovaných prevenčných ustanoveniach poukázala na niektoré nedostatky. Pre kvalifikovanejšie uplatňovanie tohto princípu v rozhodovacej činnosti sa okrem všeobecných odporúčaní ako sú najmä zlepšenie metodického usmerňovania zo strany MŽP SR, príprava manuálu pre zamestnancov k procesným postupom, zriadenie jednotného informačno-vzdelávacieho portálu, navrhujú aj špecifické odporúčania:

a) skvalitniť vypracovávanie výrokovej časti rozhodnutia, v ktorom nemôžu absentovať také podstatné náležitosti ako citácia príslušného ustanovenia zákona o ochrane prírody a krajiny, podľa ktorého sa rozhoduje (napr. § 4 ods. 2, § 8 ods. 1, ...), uvedenie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorá bude obmedzením alebo zákazom činnosti dotknutá, uvedenie druhu rastliny alebo živočícha alebo ich biotopu, na ochranu ktorých sa rozhodlo o obmedzení alebo zákaze činnosti,
b) skvalitniť vypracovávanie odôvodnení obmedzenia alebo zákazu činnosti vo vydávaných rozhodnutiach, uviesť v nich aké konkrétne dôvody viedli správny orgán k aplikácii príslušnej právnej úpravy, identifikovať možné vplyvy činnosti, ktorej výkon má byť obmedzený alebo zakázaný, na dotknutý druh rastliny alebo živočícha, ktorých ochrana sa tým má zabezpečiť, resp. na populáciu dotknutého druhu,
c) na zabezpečenie účelu konania využívať inštitút predbežného opatrenia podľa § 43 ods. 1 písm. a) správneho poriadku,
d) do prijatia novely zákona o ochrany prírody a krajiny, ktorou by sa upravilo odňatie odkladného účinku odvolania voči rozhodnutiu podľa § 4 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny, neopomínať odôvodniť naliehavý všeobecný záujem v prípade aplikácie § 55 ods. 2 správneho poriadku.

# SÚČASNÉ NASTAVENIE ORGANIZÁCIE ŠTÁTNEJ SPRÁVY STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE – VYBRANÉ OTÁZKY

Mgr. Imrich Vozár

**Úvod**

Témou môjho príspevku je prezentácia niektorých zistení, ktoré nám (autorský kolektív: RNDr. Anna Jusková, Ing. Marián Jasík a autor tohto príspevku) vyplynuli z analýzy fungovania štátnej správy starostlivosti o životné prostredie z pohľadu jej organizačného ukotvenia.

Organizačné nastavenie štátnej správy má bezpochyby priamy a zásadný dopad na efektívnosť jej fungovania. V prípade štátnej správy starostlivosti o životné prostredie platí toto dvojnásobne, vzhľadom k tomu, že jej predmetom, ako aj objektom je ochrana a starostlivosť o životné prostredie, teda verejný záujem, ktorý však nie je personifikovaný a teda sa nemôže chrániť sám, ale jeho reálna ochrana je priamo závislá na efektívnom fungovaní štátnej správy v danej oblasti. Povinnosť štátu chrániť a zveľaďovať životné prostredie vyplýva priamo z Ústavy SR.

Analyzovali sme rôzne obdobia fungovania štátnej správy starostlivosti o životné prostredie v podmienkach Slovenskej republiky v období od roku 1989 až po súčasnosť. Predmetom nášho skúmania boli nasledovné oblasti

- organizačná štruktúra orgánov štátnej správy v oblasti životného prostredia,
- právna subjektivita jednotlivých úradov,
- vnútorné členenie z hľadiska rozdelenia vecnej problematiky jednotlivých úradov, vrátane ústredného orgánu,
- spôsob ustanovenia do funkcie vedúcich predstaviteľov orgánov miestnej štátnej správy úradov
- opis fungovania služobného úradu,
- úloha a postavenie ústredného orgánu,
- požiadavky na odbornú kvalifikáciu jednotlivých zamestnancov,
- popis jednotlivých inštancií a vzájomné vzťahy pri výkone štátnej správy medzi jej jednotlivými stupňami,
- všeobecný opis agendy.

Cieľom našej práce bolo popísať vývoj a aktuálny stav legislatívnej úpravy, organizačnej štruktúry, spôsobu fungovania a súvisiacich otázok na úseku štátnej správy starostlivosti o životné prostredie a na základe zistení sa pokúsiť navrhnúť lepší model fungovania štátnej správy na modelovom príklade, ktorý by reflektoval súčasný stav ako aj poznatky z fungovania rôznych modelov v minulosti. Z rôznych dôvodov sme ako modelový príklad zvolili úsek štátnej správy ochrany prírody a krajiny.

Podkladom pre našu prácu bola najmä právna úprava platná v tom ktorom období a príslušné vnútroorganizačné predpisy. Zároveň sme vychádzali aj z poznatkov z praxe, či už z našich skúseností, alebo skúseností niektorých súčasných i bývalých zamestnancov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.

**Zásadné a opakujúce sa zmeny systému fungovania štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.**

Naše prvé zistenie sa odvíja od skutočnosti, že (s istou mierou zjednodušenia) na Slovensku fungovali od roku 1990 štyri modely organizačného ukotvenia orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.

V rokoch 1990 až 1996 bola miestnej štátna správa starostlivosti o životné prostredie v pozícii špecializovanej štátnej správy ako okresné úrady životného prostredia a obvodné úrady životného prostredia. Na uvedené obdobie sa vzťahovala právna úprava uvedená v zákone č. 595/1990 Zb. o štátnej správe pre životné prostredie.

V rokoch 1996 až 2003 bola štátna správa starostlivosti o životné prostredie organizačne podriadená pod tzv. všeobecnú štátnu správu v zmysle zákona č. 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V rámci krajských úradov a okresných úradov, ktorých územná pôsobnosť kopírovala nové administratívno-správne členenie štátu, pôsobili aj odbory životného prostredia.

V rokoch 2003 až 2013 bola štátna správa starostlivosti o životné prostredie na miestnej úrovni opätovne konštituovaná ako špecializovaná

štátna správa v zmysle zákona č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie, pričom bola vykonávaná v rámci krajských úradov životného prostredia a obvodných úradov životného prostredia.

V roku 2013 dochádza opätovne ku zmene, v rámci tzv. reformy ESO sa rušia krajské i obvodné úrady životného prostredia a štátna správa starostlivosti o životné prostredie sa opätovne včleňuje pod tzv. všeobecnú štátnu správu v zmysle zákona **č. 180/2013** Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov; v rámci organizačnej štruktúry okresných úradov sú vytvorené odbory starostlivosti o životné prostredie. Tento stav trvá dodnes.

Samotnú skutočnosť, že v rámci obdobia 30 rokov sa štyrikrát menila základná filozofia systému organizačného ukotvenia orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie vnímame negatívne. Vyplýva z toho, že štát si doteraz nedokázal vyhodnotiť klady a zápory jednotlivých systémov a akoby bez rozmyslu raz skúša jedno a raz druhé, podľa toho, aká politická garnitúra je aktuálne pri moci. Je však pritom podľa môjho názoru nepochybné, že ak sa má nejaký systém v priebehu času zlepšovať, musí mať istú mieru stability, na ktorej sa dá následne stavať a zlepšovať jednotlivé súčasti. Na to, aby sa nejaký systém menil úplne od základu, sú potrebné skutočne závažné dôvody a argumenty svedčiace tomu, že doterajší systém nefunguje od úplného základu, nie je možné ho zmeniť.

Je diametrálny rozdiel, ak (ale nielen) štátna správa starostlivosti o životné prostredie funguje v pozícii špecializovanej štátnej správy, alebo je podradená pod tzv. všeobecnú štátnu správu. Systémové nastavenia sú iné vo vzťahu k pozícii príslušných ústredných orgánov, ich vzájomného vzťahu, ako aj vzťahu k miestnym orgánom štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie; iné vo vzťahu k otázkam príslušných kapitol štátneho rozpočtu, iné vo vzťahu k štátnozamestnaneckým otázkam, iné vo vzťahu k tvorbe vnútroorganizačných predpisov atď. Nastavenie týchto základných vzťahov fungovania systému bezpochyby nejaký čas trvá a ak sa takéto zmeny dejú príliš často a je nevyhnutné základy systému nastavovať vždy odznova, má to bezpochyby zásadný dopad aj na fungovanie systému ako takého. V danom prípade to môže vyústiť až do neefektívneho výkonu štátnej správy, čoho dôsledkom môže zároveň byť aj zlyhávanie štátu v napĺňaní jeho ústavnej povinnosti chrániť a zveľaďovať životné prostredie.

V daných súvislostiach je možné poukázať na dôvodovú správu už uvedeného zákona č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie v čase jeho schvaľovania, kde sú pomenované dôvody opätovného vytvorenia špecializovanej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie nasledovne: *„Vytvorenie uvedenej sústavy orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie a zavedenie priameho riadenia starostlivosti o životné prostredie (environmentalistiky) v roku 1990 vyplynulo najmä*

- *z potreby oddeliť štátnu správu pre životné prostredie od riadenia ekonomických aktivít na všetkých úrovniach a vo vzťahu ku všetkým typom vlastníctva,*
- *z nevyhnutnosti zvýšiť účinnosť riadenia starostlivosti o životné prostredie a výkonu štátnej správy v tomto smere,*
- *z negatívnych skúseností riadenia starostlivosti o životné prostredie iným spôsobom,*
- *z odbornej zložitosti výkonu štátnej správy pre životné prostredie s prihliadnutím na interdisciplinárny charakter environmentalistiky a možné dôsledky.*

*Hlavným dôvodom na opätovné zriadenie špecializovanej štátnej správy pre životné prostredie je potreba celkove výrazne zlepšiť environmentálnu situáciu (stav životného prostredia a stav starostlivosti o životné prostredie) na Slovensku. Tento dôvod vyplýva aj z Ústavy Slovenskej republiky, najmä v právach na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva. V zmysle Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky činnosť okresných úradov, a tým aj integrovanej štátnej správy, končí 31. decembra 2003, čo vytvára tiež podmienky pre pôsobenie špecializovanej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.“.*

Nie je známe, prečo tieto dôvody už neplatili v roku 2013, kedy sa štátna správa starostlivosti o životné prostredie opätovne včlenila pod všeobecnú štátnu správu. Hlavné dôvody reformy ESO – priblíženie výkonu štátnej správy občanovi a podradenie celú miestnu štátnu správu pod jednu hlavičku – nesedia: odbory starostlivosti o životné prostredie z povahy veci nemôžu vybaviť žiadosti na počkanie a plnia tak iba rolu podateľne; naďalej tiež fungujú špecializované štátne správy v iných oblastiach štátnej správy (napr. pamiatkové úrady, banské úrady, úrady verejného zdravotníctva.).

V danom ohľade je potrebné ako dobrý príklad uviesť organizačné ukotvenie Slovenskej inšpekcie životného prostredia, ktorej vývoj je v tomto ohľade kontinuálny a počas jej existencie nikdy nedošlo k tak „revolučným“ zmenám, ako tomu bolo viackrát

v prípade systému fungovania orgánov miestnej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie. Inšpekcia je pritom od roku 2003 na úseku integrovanej prevencie a povoľovania rovnako orgánom miestnej štátnej správy.

Našou analýzou by sme chceli prispieť k tomu, aby sme zo strany štátu vzbudili záujem o seriózne vyhodnotenie kladov a zápory jednotlivých modelov fungovania štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie na základe doterajších skúseností a aby štát nastavil tento systém tak, aby efektívnym spôsobom plnil svoje ústavné povinnosti vo vzťahu k ochrane životného prostredia.

**Vecné vymedzenie štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.**

Vecné vymedzenie toho, ktoré konkrétne úseky výkonu štátnej správy spadajú pod označenie „štátna správa starostlivosti o životné prostredie“ by v ideálnom prípade malo kopírovať vecný rozsah kompetencií Ministerstva životného prostredia SR, ktorý je uvedený v ustanovení § 16 zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy. Podľa tohto ustanovenia (v aktuálnom znení) má Ministerstvo životného prostredia SR vecnú kompetenciu v nasledovných oblastiach:

- ochrana prírody a krajiny,
- vodné hospodárstvo, ochrana pred povodňami, ochrana akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania a rybárstva okrem akvakultúry a morského rybolovu,
- ochrana ovzdušia, ozónovej vrstvy a klimatického systému Zeme,
- ekologické aspekty územného plánovania,
- odpadové hospodárstvo,
- posudzovanie vplyvov na životné prostredie,
- zabezpečovanie jednotného informačného systému o životnom prostredí a plošného monitoringu,
- geologický výskum a prieskum,
- ochrana a regulácia obchodu s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín,
- geneticky modifikované organizmy.

Uvedené rozdelenie kopíruje aj aktuálny rozsah agendy okresných úradov, odborov starostlivosti o životné prostredie (s výnimkou oblastí, kde orgány miestnej štátnej správy nemajú v zmysle osobitných predpisov právomoc konať; čo je napr. oblasť geneticky modifikovaných organizmov), ktorý je uvedený v „Prehľade činností okresného úradu“ (Pokyn Ministerstva vnútra SR č. 5/2018 z 3. septembra 2018 určeného pre okresného úrady), kde je uvedený aj rozsah agendy odborov starostlivosti o životné prostredie okresných úradov.

Životné prostredie ako pojem je definovaný v zákone č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí vo svojom ustanovení § 1 takto *„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.“.*

Z uvedeného vyplýva, že hoci štátna správa starostlivosti o životné prostredie má vo svojom názve „starostlivosť o životné prostredie“, počas celého nami skúmaného obdobia zverená agenda nekorešpondovala a ani nekorešponduje s obsahovým vymedzením pojmu „životné prostredie“ podľa zákona o životnom prostredí.

Je zjavné, že vecná agenda štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, bez ohľadu na to, či ide o orgány miestnej štátnej správy, alebo o ústredný orgán štátnej správy, nemá v gescii kompletnú problematiku starostlivosti o životné prostredie. Absentuje pôsobnosť týkajúca sa využívania ochrany pôdy (poľnohospodárska pôda a lesy) ktorá je v gescii Ministerstva pôdohospodárstva a regionálneho rozvoja SR a jeho podriadených zložiek. Rovnako problematiku využívania a ochrany hornín pokrýva štátna správa starostlivosti o životné prostredie len čiastočne (ide o problematiku pokrytú geologickým zákonom), pretože ochranu ložísk nerastov, ich ťažbu a dobývanie má v gescii Ministerstvo hospodárstva SR a jemu podriadené zložky.

Logickým prerozdelením agendy by tiež bolo také rozdelenie, kedy by agenda MŽP SR pokrývala len ochranu všetkých hmotných zložiek životného prostredia, pričom ich využívanie by mali v kompetencii iné rezorty. Ani takáto logika agendy starostlivosti a tvorby životného prostredia však nie je v uvedenom vymedzení dôsledne premietnutá, čo je viditeľné napr. vo vymedzení agendy týkajúcej sa vôd, kde sa vecná pôsobnosť MŽP SR dotýka nielen ochrany vôd, ale aj ich využívania.

Na druhej strane bola v minulosti z rezortu životného prostredia odobratá agenda týkajúca sa územného plánovania, ktorá bola v minulosti presunutá na Ministerstvo výstavby SR, resp. v súčasnosti má túto agendu v gescii Ministerstvo dopravy a výstavby SR. Problematika územného plánovania má bezpochyby najmä charakter ochrany zložiek životného prostredia, nie ich využívania.

Uvedené tak je možné uzatvoriť v tom zmysle, že v súčasnosti neexistuje jasná logická línia, aká agenda by mala byť v rámci „starostlivosti o životné prostredie“, ktorú má vo vecnej gescii rezort životného prostredia, riešená, keďže v prípade niektorých zložiek životného prostredia nemá rezort životného prostredia (takmer) žiadnu kompetenciu (oblasť územného plánovania, alebo oblasť ochrany a využívania poľnohospodárskej pôdy); v niektorých prípadoch má v gescii iba ochranu zložiek životného prostredia (napr. ochrana lesov, v nadväznosti na agendu ochrany prírody) a nie ich využívania a v niektorých prípadoch má v gescii aj ochranu aj využívanie konkrétnej zložky životného prostredia (voda, ryby/rybárstvo).

Obdobne ako v predchádzajúcom bode, aj tu je vhodné na základe doterajších praktických skúseností odporučiť dôsledné vyhodnotenie jednotlivých prístupov vymedzenia vecnej agendy rezortu životného prostredia a jemu podriadených zložiek v tom zmysle, či je z hľadiska ochrany životného prostredia efektívnejšie mať vo vybraných prípadoch pod jednou strechou (rezortom) aj ochranu aj využívanie zložiek životného prostredia, alebo je efektívnejšie to mať dôsledne rozdelené.

**Odborná spôsobilosť zamestnancov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.**

Každý systém stojí a padá na ľuďoch, sebelepší systém ak nie je naplnený kvalitnými ľuďmi nebude fungovať a bude len na okrasu.

Z tohto hľadiska sme sa pozreli na jeden aspekt „ľudských zdrojov“ v systéme štátnej správy starostlivosti o životné prostredie a to na požiadavky na odbornú kvalifikáciu zamestnancov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.

Všeobecné kvalifikačné požiadavky na štátnych zamestnancov sú (od roku 2001, kedy nadobudol účinnosť prvý zákon o štátnej službe) uvedené v zákone č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe. Ten (okrem iného) ustanovuje aj požiadavku na prijatie do štátnej služby aj splnenie osobitného kvalifikačného predpokladu, ktorým je

- vzdelanie,
- osobitný kvalifikačný predpoklad podľa osobitného predpisu,
- študijný odbor, ak túto požiadavku na vykonávanie štátnej služby ustanoví služobný úrad v služobnom predpise.

V minulosti v krátkej dobe platilo, že na prijatie do štátnej služby bolo potrebné mať absolvovanú aj dostatočnú prax, v závislosti od toho a aký druh štátnej služby išlo.

Osobitný kvalifikačný predpoklad pre výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie je ustanovený v zákone č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie, podľa ktorého *„Zamestnanci inšpekcie, okresných úradov v sídle kraja, okresných úradov a obcí, ktorí vykonávajú štátnu správu starostlivosti o životné prostredie, musia spĺňať osobitný kvalifikačný predpoklad. Získanie osobitného kvalifikačného predpokladu sa overuje skúškou.“*. Podrobnosti sú pritom uvedené vo vyhláške MŽP SR č. 462/2004 Z.z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o osobitných kvalifikačných predpokladoch na výkon niektorých činností na úseku starostlivosti o životné prostredie. Tá ustanovuje, že osobitné kvalifikačné predpoklady sú súhrnom vedomostí a schopností potrebných na výkon niektorých činností určitého úseku štátnej správy starostlivosti o životné prostredie; overujú sa skúškou po absolvovaní odbornej prípravy a potvrdzujú sa osvedčením o získaní osobitných kvalifikačných predpokladov, pričom štátny zamestnanec, ktorý vykonáva štátnu správu starostlivosti o životné prostredie na viacerých úsekoch, spĺňa osobitný kvalifikačný predpoklad, ak získa osvedčenie aspoň na jeden z nich.

Uvedené z vecného hľadiska platilo počas celého nami skúmaného obdobia, kedy (až na malé výnimky) sa nemenili požiadavky na odbornú kvalifikáciu zamestnancov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, ktorú okrem všeobecných požiadaviek zákona o štátnej službe predstavuje len dosiahnutie osobitného kvalifikačného predpokladu. Osobitný kvalifikačný predpoklad však nie je viazaný ani na odbornú prax, ani na vzdelanie v konkrétnom prírodovednom študijnom odbore. Rovnako sa nijakým spôsobom nerozlišuje medzi odbornou spôsobilosťou potrebnou na výkon štátnej služby na ústrednom orgáne štátnej správy a na výkon štátnej služby na orgáne miestnej štátnej správy.

Podľa našich poznatkov z praxe neboli takto všeobecne zadefinované požiadavky na odbornú kvalifikáciu v minulosti problémom, štátnymi zamestnancami v oblasti výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie sa stávali ľudia s dostatočným odborným zázemím. Podľa poznatkov získaných od zamestnancov z okresných úradov sa však táto otázka v súčasnosti stáva čoraz vypuklejším problémom – odchádza pôvodná generácia štátnych zamestnancov a noví úradníci, ktorí ich nahrádzajú, často nedisponujú príslušným odborným vzdelaním a už vôbec nie praxou. Z poznatkov, ktoré sme získali, tiež vyplýva, že aj

získanie osobitného kvalifikačného predpokladu je často formálnou záležitosťou.

Dôležité je aj uviesť, že možnosť, ktorú ustanovuje zákon o štátnej službe a to, že vnútroorganizačný predpis môže na prijatie zamestnanca do stálej štátnej služby stanoviť požiadavku dosiahnutia konkrétneho študijného odboru, nie je vo vzťahu k okresným úradom využívaná. Táto požiadavka nie je v aktuálnom vnútroorganizačnom poriadku okresných úradov premietnutá. V danom ohľade je pravdepodobne podstatnou tá skutočnosť, že vnútroorganizačné predpisy pre okresné úrady schvaľuje Ministerstvo vnútra SR.

Riešeniu uvedeného problému by určite napomohlo sprísnenie požiadaviek potrebných na dosiahnutie osobitného kvalifikačného predpokladu na výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie (dalo by sa uvažovať o zmene uvedenej vyhlášky v tom zmysle, že by osobitný kvalifikačný predpoklad bol viazaný na dosiahnutie príslušného stupňa vzdelania v príslušnom odbore, resp. nad požiadavkou na príslušnú prax v stanovenej minimálnej dobe). Riešeniu by určite napomohlo, ak by vo vnútroorganizačných predpisoch orgánov štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie, boli uvedené požiadavky pre záujemcov o štátnozamestnanecké miesto týkajúce sa absolvovania príslušného študijného odboru podľa aktuálnej potreby úradu. Za úvahu by určite stálo aj sprísnenie požiadaviek na výkon štátnej služby na ústrednom orgáne štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.

**Centrálne riadenie okresných úradov zo strany ministerstva vnútra, nevhodná uniformita ich vnútorného členenia a nedostatočný vplyv MŽP SR na chod okresných úradov.**

Aktuálna organizačná štruktúra okresných úradov, ako orgánov miestnej štátnej správy v oblasti starostlivosti o životné prostredie v SR je rovnaká (líšia sa len okresné úrady v sídle kraja). Všetky okresné úrady sa riadia jednotným vnútroorganizačným predpisom a majú jednotnú štruktúru (jeden odbor starostlivosti o životné prostredie na okresnom úrade, resp. tri oddelenia jedného odboru starostlivosti o životné prostredie na okresnom úrade v sídle kraja).

Jednotné vnútroorganizačné usporiadanie nariadené pokynom Ministerstva vnútra SR (hoci po dohode s Ministerstvom životného prostredia SR) nedáva priestor na zohľadnenie rôznych zložiek a aspektov životného prostredia, či potreby jeho ochrany v závislosti od konkrétnych reálií regiónu. Organizačná štruktúra nezohľadňuje rozdielnosť problémov ochrany životného prostredia a súvisiacu agendu pre každý okresný úrad jednotlivo. Takéto nastavenie odporuje slovenským reáliám, pretože v rôznych okresoch/krajoch sú problémy rôzne. Napr. sú na Slovensku regióny, kde je omnoho významnejšia koncentrácia chránených území z titulu ochrany prírody; sú okresy, kde sa nachádzajú skládky odpadov a v iných nie; sú regióny kde je omnoho vyššia miera znečistenia ovzdušia. Táto rôznorodosť však v aktuálnom nastavení organizačnej štruktúry okresných úradov nie je zohľadnená.

Pri aktuálnom nastavení je (s výnimkou Slovenskej inšpekcie životného prostredia) celá miestna štátna správa v oblasti starostlivosti o životné prostredie riadená z jedného centra, ktorým je Ministerstvo vnútra SR. Centrálne je riadená ekonomika okresných úradov, ako aj ich materiálno technické zabezpečenie. Ministerstvo vnútra SR jednotne vydáva vnútroorganizačné predpisy. Okresný úrad nemá z organizačného hľadiska žiadne kompetencie, keďže nemá právnu subjektivitu. S výnimkou okresných úradov v sídle kraja, ktoré aspoň obmedzene môžu spravovať im zverený majetok štátu, nemôže ani nakladať so zvereným majetkom. Takýmto spôsobom sa len zvýrazňuje vyššie uvedený poznatok, týkajúci sa jednotnej organizačnej štruktúry orgánov miestnej štátnej správy a nevýhody z neho plynúce, keďže okresné úrady nemajú právne možnosti aby svoj chod nastavili podľa znalosti miestnych pomerov.

Ministerstvo vnútra SR (resp. minister vnútra) má na okresné úrady zásadný vplyv aj z hľadiska personálneho, vrátane personálneho obsadenia vedúcich predstaviteľov okresných úradov. Minister vnútra má totiž zásadný vplyv na menovanie prednostov okresných úradov (navrhuje ich menovanie a odvolanie Vláde SR), a prostredníctvom nich aj na vedúcich jednotlivých odborov. Ministerstvo životného prostredia SR, ako vecný garant odboru starostlivosti o životné prostredie, v zmysle zákona o miestnej štátnej správe nemá dosah ani na výber vedúceho odboru starostlivosti o životné prostredie (do účinnosti zákona č. 55/2017 o štátnej službe). Keďže Ministerstvo vnútra SR je aj služobným úradom pre všetky okresné úrady, má priamy a zásadný dosah aj na všetkých radových štátnych zamestnancov okresného úradu a to predovšetkým z dôvodu, že rozhoduje o všetkých otázkach týkajúcich sa štátnozamestnaneckých vzťahov (napr. rozhodovanie o zaradení do dočasnej a stálej štátnej služby, určovanie pracovnej náplne, kontrola

výkonu práce, rozhodovanie o mieste výkonu práce, rozhodovanie o odmeňovaní, vyvodzovanie zodpovednosť za porušenie pracovnej disciplíny atď.) Ako služobný úrad má právomoc ovplyvniť aj zvýšenie požiadaviek na odbornú kvalifikáciu zamestnancov okresného úradu stanovením požiadavky absolvovania určitého študijného odboru na prijatie do štátnej služby, čo už bolo uvedené.

Riadenie okresných úradov, ako je nastavené v súčasnosti, nebolo koncentrované v rukách jedného subjektu ani v jednom z modelov v minulosti. Vždy bola ponechaná určitá miera samoriadenia na samotné okresné, resp. krajské úrady (napr. tým, že mali právnu subjektivitu). Rovnako Ministerstvo životného prostredia SR, ako ústredný orgán štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie, mal na základe príslušnej zákonnej úpravy omnoho vyššiu mieru zaangažovanosti do chodu okresných úradov (uvedené platí najmä v rokoch 1996 – 2003, kedy štátna správa starostlivosti o životné prostredie fungovala v rámci všeobecnej štátnej správy; čo vyplýva z porovnania príslušných ustanovení už neplatného zákona č. 222/1996 Z.z., o organizácii miestnej štátnej správy a aktuálneho zákona č. 118/2013 Z.z., o organizácii miestnej štátnej správy).

Markantné je to najmä pri porovnaní okresných úradov so Slovenskou inšpekciou životného prostredia, ktorá je tiež orgánom miestnej štátnej správy na úseku integrovanej prevencie a kontroly znečisťovania životného prostredia. Jej zriaďovateľom je Ministerstvo životného prostredia SR, ktoré zároveň má vplyv na menovanie vedúcich predstaviteľov, avšak zároveň má inšpekcia samostatné postavenie a svoj chod a vnútorné pomery si riadi sama.

V súčasnosti vecne riadia a usmerňujú odbory starostlivosti o životné prostredie okresných úradov jednotlivé vecné sekcie, resp. odbory MŽP SR. Gestorom pre zákon o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie je referát koordinácie štátnej správy a rezortných záležitostí, ktorý je gestorom aj zákona o štátnej správe v životnom prostredí, ako aj súčinnosti pri legislatíve a uplatňovaní zákona o organizácii miestnej štátnej správy. Uvedený referát je vecne zaradený pod sekciou legislatívy MŽP SR. Tým je naplnená podmienka uvedená v zákone č. 525/2003 Z.z., o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie, kde je uvedené, že Ministerstvo životného prostredia SR spolupracuje s ústrednými orgánmi štátnej správy, ktoré sa podieľajú na plnení úloh vo veciach starostlivosti o životné prostredie.

To, že organizačný model, akým sú odbory starostlivosti o životné prostredie okresných úradov v súčasnosti nastavené, nereflektuje vývoj v danej oblasti sa dá ilustrovať aj na postupne rozširujúcej sa agende a vnútroorganizačnom usporiadaní Ministerstva životného prostredia SR, ako ústredného orgánu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie. Vecné rozširovanie agendy však nie je z hľadiska vnútorného usporiadania odborov starostlivosti o životné prostredie okresných úradov nijakým spôsobom reflektované. Navyše na jeho čele stojí vedúci odboru, ktorý však zďaleka nemôže byť odborníkom na rozsiahlu agendu, ktorú by odbory starostlivosti o životné prostredie okresných úradov mali riešiť, chýba možnosť vyššej miery špecializácie vedúcich odborov, čo bolo v minulosti zabezpečené tým, že agenda bola rozdelená medzi viaceré, špecializovanejšie odbory, resp. oddelenia v rámci odboru.

Na to, aby akýkoľvek systém, ktorý v sebe zahŕňa centrálny prvok (v danom prípade obe ministerstvá), ako aj lokálne prvky (okresné úrady) fungoval, musia byť jeho súčasti vzájomne vyladené tak, aby ústredným orgánom bola zachovaná dostatočne efektívna miera usmerňovania a riadenia miestnych orgánov, ale zároveň by miestnym orgánom mala byť zachovaná dostatočná miera autonómie, aby si svoje lokálne záležitosti mohli a vedeli efektívne vyriešiť sami. Zároveň musí byť medzi oboma prvkami zabezpečený obojstranný tok komplexných informácií, potrebných na efektívne naplnenie úloh, kladených na výkon štátnej správy. Nevyhnutná je aj dôsledná kooperácia oboch ústredných orgánov štátnej správy.

Je na prvý pohľad zjavné, že uvedené v aktuálnom modeli fungovania miestnej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie nie je premietnuté, naopak zjavná je výrazná centralizácia riadenia, z čoho vyplýva dôraz na uniformnosť a jednotnosť postupov. V praxi sa to prejavuje napr. veľkou zdĺhavosťou pri riešení aj banálnych, ale pre prácu úradníkov podstatných, problémov (napr. aj ročné čakanie na opravu kopírovacieho zariadenia na úrade), vzájomne odporujúcimi si procesmi (napr. posledná novela zákona č. 543/002 Z.z. o ochrane prírody pridáva okresným úradom viaceré významné kompetencie, čo so sebou prináša zvýšené nároky na kapacitné vyťaženie pracovníkov okresných úradov, zároveň však prebieha proces „optimalizácie“ pracovníkov okresných úradov, ktorý od 1.12.2019 paradoxne prinesie zníženie počtu pracovníkov venujúcich sa agende ochrany prírody na úradoch), či príliš dlhým čakaním na publikovanie usmernení Ministerstva životného prostredia SR určených okresným úradom odborom

starostlivosti o životné prostredie, vo vestníku Vlády SR vo veciach, ktoré bolo treba pomerne urgentne riešiť.

V tomto bode sme presvedčení, že by bolo vhodné opustiť model jednotného organizačného poriadku a posilniť právomoci jednotlivých okresných úradov orgánov tak, aby mohli efektívne ovplyvňovať svoje organizačné usporiadanie a nastaviť ho s ohľadom na miestne pomery; samozrejme s ponechaním relevantnej miery zásahu zo strany oboch ústredných orgánov štátnej správy. Rovnako posilnenie postavenia okresných úradov z hľadiska ich vplyvu na chod úradu; či už udelením právnej subjektivity, alebo vyčlenením rozpočtových prostriedkov, s ktorými si jednotlivé úrady môžu nakladať samostatne podľa svojho uváženia by napomohlo najefektívnejšiemu plneniu svojich úloh. Veci by tiež nepochybne pomohlo, ak by sa významnejšie posilnila rola Ministerstva životného prostredia SR v otázkach týkajúcich sa efektívneho plnenia jeho úloh naviazaných na výkon štátnej správy starostlivosti o životné prostredie vykonávaných okresnými úradmi.

**Neprehľadné a nekonzistentné nastavenie jednotlivých inštancií pri výkone štátnej správy starostlivosti o životné prostredie okresnými úradmi.**

Miestna štátna správa bez ohľadu, či išlo o všeobecnú, alebo špecializovanú štátnu správu, dlhodobo fungovala trojstupňovo (okresný – krajský - ústredný stupeň; resp. obvodný – krajský – ústredný stupeň). Išlo o prehľadné a jednoznačné pyramídové usporiadanie štátnej správy s jednoznačne stanovenou hierarchiou, ktorá na seba nadväzovala a bola premietnutá aj do rozdelenia vecnej agendy. Uvedené usporiadanie bolo zároveň naplnením predpokladu na to, aby mohol byť zabezpečený potrebný tok informácií medzi jednotlivými stupňami.

Reformou ESO však v roku 2013 došlo k zrušeniu „krajského stupňa“ a jeho nahradeniu okresným úradom v sídle kraja. Tým však zároveň došlo k znepriehľadneniu tejto hierarchie a celého systému; navonok bol síce krajský stupeň zrušený, avšak defacto bol len nahradený okresným úradom v sídle kraja, ktorý tak plní dvojjedinú rolu „bežného“ okresného úradu, i okresného úradu v sídle kraja, ako náhrady za bývalý krajský úrad.

Prehľadnosti nepridáva ani mätúce označenie jednotlivých oddelení odboru starostlivosti o životné prostredie okresného úradu v sídle kraja, kde v rámci odboru funguje „oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia“, ako aj „oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja“.

Uvedené sa dá najlepšie ilustrovať na nastavení druhostupňovej agendy, ktorá je na okresných úradoch v sídle kraja riešená odborom opravných prostriedkov, čo je osobitný útvar okresného úradu, zriadený zákonom na tento účel. Ten rozhoduje o opravných prostriedkoch voči prvostupňovým rozhodnutiam okresných úradov, vrátane „okresného stupňa“ okresného úradu v sídle kraja. Odbor opravných prostriedkov však nie je lineárnym prvkom v hierarchii a systéme miestnej štátnej správy (resp. štátnej správy starostlivosti o životné prostredie), je to výčnelok v systéme. Hoci aj odbory opravných prostriedkov okresných úradov sú bezpochyby orgánmi štátnej správy starostlivosti o životné prostredie v zmysle zákona č. 525/2003 Z,z., o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a teda by sa ne mala vzťahovať právomoc Ministerstva životného prostredia SR, ako ústredného orgánu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, toto nie je nijakým spôsobom premietnuté v organizačnom poriadku ministerstvo a ani žiadny z jeho útvarov nemá v popise práce právomoc akokoľvek koordinovať, usmerňovať či aspoň komunikovať s odbormi opravných prostriedkov.

Z praxe je tiež známy prípad, kedy Ministerstvo životného prostredia SR odmietlo byť nadriadeným orgánom vo vzťahu k odboru opravných prostriedkov (v konkrétnej veci išlo o spor o to, kto má ako nadriadený orgán rozhodovať o mimoriadnom opravnom prostriedku voči rozhodnutiu odboru opravných prostriedkov).

Ministerstvo životného prostredia SR tak nemá/ nechce mať na rozhodovanie odboru opravných prostriedkov okresného úradu v sídle kraja dosah a teda nemá ani dosah na prvostupňovú agendu okresných úradov, voči ktorým rozhoduje v druhom stupni orgán opravných prostriedkov.

Akoby tak existovali 2 línie rozhodovania v správnom konaní – jedna línia je medzi okresnými úradmi a odbormi opravných prostriedkov okresných úradov a druhá línia je medzi okresnými úradmi v sídle kraja a MŽP SR. Tieto 2 línie však v praxi nie sú prepojené, čo môže spôsobovať vzájomnú nekonzistenciu a nemožnosť efektívne vykonávať funkcie (koordinačnú a riadiacu) ústredného orgánu štátnej správy zo strany Ministerstva životného prostredia SR.

Navyše v prípade, ak odbor opravných prostriedkov

okresného úradu v sídle kraja rozhoduje voči prvostupňovému rozhodnutiu toho istého okresného úradu v sídle kraja na „okresnej“ úrovni, rozhoduje v oboch inštanciách ten istý orgán (rôzne odbory toho istého okresného úradu v sídle kraja).

Je tiež otázne, či odbory opravných prostriedkov majú dostatočné kapacity (kvalitatívne i kvantitatívne) na efektívne zvládnutie celej druhostupňovej agendy – referáty životného prostredia odborov opravných prostriedkov majú maximálne troch (OÚ Bratislava) a v niektorých prípadoch len jedného (OÚ Žilina) pracovníka. Títo pracovníci musia pritom kapacitne i odborne zvládať celú agendu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, vzhľadom k tomu, že rozhodujú o druhostupňovej agende na všetkých úsekoch výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.

Uvedené zistenie by bolo riešiteľné legislatívnou úpravou, na základe ktorej by odbory opravných prostriedkov neboli súčasťou výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, ale aby táto bola usporiadaná nasledovne: *(i)* odbor starostlivosti o životné prostredie okresného úradu – prvostupňová agenda a druhostupňová agenda v prípade, ak je prvostupňovým orgánom obec; *(ii)* odbor starostlivosti o životné prostredie okresného úradu v sídle kraja – prvostupňová agenda a druhostupňová agenda v prípade, ak je prvostupňovým orgánom odbor starostlivosti o životné prostredie okresného úradu a *(iii)* MŽP SR – výnimočne prvostupňová agenda a druhostupňová agenda v prípade, ak je prvostupňovým orgánom odbor starostlivosti o životné prostredie okresného úradu v sídle kraja.

**Záver.**

Veríme, že uvedené zistenia budú základom pre dobrú diskusiu na tejto konferencii, ale najmä, že budú predstavovať popud na kvalitatívne zmeny, ktoré by podľa nášho názoru významne zlepšili systém fungovania štátnej správy starostlivosti o životné prostredie.

Ďakujem za pozornosť.

# PREZENTÁCIA NÁVRHU NOVÉHO MODELU FUNGOVANIA ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY

RNDr. Anna Jusková

**Podklady**

Podkladom pre spracovanie návrhu nového modelu fungovania orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny boli

- analýza fungovania orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie od roku 1990,
- analýza fungovania orgánov štátnej správy ochrany prírody, neskôr orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny, ako súčasti štátnej správy starostlivosti o životné prostredie a opisu jej odlišnosti,
- popis postavenia organizácie ochrany prírody (vývoj v priebehu času, organizačná štruktúra, opis agendy, právna subjektivita, vnútorné členenie od roku 1989),
- zákon č. 49/2002 Z.z. o pamiatkovej starostlivosti,
- zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny,
- skúseností vybratých pracovníkov vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody a krajiny ako aj pracovníkov odborných organizácií ochranu prírody,
- diskusia pri okrúhlych stoloch s bývalými ako aj súčasnými pracovníkmi vykonávajúcimi štátnu správu ochrany prírody a krajiny, pracovníkmi odbornej organizácie ochrany prírody a členmi občianskych združení, ktorých predmetom činnosti je ochrana prírody.

Autormi uvedených analýz, ako aj prezentovaného návrhu sú Ing. Marián Jasík, Mgr. Imrich Vozár a prednášajúca RNDr. Anna Jusková.

**Vývoj**

Súčasťou analýzy fungovania štátnej správy starostlivosti o životné prostredia bola analýza fungovania štátnej správy ochrany prírody a krajiny, ktorá má svoje osobitnosti (resp. špecifiká).

Od roku 1990 (29.12.1990) až do roku 1996 bola štátna správa ochrany prírody súčasťou špecializovanej štátnej správy pre životné prostredie (zákon SNR č. 595/1990 Zb. o štátnej správe pre životné prostredie) .

Od 27.4.1996 až do roku 2003 bola štátna správa ochrany prírody a krajiny (uvedený pojem zaviedol zákon č. 287/1994 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, účinný od 1.1. 1995) spolu so štátnou správou pre životné prostredie súčasťou všeobecnej štátnej správy (zákon č. 222/1996 Z.z . organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Od 1.1.2004 do roku 2013 bola štátna správa ochrany prírody a krajiny opäť súčasťou samostatnej špecializovanej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie (zákon č. 525/2003 Z.z o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

Od 1.10.2013 po súčasnosť je štátna správa ochrany prírody a krajiny súčasťou všeobecnej štátnej správy (zákon č.180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Do 1.1.1995 t.j. do nadobudnutia účinnosti zákona č. 287/1994 Z.z. o ochrane prírody a krajiny neboli striktne oddelené kompetencie orgánov štátnej správy ochrany prírody a odborných organizácii ochrany prírody. Pod pojmom orgány štátnej ochrany prírody sa chápali tak bývalé národné výbory ako aj odborné organizácie ochrany prírody. Vzhľadom k personálnemu obsadeniu národných výborov (neskôr úradov životného prostredia – úsekov ochrany prírody) maximálne jedným pracovníkom a personálnemu obsadeniu príslušných správ chránených území, kde boli pracovníci rôznych špecializácií (botanik, zoológ, geológ, lesník, poľnohospodár) odborné organizácie ochrany prírody zabezpečovali najmä:

- spracovávanie odborných podkladov pre vyhlasovanie chránených území, pre zabezpečovanie starostlivosti ochránené územia ( značenie území, regulačné a ochranárske zásahy do chránených území, realizácia programov starostlivosti alebo programov záchrany),
- výchovu, propagáciu, kontrolu a dozor prostredníctvom strážcov zamestnancov správ chránených území,
- spracovávanie podkladov pre usmerňovanie zásahov do chránených území ako aj pre obhospodarovanie poľnohospodárskej a lesnej pôdy v chránených územiach,

- zo všetkých správ chránených území mala najväčšie kompetencie Správa TANAP, ktorá zabezpečovala správu štátnych pozemkov ich obhospodarovanie ako aj úlohy odbornej organizácie ochrany prírody aj orgánu ochrany prírody.

Národné výbory - odbory kultúry zabezpečovali:
- ochranu drevín rastúcich mimo les,
- vyhlasovanie chránených území, ktoré boli v kompetencii národných výborov,
- riešili priestupky a správe delikty.

Z popisu postavenia organizácií ochrany prírody ich vývoja v priebehu času, organizačnej štruktúry, opisu agendy, právnej subjektivity, vnútorného členenie od roku 1989 je potrebné uviesť nasledujúce skutočnosti.

V rokoch 1989 - 1992 existovala samostatná odborná organizácia ochrany prírody **Ústredie štátnej ochrana prírody so sídlom v Liptovskom Mikuláši** (ďalej len „ÚŠOP“). Bola to prvá samostatná odborná organizácia ochrany prírody s celoslovenskou pôsobnosťou ktorá vznikla z bývalej Správy slovenských jaskýň v Liptovskom Mikuláši a úseku ochrany prírody Slovenského ústavu pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody v Bratislave rozhodnutím ministra kultúra SSR č. 623/1981-22 zo dňa 6.4.1981 s termínom od 1.7.1981. Na čele ÚŠOP bol riaditeľ, ktorého vymenovával a odvolával minister kultúru. Riaditeľ zodpovedal za ideovo-politickú, odbornú a hospodársku činnosť a zastupoval ÚŠOP navonok. Riaditeľ ÚSOP so súhlasom ministerstva ustanovoval a odvolával svojich námestníkov a riaditeľov správ národných parkov, vymedzoval ich právomoc a zodpovednosť. ÚŠOP bolo príspevkovou organizáciou priamo riadenou MK SSR a následne SKŽP/MŽP SR. Hospodárilo samostatne a v svojom mene nadobúdalo práva a zaväzovalo sa.

Organizačnými zložkami ÚŠOP bez právnej subjektivity boli nasledovné subjekty:
- Škola ochrana prírody v Gbeľanoch,
- Múzeum slovenského krasu a ochrany prírody v L. Mikuláši,
- Stredisko rozvoja ochrana prírody v Bratislave ,
- Správa Národného parku Malá Fatra,
- Správa Národného parku Slovenský raj,
- Správa Národného parku Nízke Tatry,
- Správa Chránenej krajinnej oblasti Štiavnické vrchy,
- Správa Chránenej krajinnej oblasti Muránska planina,
- Správa Chránenej krajinnej oblasti Slovenský kras,
- Správa Chránenej krajinnej oblasti Veľká Fatra,
- Správa Chránenej krajinnej oblasti Východné Karpaty a Vihorlat,
- Správa Chránenej krajinnej oblasti Malé Karpaty,
- Správa Chránenej krajinnej oblasti Poľana,
- Správa Chránenej krajinnej oblasti Biele Karpaty,
- Správa Chránenej krajinnej oblasti Horná Orava.
-

Sprístupnené jaskyne (Belianska jaskyňa, Bystrianska jaskyňa, Demänovská jaskyňa Slobody, Demänovská ľadová jaskyňa, Dobšinská ľadová jaskyňa, Jaskyňa Domica, Jaskyňa Driny, Gombasecká jaskyňa, Harmanecká jaskyňa, Jasovská jaskyňa, Ochtinská aragonitová jaskyňa, Važecká jaskyňa).

Okrem ÚŠOP existovali v období od 1989 do 1994 nasledovné odborné organizácie ochrany prírody:

**1. Správa Tatranského národného parku.**
V roku 1989 to bola príspevková organizácia vtedajšieho Ministerstva lesného a vodného hospodárstva a drevospracujúceho priemyslu SSR. Pre otázky správy Tatranského národného parku bol v súlade s ustanovením § 3 zákona SNR č. 11 z 18.12.1948 o Tatranskom národnom parku zriadený Poradný zbor, ktorého zloženie, pôsobnosť a organizáciu určovalo Nariadenie Zboru povereníkov č.5/1992 Sb. n. SNR z 28.10.1952 o Tatranskom národnom park. najvyšším orgánom pre veci Tatranského národného parku bol Poradný zbor mal 7 stálych členov a 7 náhradníkov, členmi zboru boli 4 vedeckí pracovníci (geológ, hydrológ, botanik a zoológ), zástupca Povereníctva školstva, vied a umení, (neskôr Ministerstvo kultúry SSR) Povereníctva lesov a drevárskeho priemyslu ( neskôr Ministerstvo lesného a vodného hospodárstva a drevospracujúceho priemyslu SSR) a Slovenského plánovacieho úradu. Podľa potreby sa do zboru pozývali ďalší zástupcovia zainteresovaných zložiek. Členov zboru menoval a odvolával poverenik školstva, vied a umení (neskôr minister kultúry) po dohode s povereníkom lesov a drevárskeho priemyslu (neskôr minister lesného a vodného hospodárstva a drevospracujúceho priemyslu) a ďalšími zúčastnenými zložkami. Vedúceho Správy menoval a odvolával poverenik lesov a drevárskeho priemyslu (neskôr minister lesného a vodného hospodárstva a drevospracujúceho priemyslu) po dohode s povereníkom školstva, vied a umení ( neskôr minister kultúry).najvyšším orgánom pre veci Tatranského národného parku bol Poradný zbor. *Tento model riadenia národného parku sa neuplatnil v žiadnom ďalšom národnom parku ani inej odbornej organizácii ochrany prírody.*

**2. Správa Pieninského národného parku**
Nariadením Predsedníctva SNR č. 5 zo dňa 16. januára 1967 bol zriadený Pieninský národný park (PIENAP). Hospodársky a organizačne bol pričlenený do Správy TANAP-u v Tatranskej Lomnici. V praxi sa však jeho správa degradovala na ochranný obvod TANAP-u. Správa PIENAP bola súčasťou Správy TANAP.

**3. Správy chránených území v riadení národných výborov**
- Správa chránenej krajinnej oblasti Ponitrie
- Správa chránenej krajinnej oblasti Kysuce
- Správa chránenej krajinnej oblasti Strážovské vrchy
- Správa chránenej krajinnej oblasti Cerová vrchovina
- Správa chránenej krajinnej oblasti Záhorie
- Krajské ústavy štátnej pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody Bratislava, Banská Bystrica, Prešov
- Mestská správa pamiatkovej starostlivosti a ochrany prírody

**V roku 1990 boli všetky organizácie s výnimkou Správy TANAP a PIENAP delimitované na krátke obdobie pod ÚŠOP. Obnovila sa však aj samostatnosť Správu slovenských jaskýň (SSJ),** ako samostatnej organizácie riadenej priamo ústredným orgánom (SKŽP, MŽP SR). Bola to rozpočtová organizácia s právnou subjektivitou.

Rozhodnutím ministra – predsedu Slovenskej komisie pre životné prostredie č. 348/92 – 1 zo dňa 2.3.1992 však **bol ÚŠOP rozdelený k 01.04.1992** na deväť rozpočtových organizácií s právnou samostatnosťou (subjektivitou):

- Slovenský ústav ochrany prírody so sídlom v Bratislave (SUOP)
- Správu Národného parku Malá Fatra
- Správu Národného parku Slovenský raj
- Správu Národného parku Nízke Tatry
- Strediská štátnej ochrany prírody Nitra, Banská Bystrica, L. Mikuláš, Prešov a Bratislava.

**SUOP a 5 stredísk ŠOP SR sa v roku 1993** rozhodnutím ministra **stali súčasťou** novovzniknutej organizácie zriadenej MŽP SR **Slovenskej agentúry životného prostredia** (SAŽP). Správa Národného parku Malá Fatra, Správa Národného parku Slovenský raj, Správu Národného parku Nízke Tatry zostali naďalej samostatnými právnymi subjektami, ako rozpočtové organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti MŽP SR.

Od 01.01.1995 dostalo MŽP SR kompetenciu zriaďovať a riadiť organizácie ochrany prírody, **najmä správy národných parkov** (§ 51 písm. i) zákona č. 287/1994 Z.z o ochrane prírody a krajiny). Pokiaľ do dňa účinnosti zákona č. 287/1994 Z.z. o ochrane prírody a krajiny boli odborné organizácie ochrany prírody zriaďované v súlade sa zákonom SNR č. 567/1992 Zb. o rozpočtových pravidlách, zákonom č. 287/1994 Z.z. dostalo výlučnú kompetenciu na zriaďovanie organizácii ochrany prírody, najmä správ národných parkov, MŽP SR. Uvedený zákon predpokladal aj prechod Správy TANAP a Správy PIENAP do zriaďovateľskej kompetencie MŽP SR. Po skoro ročných neúspešných rokovaniach o delimitácii Správy TANAP (ktorej súčasťou bola ja Správa PIENAP) vzniká za cenu straty právnej subjektivity troch vtedy existujúcich národných parkov v zriaďovateľskej pôsobnosti MŽP SR, rozhodnutím ministra životného prostredia SR č. 23/95 zo 27.12.1995 s účinnosťou od 1.3.1996 **Správa národných parkov SR v Liptovskom Mikuláši** ako rozpočtová organizácia, ktorej organizačnou zložkou sa stali doterajšie samostatné právne subjekty Spáva NP Malá Fatra, Spáva NP Nízke Tatry a Spáva NP Slovenský raj a novovytvorená Správa TANAP a Správa PIENAP. Právnu subjektivitu si jednotlivé správy národných parkov nezachovali. Rozpočet mali samostatný, ale bol naviazaný na rozpočet Správy národných parkov SR. Riaditeľa organizácie vymenúval a odvolával minister ŽP, riaditeľov správ národných parkov vymenúval riaditeľ Správy národných parkov SR po prerokovaní s ministrom ŽP.

Po štyroch rokoch existencie Správy národných parkov SR k 01.07.2000 na základe rozhodnutia Ministra životného prostredia SR č. 26/2000-4 15. júna 2000, vzniká **Štátna ochrana prírody SR** a to odčlenením Centra ochrany prírody a krajiny od SAŽP a zlúčením so Správou národných parkov SR. Organizačnú štruktúru tvorilo Centrum ochrany prírody a krajiny a 28 organizačných jednotiek (9 správ národných parkov, 14 správ CHKO a 2 regionálne centra ochrany prírody (ďalej aj „RCOPK“), Útvar riaditeľa, Útvar ekonomiky a prevádzky, Centrum ochrany prírody a krajiny), z ktorých niektoré mali zriadené vysunuté pracoviská. Riaditeľov jednotlivých správ NP, CHKO, RCOPK a Centra ochrany prírody a krajiny menoval a odvolával generálny riaditeľ ŠOP SR po predchádzajúcom vyjadrení ministra. Riaditeľa ŠOP SR menoval a odvolával minister životného prostredia. Jednotlivé správy NP, CHKO a RCOPK nemali právnu subjektivitu, avšak mali vlastný rozpočet, ktorý bol určovaný riaditeľom ŠOP SR. Postupnými organizačnými zmenami, motivovanými najmä politickými tlakmi ako aj finančnou situáciou v rezorte MŽP SR strácajú jednotlivé organizačné

zložky aj vlastný rozpočet.

V roku 2008 Rozhodnutím ministra životného prostredia SR z 5. decembra 2007 č. 75/2007-1.8 s účinnosťou od 1.1.2008 bola vydaná nová zriaďovacia listina ŠOP SR, ktorou došlo k zlúčeniu Správy Slovenských jaskýň (SSJ) so ŠOP SR, kde je organizačne začlenená do dnešného dňa ako samostatná organizačná zložka. K tomuto dátumu sa zmenila aj ekonomicko-právna forma ŠOP SR z rozpočtovej organizácie na organizáciu príspevkovú. Podľa tejto zriaďovacej listiny je štatutárom ŠOP SR riaditeľ, ktorého vymenúva a odvoláva minister životného prostredia SR. K 1.6.2018 nový organizačný poriadok ŠOP SR výslovne zakotvil podriadenosť záujmov jednotlivých organizačných útvarov (rozumej správ chránených území) koncepčným (strategickým) záujmom ŠOP SR. V súčasnosti sa ŠOP SR delí na riaditeľstvo ŠOP SR a 24 organizačných útvarov, z čoho je 9 Správ národných parkov (Národné parky TANAP, NAPANT, PIENAP, Slovenský raj, Malá Fatra, Veľká Fatra, Poloniny, Slovenský krasa Muránska Planina), 14 správ chránených krajinných oblastí (CHKO Cerová vrchovina, Strážovské vrchy, Dunajské luhy, Záhorie, Ponitrie, Kysuce, Horná Orava, Poľana, Vihorlat, Východné Karpaty, Biele Karpaty, Malé Karpaty, Latorica, Štiavnické vrchy), jedno Regionálne centrum ochrany prírody a krajiny v Prešove a Správa Slovenských jaskýň.

Tak ako v príbehu 30 rokov vznikali rôzne odborné organizácie ochrany prírody väčšinou na báza zlúčenia aj za cenu straty právnej subjektivity zlučovaných organizácii, zmenili sa aj ich kompetencie.

**Štátna správa ochrany prírody a krajiny**

Zákon SNR č. 287/1994 Z.z. o ochrane prírody a krajiny začal striktne rozlišovať medzi kompetenciami orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny a odborných organizáciami ochrany prírody a krajiny.

Podľa § 50 uvedeného zákona štátnu správu vo veciach ochrany prírody a krajiny vykonávali

a) ministerstvo ako ústredný orgán štátnej správy vo veciach ochrany prírody a krajiny,
b) Slovenská inšpekcia životného prostredia,
c) úrady životného prostredia.

Podľa § 51 písm. i) zákona č. 287/1994 Z.z. ministerstvo mohlo zriaďovať a riadiť organizácie ochrany prírody, najmä správy národných parkov. Kompetencie odborných organizácie ochrany prírody zákon osobitne neuvádzal. Činnosti odbornej organizácie ochrany prírody boli uvedené v jej zriaďovacej listine a štatúte. V súlade s § 28 ods. 3 zákona SNR č. 567/1992 Zb. o rozpočtových pravidlách mohla organizácie ochrany prírody plniť úlohy, ktoré boli zákonom zverené jej zriaďovateľom, s výnimkou tých, ktoré pre zriaďovateľa vyplývali z osobitných predpisov (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.)

Pre upravenie kompetencii a zabezpečenie spolupráce medzi orgánmi ochrany prírody a krajiny a odbornými organizáciami ochrany prírody a krajiny pri vykonávaní zákona č. 287/1994 Z .z. vydal minister životného prostredia smernicu ministerstva č. 2/1955 z 3.4.1995 ktorá upravovala podmienky právneho vzťahu orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny a organizácii ochrany prírody a krajiny. Uvedená smernica taxatívne vymenovávala činnosti ktoré zabezpečovala odborná organizácia, ktoré zabezpečovali orgány štátnej správy ochrany prírody a krajiny ako aj povinnosť pre orgány štátnej správy ochrany prírody a krajiny vyžiadať si k vymenovaným konaniam o vydaní súhlasu alebo povolení výnimky podľa uvedeného zákona vždy odborné stanovisko od miestne príslušnej odbornej organizácie ochrany prírody a krajiny. Smernica zdôrazňovala nutnosť spolupráce medzi orgánmi štátnej správu ochrany prírody a krajiny ( úradmi životného prostredia, inšpekciou ochrany prírody a krajiny) a miestne príslušnými odbornými organizáciami ochrany prírody a krajiny, ktorá sa mimo iné zabezpečovala aj pravidelnými poradami.

**Úlohy odbornej organizácie ochrany prírody a krajiny** sa dostali až do zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, ktorý nadobudol účinnosť 1.1.2003.

Podľa § 65 ods. 1 písm. k) uvedeného ministerstvo zriaďuje a riadi organizácie ochrany prírody, najmä riaditeľstvá národných parkov, správy jaskýň alebo riaditeľstvá iných chránených častí krajiny, ktorých prostredníctvom zabezpečuje výkon štátnej ochrany prírody a krajiny, ktorý sa skladá najmä z týchto činností:

1. spracovávanie odborných stanovísk pre rozhodovaciu a inú činnosť orgánov ochrany prírody,
2. účasť na konaniach a poradách, na ktorých sa zúčastňuje zástupca orgánu ochrany prírody, alebo účasť na konaniach a poradách na základe poverenia orgánu ochrany prírody,
3. spracovávanie projektov ochrany chránených území a iných odborných podkladov a stanovísk pri vyhlasovaní (zmene, zrušení) osobitne chránených častí prírody a krajiny,
4. obstarávanie a vedenie vybranej dokumentácie

ochrany prírody a krajiny, poskytovanie informácií z nej a realizácia vybraných opatrení z nej vyplývajúcich,
5. vedenie štátneho zoznamu,
6. vykonávanie prieskumu a výskumu osobitne chránených častí prírody a krajiny,
7. obstarávanie alebo zabezpečovanie starostlivosti o osobitne chránené časti prírody a krajiny vrátane vykonávania ich revízie a štátneho dozoru,
8. monitoring stavu a zmien prírodných ekosystémov v meniacich sa ekologických podmienkach a zabezpečovanie opatrení na udržanie a zlepšenie ich ekologickej stability,
9. koordinácia činnosti členov stráže prírody,
10. vytváranie, dopĺňanie a zabezpečovanie využívania informačného systému v ochrane prírody a krajiny,
11. zúčastňovanie sa na medzinárodnej spolupráci, na uskutočňovaní medzinárodných programov, projektov a dohovorov vo veciach ochrany prírody a krajiny,
12. kultúrno-výchovná činnosť, propagačná činnosť a edičná činnosť,
13. zabezpečovanie činností informačných stredísk ochrany prírody a krajiny a iných výchovných zariadení ochrany prírody a krajiny,
14. zabezpečenie zachovania života chránených rastlín a chránených živočíchov prostredníctvom záchranných chovov,
15. plnenie funkcie záchytného strediska pre chránené živočíchy,
16. plnenie úlohy chovnej stanice a rehabilitačnej stanice,
17. vedenie evidencie osôb, ktoré majú v držbe chránené rastliny a chránené živočíchy mimo prirodzeného výskytu v biotopoch, a evidenciu chránených rastlín a chránených živočíchov pre potreby orgánov štátnej správy; evidencia chránených rastlín a chránených živočíchov obsahuje názov druhu a opis jedinca, spôsob jeho označenia, špecifikáciu jeho množstva alebo hmotnosti, pôvodu podľa § 42 a číslo dokladu, na ktorého základe bol určený, opis pestovaného a chovného zariadenia, v ktorom je chránený druh umiestnený,
18. určovanie evidenčného čísla osobám uvedeným v bode 17; evidenčné číslo tvorí poradové číslo z evidencie osôb podľa bodu 17 a posledné dvojčíslo kalendárneho roka, v ktorom bolo pridelené,
19. správa jaskýň a vybraných pozemkov v územiach (§ 63), ktoré sú vo vlastníctve štátu,
20. vyberanie vstupného do chránených území (§ 58),
21. uzatváranie dohody o finančnom príspevku (§60)

Existencia odbornej organizácie ochrany prírody a krajiny s jej názvom bola zákonom potvrdená až jeho novelou zákonom č. 506/2013 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony účinným od 1.1.2014 .

Podľa § 65a ods. 1 uvedeného zákona Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky je odborná organizácia ochrany prírody a krajiny s celoslovenskou pôsobnosťou zriadená ministerstvom ako príspevková organizácia, ktorá zabezpečuje úlohy na úseku ochrany prírody a krajiny podľa tohto zákona a osobitných predpisov. Kompetencie ŠOP SR sú taxatívne vymenované v § 65a ods. 2 uvedeného zákona.

Z analýzy postavenia odborných organizácie ochrany prírody je rovnako ako v prípade štátnej správy starostlivosti o životné prostredie badateľný centralizačný trend. Z pôvodne veľmi silne ukotvených správ chránených území sa tieto významným spôsobom postupne oslabovali. Správy národných parkov mali v minulosti okrem iného aj rozhodovaciu právomoc na úrovni orgánov štátnej správy, zároveň mali právnu subjektivitu a vlastný rozpočet. Obdobné postavenie mali aj správy chránených krajinných oblastí s výnimkou právnej subjektivity. V súčasnosti však správy chránených území predstavujú až tretí stupeň riadenia v hierarchii Štátnej ochrany prírody SR. Nemajú vlastný rozpočet, ani právnu subjektivitu a len limitovaný vplyv na rozhodovanie orgánov štátnej správy.

**Štátna správa ochrany prírody a krajiny - súčasný stav.**

Podľa § 64 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov ( ďalej len zákon o ochrane prírody) orgány štátnej správy ochrany prírody a krajiny sú:

- Ministerstvo životného prostredia SR ako ústredný orgán štátnej správy vo veciach ochrany prírody a krajiny,
- Slovenská inšpekcia životného prostredia (ďalej len “inšpekcia”),
- okresný úrad v sídle kraja,
- okresný úrad,
- obec

Ďalej zákon o ochrane prírody ustanovuje, že štátnu správu vo veciach ochrany prírody a krajiny vykonáva aj Štátna veterinárna a potravinová

správa.

Ústredným orgánom štátnej správy je Ministerstvo životného prostredia SR. V rámci jeho organizačnej štruktúry ide o Sekciu ochrany prírody, biodiverzity a krajiny, ktorá má 4 odbory:
- odbor ochrany prírody,
- odbor regulácie obchodu s ohrozenými druhmi,
- odbor štátnej správy ochrany prírody a krajiny,
- odbor ochrany biodiverzity a krajiny.

Na okresných úradoch ide o agendu vykonávanú v rámci odboru starostlivosti o životné prostredie. Na odboroch starostlivosti o životné prostredie okresných úradoch v sídle kraja pôsobia v zmysle čl. 1 ods. 8 organizačného poriadku[1] tri oddelenia. Ide o
- oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja,
- oddelenie štátnej správy vôd a vybraných zložiek životného prostredia kraja,
- oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia.

V zmysle aktuálneho organizačného poriadku okresných úradov neexistujú na okresných úradoch v sídle kraja samostatné oddelenia ochrany prírody, ktorých náplňou by bola len agenda vplývajúca zo zákona o ochrane prírody a krajiny. Najčastejšie je súčasťou oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja okrem agendy OP aj agenda posudzovania vplyvov na životné prostredie (Trenčín). V Prešov je v náplni práce oddelenia aj posudzovanie vplyv na životné prostredie a agenda environmentálnych škôd a agenda preneseného výkonu štátnej správy. Relatívne bez ďalšej agendy je Žilina (iba agenda preneseného výkonu št. správy) a Banská Bystrica. V Bratislave je na uvedenom oddelení okrem agendy ochrany prírody agenda posudzovania vplyvov na životné prostredie, agenda environmentálnych záťaží a závažných priemyselných havárií, v Trnave agenda odpadového hospodárstva, v Nitre agenda odpadového hospodárstva, priemyselných havárií, environmentálnych škôd a environmentálnych záťaží, v Košiciach agenda priemyselných havárií.

Z názvu „oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja“ resp. „oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia“ síce vyplýva istá prioritizácia agendy ochrany prírody, avšak je zrejmé, že nejde o výlučnú a niekedy ani prioritnú náplň agendy oddelenia.

**Porovnanie poštu pracovníkov vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody a krajiny k ploche chránených území v kraji (okrese):**

**Okresné úrady v sídle kraja**

Porovnanie plochy chránených území v krajoch k počtu pracovníkov vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody a krajiny je uvedené v prílohe č. 1. Grafické porovnanie výmery jednotlivých stupňov ochrany k poštu systemizovaných miest pre výkon štátnej správy ochrany prírody a krajiny na OÚ v sídle kraja je v prílohe č. 2.

Z uvedených údajov vyplýva:

*Okresný úrad v sídle kraja Bratislava* (najmenšia výmera chránených území v kraji)

- ❖ oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja
  - ✓ vedúci oddelenia, 0,5 OP
  - ✓ 2x referát ochrany prírody, agenda financovania preneseného výkonu štátnej správy OP,
  - ✓ referát EIA, SEA,
  - ✓ referát environmentálnych záťaží,
  - ✓ referát závažných priemyselných havárií

- ❖ oddelenie štátnej správy vôd a vybraných zložiek životného prostredia kraja
  - ✓ vedúci oddelenia, (OH, vodná stavby, TBD,SVD,G.-N,HV, hausboty
  - ✓ referát vodná stavby, hausboty a hraničné toky,
  - ✓ referát vodné stavby hausbotu,
  - ✓ 2x referát odpadového hospodárstva,

- ❖ oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia
  - ✓ vedúci oddelenia – 0,5 OP
  - ✓ 3x referát EIA, SEA
  - ✓ 8 x referát ochrany prírody
  - ✓ 7x referát vodného hospodárstva
  - ✓ 8x referát odpadového hospodárstva
  - ✓ 4x referát ochrany ovzdušia

*Okresný úrad v sídle kraja Žilina* ( **najväčšia plocha CHÚ v kraji**)

- ❖ oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja
  - ✓ vedúci oddelenia - OP
  - ✓ 2 x referát ochrany prírody, z toho 1 x agenda financovania preneseného výkonu štátnej správy OP,

1 Aktuálny organizačný poriadok, platný pre všetky okresné úrady (vydaný smernicou ministerstva vnútra č. 14/2018 z 22. januára 2018, ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu v znení smernice Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 92/2018

- ❖ oddelenie štátnej správy vôd a vybraných zložiek životného prostredia kraja,
  - ✓ vedúci oddelenia ( EIA, priemyselné havárie),
  - ✓ 1x referát odpadové hospodárstvo,
  - ✓ 1x referát vodné hospodárstvo,
  - ✓ 0,5x referát ochrana ovzdušia,
  - ✓ 0,5x referát environmentálne záťaže
- ❖ oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia.
  - ✓ vedúci oddelenia (vodné hospodárstvo, rybárstvo,)
  - ✓ 2x referát ochrany prírody
  - ✓ 4,5x referát vodné hospodárstvo
  - ✓ 1,5 referát ochrana ovzdušia
  - ✓ 2 x referát odpadového hospodárstva
  - ✓ 1x referát EIA,SEA

*Okresný úrad v sídle kraja Prešov* (**najväčšia plocha územia s piatym stupňom ochrany v kraji**)

- ❖ oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia kraja,
  - ✓ **vedúci oddelenia, OP**
  - ✓ 4,5x referát ochrany prírody, agenda financovania preneseného výkonu štátnej správy
  - ✓ 05, referát EIA, SEA, environmentálne škody,
- ❖ oddelenie štátnej správy vôd a vybraných zložiek životného prostredia kraja,
  - ✓ vedúci oddelenia, vodné hospodárstvo, environmentálne záťaže
  - ✓ 2x referát odpadového hospodárstva, agenda preneseného výkonu štátnej správy
  - ✓ 2x referát vodného hospodárstva, agenda preneseného výkonu štátnej správy
  - ✓ 0,5x referát ochrany ovzdušia, agenda preneseného výkonu štátnej správy,
  - ✓ 0,5x referát závažných priemyselných havárií
- ❖ oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia
  - ✓ **vedúci oddelenia, OP, EIA SEA,**
  - ✓ 2x referát ochrany prírody
  - ✓ 3,5x referát odpadového hospodárstva
  - ✓ 4x referát vodného hospodárstva,
  - ✓ 1,5x referát ochrany ovzdušia, environmentálne škody ,priemyselné havárie

**Okresné úrady**

Porovnanie plochy chránených území v okresoch k počtu pracovníkov vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody a krajiny je uvedené v prílohe č. 3. Grafické porovnanie výmery jednotlivých stupňov ochrany k poštu systemizovaných miest pre výkon štátnej správy ochrany prírody a krajiny na OÚ je v prílohe č. 4.

Aj na „bežných“ okresných úradoch len ojedinele existujú samostatné referáty ochrany prírody a krajiny. Na okresných úradoch v sídle kraja, plní úlohy bežného okresného úradu oddelenie ochrany prírody a vybraných zložiek životného prostredia. Personálne obsadenie týchto oddelení na OU Bratislava, Žilina a Prešov je uvedené vyššie. Na väčšine uvedených bežných okresných úradov je referát ochrany prírody a krajiny kumulovaný s inou činnosťou.

Z uvedených údajov vyplýva:

**Okresný úrad Liptovský Mikuláš**

Okres s najväčšou plochou CHÚ, okres s najväčšou plochou územia s tretím stupňom ochrany, tretí v poradí plochy s druhým stupňom ochrany v okrese. Štátnu správu vykonávajú 2 pracovníci, obidvaja robia okrem štátnej správy ochrany prírody a aj štátnu správu posudzovania vplyvov na životné prostredie.

**Okresný úrad Brezno**

Okres s najväčšou plochou územia s druhým stupňom ochrany. Tretí v poradí plochy chránených území v okrese.
Štátnu správu ochrany prírody a krajiny vykonávajú 2 pracovníci.

**Okresný úrad Košice – okolie**

Okres s najväčšou plochou územia s prvým stupňom ochrany (vrátane CHVÚ), druhý v poradí výmery chránených území v okrese. Štátnu správu ochrany prírody a krajiny vykonávajú 2 pracovníci .

**Okresný úrad Snina**

Štvrtý okres v poradí s najväčšou plochou územia s tretím stupňom ochrany. Štátnu správu ochrany prírody a krajiny vykonávaja 0,5 pracovníka .

Tabuľkové spracovanie údajov uvedených v prílohe poukazuje na skutočnosť, že výkon štátnej správy v oblasti ochrany prírody a krajiny nie je v rámci Slovenskej republiky rozdelený rovnomerne. Množstvo ako aj dôležitosť agendy z hľadiska napĺňania účelu zákona o ochrane prírody stúpa úmerne s počtom a rozlohou vyhlásených chránených území. Táto skutočnosť priamo vyplýva z toho, že v chránených územiach platia rôzne stupne ochrany (vo voľnej krajine platí 1. stupeň ochrany, a v najprísnejšie chránených

územiach platí 5. stupeň ochrany), pričom vyšší stupeň ochrany znamená zároveň vyšší počet obmedzení (porovnaj ustanovenia § 11 až § 16, kde sú uvedené podmienky ochrany platné pre jednotlivé stupne ochrany a § 17 až § 30, kde sú uvedené jednotlivé kategórie chránených území vrátane stupňa ochrany, ktorý pre ne platí). Keďže obmedzenia sú v zákone o ochrane prírody definované prostredníctvom definovania činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané (a je možné na ich uskutočnenie orgánom ochrany prírody udeliť výnimku), alebo činnosti, na výkon ktorých je potrebný súhlas orgánu ochrany prírody, rozloha a počet chránených území, resp. výmera území s vyššími stupňami ochrany, rozhodujúcou mierou vplýva na rozsah, šírku a náročnosť vykonávanej agendy. Chránené územia na seba zároveň viažu aj výkon iných kompetencií (napr. revízie chránených území, schvaľovanie návštevného poriadku národných parkov atď.). Výkon štátnej správy ochrany prírody a krajiny tak nie je, z hľadiska územnej pôsobnosti jednotlivých orgánov štátnej správy ochrany prírody, vykonávaný rovnomerne, ale je výrazne poznačený umiestením chránených území – tam kde je ich koncentrácia vyššia, je aj agenda štátnej správy ochrany prírody a krajiny podstatne a násobne rozsiahlejšia a náročnejšia. Uvedená skutočnosť nie je zohľadňovaná v počte pracovníkov vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody a krajiny na jednotlivých okresných úradoch ako aj okresných úradoch v sídle kraja. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že štátna správa ochrany prírody a krajiny je všeobecne podimenzovaná a uvedeným prehľadom nechceme poukázať na to, že v krajoch, kde majú malú rozlohu chránených území majú veľa zamestnancov, chceme poukázať na skutočnosť, že počet pracovníkov nezohľadňuje predpokladaný rozsah agendy, ktorá je odrazom stupňa ochrany t.j. súborom činností ktoré sa v jednotlivých stupňoch regulujú.

Ďalšou osobitosťou výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny je nevyhnutnosť zisťovania skutkového stavu veci priamo v teréne a časová náročnosť s tým súvisiaca. Oboznámenie sa s konkrétnou lokalitou, resp. územím, kde sa má povoľovaná činnosť vykonávať, terénne obhliadky týkajúce sa náhrady škody spôsobených chránenými živočíchmi, revízie chránených území, ako aj ďalšie kompetencie orgánov štátnej správy ochrany prírody a krajiny priamo naviazané na potrebu vykonať miestnu obhliadku v teréne. Do úvahy treba brať aj fakt, že predmet rozhodovania – príroda – nie je statická, ale dynamicky sa mení a to často v krátkych časových úsekoch a zásadne (napr. prírodné disturbancie) čo značne sťažuje rozhodovacie procesy. S tým súvisí aj skutočnosť, že ide často o vzdialené a z hľadiska dopravnej dostupnosti málo dostupné lokality. Skoro ku každému povoľovaciemu konaniu, ktoré orgán štátnej správy uskutočňuje si vyžaduje odborné stanovisko miestne príslušnej odbornej organizácie ochrany prírody a krajiny. Na kvalitný výkon štátnej správy v oblasti ochrany prírody vzhľadom k uvedenému je nevyhnutná a priam až určujúca spolupráca a kooperácia medzi orgánmi štátnej správy ochrany prírody a Štátnou ochranou prírody SR.

Príklad z praxe:
- Žiadosť je podaná na OÚ,
- OÚ – si k žiadosti vyžiada stanovisko mieste príslušnej ŠOP SR,
- ŠOP SR v stanovisku odpovie že potrebuje aby bolo podanie doplnené o ďalšie informácie,
- OÚ vyzve žiadateľa na doplnenie podania,
- po doplnení podania, OÚ zasiela doplnené podanie opäť na ŠOP SR,
- ŠOP SR s najväčšou pravdepodobnosťou urobí obhliadku miesta plánovanej činnosti a zašle stanovisko na OÚ,
- OÚ oboznámi s podkladmi rozhodnutia všetkých účastníkov konania,
- Žiadateľ namieta že jednu z podmienok ktorú navrhuje ŠOP SR v svojom stanovisku nevie splniť, nerozumie jej navrhne zvolať ústne pojednávanie,
- OÚ – posiela vyjadrenie na ŠOP SR, prípadne nariadi ústne pojednávanie s miestnou ohliadkou, na ktorú prizve ŠOP SR,
- ústneho pojednávanie a miestnej ohliadky sa zúčastní žiadateľ, ŠOP SR, OÚ,
- na ústnom pojednávaní zástupca ŠOP SR do zápisu z miestnej ohliadky uvedie, že sa vyjadri písomne do 5 dní,
- OÚ čaká na vyjadrenie ŠOP SR a po jeho obdržaní vydá rozhodnutie,
- voči rozhodnutiu sa odvolá verejnosť, ktorá mala v konaní postavenie účastníka konania a namieta nedodržanie podmienok navrhnutých v odbornom stanovisku ŠOP SR,
- OÚ upovedomuje o podanom odvolané účastníkov konania a odvolanie zasiela aj na ŠOP SR,
- Príbeh o posielaní pošty pokračuje...

Orgány štátnej správy ochrany prírody a krajiny:
- nedisponujú mapovými podkladmi,
- nemajú prístup do databázy ŠOP SR,
- počty pracovníkov ( od 0,33 do 8,5 na bežných okresných úradoch a od 2,5 do 5 na okresných úradoch v sídle kraja) nie sú zárukou pokrytia z hľadiska odbornosti celej problematiky ochrany prírody a krajiny,

- sú vždy odkázané na stanovisko ŠOP SR, čo sa prejavuje aj negatívne, že niekedy vystupujú v úlohe „prepisovačov“ stanoviska ŠOP SR, niekedy ho ani neodpíšu a uvedú že sa s nim stotožňujú a priložia ho k svojmu stanovisku ( najmä v procese EIA),čo na strane druhej dokazuje, že pracovníci odborných organizácii ochrany prírody a krajiny sú kompetentní plnohodnotne zastúpiť v konaní orgány štátnej správy ochrany prírody a krajiny,
- časté sú prípady, kedy najmä iné orgány štátnej správy (orgány EIA) považujú stanovisko ŠOP SR za stanovisko dotknutého orgánu z hľadiska ochrany prírody, v rozhodnutiach z procesu sa stanoviská dotknutých orgánov ochrany prírody a krajiny (MŽP SR, OÚ v sídle kraja, OÚ) totožné, ide o prepísané stanovisko odbornej organizácie ochrany prírody a krajiny, ktorej stanovisko je neraz tiež citované v prehľade doručených stanovísk, dalo by sa zjednodušene povedať že štyria robia to isté, z toho traja čerpajú zo stanoviska štvrtého.

Uvedené skutočnosti:
- výrazne a zbytočne predlžujú konanie,
- spôsobujú zmätok, kedy existuje odborné stanovisko ŠOP SR a následne stanovisko (rozhodnutie) orgánu štátnej správy ochrany prírody a krajiny,
- pri nedostatočnom personálnom obsadení tak orgánov štátnej správy ako aj odborných organizácii zbytočne jednou vecou zamestnávajú pracovníkov tak orgánov štátnej správy ochrany prírody ako aj pracovníkov odborných organizácii ktorým nezostáva priestor na plnenie iných úloh (monitoring, kontrola).

V tejto situácii sa ako najvhodnejšie riešenie javí vytvorenie špecializovanej štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny, ktorá by spočívala v transformácii súčasnej Štátnej ochrany prírody SR na orgány štátnej správy ochrany prírody a krajiny.

Nešlo by o ojedinelé riešenie v rámci Slovenska. Obdobne funguje napr. Slovenská inšpekcia životného prostredia, ktorá je špecializovaným orgánom štátnej správy na úseku integrovanej prevencie a kontroly znečisťovania životného prostredia v zmysle ustanovenia § 9 ods. 1 písm. c) zákona č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie. Inšpekcia je zároveň odborným a kontrolným orgánom vo vzťahu k ochrane životného prostredia.

Inšpirovať sa dá aj postavením Pamiatkového úradu, resp. Krajských pamiatkových úradov v Slovenskej republike, ktoré rovnako predstavujú model špecializovanej štátnej správy na úseku pamiatkovej starostlivosti v zmysle zákona č. 49/2002 Z.z. o pamiatkovej starostlivosti. Pamiatkové úrady, okrem toho, že sú orgánom štátnej správy zároveň vykonávajú zákonné úlohy, týkajúce sa odbornej starostlivosti o pamiatkové objekty a zároveň sú v postavení správcu majetku štátu v prípade niektorých pamiatkovo chránených objektov vo vlastníctve štátu.

Navrhovaný model dlhodobo funguje aj napr. v Českej republike, kde sú odborné organizácie ochrany prírody (Správy Národných parkov resp. Agentúra ochrany prírody a krajiny ČR, resp. v minulosti Správy Chránených krajinných oblastí) zároveň orgánmi štátnej správy ochrany prírody a krajiny od roku 1992 (na základe zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny). Správy národných parkov v ČR vykonávajú nielen štátnu správu ochrany prírody a krajiny, ale aj štátnu správu na úsekoch rybárstva, poľovníctva, či ochrany poľnohospodárskej pôdy.

**Návrh nového modelu fungovania štátnej správy ochrany prírody a krajiny:**

S ohľadom na získané poznatky z fungovania uvedených modelov špecializovanej štátnej správy, na základe našich skúseností a s ohľadom na slovenské reálie by štátna správa ochrany prírody a krajiny v podmienkach Slovenskej republiky mohla fungovať nasledovne:

**I. postavenie Štátnej ochrany prírody SR**

Štátna ochrany prírody SR (ŠOP) je zriadená zákonom. Má právnu subjektivitu a je orgánom štátnej správy ochrany prírody a krajiny v chránených územiach ako aj vo voľnej krajine vrátane maloplošných chránených území vo voľnej krajine. Vo vzťahu k štátnej správe na úseku ochrany prírody a krajiny je zároveň dotknutým orgánom štátnej správy pri výkone štátnej správy podľa osobitných zákonov.

ŠOP SR má organizačné jednotky (súčasné správy NP a CHKO a RCOPK). Tieto nemajú právnu subjektivitu, vo veciach vymedzených zákonom však konajú samostatne, majú aj vlastný rozpočet naviazaný na rozpočet ŠOP SR. Územná pôsobnosť organizačných jednotiek zahŕňa celé územie Slovenska, ich rozdelenie je stanovené vnútroorganizačným predpisom.

Organizačné jednotky sú prvostupňovým orgánom štátnej správy vo vybraných konaniach uvedených zákonom, týkajúcich sa ich územnej pôsobnosti.

O odvolaniam voči ich rozhodnutiam rozhoduje Ústredie ŠOP SR.

Ústredie ŠOP SR je prvostupňovým orgánom v konaniach, ktoré sa týkajú otázok celoslovenského významu z hľadiska ochrany prírody (napr. druhová ochrana). O odvolaniach voči ich rozhodnutiam rozhoduje MŽP SR.

Koncepčné dokumenty (programy starostlivosti, návštevný poriadok, spracúvajú organizačné jednotky, koordinuje Ústredie ŠOP SR a schvaľuje MŽP SR. Koncepčné dokumenty celoslovenského významu (napr. programy záchrany druhov) spracúva a navrhuje Ústredie ŠOP SR a schvaľuje MŽP.

Riaditeľa ŠOP SR menuje (na základe výberového konania) a odvoláva (na základe zákonom stanovených dôvodov) minister ŽP, sú stanovené zákonné požiadavky na funkciu riaditeľa (prax, vzdelanie, riadiaca činnosť, odporúčania odborných inštitúcií). Riaditeľ ŠOP SR následne zabezpečuje chod a činnosť ŠOP SR, je zodpovedný za plnenie zákonných úloh ŠOP SR, je tiež vedúcim služobného úradu, aj vo vzťahu k organizačným jednotkám, je priamym nadriadeným riaditeľov organizačných jednotiek v štátnozamestnaneckých otázkach. Vnútroorganizačné predpisy schvaľuje riaditeľ ŠOP SR, na základe zriaďovacej listiny a štatútu, ktoré schvaľuje MŽP.

Riaditeľa organizačnej jednotky (správy chránených území a RCOPK) menuje (na základe výberového konania) a odvoláva (na základe zákonom stanovených dôvodov) riaditeľ ŠOP SR, sú stanovené zákonné požiadavky na funkciu riaditeľa organizačnej jednotky (prax, vzdelanie, riadiaca činnosť, odporúčania odborných inštitúcií).

Odbor štátnej správy Ústredia ŠOP SR je striktne samostatný a jeho vedúci je menovaný riaditeľom ŠOP SR na základe zákonom stanovených osobitných kritérií a výberového konania. Odbor štátnej správy Ústredia ŠOP SR usmerňuje aj pracovníkov organizačných jednotiek vykonávajúcich štátnu správu, ktorí však štátnu správu týkajúcu sa ich územnej pôsobnosti vykonávajú samostatne.

Vnútroorganizačné predpisy ŠOP SR schvaľuje riaditeľ ŠOP SR, na základe zriaďovacej listiny a štatútu, ktoré schvaľuje MŽP SR. Vnútroorganizačné predpisy organizačných jednotiek schvaľuje riaditeľ organizačnej jednotky na základe organizačného poriadku ŠOP SR.

ŠOP SR je príspevkovou organizáciou; príspevok zo štátneho rozpočtu by sa rovnal fixným nákladom; ostatné príjmy môžu byť vstupné, vlastné podnikanie, dotácie z iných zdrojov (napr. EÚ).

Organizačné jednotky hospodária s vlastnými prostriedkami samostatne, sú napojené na rozpočet ŠOP SR. Príjmy, ktoré si dokáže organizačná jednotka na svojom území vytvoriť, ostávajú v jej rozpočte.

Ústredie ŠOP SR je metodickým centrom pre otázky ochrany prírody na celom území Slovenska, na tento účel spracúva usmernenia a metodické pokyny, zriaďuje poradné orgány/gestorské skupiny. Vedie štátny zoznam chránených území a informačný systém. ŠOP SR tiež udeľuje odbornú spôsobilosť na spracovanie dokumentácie ochrany prírody, pre autorizované osoby na vypracúvanie hodnotenia vplyvov na územia Natura 2000, na udelenia osvedčenia o možnosti vykonávať kvalifikované sprevádzanie po prírode, atď.

ŠOP SR usmerňuje MŽP SR z pozície ústredného orgánu štátnej správy. MŽP SR tiež vykonáva dozor nad výkonom štátnej správy ŠOP SR.

Inšpekcia vykonáva dozor nad dodržiavaním zákona o ochrane prírody a nad odbornou správou územia, t.j. kontroluje plnenie zákonných povinností ŠOP SR.
Uvedené okruhy sú stanovené a určené zákonom.

**II. postavenie Správ národných parkov**

V prípade, že by sa stali Správu NP správcami pozemkov vo vlastníctve štátu nachádzajúcich sa na území parku, navrhujeme ich osamostatnenie – odčlenenie od ŠOP SR.

- prechodom správy územia vo vlastníctve štátu na správy NP, získa správa NP rovnocenné postavenie s inými právnymi subjektmi nachádzajúcimi sa na území parku.
- uvedené súvisí aj s veľkosťou správ NP – akonáhle im bude zverená správa územia, výrazne narastie aj počet zamestnancov, čo je rovnako dôvod na to, aby boli Správy NP samostatné,
- predpokladom je aj „optimalizácia“, resp. „prehodnotenie“ rozlohy a možno aj počtu súčasných národných parkov na Slovensku.

Dôvody pre právnu subjektivitu NP :

- zákon predpokladá, že územie NP je výrazne špecifickým, ide o jediné územie, pri ktorom je v zákone o ochrane prírody a krajiny uvedené, že ochrana prírody má prednosť pred

ostatnými činnosťami, samostatne je stanovený spôsob hospodárenia, ako aj usmerňovanie návštevníkov pomocou návštevných poriadkov;
- štát vyšle jednoznačný signál, že územia národných parkov je niečo špecifické/výnimočné a tak sa k tomu treba aj správať,
- Správy národných parkov by priamo vykonávali starostlivosť/hospodárenie na pozemkoch vo vlastníctve/správe štátu v nižších stupňoch ochrany,
- do zmluvných lokálnych a regionálnych vzťahov a partnerstiev musí vstupovať priamo Správa Národného parku a to bez právnej subjektivity je nemožné alebo veľmi komplikované,
- slovenské národné parky sú pomerne špecifické a každé si musí riešiť svoje osobitné problémy – iné problémy má TANAP a iné NP Poloniny, rôznorodosť problémov, ktoré sú do značnej miery regionálneho charakteru, sa efektívnejšie riešia na miestnej úrovni
- ide o osvedčený model fungujúci v zahraniční, v okolitých krajinách majú Správy NP špecifické postavenie v porovnaní so všeobecnou ochranou prírody – platí to pre ČR, Poľsko, Maďarsko, SRN, Rakúsko, ale napr. aj USA .

**Správy národných parkov ako samostatné právne subjekty vykonávajúce štátnu správu ochrany prírody a krajiny:**

Správy národných parkov (Správy NP) sú zriadené zákonom. Majú právnu subjektivitu a sú prvostupňovým orgánom štátnej správy na úseku ochrany prírody a krajiny na území národného parku a jeho ochranného a zároveň sú dotknutým orgánom štátnej správy pri výkone štátnej správy podľa iných zákonov. Správy NP sú zároveň správcami majetku vo vlastníctve štátu na území NP - pôjde o správu lesných pozemkov, správu poľnohospodárskych pozemkov, správu drobných vodných tokov a správu vybraných budov vo vlastníctve štátu.

Druhostupňovým orgánom pri výkone štátnej správy na úseku ochrany prírody je Ministerstvo životného prostredia SR (MŽP SR).

MŽP vykonáva dozor nad výkonom štátnej správy Správami NP.

Slovenská inšpekcia životného prostredia (inšpekcia) vykonáva dozor nad dodržiavaním zákona ochrany prírody Správami NP a nad odbornou správou územia.

Koncepčné dokumenty (programy starostlivosti, návštevný poriadok) navrhuje Správa NP a schvaľuje MŽP SR.

Správy NP v im zverenej pôsobnosti rozhodujú a postupujú samostatne.

Ak ide o otázky týkajúce sa všetkých NP na Slovensku, tak NP koordinuje a usmerňuje MŽP (napr. jednotný výkon štátnej správy v obdobných otázkach, ktoré sa týkajú problematiky všetkých/ viacerých NP). Ak ide o odborné otázky týkajúce sa celého Slovenska, Správy NP podliehajú koordinácii ŠOP SR (napr. Natura 2000, monitoring, chránené živočíchy).

Riaditeľa Správy NP menuje (na základe výberového konania) minister, sú stanovené zákonné požiadavky na funkciu riaditeľa (prax, vzdelanie, riadiaca činnosť, odporúčania odborných inštitúcií). Riaditeľ Správy NP následne zabezpečuje chod a činnosť správy, je zodpovedný za plnenie zákonných úloh a je tiež vedúcim služobného úradu.

Odbor výkonu štátnej správy NP je striktne samostatný a jeho vedúci je menovaný na základe zákonom stanovených osobitných kritérií. V prípade, ak je správa NP aj správcom územia a potrebuje na nejakú činnosť povolenie, ktoré je oprávnená si sama vydať, a teda sa dostáva do konfliktu záujmov, v takomto prípade rozhoduje o žiadosti na povolenie pre Správu NP MŽP SR.

Vnútroorganizačné predpisy schvaľuje riaditeľ správy NP, na základe zriaďovacej listiny a štatútu, ktoré schvaľuje MŽP (minister).

Správa NP je príspevkovou organizáciou; príspevok zo štátneho rozpočtu by sa rovnal fixným nákladom; ostatné príjmy môžu byť vstupné, vlastné podnikanie, hospodárenie v lesoch, dotácie z iných zdrojov (napr. EÚ), špeciálne a miestne dane/ odvody (napr. za prenocovanie, vjazd motorovým vozidlom do národného parku,).

Všeobecné spoločenské problematické otázky týkajúce sa národného parku, ktoré sa týkajú širších tém než je len ochrany prírody sa riešia v rade národného parku, tam majú členstvo všetky obce, kraj, iné významné subjekty, záujmové pôsobiace na území parku, iné štátne orgány, či organizácie.

Je ustanovený aj nezávislý „poradný orgán národného parku“.

Uvedené okruhy sú stanovené a riešené zákonom.

**III. Súvisiace otázky**

Súčasťou nového modelu fungovania štátnej správy musí byť aj štátna správa na úseku ochrany ohrozených druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi (zákon č. 15/ 2005 Z.z. o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi a o zmene a doplnení niektorých zákonov a príslušné nariadenia EÚ), štátna správa v oblasti prevencie a manažmentu introdukcie a šírenia inváznych nepôvodných druhov (zákon č. 150/2019 o prevencii a manažmente introdukcie a šírenia inváznych nepôvodných druhov a o zmene a doplnení niektorých zákonov), ochrana jaskýň.

V problematike výrubu drevín rastúcich mimo les, navrhujeme ponechať obciam ako orgánom štátnej správy ochrany prírody a krajiny kompetenciu na výrub drevín v intravilánoch obcí. Výrub drevín mimo intravilán obce navrhujeme zahrnúť pod nový režim fungovania štátnej správy ochrany prírody a krajiny.

Súčasťou nového modelu výkonu štátnej správy ochranu prírody a krajiny musí byť aj zabezpečovanie výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny vo voľnej krajine v prvom stupni ochrany. Uvedenú skutočnosť je potrebné vyriešiť pri ustanovovaní miestnej príslušnosti na konanie pri jednotlivých organizačných zložkách ŠOP SR, resp. národných parkov ak by sa rozhodlo o ich samostatnosti tak ako to navrhujeme vyššie.

Potenciálny konflikt záujmov, ktorý by vznikol, ak by správy národných parkov boli zároveň správcami majetku štátu v území národného parku a zároveň budú rozhodovať o povolení činnosti, ktorú budú vykonávať ako subjekty hospodáriace s majetkom štátu navrhujeme riešiť tak, aby v týchto prípadoch o žiadosti správy parku rozhodovalo MŽP SR.

Jedným z hlavných dôvodov kumulácie špecializovanej štátnej správy pod všeobecnú štátnu správu a Ministerstvo vnútra SR bolo vytváranie klientskych centier a priblíženie štátnej správy občanovi. Od roku 2013 prechádza však štátna správa veľkými zmenami najmä vo záťahu k jej elektronizácii. Klientské centrá najmä vo vzťahu k žiadostiam právnických osôb sa stávajú nepotrebné. Najväčšia miera žiadosti fyzických osôb sa vyťahuje k výrubom drevín, agendu ktorých navrhujeme v intraviláne obcí ponechať obciam. Zároveň navrhujeme niektoré často povoľované a opakujúce sa činnosti vzňať z režimu správneho konania (napr. povolenia na vjazd, vstup, organizovanie verejných telovýchovných a spoločenských podujatí) kedy by bolo postačujúce pár dní pred konaním podujatia požiadať o povolenie vydávané mimo správneho konania príslušné pracovisko odbornej organizácie ochrany prírody – ktoré je(bude) zároveň orgánom štátnej správy ochrany príroda a krajiny. Na zváženie je aby sa nerozhodovalo v správnom konaní o činnostiach ku ktorým sa orgán ochrany prírody vyjadruje ( § 9) a ktorú v konečnom dôsledku povoľuje iných orgán št. správy napr. v konaní podľa stavebného zákona). Zároveň je potrebné sa zamyslieť nad skutočnosťou, či kompetencie stanovené zákon č. 15/ 2005 Z.z. o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi a o zmene a doplnení niektorých zákonov pre OÚ, ktoré by mali prejsť na príslušné organizačné zložky ŠOP SR nepresunúť len na niektoré z nich (napr. tam kde je väčšie množstvo chovateľov, s tým, že by sa tak zvýšila odbornosť týchto pracovísk). S uvedenou problematikou súvisí aj otázka sídiel nových orgánov štátnej správy – súčasné sídla správ chránených území nemusia byť vyhovujúce z hľadiska dostupnosti pre verejnosť, kapacít atď.

Nový model štátnej správy ochrany prírody a krajiny predpokladá delimitáciu pracovníkov vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody a krajiny na okresných úradoch na pracoviská (ŠOP SR, organizačné jednotky, správy NP) podľa miery potenciálnej záťaže, takto by sa štátna správa v OP výrazne zefektívnila (počty budú odpovedať nerovnomernej zaťaženosti, ale v celkovom súčte bude pravdepodobne potrebných menej zamestnancov, než je tomu v súčasnosti). Tejto delimitácii by mal predchádzať audit súčasného obsadenia štátnozamestnaneckých postov na okresných úradoch.

Napriek tomu, že pri rokovaniach na okrúhlych stoloch došlo k takmer 100% zhode s návrhom na vytvorenie nového modelu výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny, isté obavy vyvoláva „strata“ doterajšej slobody v rozhodovaní ŚOP SR, ak sa stane orgánom štátnej správy. Tlaky ktorým dnes podliehajú OÚ sa prenesú na ŠOP SR. V navrhovanom modely sme sa snažili eliminovať vplyv svojvoľného menovania a odvolávania riadiacich pracovníkov ako aj pracovníkov vykonávajúcich štátnu správu. Za veľmi vhodne riešenie však považujeme zvýšenie právnej istoty pre subjekty ktoré chcú v chránených územiach uskutočňovať aktivity vypracovaním a schválením dokumentácie ochrany prírody a krajiny formou závažného právneho aktu najmä programov starostlivosti o chránené územia.

Dôležité je neopomenúť nutnosť delimitácia majetku a osôb medzi správami NP a ŠOP SR, ak by sa správy NP osamostatnili a tiež delimitáciu majetku a osôb zo súčasných správcov majetku štátu na území parku a na správy národných parkov.
Navrhovaný model výkonu štátnej správy ochrany prírody a krajiny nie je v rozpore s modelom špecializovanej štátnej správy starostlivosti o životné prostredie. Špecializovaná štátna správa starostlivosti o životné prostredie je štátna správa vo vecnej, odbornej, majetkovej, ekonomickej a personálnej kompetencii Ministerstva životného prostredia SR (tak ako je dnes umiestnená štátna pamiatková správa na Ministerstve kultúry SR). V rámci toho sa štátna správa ochrany prírody a krajiny, ktorá je (bude) tiež v vo vecnej, odbornej, majetkovej, ekonomickej a personálnej, kompetencii Ministerstva životného prostredia SR, bude vykonávať odbornými organizáciami ochrany prírody a krajiny, ktoré zároveň budú orgánmi štátnej správy ochrany prírody a krajiny.

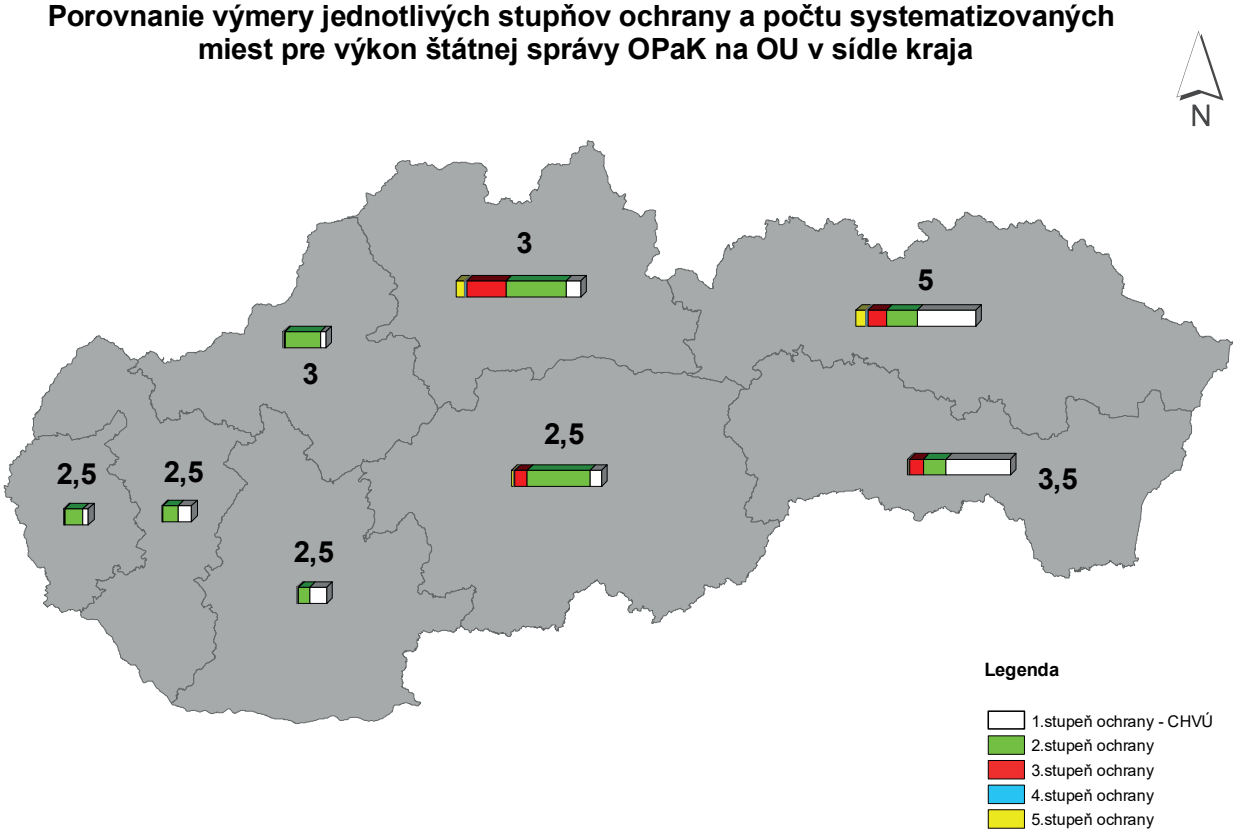
Realizácia navrhovaného modelu si vyžiada novelu viacerých právnych predpisov (napr. zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, zákon č. 15/2005 Z.z. o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 150/2019 o prevencii a manažmente introdukcie a šírenia inváznych nepôvodných druhov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ďalšie).

**Príloha č.1:**
Porovnanie plochy chránených území v krajoch k počtu pracovníkov vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody a krajiny.

| Kraj | 1. stupeň ochrany - CHVU | | 2. stupeň ochrany | | 3. stupeň ochrany | | 4. stupeň ochrany | | 5. stupeň ochrany | | Celková výmera | | Počet prac. od. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BA | 17500 | 7 | 59757 | 6 | 513 | 7 | 1290 | 8 | 2879 | 6 | 81939 | 8 | 2,5 |
| TT | 44864 | 5 | 48905 | 7 | 297 | 8 | 1475 | 7 | 1393 | 7 | 96934 | 6 | 2,5 |
| NR | 55838 | 3 | 35974 | 8 | 1402 | 6 | 3094 | 4 | 855 | 8 | 97163 | 7 | 2,5 |
| TN | 14472 | 8 | 116376 | 3 | 1544 | 5 | 1851 | 6 | 3178 | 5 | 140421 | 5 | 3 |
| ZA | 47208 | 4 | 196932 | 2 | 128126 | 1 | 6668 | 2 | 28430 | 2 | 407364 | 1 | 3 |
| BB | 38257 | 6 | 204894 | 1 | 39998 | 4 | 2591 | 5 | 9653 | 3 | 295392 | 4 | 2,5 |
| PO | 191399 | 2 | 100371 | 4 | 60472 | 2 | 7369 | 1 | 31915 | 1 | 391526 | 2 | 5 |
| KE | 209802 | 1 | 73834 | 5 | 45558 | 3 | 3124 | 3 | 3876 | 4 | 336197 | 3 | 3,5 |

**Príloha č.2:**
Grafické porovnanie výmery jednotlivých stupňov ochrany k poštu systemizovaných miest pre výkon štátnej správy ochrany prírody a krajiny na okresných úradoch v sídle kraja.

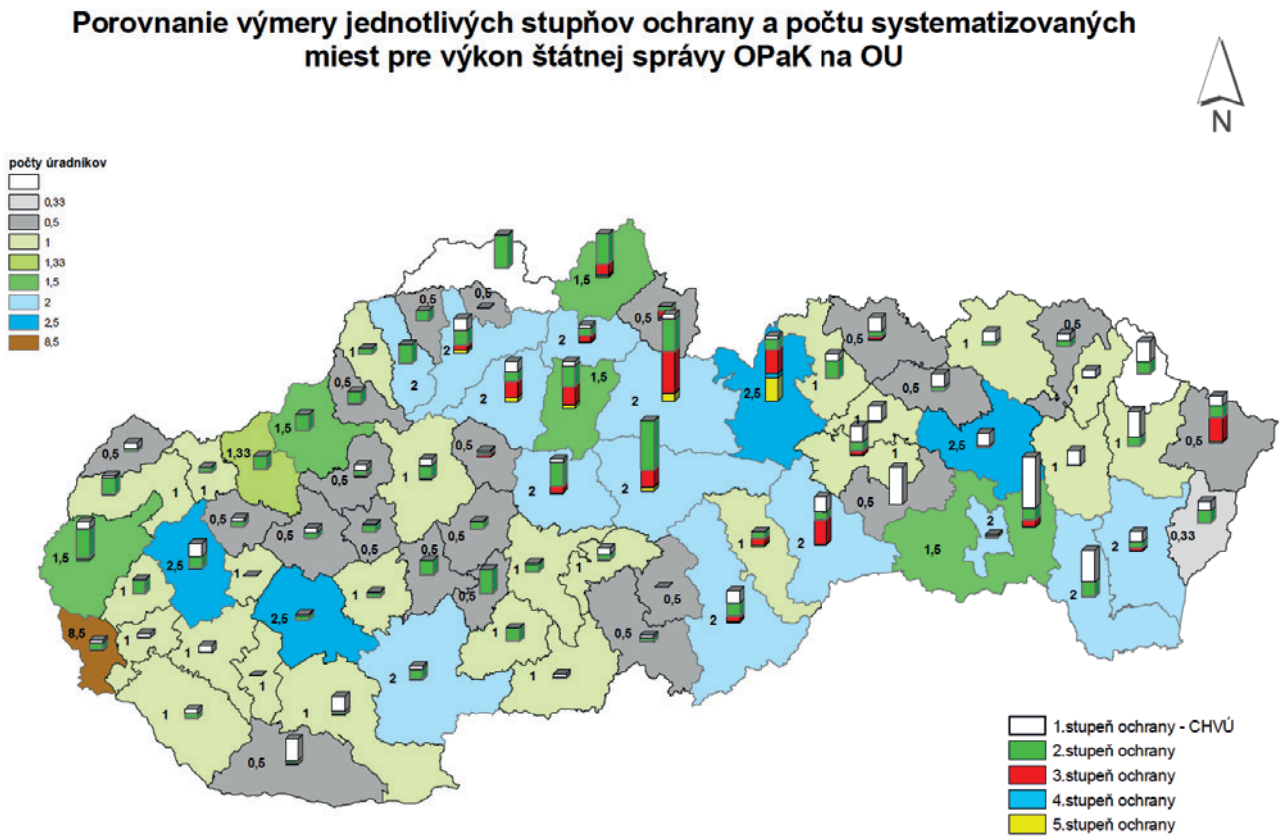
**Porovnanie výmery jednotlivých stupňov ochrany a počtu systematizovaných miest pre výkon štátnej správy OPaK na OU v sídle kraja**



**Príloha č.3:**
Porovnanie plochy chránených území v okresoch s najväčšou plochou chránených území k počtu pracovníkov vykonávajúcich štátnu správu ochrany prírody a krajiny.

| | Celková výmera CHÚ | | | 3. stupeň ochrany | | | 2. stupeň ochrany | | | 1. stupeň ochrany CHVU | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Okres** | **Plocha (ha)** | **Počet zam.** | **Okres** | **Plocha (ha)** | **Počet zam.** | **Okres** | **Plocha (ha)** | **Počet zam.** | **Okres** | **Plocha (ha)** | **Počet zam.** | **8** |
| **L. Mikuláš** | 104826 | 2 | L. Mikuláš | 49855 | 2 | Brezno | 59170 | 2 | Košice - okolie | 61900 | 2 | 4 |
| **Košice – okolie** | 85755 | 2 | Rožňava | 29436 | 2 | Čadca | 39282 | 1 | Gelnica | 44623 | 0,5 | 6 |
| **Brezno** | 84774 | 2 | Poprad | 28980 | 2,5 | L. Mikuláš | 38838 | 2 | Trebišov | 38481 | 2 | 2 |
| **Poprad** | 78704 | 2,5 | Snina | 28522 | 0,5 | Námestovo | 35757 | 1,5 | Humenné | 30744 | 1 | 5 |

**Príloha č.4:**
Grafické porovnanie výmery jednotlivých stupňov ochrany k poštu systemizovaných miest pre výkon štátnej správy ochrany prírody a krajiny na okresných úradoch.



VIA IURIS